

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2019:20**

# En styrket familietjeneste

En gjennomgang av familieverntjenesten

# Norges offentlige utredninger 2019

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Teknisk redaksjon

---

1. Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)  
*Finansdepartementet*
2. Fremtidige kompetansebehov II  
*Kunnskapsdepartementet*
3. Nye sjanser – bedre læring  
*Kunnskapsdepartementet*
4. Organisering av norsk naturskadeforsikring  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
5. Ny forvaltningslov  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019  
*Arbeids- og sosialdepartementet*
7. Arbeid og inntektssikring  
*Arbeids- og sosialdepartementet*
8. Særavgiftene på sjokolade- og sukkerverer og alkoholfrie drikkevarer  
*Finansdepartementet*
9. Fra kalveskinn til datasjø  
*Kulturdepartementet*
10. Åpenhet i grenseland  
*Helse- og omsorgsdepartementet*
11. Enklere merverdiavgift med én sats  
*Finansdepartementet*
12. Lærkraftig utvikling  
*Kunnskapsdepartementet*
13. Når krisen inntreffer  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
14. Tvangsbegrensningsloven  
*Helse- og omsorgsdepartementet*
15. Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt  
*Finansdepartementet*
16. Skattlegging av vannkraftverk  
*Finansdepartementet*
17. Domstolstruktur  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
18. Skattlegging av havbruksvirksomhet  
*Finansdepartementet*
19. Jenterom, gutterom og mulighetsrom  
*Kulturdepartementet*
20. En styrket familietjeneste  
*Barne- og familiedepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2019: 20**

# En styrket familietjeneste

En gjennomgang av familieverntjenesten

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. mai 2018.  
Avgitt til Barne- og familiedepartementet 21. november 2019.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1421-6

---

07 Media AS

## Til Barne- og familiedepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 15. mai 2018 et utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av familieverntjenesten. Utvalget skulle drøfte dagens organisering, finansiering, oppgaveløsning og lovmessige rammeverk for familieverntjenesten, og hvilke utfordringer dette gir. Utvalget skulle også vurdere dagens ressursbruk og kvalitet i tjenesten sett opp mot målene for familieverntjenestens virksomhet. Formålet med utredningen har vært å komme med anbefalinger som kan styrke tjenesten, slik at flere familier kan få den hjelpen de trenger.

Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo 21. november 2019

Line Henriette Holten (leder)

Berit Berg

Oddbjørn Bukve

Tor-Johan Ekeland

Hilde K. Ellingsen

Torgeir Finsås

Trine Monica Myrvold

Asbjørn Strandbakken

---

Live Husan  
(sekretariatsleder)

Christine Scharff

Reidun Lauvstad

Liv Solveig Korsvik



## Forord

Utvalget er bedt om å foreta en gjennomgang av familieverntjenesten. Tjenesten utfører et viktig samfunnsoppdrag. Utvalget har gjennom arbeidet lært familieverntjenesten å kjenne som en viktig tjeneste med høy kvalitet og faglig tyngde.

Utvalget mener det er viktig at familieverntjenestens særpreg og særegne verdier videreføres. Familievernet har familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Nettopp familieorienteringen og den systemiske metodikken som vektlegger kontekst og relasjoner, er helt sentrale elementer i familievernets særpreg.

Familieverntjenesten bør etter utvalgets syn være lett tilgjengelig for befolkningen, og bør fortsette å søke å ivareta relasjoner i familier. Tjenesten bør fortsatt være en forebyggende lavterskeltjeneste med høy relasjonsspesialisert kompetanse. En viktig del av familieverntjenestens egenart er at den tar utgangspunkt i den enkeltes families behov, ikke individuelle dysfunksjoner, diagnoser eller henvisninger fra andre tjenester. Den ikke-diagnostiserende tilnærmingen og brukernes muligheter for direkte henvendelse er det etter utvalgets syn viktig at videreføres.

Familieverntjenesten har de siste årene hatt mer oppmerksomhet på barn og unges medvirkning. Barna har blitt satt i fokus, og er kommet mer inn i arbeidet ved kontorene, barn og unge skal ses, høres og snakkes med. Utvalget mener barn og unge i enda større grad enn i dag bør inkluderes i familieverntjenesten. Derfor anbefaler utvalget at det innføres en lovfestet rett for barn til å bli inkludert i meklingsprosessen og til samtale med familievernet i forbindelse med foreldres samlivsbrudd. Utvalget anbefaler klare styringssignaler og konkrete tiltak for større grad av inkludering av barn og unge i tjenesten for øvrig.

Utvalget mener familieverntjenesten fortsatt bør være en tjeneste for alle familier, uansett hvordan de er sammensatt. Det bør fortsatt være en lav terskel for å komme til tjenesten med stort og smått, og gjerne med utfordringer og konflikter som enda ikke har vokst seg store og blitt fastlåst. Tjenesten skal også være for familier med særskilte utfordringer. Samtidig mener utvalget at tjenesten i møte med definerte helselidelser som

krever spesialisert behandling, bør anbefale videre til helsetjenesten og andre relevante aktører.

Familieverntjenesten bør etter utvalgets syn være mer tilgjengelig for befolkningen enn i dag. Dette innebærer at alle tjenestene fortsatt bør være gratis, at tjenesten bør ha bedre geografisk spredning og kortere reisevei for voksne og barn, og i noen tilfeller at det er åpent utenom ordinær arbeidstid. Økt tilgjengelighet forutsetter også kompetanseheving i tjenesten som sikrer alle ansatte gode forutsetninger for å møte familier og barn med ulik bakgrunn. For at flere som trenger familieverntjenester skal vite om og bruke tjenestene, må andre offentlige instanser som møter familier og barn, informere om familieverntjenestens tilbud. Familieverntjenesten kan ikke og bør ikke ha ansvaret for alle tjenester som familier og barn trenger. Familier og barn møter en rekke ulike offentlige instanser og andre aktører, og det er viktig at de opplever at det offentlige tilbudet er godt koordinert, og at det har en hensiktsmessig arbeidsdeling.

Utvalget mener det er avgjørende for kvaliteten i tilbudet at det enkelte familievernkontor tilpasser sitt tilbud og sin kompetanse til befolkningens behov. Tjenesten skal sikre brukerne likeverdige tjenester. Det innebærer at tjenestene skal være av god kvalitet, at tjenesten skal være geografisk tilgjengelig, at det er god kapasitet, samt at tilbudet er like godt tilrettelagt for ulike grupper. For å oppnå likeverdige tjenester må tilbudene tilpasses behovene til den enkelte familie. Likeverdig tjenesteyting krever bruk av faglig skjønn i enkeltsaker, lokale spesialtilbud og variasjon i tjenestetilbudet.

Mange familier, foreldre, par, barn og unge kan ha behov for et offentlig tilbud om støtte, veiledning og bistand. Familieverntjenesten kan som høykompetent lavterskel tjeneste ha stor betydning for disse. Et godt familieliv, trygt foreldreskap og en god barndom og ungdomstid har stor egenverdi for oss som mennesker, og stor verdi for samfunnet. Familieverntjenesten har et stort potensial som redskap for individuell støtte og familiestøtte, og som samfunnsstøtte og folkehelse-tiltak.

Utvalget har i løpet av arbeidet med utredningen kommet fram til at utvalget vil anbefale at navnet på virksomheten endres fra *familieverntjenesten* til *familietjenesten*. Dette er etter utvalgets syn et navn på tjenesten som er enklere og mer presist, samtidig som det bevarer det viktige familiefokuset. Utvalget mener at det kan være en fordel for tjenesten med et navn som ikke inkluderer «vern». Utvalget vurderer at navneendringen, sammen med andre av utvalgets forslag, også vil kunne bidra til at forskjellen mellom familieverntjenesten og barneverntjenesten knyttet til målgrupper, oppgaver, ansvar og virkemidler blir tydeligere, og derigjennom bidrar til å fjerne mulige sammenblandinger av de to tjenestene.

Familievernutvalget har i 15 måneder arbeidet med en helhetlig gjennomgang av familieverntjenesten. Dette er den første NOU-en som er utarbeidet om familieverntjenesten. Formålet med utredningen har vært å komme med anbefalinger som kan styrke tjenesten, slik at flere familier kan få den hjelpen de trenger. Utredningen inneholder en rekke forslag til tiltak som kan styrke familieverntjenestens arbeid, herunder forslag til ny lov for tjenesten. Utvalget håper utredningen vil bidra til styrking av tjenesten og at enda flere familier, barn og unge vil få nytte av familievernets tjenester.



# Innhold

<b>Del I</b>	<b>Innledning</b> .....	13	6.2	Samliv og samlivsbrudd .....	39
<b>1</b>	<b>Utredningens oppbygning</b> .....	15	6.2.1	Innledning .....	39
<b>2</b>	<b>Utvalgets oppnevning og mandat</b> .....	17	6.2.2	Barns samvær med foreldre etter samlivsbrudd .....	40
2.1	Utvalgets mandat .....	17	6.2.3	Enslige foreldre .....	41
2.2	Utvalgets sammensetning .....	20	6.2.4	Samlivsbrudd i andre og tredje generasjon .....	41
<b>3</b>	<b>Utvalgets arbeid</b> .....	21	6.3	Familier i dag .....	42
<b>4</b>	<b>Eksterne utredninger</b> .....	22	6.3.1	Innledning .....	42
4.1	Innledning .....	22	6.3.2	Kjernefamilier, familier med én forelder og stefamilier .....	43
4.2	Den historiske utviklingen av familierapien som fagfelt og dagens utdanningstilbud .....	22	6.3.3	Familier med innvandrerbakgrunn	43
4.3	Geografisk tilgjengelighet i familieverntjenesten .....	22	6.3.4	Samiske familier og nasjonale minoriteter .....	44
4.4	Kvalitet i familieverntjenesten .....	22	6.3.5	Familier som adopterer .....	45
<b>5</b>	<b>Begrepsavklaringer</b> .....	23	6.3.6	Fosterfamilier .....	45
5.1	Familievernet .....	23	6.3.7	Familier med funksjonshemmede medlemmer .....	46
5.2	Familievern kontra familierådgivning .....	23	6.3.8	LHBTIQ-familier .....	47
5.3	Spesialtjeneste .....	23	6.3.9	Ufrivillig barnløse .....	47
5.4	Brukere .....	24	<b>7</b>	<b>Foreldre, barn og unge</b> .....	49
5.5	Familie .....	24	7.1	Yrkesdeltakelse og arbeidstid blant foreldre .....	49
5.6	Forebygging .....	25	7.2	Barnefamiliers økonomi .....	50
5.7	Foreldrestøtte og foreldreveiledning .....	26	7.3	Foreldres forsørgeransvar .....	50
5.8	Mekling .....	26	7.4	Barn og unge i dag .....	51
5.9	Systemisk metode .....	27	7.4.1	Barn .....	51
5.10	Styring .....	27	7.4.2	Ungdom .....	53
5.11	Samarbeid .....	29	<b>8</b>	<b>Ny teknologi, sosiale medier og skjermbruk</b> .....	55
5.12	Kvalitet .....	31	<b>Del III</b>	<b>Familieverntjenesten</b> .....	57
5.13	Tilgjengelighet .....	31	<b>9</b>	<b>Familieverntjenestens historie</b>	59
5.14	Likeverdig .....	31	9.1	Familievernets røtter: arbeiderbevegelsen og kirken .....	59
5.15	Nye brukergrupper og økende mangfold i befolkningen .....	31	9.2	De første kontorene .....	60
5.16	Verdi- og livssyn .....	32	9.2.1	1958 – det første familievernkontoret åpnes .....	60
5.17	Definisjoner av vold .....	32	9.2.2	Forsøk med sentrale helsestasjoner .....	60
5.17.1	Vold i nære relasjoner .....	32	9.2.3	Oppretting av flere familievernkontorer .....	60
5.17.2	Ulike former for vold .....	33	9.3	Faglig egenart .....	60
5.18	Ideelle .....	34	9.3.1	Sosial-medisinske institusjoner .....	60
<b>Del II</b>	<b>Utvikling i samfunnsmessige forhold: Nye rammevilkår, nye muligheter og nye utfordringer</b>	35	9.3.2	Tverrfaglighet og teambehandling	61
<b>6</b>	<b>Familien i samfunnet</b> .....	37	9.3.3	Verdinøytralitet .....	61
6.1	Historiske momenter – fortid og framtid .....	37	9.4	Organisatorisk oppbygning .....	62
			9.5	Interesseorganisasjoner og stiftelser .....	62

9.5.1	Interesseorganisasjonen Kirkens Familierådgivning .....	62	11.3.1	Innledning .....	94
9.5.2	Offentlige Familievernkontorers Organisasjon (OFO) .....	63	11.3.2	Nye oppgaver .....	94
9.5.3	Stiftelsen Kirkens Familievern .....	63	11.3.3	Nærmere om familievernets arbeid med vold i nære relasjoner	95
9.6	Familieterapifeltet og utdanning ..	63	11.3.4	Om familievernets foreldre- oppfølging etter omsorgs- overtakelse .....	98
9.7	Økonomi .....	64	11.3.5	Innsats for å hindre radikaliserings	99
9.8	Forvaltning .....	64	11.3.6	Samarbeidssaker med domstolene	100
9.8.1	Sentraladministrasjonen .....	64	11.4	Vurderinger og anbefalinger rundt oppgaveløsning .....	102
9.8.2	Forslag om å integrere familie- vernet .....	64	11.4.1	Oppgaver og målgrupper for tjenesten .....	102
9.9	Lovfesting av familievern-tjenesten	66	11.4.2	Kjerneoppgaver – avgrensning og tydeliggjøring .....	102
9.9.1	Stortingsmeldingen om familie- vernet .....	66	11.4.3	Mer parterapi .....	103
9.9.2	Lovforslaget og Stortingets vedtak	66	11.4.4	Mer utadrettet arbeid: informasjon til publikum og kontakt med andre tjenester på system- og tjenestenivå .....	103
9.10	Meklingsordningen .....	67	11.4.5	Andre oppgaver – nye og gamle ..	105
9.11	Familievernet på 1990- og 2000-tallet .....	68	11.4.6	Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag .....	109
9.12	Familievernet på 2010-tallet .....	69			
9.12.1	En styrket tjeneste .....	69			
9.12.2	Forslag om overføring til kommunene .....	69			
9.12.3	Forslag om overføring til regions- nivå .....	69			
<b>10</b>	<b>Familieverntjenestens formål og samfunnsoppdrag .....</b>	<b>72</b>	<b>12</b>	<b>Foreldresamtale og mekling ....</b>	<b>111</b>
10.1	Innledning .....	72	12.1	Innledning .....	111
10.2	Betydningen av familien .....	72	12.2	Bakgrunn for dagens ordning .....	111
10.2.1	Innledning .....	72	12.3	Nærmere om rammene for dagens ordning .....	113
10.2.2	Familien i psykologien og sosiologien .....	73	12.4	Nærmere om differensiering av meklingssakene .....	113
10.2.3	Barns lovfestede rettigheter .....	76	12.5	Hvem har ansvaret for meklings- ordningen og hvem kan mekle ....	115
10.3	Betydningen av trygg oppvekst ....	76	12.6	Tall om mekling i og utenfor familieverntjenesten .....	116
10.4	Familien og staten .....	78	12.7	Evalueringsav meklingsordningen	117
10.5	Familievernet som en fore- byggende tjeneste .....	81	12.8	Ordninger i andre nordiske land ...	118
10.5.1	Generelt om forebygging i familievernet .....	81	12.9	Utvalgets vurderinger .....	119
10.5.2	Utvalgets vurderinger .....	83	12.9.1	Foreldresamtale .....	119
10.6	Oppsummering: Familievernets rolle og oppdrag i samfunnet .....	83	12.9.2	Mekling .....	121
			12.9.3	Styrking av meklingsordningen for å løse egnede saker på lavest mulig nivå .....	122
<b>Del IV</b>	<b>Framtidens familievern .....</b>	<b>85</b>	12.9.4	Eksterne rådgivere/meklere .....	125
<b>11</b>	<b>Oppgaver og innhold i virksomheten .....</b>	<b>87</b>	12.9.5	Ansvar for ordningen .....	127
11.1	Definisjon av oppgaver og mål- grupper .....	87	12.9.6	Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag .....	127
11.2	Kjerneoppgaver .....	88	<b>13</b>	<b>En familieverntjeneste med et likeverdige tilbud .....</b>	<b>128</b>
11.2.1	Dagens definisjon av kjerne- oppgavene .....	88	13.1	Innledning .....	128
11.2.2	Kliniske saker .....	89	13.2	En likeverdige tjeneste – hva er det og hvordan oppnå det? .....	128
11.2.3	Utadrettet virksomhet .....	91	13.2.1	Likeverdighet .....	128
11.3	Andre oppgaver .....	94	13.2.2	Kultursensitiv praksis .....	129

13.2.3	Likeverdige tjenester = tilpasset tjenestetilbud .....	130	<b>15</b>	<b>Organisering, styring og finansiering</b> .....	156
13.3	Kvalitet og likeverdighet i familievernet .....	131	15.1	Forvaltningsnivå .....	156
13.3.1	Brukere og ansatte opplever høy kvalitet .....	131	15.1.1	Bakgrunn .....	156
13.3.2	Alder og kjønn .....	132	15.1.2	Fire forhold av betydning for forvaltningen av tjenesten .....	156
13.3.3	Sivilstatus og yrkesbakgrunn .....	133	15.1.3	Organisering av familievernet .....	158
13.3.4	Familier med LHBTIQ-personer ..	133	15.1.4	Organisering av familievernet på statlig nivå .....	160
13.3.5	Samiske familier og nasjonale minoriteter .....	135	15.1.5	Organisering av familievernet på fylkeskommunalt nivå .....	160
13.3.6	Familier med innvandererbakgrunn .....	136	15.1.6	Organisering av familievernet på kommunalt nivå .....	161
13.3.7	Tilpasning til mangfoldet i befolkningen .....	138	15.1.7	Kombinasjonsmodell .....	162
13.4	Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag .....	139	15.1.8	Utvalgets vurderinger .....	162
<b>14</b>	<b>Tilgjengelighet</b> .....	141	15.2	Organisering og styring .....	164
14.1	Innledning .....	141	15.2.1	Stortinget .....	164
14.2	Geografisk tilgjengelighet .....	141	15.2.2	Regjeringen .....	164
14.2.1	Utgangspunkt .....	141	15.2.3	Direktorat og etat .....	165
14.2.2	Normer for geografisk tilgjengelighet .....	141	15.2.4	Familievernkontorene .....	169
14.2.3	Status for geografisk tilgjengelighet i dagens familieverntjeneste .....	142	15.2.5	Spisskompetansmiljøer og styring av fagutviklingen .....	170
14.2.4	Forslag til tiltak for økt geografisk tilgjengelighet .....	143	15.3	Vurdering og drøfting av organisering og styring .....	173
14.3	Økt tilgjengelighet med digitale virkemidler .....	145	15.3.1	Styringsvirkemidler .....	173
14.3.1	Bruk av digitale virkemidler i tjenesten i dag .....	145	15.3.2	Utekontorer og kontorstørrelsens betydning .....	176
14.3.2	Forslag til bruk av digitale virkemidler for økt tilgjengelighet .....	146	15.3.3	Ledelse på kontornivå .....	177
14.4	Åpningstider og kontaktmuligheter .....	147	15.4	Vurdering og drøfting av finansiering .....	178
14.4.1	Forslag til tiltak for økt tilgjengelighet .....	148	15.4.1	Fortsatt en gratis tjeneste .....	178
14.5	Kjennskap og kunnskap i befolkningen .....	148	15.4.2	Familievernets budsjett .....	178
14.5.1	Innledning .....	148	15.4.3	Styrking av tjenesten gjennom økte midler .....	180
14.5.2	Tiltak for økt kjennskap og kunnskap i befolkningen .....	149	15.5	Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag .....	180
14.6	Kapasitet .....	150	<b>16</b>	<b>Kompetanse og faglig profil</b> .....	182
14.6.1	Innledning .....	150	16.1	Innledning .....	182
14.6.2	Ventetidskrav .....	150	16.2	Kompetansebegrepet .....	182
14.6.3	Brukeres og ansattes vurderinger .....	151	16.3	Fag- og kompetanseutvikling .....	182
14.6.4	Prioriteringer i tjenesten .....	151	16.4	Kompetanse for å sikre likeverdig tjenesteyting .....	183
14.6.5	Utvalgets vurderinger .....	153	16.5	Kompetansesarbeidet i Bufetat .....	183
14.6.6	Tiltak for økt kapasitet .....	154	16.5.1	Tverrfaglig bemanning med høy kompetanse .....	183
14.7	Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag .....	154	16.5.2	Strategi for utvikling av kvalitet i familieverntjenesten .....	184
			16.5.3	Samarbeid med universitet og høyskoler .....	185
			16.5.4	Spisskompetansmiljøene .....	185
			16.5.5	Erfaringer med kompetansemodellen .....	186
			16.5.6	Fagorganisasjoners vurderinger av spisskompetansmiljømodellen .....	187

16.6	Utvalgets vurderinger .....	187	<b>18</b>	<b>Barn og unge i familievernet ...</b>	210
16.6.1	Videreføring av spisskompetanse- miljøer eller en ny kompetanse- modell? .....	187	18.1	Innledning og bakgrunn .....	210
16.6.2	Hensyn som må ivaretas i kompetansearbeidet .....	188	18.2	Utviklingen i synet på barn .....	210
16.6.3	Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag .....	189	18.3	Rettslig grunnlag for å sikre barns medvirkning .....	211
<b>17</b>	<b>Samarbeid med andre tjenester .....</b>	<b>190</b>	18.3.1	Innledning .....	211
17.1	Samarbeid, samordning og samhandling .....	190	18.3.2	Grunnloven .....	211
17.2	Dagens samhandling .....	191	18.3.3	FNs barnekonvensjon .....	212
17.3	Samarbeid med kommunale tjenester .....	192	18.3.4	Barneloven .....	213
17.3.1	Innledning .....	192	18.3.5	Forvaltningsloven .....	213
17.3.2	Kommunalt barnevern (barne- verntjenesten) .....	193	18.3.6	Pasient- og brukerrettighetsloven	214
17.3.3	Familiens hus og andre kommunale tverrfaglige familietjenester .....	194	18.4	Barn i familieverntjenesten i dag ...	214
17.3.4	Helsestasjoner, skolehelse- tjenesten og helsestasjon for ungdom .....	195	18.4.1	Omfang og aktiviteter .....	214
17.3.5	Barnehager, skoler og PPT .....	196	18.5	Utvalgets vurderinger .....	215
17.3.6	Den kommunale helsetjenesten: fastleger, kommunepsykologer, rus, psykiatri .....	196	18.5.1	Barns deltakelse i foreldre- samtale og mekling .....	215
17.3.7	Krisesentre .....	196	18.5.2	Barn som selvstendige brukere av familieverntjenesten .....	218
17.3.8	Sosialtjenesten og NAV .....	196	18.5.3	Om samtykke fra foreldre .....	219
17.4	Samarbeid med andre offentlige tjenester .....	196	18.5.4	Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag .....	221
17.4.1	Innledning .....	196	<b>19</b>	<b>Ideelle aktører i familievernet</b>	223
17.4.2	Statlig barnevern .....	197	19.1	Ideelle tilbydere av familievern- tjenester .....	223
17.4.3	Domstolene .....	197	19.1.1	Innledning og bakgrunn .....	223
17.4.4	Politi og barnehus .....	198	19.1.2	Utvalgets vurderinger og konklusjoner .....	223
17.4.5	Spesialisthelsetjenesten: BUP og DPS .....	198	19.2	EØS-regelverket om offentlig støtte og offentlige anskaffelser ...	224
17.4.6	Regionale kompetanse- og ressurssentre .....	199	19.2.1	Innledning .....	224
17.4.7	Forsvaret og Kriminalomsorgen ..	199	19.2.2	Kort om dagens avtaler .....	224
17.5	Samarbeid med ikke-offentlige tjenester .....	199	19.2.3	Adgang til å videreføre bestående avtaler .....	225
17.5.1	Innledning .....	199	19.2.4	Ny kontrakt ved «vesentlige endringer» i eksisterende avtaler	226
17.5.2	ATV .....	199	19.2.5	Plikt til å konkurransutsette med jevne mellomrom? .....	226
17.5.3	Andre aktører .....	201	19.2.6	Statsstøttereglene .....	227
17.6	Utvalgets vurderinger og forslag ..	201	19.3	Oppsummering av utvalgets vurderinger og konklusjoner .....	228
17.6.1	Innledning .....	201	<b>Del V</b>	<b>Konklusjoner .....</b>	<b>229</b>
17.6.2	Relevante samarbeidspartnere .....	203	<b>20</b>	<b>Sammendrag av utvalgets vurderinger og anbefalinger ....</b>	<b>231</b>
17.6.3	Tiltak for økt samhandling .....	205	20.1	Innledning .....	231
17.6.4	Oppsummering av utvalgets forslag .....	208	20.2	Oppgaver og målgrupper .....	231
			20.3	Mekling og foreldresamtale .....	232
			20.4	Likeverdig tilbud .....	233
			20.5	Tilgjengelighet .....	234
			20.6	Organisering .....	236
			20.7	Kompetanse .....	237
			20.8	Samarbeid med andre tjenester ...	238
			20.9	Barn og unge i familievernet .....	239

20.10	Ideelle aktører i familievernet .....	240	22.3	Merknader til de enkelte bestemmelsene i ny lov om familietjenesten .....	244
20.11	Lovendringer og økonomiske og administrative konsekvenser .....	240	22.4	Merknader til endringer i andre lover .....	248
<b>21</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>242</b>	<b>23</b>	<b>Lovutkast .....</b>	<b>250</b>
<b>22</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene .....</b>	<b>244</b>	23.1	Forslag til ny lov om familietjenesten .....	250
22.1	Innledning .....	244	<b>Referanser .....</b>		<b>255</b>
22.2	Navn på virksomheten og på loven	244			

### **Digitale vedlegg:**

#### **Rapporter bestilt fra eksterne aktører**

VID vitenskapelige høyskole – Den historiske utviklingen av familierapien som fagfelt

VID vitenskapelige høyskole – Dagens utdanningstilbud for familievernet

NTNU Samfunnsforskning – Kvalitet i familievernet, en undersøkelse blant ansatte og ledere i tjenesten

Transportøkonomisk institutt (TØI) – Tilgjengelig familievern, en analyse av geografisk tilgjengelighet

#### **Skriftlige innspill til utvalget**

Fellesorganisasjonen

Mannsforum

Norsk Psykologforening

SOS barnebyer

Stiftelsen Betanien

Hovedorganisasjonen Virke



*Del I*  
*Innledning*





## Kapittel 1

# Utredningens oppbygning

Del I og II inneholder innledende kapitler som danner bakgrunn og gir rammer for den videre utredningen.

I del I *Innledning* gjøres det rede for utvalgets oppnevning og mandat og for utvalgets arbeid. I tillegg drøftes og avklares noen sentrale begrep.

I *kapittel 2* gis en oversikt over utvalgets oppnevning og mandat. Det gjøres rede for utvalgets og sekretariatets sammensetning.

*Kapittel 3* er en presentasjon av utvalgets arbeid. Her gis en oversikt over utvalgets og sekretariatets møter og reiser. I *kapittel 4* gjøres det rede for de eksterne utredningene som utvalget har bestilt og fått levert som grunnlag for arbeidet med utredningen. Avklaringer og definisjoner på begrep som brukes i utredningen, er gitt i *kapittel 5*. Her presiseres det også hvordan utvalget har forstått begrepene i mandatet og brukt disse i sitt arbeid.

Del II *Utvikling i samfunnsmessige forhold* inneholder en gjennomgang av utviklingstrekk i samfunnet. Dette er utviklingstrekk som gir nye rammevilkår, nye muligheter og nye utfordringer for familieverntjenesten. I denne delen av utredningen pekes det på endringer i familiemønstre, befolkningssammensetning, arbeidsmarked og økonomi, samt teknologisk utvikling, som påvirker familieverntjenestens rammevilkår og hvilke behov tjenesten møter.

I *kapittel 6* beskrives familiens utvikling gjennom historien og hvordan familier i dag ser ut.

I *kapittel 7* beskrives dagens foreldre, barn og unge. For foreldrenes del er det hovedsakelig utviklingstrekk i yrkesdeltakelse, arbeidstid og familieøkonomien som beskrives. I dette kapitlet beskrives også, blant annet med utgangspunkt i spørreundersøkelser, hvordan det er å være barn og ungdom i Norge i dag.

I *kapittel 8* pekes det på trekk i samfunnet som følge av den teknologiske utviklingen og som får konsekvenser for familieverntjenesten. Tjenestens arbeid preges av ny teknologi, både ved at tjenestens arbeidsmetoder endres, og ved at behovene til befolkningen tjenesten møter, endres.

I del III *Familieverntjenesten* starter gjennomgangen av selve familieverntjenesten.

*Kapittel 9* er en gjennomgang av familieverntjenestens historie. Tjenesten har en over 60 år lang historie med offentlige og kirkelige kontorer som har eksistert side om side. Tjenestens historie fram til i dag gir bakgrunn for å forstå tjenesten slik den er nå.

I *kapittel 10* undersøkes familieverntjenestens formål, særpreg og samfunnsoppdrag. Familievernets samfunnsmandat er å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien, og styrke gode familierelasjoner og barns oppvekstvilkår. For å forstå begrunnelsen for offentlige familieverntjenester må vi forstå betydningen av familierelasjoner for individet og for samfunnet, og vi må forstå betydningen av en trygg oppvekst.

Del IV heter *Framtidens familievern*. I denne delen beskrives status for tjenesten i dag, utvalgets vurderinger av dagens tjeneste og anbefalinger for framtidens familieverntjeneste. I disse kapitlene går utvalget nærmere inn på hvordan virksomheten drives. Det handler da om kvalitet, hvem som får tilgang til tjenestens tilbud, hvordan tjenesten styres, og hvordan tjenesten samarbeider med andre instanser.

I *kapittel 11* ser utvalget på hva som er familieverntjenestens målgrupper i dag, og hvilke oppgaver som tjenesten har i dag. Utvalget vurderer hvem som bør inkluderes i tjenestens målgrupper i framtiden, og hvilke oppgaver familievernet bør ha ansvar for.

I *kapittel 12* går utvalget nærmere inn på familievernets arbeid med par i samlivsbrudd. Her beskrives meklingsordningen og bakgrunnen for den, og dagens meklingsarbeid i tjenesten. Videre gir utvalget sine vurderinger av meklingsordningen og anbefalinger for framtidens meklingsordning.

Utvalget er i mandatet bedt om å komme med anbefalinger for hvordan familieverntjenesten kan gi et mest mulig likeverdig tilbud. I *kapittel 13* drøfter utvalget hva et likeverdig tilbud er, i hvor stor grad familieverntjenestens tilbud er likever-

dig i dag, og hvordan tjenesten i enda større grad enn i dag kan bli en likeverdig tjeneste.

I *kapittel 14* vurderer utvalget hvordan dagens tilgjengelighet er, hva som eventuelt bør forbedres, og hvilke tiltak som kan bidra til at målet om et tilgjengelig familievern kan nås.

I *kapittel 15* følger utvalgets utredning av forvaltningsnivå for tjenesten og utvalgets anbefalinger for organisering av tjenesten. Videre beskrives og drøftes dagens organisering, styring og finansiering av tjenesten. I *kapittel 16* beskrives tjenestens kompetansearbeid. Utvalget drøfter her kompetansebegrepet, kompetanse- og fagutviklingen i tjenesten og gir sine anbefalinger for bred og god fag- og kompetanseutvikling i familievernet.

I *kapittel 17* vurderer utvalget hvordan oppgaver fordeles mellom familieverntjenesten og andre tjenester. Her beskrives samarbeid med kommunale tjenester, slik som helsestasjoner og barnehager, og samarbeid med andre offentlige tjenester som barnevernet, domstolene og politiet. Utvalget gir sin vurdering av hvordan samarbeid og samhandling med andre aktører kan styrkes og anbefaler noen tiltak for økt samhandling med relevante samarbeidspartnere.

*Kapittel 18* inneholder utvalgets vurderinger og anbefalinger for barn og unge som målgruppe for familieverntjenesten. Etter utvalgets syn er tjenestens tilbud til barn et særskilt viktig tema. Kapitlet beskriver hvordan synet på barnet har utviklet seg over tid, og at barn i dag sees på som aktører med rett til å uttale seg i saker de er berørt av. Videre beskrives barns kontakt med familieverntjenesten i dag. Utvalget vurderer barns deltakelse i foreldresamtale og mekling, barn som selvstendige brukere av familievernet og i hvilke tilfeller barns deltakelse er betinget av foreldrenes samtykke.

I *kapittel 19* svarer utvalget på mandatets oppdrag om ideelle aktører. Utvalget gir sin vurdering av om det bør åpnes for andre ideelle aktører enn dagens kirkelige stiftelser som tjenestetilbydere i familievernet, og utvalget utreder spørsmålet om hvordan styring og organisering av de ideelle familievernkontorene bør innrettes i lys av EØS-regelverket om offentlig støtte og offentlige anskaffelser.

Del V inneholder utvalgets konklusjoner.

I *kapittel 20* gis et sammendrag av utvalgets vurderinger og anbefalinger, og de økonomiske

og administrative konsekvenser som anbefalingene vil gi, beskrives i *kapittel 21*.

*Kapittel 22* inneholder merknader til lovforslaget, og *kapittel 23* inneholder forslag til ny lov om tjenesten.

Et grunnleggende perspektiv i utredningen er at familieverntjenesten, som alle offentlige tjenester i Norge, skal gi et likeverdig tjenestetilbud til hele befolkningen. Likeverdiperspektivet er med i hele utredningen, og særlig i beskrivelsene av dagens familier og kapitlene om likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud. For eksempel peker utvalget på ulikhetene i kvinners og menns tidsbruk, at menn i mindre grad enn kvinner bruker tjenesten i dag, og at familieverntjenesten bør være bevisst på å rekruttere ansatte med minoritetsbakgrunn og gi informasjon på ulike språk. Noen grupper er omtalt mer enn andre, men samme prinsipp gjelder for alle: Alle familier og enkeltpersoner skal få et tilbud tilpasset deres behov. Et likeverdig tilbud innebærer at tjenestene er av god kvalitet, at tjenesten er tilgjengelig, at det er god kapasitet, og at tilbudet er godt tilrettelagt for den enkelte og for ulike grupper. Mens et likhetsideal peker i retning av standardisering av metoder, forutsetter likeverdig tjenesteyting at tilbudene tilpasses ulike menneskers og ulike gruppers behov gjennom individuelle tilpasninger, bruk av faglig skjønn i enkeltsaker, lokale spesialtilbud og variasjon i tjenestetilbudet. Tjenesten skal ha kunnskap om ulike grupper og være sensitiv for at faktorer som kjønn, funksjonshemming, alder, legning, kultur, opprinnelse eller religion kan påvirke hvordan brukeren møter tjenesten. Samtidig er det viktig å huske på at det også er store variasjoner internt i grupper, og det er viktig at mulige forskjeller mellom grupper ikke tillegges for stor vekt. Forskjeller skal respekteres og tas hensyn til, men det bør ikke antas at sosial eller kulturell bakgrunn eller kjønn, legning eller funksjonshemming gir en person bestemte behov. Mangel på kunnskap kan føre til forenklede forestillinger. Forenklingen kan enten gå ut på at man ikke ser de spesielle utfordringene, eller motsatt – at man bare ser det som er forskjellig. Utvalget understreker at alle må møtes som individer, ikke som representanter for ulike grupper. Dette må tjenesten ha med seg når tilbudet skal informeres om og gjøres relevant for befolkningen, og når hver enkelt ansatt møter brukerne.

## Kapittel 2

# Utvalgets oppnevning og mandat

### 2.1 Utvalgets mandat

Familievernutvalget, heretter omtalt som utvalget, ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. mai 2018 og fikk følgende mandat:

#### Bakgrunn for gjennomgangen

Familieverntjenesten utgjør grunnstammen i hjelpetilbudet til familier med samlivs- og relasjonsproblemer, og er en spesialtjeneste som har familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Tjenesten er regulert gjennom Lov om familievernkontorer. Kontorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. Kontorene skal foreta mekling etter ekteskapsloven § 26 og barneloven § 51. Tjenestens tilbud gjelder også aleneforeldre og deres behov for råd og veiledning som foreldre. Tjenesten driver også utadrettet, forebyggende virksomhet om familierelaterte tema.

Familieverntjenesten har eksistert i nærmere 60 år, og har hele tiden bestått av offentlige og kirkelige familievernkontorer. I dag består familieverntjenesten av 39 familievernkontorer, med i alt 69 lokasjoner. 22 av kontorene er statlige, de øvrige er kirkelige stiftelser. 10 av de kirkelige kontorene er organisert i Stiftelsen Kirkens Familievern (SKF). De øvrige 7 er selvstendige stiftelser.

Ved forvaltningsreformen om barnevern og familievern i 2004 (Ot.prp. nr. 9 (2002–2003)) ble forvaltningsansvaret for landets familievernkontorer (og det fylkeskommunale barnevernet) overført fra fylkeskommunen til staten. Dette medførte at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet. Et av siktemålene med å legge fagansvaret til staten, var å planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten på en faglig god måte til beste for brukerne. Det var viktig å få en enhetlig og god forvaltning av hele tjenesten, både de offentlige og kirkelige eide kontorene.

Det har ikke vært foretatt noen helhetlig vurdering av tjenesten etter forvaltningsreformen.

Både samfunnsmessige utviklingstrekk, utviklingen det samlede tjenestetilbudet på familieområdet og de siste års styrking av familieverntjenesten gjør at rammevilkårene for tjenesten er vesentlig endret siden reformen.

I Politisk plattform for en regjering utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre fastslås det at regjeringen vil: «Foreta en helhetlig gjennomgang av familievernet for å styrke tjenesten». I plattformen fastslås det også at regjeringen vil: «Bidra til at tilbudet om mekling ved samlivsbrudd blir bedre tilpasset den enkelte families utfordringer».

I Meld. St. 24 (2015–2016) *Familier – ansvar, frihet og valgmuligheter* er det redegjort for regjeringens satsing på familieverntjenesten, herunder arbeidet med å sikre et mer likeverdig tjenestetilbud nasjonalt. Både i innstillingen til stortingsmeldingen (Innst. 390 S (2015–2016)) og i innstillingen fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017 (Innst. 14 S (2016–2017)) har stortingsflertallet understreket behovet for en helhetlig gjennomgang og evaluering av familieverntjenesten.

Det er videre identifisert flere andre utfordringer i familieverntjenesten og for tjenestens samarbeid med andre aktører, dette utdypes nærmere nedenfor.

#### Nærmere om mandatet

Utvalget skal drøfte dagens organisering, finansiering, oppgaveløsning og lovmessige rammeverk for familieverntjenesten, og utfordringer dette gir. Utvalget skal på dette grunnlaget komme med anbefalinger på følgende områder:

1. Samarbeid og oppgavedeling mellom familievernet og andre relevante offentlige tjenester (statlige og kommunale).
2. Familieverntjenestens framtidige rolle i det forebyggende arbeidet.

3. Hvordan de nye oppgavene familieverntjenesten har fått de senere årene kan ivaretas, samtidig som man sikrer tjenestens kjerneoppgaver og -kompetanse.
4. Hvordan familieverntjenesten kan gi et mest mulig likeverdig tilbud.
5. Hvordan styring og organiseringen av de ideelle familievernkontorene bør innrettes i lys av EØS-regelverket om offentlig støtte og offentlige anskaffelser.
6. Om det bør åpnes for andre ideelle aktører enn dagens kirkelige stiftelser, som tjenestetilbydere i familievernet.
7. Hvordan tjenesten kan gjøres mer tilgjengelig og bedre tilpasset for nye brukergrupper.
8. Hvordan barns rett til å bli hørt og å si sin mening kan ivaretas.
9. Hvordan måloppnåelsen under meklingsordningen kan styrkes og hvordan tilbudet om mekling kan bli bedre tilpasset den enkelte families utfordringer.

Utvalget skal vurdere dagens ressursbruk og kvalitet i tjenesten sett opp mot målene for familieverntjenestens virksomhet. Utvalget skal også vurdere om det er andre forhold enn de ovennevnte som bør utredes.

#### Utdypning av behovet for utredning

##### *1a. Modeller for samarbeid, og grenseflatene mellom familieverntjenesten og kommunale tjenester*

Familieverntjenestens tilbud er på flere områder overlappende med kommunale tilbud. Eksempelvis har mange kommuner etablert Familiens hus der det blant annet tilbys råd og veiledning til foreldre. Samtidig tyder forsøksprosjekter og andre erfaringer på at et tettere samarbeid med kommunene kan gi et bedre samlet tilbud. Blant annet viser et prosjekt, der man prøver ut nye samarbeidsmodeller mellom familieverntjenesten og utvalgte helsestasjoner, positive resultater.

##### *1b. Modeller for samarbeid mellom familieverntjenesten og andre offentlige tjenester*

Familieverntjenesten samarbeider med bl.a. regionale kompetanse- og ressursentre, private tjenester som Alternativ til vold (ATV) og domstolene. Familievernet samarbeider med barnevernet for å styrke foreldreferdigheter og forebygge omsorgsovertakelser. Familievernet skal også gi hjelp til foreldre der barna er under barnevernets omsorg. Også på disse områdene er det et poten-

siale for å bedre det samlede tjenestetilbudet gjennom bedre samarbeid.

##### *2. Familieverntjenestens framtidige rolle i det forebyggende arbeidet på familie- og oppvekstområdet*

Flere potensielle samarbeidspartnere opplever familieverntjenesten som utilgjengelige, lite synlige og, som en konsekvens, lite relevante å samarbeide med. Dette er et sentralt funn i rapporten Forebygging i familievernet som Bufdir har utarbeidet på oppdrag fra BLD. Direktoratet har i rapporten foretatt en gjennomgang av familievernets forebyggende arbeid.

##### *3. Hvordan nye oppgaver kan ivaretas samtidig som man sikrer tjenestens kjerneoppgaver og -kompetanse*

Familievernkontorene har vært inne i en fase med fagutvikling, styrking og utbygging av tjenesten som følge av nye oppgaver og betydelig tilførsel av ressurser de siste årene. Det er også foretatt organisatoriske endringer i tjenesten. Blant annet er det etablert spisskompetansemiljøer og ressursmiljøer på fire prioriterte områder; vold i familien, høy konflikt mellom foreldre etter brudd, forebygging og foreldrestøtte samt støtte til foreldre som er fratatt omsorgen for barna sine. Spisskompetansemiljøene bistår direktoratet med den erfaringsbaserte kunnskapen i utvikling og gjennomføring av fagutviklingsplaner og digitale veiledere på sine områder. Det er behov for å vurdere organiseringen av familievernet sett opp mot tjenestens mål og kjerneoppgaver.

Opgaver som har kommet til eller blitt vesentlig styrket de senere årene er: innsatsen mot vold i nære relasjoner, styrking av tilbudet til familier med høyt konfliktnivå, innsats for å hindre radikaliserings, tilbud til familier med innvandrerbakgrunn og til foreldre til barn som er under barnevernets omsorg. Det er behov for å vurdere hvordan disse oppgavene kan videreutvikles i samarbeid med andre aktører. Samtidig har en samlet Familie- og kulturkomite på Stortinget understreket betydningen av at familievernkontorene skal kunne bruke ressurser på hovedoppgavene, der familievernets egenart knyttet til par- og familiebehandling er viktig, jf. Innst. 14 S (2016–2017).

##### *4. Hvordan familieverntjenesten kan gi et mest mulig likeverdig tilbud*

Riksrevisjonen ga i 2012 merknad knyttet til svakheter i familieverntjenesten og gjennomføringen

av mekling. Et viktig forhold som ble påpekt var at tjenesten ikke hadde et geografisk og nasjonalt likeverdig tilbud. På bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang har det blitt gjennomført tiltak i tjenesten og Riksrevisjonen fastslår i Dokument 1 (2015–2016) at de ikke lenger har vesentlige merknader. Det er likevel behov for å utrede hvordan familieverntjenesten kan videreutvikles for gi et mest mulig likeverdig tilbud i hele landet. Dagens organisering av familievernet i et to-spo- ret system med offentlig og kirkelig eierskap, kan potensielt utfordre målet om et likeverdig tilbud.

#### *5. Hvordan styring og organiseringen av de ideelle familievernkontorene bør innrettes i lys av EØS-regel- verket*

EØS-avtalen gir rammer for statlige tilskudd og anskaffelser, blant annet gjennom regelverket for offentlige anskaffelser og statsstøtte. Det er fore- tatt flere juridiske utredninger om hvilke krav dette stiller til styring og oppfølging av de kirke- lige familievernkontorene. Det er fortsatt gjenstå- ende problemstillinger med hensyn til hvilken innvirkning kravene i EØS-regelverket bør få for den framtidige organiseringen og styringen av familieverntjenesten.

#### *6. Om det bør åpnes for andre ideelle aktører enn dagens kirkelige stiftelser, som tjenestetilbydere i fami- lievernet.*

Familieverntjenesten i Norge har gjennom nær- mere 60 år et to-spo- ret system med offentlig og kirkelig eierskap. Alle kirkelig eide kontorer har driftsavtale med, og blir fullfinansiert av, staten. Offentlige og kirkelig eide kontorens virksomhet drives innenfor samme lovmessige og økono- miske rammer og har de samme kjerneopp- gavene. Dagens organisering gir altså felles over- ordnede rammer for kontorens virksomhet, uav- hengig av eierskap. Norge har utviklet seg til mer flerkulturelt samfunn der befolkningen har mange ulike verdi- og livssyn. I lys av denne utviklingen er det grunn til å vurdere om det bør åpnes for andre ideelle aktører enn dagens kirkelige stiftel- ser, som tjenestetilbydere i familievernet.

#### *7. Hvordan familieverntjenesten tilbud kan utvikles til å favne bredere, når man tar hensyn til det økende mangfoldet i den norske befolkningen*

Familieverntjenesten er et gratis lavterskeltilbud uten krav til henvisning der brukeren selv kan ta direkte kontakt med tjenesten. Det er behov for å

vurdere om dette medfører at ressurssterke bru- kere, som evner å orientere seg om det offentlige hjelpeapparatet, blir overrepresentert blant bru- kerne. Det er en fare for at brukergrupper, som av ulike grunner er skeptiske til å motta offentlig bistand, ikke tar kontakt med tjenesten selv om de har behov for det, gitt dagens praksis for rekrutte- ring av brukere og måten tjenesten er organisert på.

#### *8. Hvordan barns rett til å bli hørt og å si sin mening kan ivaretas på en best mulig måte*

Familieverntjenesten har et ansvar for å sikre at barns rett til å bli hørt og å si sin mening blir iva- retatt i saker som omhandler samlivsbrudd, kon- flikter og mekling. Dette innebærer å snakke med foreldrene om barnets rett til medvirkning og i mange tilfeller å snakke med barnet selv. Stortin- get har de siste årene ved gjentatte anledninger kommet med merknader om barn i mekling, og at barn skal få tilbud om samtale i forbindelse med mekling. Antallet barn som høres i meklings saker har økt de siste årene, men er fremdeles lavt. I 2016 snakket familievernet med nær 10 prosent av alle barn i meklings sakene. Det er store variasjo- ner mellom kontorer og mellom regioner i andel barn som blir hørt under mekling. Bufdir har utar- beidet en opptrappingsplan hvor målet er en økning i andel barn som blir hørt og få en jevnere fordeling på landbasis.

#### *9. Hvordan måloppnåelsen under meklingsordningen kan styrkes og hvordan tilbudet om mekling kan bli bedre tilpasset den enkelte families utfordringer*

I den politiske plattformen fastslås det at regjerin- gen vil: «Bidra til at tilbudet om mekling ved sam- livsbrudd blir bedre tilpasset den enkelte families utfordringer». Utvalget skal vurdere strategier og tiltak for å oppnå denne målsettingen.

Det er skadelig for barn å leve med høyt kon- fliktnivå over tid, og saker som er egnet for det bør løses på et tidlig stadium. Det er et mål at flere foreldre blir enige under mekling ved familievern- kontorene som alternativ til domstolsbehandling. Bufdir arbeider med tiltak for å løse flere saker med høyt konfliktnivå ved familievernkontorene og med utvikling av meklingsordningen, blant annet ved å tilby foreldre et meklingsløp som er tilpasset deres konfliktnivå gjennom differensier- ing ved inntaket til meklingen.

Dagen meklingsordning innebærer at mekling tilbys ved familievernkontorene og i tillegg av eksterne meklere med oppdragsavtaler. Det er

behov for å vurdere om dagens system med bruk av eksterne meklere gir tilstrekkelig sikkerhet for kvaliteten i meklingen og sikrer barns rett til å bli hørt. Det må også vurderes hvordan man skal håndtere situasjoner der meklingssamtalene avdekker behov for ytterligere bistand til familiene.

#### Øvrige rammer for utvalgets arbeid

Utvalget skal vurdere de økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene på kort og lang sikt i samsvar med utredningsinstruksen. Utvalget skal presentere minst ett forslag som kan gjennomføres innenfor uendrede budsjettammer.

Utvalget skal foreslå eventuelle lovendringer som følger av utvalgets tilrådninger.

Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget kan ved behov innhente faglig støtte og innspill fra blant annet ressurs- og kompetansemiljøer. Utvalget kan også bestille utredninger og data i den grad utvalget finner det nødvendig. Utvalget skal innhente erfaringer og synspunkter fra både den statlige og den kirkelig eide delen av familieverntjenesten samt tjenestens brukere og kommunesektoren.

Utvalget skal avgi sin utredning innen 15 måneder fra oppstart.

## **2.2 Utvalgets sammensetning**

---

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Generalsekretær Line Henriette Holten, Fredrikstad, leder
- Professor Berit Berg, Trondheim
- Professor Oddbjørn Bukve, Sogndal
- Professor Tor-Johan Ekeland, Volda
- Advokat Hilde K. Ellingsen, Oslo
- Klinisk sosionom Torgeir Finsås, Harstad
- Seniorforsker Trine Monica Myrvold, Oslo
- Professor Asbjørn Strandbakken, Bergen

Utvalget har hatt et sekretariat bestående av seniorrådgiver Live Husan (leder), og seniorrådgiver Christine Scharff, på fulltid. I tillegg har sekretariatet vært styrket med fagpersoner fra Barne- og familiedepartementet (BFD) og fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i løpet av perioden. Fra BFD: fagrådgiver i Familie- og oppvekstavdelingen Liv Solveig Korsvik og fra Bufdir: spesialrådgiver Reidun Lauvstad.

## Kapittel 3

### Utvalgets arbeid

Utvalget hadde sitt første møte 21. august 2018. Det siste møtet ble avholdt 7. oktober 2019. Til sammen har utvalget hatt fjorten møter, hvorav fem gikk over to dager. Ett av møtene ble avholdt i Ålesund, ett ble avholdt i Tromsø og Karasjok, mens de resterende ble avholdt i Oslo. Utvalget har ved flere anledninger invitert fagpersoner fra familieverntjenesten, forskere og andre eksterne ressurspersoner til å innlede om ulike temaer. Innledere på utvalgsmøter har vært:

- Stig Winsnes, daglig leder ved Familievernkontoret i Sør-Trøndelag
- Trine Eikrem, tidligere leder ved Enerhaugen familievernkontor og nåværende medlem av FamilieForsk- teamet ved Folkehelseinstituttet (FHI)
- Steinar Sunde, psykologspesialist, Familievernkontoret i Molde
- Agnes Andenæs, professor ved Universitetet i Oslo, Psykologisk institutt
- Lena Sendstad og Marte Grevsgard, Tjenestedesignbyrået Eggs design
- Kristin Standal, Kommunenes Sentralforbund (KS)
- Maren Sand Helland og Tonje Holst, Folkehelseinstituttet (FHI)
- Wenche Mobråten, Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir)
- Odd Arne Tjersland, professor i klinisk psykologi ved Universitetet i Oslo
- Inga Bejer Engh (Barneombud) i tillegg til Tone Barlund og Mathias Lia Nordmoen fra Barneombudet
- Haldor Øvreeide, spesialist i klinisk psykologi, Institutt for familie- og relasjonsutvikling
- Jartrud Sofie Frafjord, leder ved Spisskompetansemiljø for samtaler med barn
- Elisabeth Langeland Gracia, Bydel Stovner/ PROKUS
- Margrete Brekke, leder, og Helle Lauritzen, prosjektleder, Familievernkontoret Oslo nord
- Per Andreas Bjørgan, partner i Advokatfirmaet Lund & Co

- Helle Baadsvik, enhetsleder ved Familievernkontorene Drammen-Kongsberg
- Tine Barlien Ramstad, avdelingsleder ved Spisskompetansemiljøet for foreldrestøtte og forebygging

Utvalget arrangerte 29. november 2018 et innspillsmøte hvor ansatte og ledere ved flere familievernkontorer deltok. To avdelingsdirektører i Bufetat og direktøren ved Stiftelsen Kirkens Familievern var til stede. I tillegg deltok enkelte styreledere og styremedlemmer fra de ideelle stiftelsene. Alle ble invitert til å komme med skriftlige og muntlige innspill til utvalgets arbeid.

25. og 26. april 2019 var utvalget i Ålesund og møtte ledere ved familievernkontorene i Ålesund og Namsos og ansatte på familievernkontoret i Ålesund, samt representanter fra Sunnmøre tingrett.

Utvalget reiste 17. og 18. juni 2019 til Tromsø og Karasjok. I Tromsø møtte utvalget ledere og ansatte ved familievernkontoret i Tromsø og spisskompetansemiljøet for samtaler med barn. I Karasjok besøkte utvalget Sametinget, og utvalget møtte ledere og ansatte ved familievernkontoret Indre Finnmark og ved Regionalt samisk kompetansesenter (RESAK).

Sekretariatet reiste 8. april 2019 til Drammen, hvor sekretariatet møtte ledere og ansatte ved Familievernkontorene Drammen-Kongsberg og spisskompetansemiljøet for foreldrestøtte og forebygging.

Sekretariatet reiste 9. mai 2019 til Stavanger, hvor sekretariatet møtte leder og ansatte ved familievernkontoret i Sør-Rogaland og spisskompetansemiljøet for familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertagelse.

Sekretariatet har avholdt møter med de organisasjoner som har tatt kontakt med utvalget. Disse er: Virke ideell og frivillighet, Fellesorganisasjonen (FO), Stiftelsen Betanien Oslo, SOS barnebyer og Mannsforum.

Utvalget har i tillegg mottatt skriftlige innspill fra Norsk Psykologforening.

## Kapittel 4

# Eksterne utredninger

### 4.1 Innledning

---

I løpet av utvalgsarbeidet avdekket utvalget behov for noe ekstern kunnskapsinnhenting. På denne bakgrunn bestilte utvalget fire rapporter fra eksterne miljøer. Oppdragene ble gitt til VID vitenskapelige høyskole, Transportøkonomisk institutt (TØI) og NTNU Samfunnsforskning. Rapportene finnes som digitale vedlegg til utredningen på regjeringen.no.

### 4.2 Den historiske utviklingen av familierapien som fagfelt og dagens utdanningstilbud

---

Utvalget ønsket en samlet oversikt over dagens utdanningstilbud, samt en gjennomgang av den historiske utviklingen av familierapien som fagfelt. VID vitenskapelige høyskole ble tildelt begge oppdragene. VID leverte 30. april 2019 en rapport om utdanninger, spesialiseringer og kurs som er relevante for familierapeuter som arbeider i tjenesten, samt en rapport som gir oversikt og beskrivelse av familierapien som eget fagfelt i Norge historisk og fram til i dag.

### 4.3 Geografisk tilgjengelighet i familieverntjenesten

---

I forbindelse med utvalgets vurdering av tjenestens tilgjengelighet, så utvalget behov for en ana-

lyse av befolkningens tilgang til familieverntjenesten. Utvalget tildelte Transportøkonomisk institutt (TØI) oppdraget med å kartlegge befolkningens tilgang til familievernkontorene. Rapporten ble levert 1. juli 2019. I rapporten presenterer TØI sine funn om befolkningens reisetider til familievernkontorer med bil og kollektivtransport og anbefalinger som kan gi økt geografisk tilgjengelighet til tjenesten.

### 4.4 Kvalitet i familieverntjenesten

---

Som grunnlag for drøftinger og vurderinger mener utvalget det er viktig å innhente erfaringer og synspunkter fra tjenesten selv. Utvalget har gjennom hele arbeidsperioden hatt god kontakt med tjenesten, og hatt stort utbytte av det. Gjennom første del av arbeidet med utredningen så utvalget et behov for mer spesifikk kunnskap på noen områder, blant annet kunnskap om hvordan de ansatte i tjenesten selv vurderer kvalitet i tjenesten og styring av tjenesten. NTNU Samfunnsforskning ble tildelt oppdraget om å utføre undersøkelser for utvalget av kvalitet i tjenesten og styring av tjenesten. Rapporten er skrevet med grunnlag i en kvantitativ del basert på en spørreundersøkelse til de ansatte i tjenesten og en kvalitativ del med separate intervjuer med kontorledere og ansatte. Rapporten ble levert 1. juli 2019.



## Kapittel 5

# Begrepsavklaringer

### 5.1 Familievernet

---

Utvalget bruker begrepene *familievernet* og *familieverntjenesten* vekselvis, som synonymmer. Dette er vanlig både i offentlige dokumenter og i dagligtale. Utvalget anbefaler i utredningen at navnet på tjenesten endres til *familietjenesten*. Dagens navn brukes i utredningen, også når vi omtaler framtidens tjeneste.

### 5.2 Familievern kontra familierådgivning

---

Begrepene *familievern* og *familierådgivning* har i hele familieverntjenestens historie vært brukt om hverandre. Ordet familierådgivning kommer fra det engelske *marriage guidance* og de amerikanske betegnelse *marriage counseling* og *family care*. I Sverige og Finland er begrepet *familjerådgivning* brukt. Dette begrepet kritiseres fordi det kan gi noe uheldige assosiasjoner om metoden som faktisk benyttes innen tjenesten. Det er ikke slik at brukeren presenterer et problem, som familierådgiveren så gir løsningen på.

Familievernbegrepet har også blant annet bakgrunn i det amerikanske *family care*, i tillegg til at det har paralleller fra norsk språkbruk på andre områder, som barnevern og miljøvern. Samtidig er dette en nokså vid og upresis betegnelse, som sier lite om virksomhetens innhold og ingenting om tjenestens metodiske tilnærming. For noen gir *verne*begrepet positive assosiasjoner, mens det for andre gir negative assosiasjoner. Begge begrep har hatt sine forkjempere og kritikere i tjenesten, og i noen tilfeller har kontorer unnlatt å ta stilling og heller valgt å bruke betegnelsen «familiekontor».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Barne- og familiedepartementet, 1991.

### 5.3 Spesialtjeneste

---

Familievernet er en *spesialtjeneste* med familierelaterte problemer som sitt fagfelt. I lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) står det i § 1:

Familievernet er en spesialtjeneste som har familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Familievernkontorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien.

Når familievernet omtales som en spesialtjeneste, innebærer det at tjenesten kjennetegnes ved høy faglig kompetanse på familierelaterte problemer. I Norsk Lovkommentar, note 2 av Alice Kjellevoid (2006) framgår det at:

Familievernet er definert som en egen selvstendig spesialtjeneste innenfor et eget fagområde som har familieproblemer og familierelasjoner som sitt fagfelt. Familievernet er en spesialtjeneste og ikke en helsetjeneste. Når familievernet omtales som en spesialtjeneste skal det innebære at tjenesten kjennetegnes ved høy faglig kompetanse i forhold til familierelaterte problemer.

I Norsk Lovkommentar, note 1 ved Karl Harald Søvig (2015) framgår det at: «Familievernkontorene er i § 1 definert som en «spesialtjeneste», men uten å knytte denne opp til verken helse eller omsorgssektoren». I lovforarbeidene<sup>2</sup> påpekes det at familievernet er en sammensatt og spesiell tjeneste. Et av særtrekkene er at virksomheten har karakter av å være både en førstelinjetjeneste og en andrelinjetjeneste. Førstelinjetjeneste kommer av at tjenesten har en lav terskel fordi brukerne kan henvende seg direkte uten henvisning. Tjenestens høye kompetanse og faglige spesialisering begrunner andrelinjetjenestet. Det påpe-

---

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 6 (1996–97), kapittel 3.1.

kes videre at tjenesten særpreges av at den hovedsakelig er diagnosefri og har karakter av å være en forebyggende hjelptjeneste.

Begrepet spesialtjeneste sier at familievernet verken er en helsetjeneste eller en sosialtjeneste. De sidene ved familievernet som skiller tjenesten fra helsetjenester og sosialtjenester, oppsummeres gjerne under følgende karakteristikker av tjenesten selv:<sup>3</sup>

- Den eneste tjenesten med primært fokus på familierelaterte problemer.
- Vekt på forebyggende virksomhet og behandling på et tidlig stadium.
- Familien selv er viktigste ressurs i behandlingen.
- Paret/familien defineres som klient.
- Ingen diagnostikk, tar på alvor det problemet klienten selv legger fram.
- Blanding av første- og andrelinjetjeneste.

Det finnes andre offentlige tjenester som driver med familierapi og tar utgangspunkt i familien i behandlingsøyemed, men ingen av disse tjenestene definerer paret/familien som klient. Når familievernet møter brukerne, er det ikke individuelle, interne utfordringer tjenesten behandler, men de relasjonelle, systemiske utfordringene. Det finnes private klinikker og institutter som har som sin hovedoppgave å drive med familie- og parterapi. Det er også andre offentlige tjenester som har forebygging som et viktig aspekt ved arbeidet, både innen helsetjenestene og sosialtjenestene, men kurativ/behandlende virksomhet overskygger som regel det forebyggende arbeidet. Mange andre offentlige hjelptjenester har en «reparende» mer enn en «forebyggende» karakter. Når familievernet trekker fram det forebyggende aspektet ved sin tjeneste, er det fordi all familievernvirksomhet kan sies å ha forebyggende effekt, og fordi mye av arbeidet tjenesten utfører, skjer som generell utadrettet virksomhet, ofte i samarbeid med andre instanser som også driver med forebygging, for eksempel helsestasjonene.<sup>4</sup>

Det er et poeng for familievernet å understreke at tjenesten er et lavterskeltilbud, samtidig som den representerer spesialisert kompetanse i familiebehandling. Dette henspiller både på at klientene kan henvende seg med «almennelige» mellommenneskelige problemer, og at publikum kan henvende seg direkte til tjenesten, uten å måtte gå veien om en henvisningsinstans. Ulikt andre tilbud i førstelinjetjenesten er familieverntjenesten

en spesialisert tjeneste. Denne spesialiseringen gjør at tjenesten har karakter av en andrelinjetjeneste.

I retningslinjene fra 1987 sies det at tjenesten også har elementer av en tredje linjetjeneste, fordi den driver konsulentvirksomhet overfor andre helse- og sosialfaglige tjenester.<sup>5</sup> Familieverntjenesten skiller seg også fra en del helsetjenester i førstelinjen ved at tilbudet er gratis.<sup>6</sup>

## 5.4 Brukere

---

Familievernet er verken en helsetjeneste eller en sosialtjeneste, og verken pasienter eller klienter er passende begrep for å beskrive familieverntjenestens brukere. I mangel på bedre alternativer velger utvalget begrepet «brukere» om de som mottar familieverntjenester.

## 5.5 Familie

---

Ordet familie har sine etymologiske røtter i det latinske ordet *familia*, som betyr husstand. Familien betydde opprinnelig (i romerretten) husstand; de som bor i huset sammen.<sup>7</sup>

I dag skiller vi mellom begrepene husstand<sup>8</sup> (husholdning) og familie. Personer som tilhører samme familie, kan også tilhøre samme husholdning. Husholdninger kan og bestå av én eller flere familier. Familier kan også være familier uten å bo i samme hus.

Definisjoner av familier varierer etter i hvilken kontekst og for hvilket formål definisjonen gjøres. I familiestatistikken består en familie av personer som er bosatt i samme bolig, og som er knyttet til hverandre som ektefeller, samboere, registrerte partnere, og/eller som foreldre og ugifte barn (uansett det ugifte barnets alder). Som familie regnes også enkeltpersoner. En familie kan høyst bestå av to påfølgende generasjoner og kun ett par. Dette betyr at personer som er gifte eller samboere og/eller bor sammen med egne barn, ikke kan tilhøre foreldrenes familie. Når personer som tidligere har vært gift, bor sammen med sine foreldre, regnes dette som to familier.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Barne- og familiedepartementet, 1991.

<sup>6</sup> Jonassen, 1997.

<sup>7</sup> Store norske leksikon. <https://snl.no/familie>

<sup>8</sup> Vi regner husstand og husholdning som synonymmer. Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/husholdning>: En husholdning, eller et hushold, er de menneskene som bor i samme bolig. En husholdning kan også bestå av én person som bor for seg selv.

<sup>3</sup> Jonassen, 1997.

<sup>4</sup> Se definisjon av forebyggingsbegrepet i kapittel 5.6.

I en bredere forståelse av familiebegrepet kan familier også sees på som én familie selv om de ikke bor i samme hus; eksempelvis vil dette gjelde for familier hvor barn har samvær med foreldre som de ikke har samme bostedsadresse som.<sup>10</sup>

Retten til familieliv har en sentral og selvstendig plass som menneskerett. FNs internasjonale konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17, FNs barnekonvensjon artikkel 16 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 verner alle om henholdsvis privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Ingen av menneskerettskonvensjonene inneholder noen definisjon eller nærmere redegjørelse for hva som skal regnes som en familie. Hva som anses som en familie varierer mellom ulike stater og kulturer, og hva begrepet *familie* rommer, er i stadig endring. På grunn av de store variasjonene mellom ulike kulturer og endringene i synet på hva som skal anses som en familie, er det ikke mulig å fastslå en gang for alle hva familiebegrepet omfatter.

Familiebegrepet kan defineres subjektivt, som den enheten en person selv opplever som sine nærmeste. For eksempel kan steforeldre og stebarn oppleves som familie eller ikke familie, uavhengig av formell status. Noen vil definere venner som sine nærmeste og kalle dem familie.

I denne utredningen anvendes familiebegrepet om en gruppe personer som er forbundet ved slektskap, gjennom adopsjon og i fosterhjem. Familiebegrepet forbeholdes ikke her grupper med biologiske bånd. Familiebegrepet omfatter tradisjonelle kjernefamilier, men også familier i delte hushold med stefamilier, dine, mine og våre barn. Familier kan være ektepar og samboere med og uten barn, aleneforeldre med barn, samværsforeldre eller familier med likekjønnede par. Også besteforeldre og tidligere samlivspartnere er inkludert i denne familieforståelsen.

## 5.6 Forebygging

Familievernnet omtales ofte som en forebyggende tjeneste. Familievernets forebyggende arbeid omtales ofte på to ulike måter. Én forståelse byg-

ger på synet på hele tjenesten som forebyggende, der alt familievernarbeid, også mekling og klinisk arbeid, anses som forebyggende fordi det kan medføre at relasjonelle problemer enten ikke oppstår, eller at de ikke fester seg eller tiltar. Dermed hindres skader i familiers, barns, foreldres og enkeltpersoners liv. Den andre forståelsen retter blikket mot deler av familievernets virksomhet, det utadrettede og rekrutterende arbeidet. En slik snever definisjon omfatter hovedsakelig kurs og informasjonstiltak, undervisning og veiledning.

Forebygging handler om tiltak der formålet er å hindre eller begrense skade, sykdom eller problemer. Forebygging blir også brukt om det som ofte omtales som tidlig innsats, der fokus er på å gjøre mennesker best mulig i stand til å bedre og bevare ferdigheter som fremmer god helse og omsorgsevne. I dag benyttes ofte begrepene universell, selektiv og indikativ forebygging.

- Universell forebygging er strategier og tiltak som retter seg mot alle, uten å skille mellom grupper og individer.
- Selektiv forebygging er strategier og tiltak som rettes mot risikogrupper eller risikosituasjoner.
- Indikativ forebygging er strategier og tiltak som rettes mot enkeltpersoner hvor risikofaktorer eller konkrete problemer er observert eller opplevd.

Tidligere snakket man gjerne om primær, sekundær og tertiær forebygging. Innholdet er ganske likt. Poenget med en slik tredeling er å tydeliggjøre hvem innsatsen retter seg mot og hva som utløser tiltakene som iverksettes. En tredje måte å dele inn forebyggingsbegrepet på er i individuell, situasjonell og sosial forebygging. Uansett hvilke begrep som benyttes, handler det om å tydeliggjøre innsats som gjelder alle, noen eller en mindre gruppe der det allerede er avdekket utfordringer.

Det er mange utfordringer og paradokser ved forebyggingsarbeid. Når budsjetter skal vedtas og prioriteringer foretas, må akutte utfordringer og allerede oppståtte problemer bevilges midler til. Reparasjoner må foretas, mens forebyggende grep for å forhindre at problemer oppstår, strengt tatt kan vente. Ressurser trekkes mot akuttintervensjoner og reparasjoner.

Forventede innsparingseffekter knyttet til allmennforebyggende tiltak kan være vanskelig å beregne fordi effekten av tiltakene er usikker, ligger langt fram i tid og ofte vil komme på andre sektors budsjettområder. Videre er det også utfordringer knyttet til å begrunne tiltak med

<sup>9</sup> Hauge et al., 1999.

<sup>10</sup> Familiebegrepet ble avgrenset slik i St.meld. nr. 29 (2002–2003): «Familien omfatter ektepar med og uten barn, samboere med og uten barn, homofile partnere med og uten barn, aleneforeldre som bor sammen med barn, samværsforeldre, familier med fosterbarn og enslige, aleneboende. Etter skilsmisser og samlivsbrudd oppstår nye familiekonstellasjoner med særkullsbarn og fellesbarn.».

klare empiriske og forskningsmessige belegg. Effekten av universelle tiltak er vanskelig å måle fordi de ikke er innrettet mot allerede eksisterende problemer – eksempelvis er skader som ikke oppsto, vanskelige å påvise. Gevinster ved mer spesialiserte tiltak kan lettere og hurtigere påvises og dokumenteres, og prioriteres derfor ofte først.

Avveiningen mellom målrettede tiltak mot risikogrupper og brede forebyggende tiltak rettet mot hele befolkningen omtales ofte som forebyggingsparadokset. Gevinsten av tiltak rettet mot grupper med lav risiko, samlet sett, er som regel større enn tiltak rettet mot grupper med høy risiko.<sup>11</sup> Dette forklares med at målgruppen er stor, og at tiltakene derfor vil nå mange. Å hjelpe mange litt kan ha en større forebyggende effekt enn å hjelpe noen få mye. I et langsiktig perspektiv er det vanlig å anta at universell forebygging gir de største effektene. Familievernet driver i dag forebyggende virksomhet på universelt, selektivt og indikativt nivå.

## 5.7 Foreldrestøtte og foreldreveiledning

Disse begrepene brukes litt om hverandre, nærmest som synonymer, men foreldreveiledning og foreldrestøtte rommer ulike typer tiltak. Foreldrestøtte er et videre begrep enn foreldreveiledning. Foreldrestøttebegrepet rommer både foreldreveiledning og annet støttende arbeid fra familievern-tjenesten, helsetjenesten, skole og barnehage, barnevernet, krisesentre, PPT, NAV og politiet. Familievern-tjenestens virksomhet kan defineres som foreldrestøttende i seg selv, enten det er snakk om klinisk tilbud eller mekling eller kurs. Foreldreveiledning er et mer spesifikt begrep som rommer tilbud om rådgivning og informasjon, enten i individuelle samtaler eller i veiledningskurs for foreldre i grupper.

I regjeringens strategi for foreldrestøtte<sup>12</sup> defineres foreldrestøtte slik:

Med foreldrestøtte mener vi alle typer støtte som kan bistå og styrke foreldre i foreldrerollen. Foreldrestøtte varierer i form og innhold, fra støtte fra egen familie og uformelle nettverk, til råd, veiledning og kunnskapsbaserte

programmer i offentlig, frivillig og privat regi. Noen former for foreldrestøtte er rettet mot foreldre flest, mens andre typer foreldrestøtte er rettet mot foreldre med særlige behov. Foreldrestøtte foregår på mange arenaer – i barnehagen og på skolen, ved helsestasjons- og skolehelsetjenesten, i familievernet, i barnevernet, og i fengsel. Foreldrestøtte har som overordnet mål å fremme barnets beste ved å styrke relasjonen mellom foreldre eller mellom foreldre og barn.

Strategien omfatter ikke økonomisk støtte, eksempelvis kontantstøtte, barnetrygd og gratis tannlegetjenester. Offentlig støtte til barnefamilieene er utredet nærmere i NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamilieene*.

## 5.8 Mekling

Mekling kan beskrives som en prosess der partene gjennom assistanse fra en nøytral tredjeperson systematisk arbeider med å avgrense og tydeliggjøre ulike elementer i en konflikt med den hensikt å utvikle handlingsalternativer og vurdere ulike muligheter for å komme fram til konsensus eller en enighet som ivaretar behovene til begge parter.<sup>13</sup> Det tilsvarende engelske begrepet *mediation* kommer av det latinske ordet *medius*, som betyr «i midten». Dette beskriver et vesentlig trekk ved mekling: meklerens oppgave er ikke å løse konflikten, men å plassere seg «i midten» av den og hjelpe partene slik at de selv kan løse den.<sup>14</sup> Internasjonalt omtales mekling ofte som et alternativ til domstol. I familievernsammenheng er det familie- og skilsmissemekling det siktes til når begrepet mekling brukes. Ekteskapsmekling har lange røtter, og formelle ordninger for det har eksistert siden forlikskommisjonene (senere forliksrådene) ble etablert i 1795. I Norge har det etter ekteskapsloven fra 1918 vært obligatorisk med mekling ved skilsmisse. I forbindelse med endringen av ekteskapsloven fra 1993 ble en ny meklingsordning etablert, omtalt som foreldremekling fordi det ikke lenger var ekteskapet og skilsmisse det skulle mekles om, men foreldreskapet og samarbeidet om barna etter samlivsbruddet.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Rose, 1992. Brugh, 2011. Mackenbach et al., 2012.

<sup>12</sup> BLD, 2018.

<sup>13</sup> Folberg & Taylor, 1984.

<sup>14</sup> Ekeland, 2010.

<sup>15</sup> Ekeland, 1994.

## 5.9 Systemisk metode

Familieverntjenestenes grunnleggende faglige utgangspunkt er systemteori og systemisk tenkning.

Systemisk terapi er en psykoterapeutisk retning der grunnantakelsen er at vi alle er del av sosiale grupper og at «helheten er mer enn summen av delene». Overført til familien betyr det at den ikke kan sees bare som en samling enkeltmennesker, men også som et mønster av relasjoner og kommunikasjonsprosesser – familiesystemet. Alle system vil søke mot å skape en viss stabilitet og balanse, og enkeltdeltagernes atferd har en funksjon i opprettholdelse av balansen. Hvis et gruppe-medlem endrer atferd og dermed får en annen rolle i gruppen, vil det påvirke hele gruppen, som vil forsøke å gjenopprette den forstyrrede balansen. I en familie vil det oppstå både ventede og uventede endringer. Når man får barn, eller barna blir tenåringer eller flytter hjemmefra, er eksempel på førstnevnte. Sykdom, arbeidsløshet, ulykker eller skilsmisser, kan være eksempel på sistnevnte. Under begge omstendigheter skaper dette utfordringer for hele familiesystemet, ikke bare for den enkelte. En må tilpasse seg (finne stabilitet) under nye forutsetninger. I slike prosesser kan problemer oppstå, og nye former for tilpasning kan også ha dysfunksjonelle konsekvenser. Symptomer kan være et tegn på det. Ved systemisk terapi vil en være opptatt av å bidra til å endre dysfunksjonelle mønstre av kommunikasjon. Endringer av systemet kan endre medlemmenes innbyrdes roller og atferd, og dermed skape forandringer hos det enkelte medlem. Ved å påvirke familiesystemet kan symptomer hos et enkelt familiemedlem forsvinne. Den dominerende retning innen systemisk psykoterapi er Milanoskolen, grunnlagt av den italienske legen Mara Selvini-Palazzoli (1916–99).<sup>16</sup>

I familievernsammenheng er det den systemiske tenkningens kombinasjon av kontekst- og relasjonsorientering som er sentral. Terapeutene er opptatt av forståelsesrammer og at mennesker handler innenfor virkeligheten slik den er fortolket og gitt mening, både individuelt, sosialt og kulturelt. En mulig objektiv virkelighet er dermed av mindre interesse. Systemisk familierapi handler om å se helheten. Familien er et system. Familien består av relasjoner. Det er denne kombinasjonen

av relasjoner og systemisk kontekst som sees i sammenheng i familierapien.

## 5.10 Styring

Styring handler om å gi retning til hvordan en oppgave skal gjennomføres og løses. Styring kan finne sted ved hjelp av ulike virkemidler. Både organisering, finansiering, informasjon og autoritet kan tas i bruk for å styre en offentlig tjeneste eller løsningen av en bestemt oppgave.<sup>17</sup> En diskusjon av styring reiser derfor mange ulike, men også innbyrdes sammenhengende problemstillinger.

*Organisering* handler om hvordan ansvaret for en tjeneste eller en oppgave skal fordeles. Typiske spørsmål for organiseringen av en offentlig tjeneste vil være hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvaret for tjenesten, hvilke oppgaver tjenesten skal ivareta, og hvordan forholdet til tilgrensende oppgaver og tjenester skal ivaretas. Skal en tjeneste legges til stat, fylke eller kommunenivået? Skal den være en selvstendig tjeneste, eller organiseres sammen med lignende oppgaver? Skal tilsyn og kontroll ivaretas internt, eller av eksterne organ?

*Finansiering* handler om hvordan og på hvilke vilkår tjenesten skal få tilgang til de ressursene som trenges for å gjennomføre oppgavene. Skal tjenesten finansieres gjennom brukerbetaling, via skatteseddelen eller ved en kombinasjon? Skal tjenesten ha stor grad av råderett over bruken av tildelte midler, eller skal disse øremerkes for bestemte deler av virksomheten?

*Informasjon* handler om kunnskapsgrunnlaget for tjenesten. Hvordan kan tjenesten skaffe seg kunnskap og informasjon om det feltet som skal styres, og hvilke kunnskapskrav skal stilles til de som skal stå for en bestemt tjeneste? Standardisering av kunnskapskrav er en vanlig styringsform i offentlig virksomhet.<sup>18</sup> En kan for eksempel kreve en bestemt type utdanning for å praktisere i et yrke, som pedagogisk utdanning for lærere eller juridisk utdanning for dommere. Dette er eksempel på at en standardiserer kunnskapskrav for å sikre kvaliteten på en type tjenester. Familievernet er ikke standardisert gjennom formelle krav om en bestemt type utdanning, men mange av de ansatte har likevel et felles kunnskapsgrunnlag ved at de har samme type videreutdanning i familierapi. Styring gjennom kunn-

<sup>16</sup> Hentet fra [http://denstoredanske.dk/Krop,\\_psyke\\_og\\_sundhed/Psykologi/Psykodynamik,\\_terapiformer\\_og\\_begreber/systemisk\\_terapi](http://denstoredanske.dk/Krop,_psyke_og_sundhed/Psykologi/Psykodynamik,_terapiformer_og_begreber/systemisk_terapi)

<sup>17</sup> Hood & Margetts, 2007.

<sup>18</sup> Freidson, 2001.

skapsgrunnlag handler også om hvordan tjenesten er knyttet til forsknings- og utdanningsmiljøer på fagområdet, slik at en kan bygge på best mulig kunnskap og informasjon i utøvelsen av tjenesten. Skal tjenesten dra vekslers på eksterne kunnskapsmiljøer, eller skal slike miljøer bygges opp internt i tjenesten? Styring gjennom informasjon handler også om hvilken informasjon en tjeneste har tilgang på, både om brukere og relevante samarbeidspartnere. En aktør med en sentral posisjon i et informasjonsnettverk kan bruke denne posisjonen til å utøve makt og kontroll, men også til å utforme mer fleksible og tilpassede tjenester.

*Autoritet* som virkemiddel handler om å kunne fastsette regler, prosedyrer, mål og resultatkrav til en tjeneste, og om muligheten til å gi sanksjoner i tilfelle tjenesten ikke følger de foreskrevne reglene eller når fastsatte mål. Familievern tjenesten har til en viss grad en slik autoritet overfor sine brukere når det gjelder å håndheve lovbestemte krav om meklings. De mest sentrale autoritetsrelasjonene som tjenesten står overfor, er likevel de reglene og kravene som overordnede myndigheter stiller til tjenestens utføring av sine oppgaver. Disse kravene er dels hjemlet i lov og forskrifter, dels i styringsparametere og mål som blir gitt av departement og direktorat.

Et organ eller en leder kan utøve autoritet i kraft av sin formelle posisjon. Men det er en allmenn erfaring at bruk av autoritet kan være et utilstrekkelig virkemiddel, dersom den ikke blir fulgt av tillit og aksept fra det organet eller den personen som blir styrt.<sup>19</sup> Autoritet som ikke blir støttet av legitimitet, leder lett til gjensidig mistillit mellom styrende og styrte.<sup>20</sup>

I tillegg til de nevnte virkemidlene er tillit og legitimitet en viktig side ved styring. Dersom en organisasjon kan bygge opp en tillitskapital gjennom utvikling av fellesskap i holdninger og tilnærming til oppgaven, god kommunikasjon og god praksis, vil en kunne oppnå å styre gjennom frivillig tilpasning og ikke bare gjennom hierarkisk styring, kontroll og sanksjoner.

Det finnes ingen enkle svar på hvilke styringsformer som er de mest egnede. Dette kommer an på både oppgavene og på den situasjonen oppgavene skal løses i. Mange oppgaver er så sammensatte at de ikke lett kan løses gjennom standardiserte regler. I slike tilfeller har offentlig forvaltning ofte basert seg på standardisering gjennom kunnskapskrav til de som utfører oppgavene,

og overlatt den detaljerte utforming av løsningen til de ansattes faglige skjønn. De siste tiårene har derimot vært preget av at offentlig sektor har tatt i bruk nye former for styring gjennom autoritet. Slik styring har tradisjonelt vært preget av regler og prosedyrer som oppgaveløsningen skal følge. Denne regelstyringen har i det siste blitt mer og mer avløst av formaliserte mål- og resultatkrav, mens det blir overlatt til tjenesteutøverne å avgjøre hvordan kravene kan nås med de ressursene som er til rådighet. Dette har også ført til en økende kontrollvirksomhet i offentlig sektor, fordi det blir nødvendig å skaffe informasjon om hvordan en tjeneste lykkes med å oppnå fastsatte mål og resultatkrav.

Disse endringene har også ført med seg nye diskusjoner om hvordan en best kan styre offentlige tjenester. En slik diskusjon handler om på hvilke områder det er hensiktsmessig å styre gjennom mål og resultatkrav. Dersom det ikke lar seg måle på en entydig måte hva som skiller gode og mindre gode resultater på et område, kan det være problematisk å basere styringen på mål og resultatkrav. For eksempel kan det være relevant å vurdere resultatene av kreftbehandling med utgangspunkt i mål på endring i forventede leveår hos pasienter som har fått en behandling, mens det kan være mer utfordrende å finne like presise mål for effektene av parterapi.

Det en ofte ser i organisasjoner der det er vanskelig å tallfeste effekter, er at en går over til å måle innsats og aktiviteter i stedet for resultater. For eksempel kan en måle hvor mange som har fått tilbud om parterapi og hvem som bruker tjenesten. Dette kan være i orden dersom en har klar kunnskap om sammenhengen mellom en innsats eller aktivitet og endelige resultater eller utfall. Men det kan også føre til en såkalt målforskyvning, der organisasjonens fokus blir flyttet fra resultatene til midlene og aktivitetene. Et eksempel er når sykehus tilpasser diagnostisering av pasienter til hvilke diagnoser som er mest lønnsomme i målstyringssystemet, og ikke til hva som er pasientens reelle behov.

Nok et problem som har blitt påpekt i faglitteraturen, er at rapportering på mål og aktiviteter i seg selv medfører kostnader og bruk av ressurser som ellers kunne ha vært brukt direkte i tjenesteproduksjonen. Dersom det oppstår store spenninger mellom styring basert på autoritet i form av mål, resultat og kontroller på den ene siden og styring basert på tjenesteutøvernes faglige kunnskap og skjønn på den andre, kan det også svekke den gjensidige tilliten mellom nivåene i tjenesten. Dette kan skape en ond sirkel, fordi en ledelse

<sup>19</sup> Weber, 1971/1922.

<sup>20</sup> Vedung, Bemelmans-Videc & Rist, 1998.

uten legitimitet i organisasjonen i siste instans ikke kan styre gjennom andre virkemiddel enn bruk av autoritet og sanksjoner.

Slike styringsdilemma som de vi har skissert her, har gjerne blitt diskutert som et valg mellom byråkratisk styring og faglig skjønn. Skal en la profesjonene ha en utstrakt grad av selvstyre, eller må de kontrolleres fra overordnet nivå for at forvaltningen skal fungere best mulig? Dette er en klassisk diskusjon om styring. I de senere årene er det derimot blitt mer vanlig å peke på at både profesjonsstyring og styring gjennom autoritet blir problematisk i et samfunn som blir mer og mer preget av kompleksitet og uklare sammenhenger. For det første er det ikke lenger slik at en offentlig sektor er dominert av en enkelt profesjon som kan utøve en utstrakt grad av selvstyre. Profesjoner med ulike referanserammer og faglig kompetanse må arbeide sammen for å løse sammensatte problemer og samfunnsutfordringer. Dette kan skape konflikter. For det andre fører kompleksiteten i utfordringene til at en for mange tjenester ikke kan styre oppgaveutføringen gjennom detaljerte instruksjoner og regler fra et overordnet organ. Løsning av sammensatte utfordringer krever forståelse av den konkrete situasjonen og mulighet til å tilpasse innsatsen etter den. Der det er komplekse utfordringer som skal løses, må styringen derfor basere seg på gjensidig forståelse og tilpasning mellom involverte aktører. Styring gjennom dialog og nettverk kan i seg selv være krevende, men blir i dagens faglitteratur oppfattet som den mest egnede styringsformen i et samfunn med mange komplekse utfordringer å løse.<sup>21</sup>

Alt i alt kan spørsmålet om hva som er gode styringsformer ikke avgjøres en gang for alle. Det må vurderes ut fra den aktuelle situasjonen og særtrekk ved den tjenesten som det er tale om.

## 5.11 Samarbeid

Utvalget er i mandatet bedt om å komme med anbefalinger når det gjelder samarbeid og oppgavedeling mellom familievernet og andre relevante tjenester. Samarbeid, samhandling og samordning er blitt stadig viktigere begrep i diskusjonen av ulike velferdsordninger. I dagens samfunn blir velferdstiltak levert av mange ulike organisasjoner. Disse organisasjonene er gjerne spesialisert mot ulike typer tjenester, slik at det er en arbeidsdeling mellom dem. Men de kan også overlape

hverandres arbeidsfelt, slik at det kan oppstå uklare ansvarsforhold og behov for integrasjon. Samarbeid, samhandling og samordning er begrep som gjerne brukes for å beskrive slik integrasjon mellom ulike tjenester i komplekse velferdssystemer. De blir ofte brukt om hverandre uten klare skiller mellom begrepene. Dersom vi skal utvikle en klar forståelse av hvilke muligheter som foreligger for å integrere aktører i komplekse velferdssystemer, kan det likevel være tjenlig med en grenseoppgang mellom ulike former for integrasjon og dermed mellom de begrepene som brukes for å karakterisere slik integrasjon.

Vi kan skille mellom to grunnleggende prosesser i organisasjoner. Den ene prosessen er arbeidsdeling, den andre er samordning.<sup>22</sup> Arbeidsdeling innen en organisasjon gjør at de enkelte deltakerne får arbeidsområder som er overkommelige, og dessuten i større eller mindre grad styrbare gjennom standarder, prosedyrer og regler. På den andre siden skaper arbeidsdelingen et behov for samordning, for å sikre at de enkelte delområdene henger sammen med organisasjonens mål og strategier. Vi kan gjenfinne disse to prosessene også når vi beveger oss fra enkeltorganisasjoner til organisatoriske systemer eller felt. I den mest innflytelsesrike diskusjonen av hvordan arbeidsdeling og sammenføring utspiller seg når vi beveger oss fra enkeltorganisasjoner til forhold mellom organisasjoner, blir de to prosessene karakterisert som differensiering og integrasjon.<sup>23</sup> Organisasjoner har en tendens til å utvikle differensiering for å kunne møte varierte omgivelser med ulike krav, og differensieringen skaper i sin tur et behov for å integrere de ulike elementene.

Et forhold som endres når vi flytter interessen fra enkeltorganisasjoner til felt med flere organisasjoner, er formene for integrasjon. Innen en organisasjon har en større muligheter for å bruke en hierarkisk samordning. Overordnede nivå kan ha nødvendige virkemiddel for å styre og instruere underordnede deler av organisasjonen. De kan ha råderett over organisering, prosedyrer, standarder, informasjon, ressurser og sanksjoner. Kort sagt kan de bruke både gulrot og pisk.

Der det er tale om integrasjon mellom selvstendige organisasjoner, eller organisasjonssystemene er så komplekse at det oppstår «løse koblinger»,<sup>24</sup> må den hierarkiske samordningen erstattes med mer frivillige former for integrasjon.

<sup>22</sup> Mintzberg, 1979.

<sup>23</sup> Lawrence & Lorsch, 1967.

<sup>24</sup> Weick, 1979.

<sup>21</sup> Røiseland & Vabo, 2016; Torfing, 2016; Vangen & Huxham, 2010.

		Horisontal integrasjon	
		-	+
Vertikal integrasjon	+	Co-ordination	Co-operation
	-	Contracting	Collaboration

Figur 5.1 Ulike former for integrasjon

Kilde: Axelsson & Axelsson, 2006.

Da er det avgjørende at det finnes en gjensidig forståelse mellom aktørene. Om aktørene ikke har tillit til hverandre eller vilje til gjensidig tilpasning, vil formelle styringsmåter og prosedyrer lett komme til kort.<sup>25</sup> Det kanskje største problemet i komplekse system som helse- og velferdstjenestene, er at systemene fragmenterer til enkeltlement som forfølger sine egne mål, og ikke har øye for helheten i tjenestene.

I et mye brukt rammeverk for å diskutere integrasjonsformer i komplekse velferdssystem blir det skilt mellom vertikal og horisontal integrasjon.<sup>26</sup> Der det finnes høy grad av både horisontal og vertikal integrasjon, er mulighetene best for et tett og godt samarbeid. Dette blir i rammeverket omtalt som samarbeid (co-operation). Et område kan og være dominert av enten vertikal samordning (co-ordination) eller horisontal samhandling (collaboration). Endelig kan vi ha en situasjon der aktørene opererer hver for seg uten løpende integrasjonstiltak, men hvor en forhåndsavtalt kontrakt definerer ansvarsområdet til hver enkelt aktør (contracting).

For å diskutere samarbeid og betingelsene for samarbeid i familiefeltet på en ryddig måte, kan det være tjenlig å skille mellom ulike former for integrasjon. Spesielt gjelder det skillet mellom horisontal og vertikal integrasjon. I utredningens drøfting av denne tematikken reserverer vi derfor begrepet samordning for prosedyrer og ordninger som en overordnet aktør bruker for å styre og gi retning til samarbeid. Det er altså et hierarkisk styringselement i samordning. Begrepet samhandling bruker vi om frivillig integrasjon og gjensidig tilpasning mellom selvstendige aktører, altså horisontal integrasjon. Begrepet samarbeid velger

vi å bruke som et sekkebegrep som omfatter både samordning og samhandling. Der det finnes betingelser for en høy grad av både horisontal og vertikal integrasjon, er mulighetene best for et tett og godt samarbeid. I et slikt samarbeid finner vi gjerne en miks av samordning og samhandling. Vertikal integrasjon forutsetter at en aktør har myndighet over en annen. Der dette ikke er tilfelle, vil avtaler og felles prosedyrer lett forbli papirordninger dersom de ikke blir fulgt opp ved å utvikle betingelsene for horisontal integrasjon. En utvikling av samarbeidet må i slike situasjoner være basert på likeverdighet og gradvis utvikling av tillit gjennom praktisk samhandling.

Samarbeid og samordning mellom tjenester kan skje på systemnivå, på tjenestenivå eller i arbeidet med den enkelte klient. Mens samarbeid innebærer en eller annen form for kontakt mellom enhetene, kan samordning skje ved prosedyrer og ordninger som koordinerer tjenestene. Samarbeid og samordning på systemnivå – samarbeid mellom ulike organisatoriske enheter – kan ta form av ulike typer møter, kurs, avtaler, retningslinjer og prosedyrer. Også koordinerende ordninger nedfelt i styrings- og finansieringssystemer og systemer for informasjonsflyt kan være rettet inn mot det formål å samordne tjenestene. Samarbeid på tjenestenivå foregår i form av dialog og rutiner for informasjonsflyt og henvisninger mellom ulike samarbeidende institusjoner. Samarbeid på klientnivå er knyttet til enkeltklienter, for å sikre en god og hensiktsmessig tjenesteyting mellom de involverte tjenestene. Samarbeid på klientnivå vil for eksempel kunne skje ved møter, dialog, henvisninger, ansvarsgrupper eller individuelle planer.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Bukve & Kvåle, 2014.

<sup>26</sup> Axelsson & Axelsson, 2006.

<sup>27</sup> Myrvold, Møller, Zeiner, Vardheim, Helgesen & Kvinge, 2011.



## 5.12 Kvalitet

---

Utvalget skal vurdere dagens kvalitet i tjenesten sett opp mot målene for familieverntjenestens virksomhet.

Ordet kvalitet knyttes ofte til et produkt eller en tjeneste, og når det brukes i slike sammenhenger, viser kvalitetsbegrepet til helheten av egenskaper ved et produkt eller en tjeneste og dets evne til å tilfredsstille en brukers krav eller behov. I familievernsammenheng vil «god kvalitet» og «kvalitet i tjenestene» først og fremst relateres til hvordan brukernes subjektive opplevelse er av det tilbudet eller de tjenestene de mottar. I kvalitetsbegrepet ligger dermed en forståelse av at innholdet i det tilbudet av tjenester som gis, er i tråd med de forventningene eller behovene brukeren av tjenesten har.<sup>28</sup>

For utvalget vil vurdering av kvalitet i tjenesteytingen også innebære en vurdering av om tilbudet av tjenester har en faglig kvalitet som treffer brukernes behov, og om tjenestetilbudet imøtekommer de kravene som stilles og målene som er satt opp for tjenestens virksomhet, herunder om tjenestens tilbud er tilgjengelig og likeverdig.

## 5.13 Tilgjengelighet

---

Tilgjengelighet er synonymt med tilgang, å være lett tilgjengelig er å være lett å komme til. En tjenestes tilgjengelighet handler om hvem som har adgang til tjenesten, åpningstider, hvor raskt man kan få avtale, geografisk beliggenhet og kommunikasjonsforhold.

For at familieverntjenesten skal oppleves som tilgjengelig, er det avgjørende at tjenesten geografisk er lett å komme til med tanke på faktorer som reisetid, reiseavstand og reisekostnad, og også hvor raskt det går fra man tar kontakt til man får time. Tilgjengelighet bestemmes også av kapasitet og ventetid. Barne- og familiedepartementet har vurdert at inntil to timer reisevei er en rimelig norm ved vurderingen av geografisk tilgjengelighet for dimensjoneringen, og at inntil tre uker er en akseptabel ventetid for mekling.<sup>29</sup> Opplevelsen av tilgjengelighet vil også kunne avhenge av om

<sup>28</sup> Molden, Ulset & Røe, 2019.

<sup>29</sup> I Rundskriv Q-02/2008 utdyper departementet hva som menes med «er geografisk tilgjengelig, uten vesentlig ventetid». I rundskrivet vurderer departementet at inntil to timers reisevei er en rimelig norm ved vurderingen av geografisk tilgjengelighet for dimensjoneringen, og at inntil tre uker er en akseptabel ventetid, fra begjæring om mekling til tilbud om første meklingstime.

kontoret er åpent når brukeren har anledning til å komme, eventuelt også om terapi/mekling er gyldig fraværsgrunn i skolen og i arbeidslivet. Telefontider og mulighet for alternative kommunikasjonsformer som Skype og chat er også av betydning for tilgjengelighet.

I tillegg må befolkningen få informasjon om at tjenesten finnes, og om når og i hvilke situasjoner familievernkontoret kan bistå. Grad av tilgjengelighet avhenger av tilgang til informasjon om tjenestetilbudet.<sup>30</sup> Hvordan informasjon om tjenesten tilflyter den enkelte; om man får høre om den fra familie og kjente, fra fastlegen, gjennom media eller på tjenestens nettside kan også ha betydning for hvilke grupper som bruker tjenesten.

## 5.14 Likeverdig

---

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan familieverntjenesten kan gi et mest mulig likeverdig tilbud. Utvalget legger til grunn en definisjon av likeverdig tilbud som tilsier at tjenestene er av god kvalitet, at tjenesten skal være geografisk tilgjengelig, at det er god kapasitet, samt at tilbudet er like godt tilrettelagt for ulike grupper. For å oppnå likeverdige tjenester må tilbudene tilpasses behovene til den enkelte familie og den enkelte bruker. Likeverdig tjenesteyting krever bruk av faglig skjønn i enkeltsaker, lokale spesialtilbud og variasjon i tjenestetilbudet.

## 5.15 Nye brukergrupper og økende mangfold i befolkningen

---

I mandatet bes utvalget komme med anbefalinger for hvordan tjenesten kan gjøres mer tilgjengelig og bedre tilpasset nye brukergrupper. Det vises til at familieverntjenesten kan utvikles til å favne bredere, når man tar hensyn til det økende mangfoldet i den norske befolkningen. Utvalget vil undersøke om det er slik at bruk av tjenesten varierer med blant annet alder, kjønn og sivilstatus. Behovet for å favne større deler av befolkningen kan gjelde barn, menn, LHBTIQ-personer,<sup>31</sup> personer med innvandrerbakgrunn eller utviklingshem-

<sup>30</sup> Kjellevoid, 2006.

<sup>31</sup> Lesbiske, homofile, bifile, trans-, interkjønn- og queer-personer. Begrepsavklaringer og annet her: Hentet fra [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/lhbtqi/Hvor\\_mange/#heading26417](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/lhbtqi/Hvor_mange/#heading26417)

mede, funksjonshemmede og andre grupper som tjenesten kan være spesielt oppmerksom på.

## 5.16 Verdi- og livssyn

Mandatet viser til at «Norge har utviklet seg til mer flerkulturelt samfunn der befolkningen har mange ulike verdi- og livssyn». «Verdi- og livssyn» er et litt uvanlig begrepspar. Verdisyn kan defineres som et individs grunnleggende oppfatninger om hvordan en ønsker at egen tilværelse, samfunnet og forholdet til andre mennesker skal være, jf. Norsk Monitor.<sup>32</sup> Livssyn betegner ulike oppfatninger av grunnlaget for og meningen med livet og tilværelsen: Et livssyn er synet et menneske har på livet, mennesket, og rett og galt. Det er vanlig å skille mellom religiøse og sekulære livssyn. Religiøse livssyn regner med en eller flere guder, eller i det minste at virkeligheten ikke er begrenset til det vi kan sanse. Men et livssyn behøver ikke være religiøst; sekulære livssyn regner ikke med noe guddommelig. Vi kan si at alle religioner er livssyn, mens et livssyn ikke nødvendigvis må være religiøst.<sup>33</sup> Verdi- og livssyn rommer således både livssyn, religiøs tilknytning, menneskesyn og samfunnssyn.

Religions- og livssynstilhørighet er ikke noe som lett kan tallfestes i beskrivelsen av befolkningen. Det finnes ikke noe register i Norge over personer fordelt etter religion, tro eller livssyn. Dermed kan man ikke vite hvor mange i Norge som er buddhister, muslimer, katolikker og så videre. Det vi kan tallfeste, er antallet medlemmer i tros- og livssynssamfunn som mottar statlig støtte. De aller fleste i Norge er medlemmer i Den norske kirke, men andelen er stadig synkende.<sup>34</sup> Samtidig med at andelen av befolkningen som ikke er med i Den norske kirke, har gått ned, har det skjedd en økning i antallet medlemmer i andre

tros- og livssynssamfunn. Flertallet av de som ikke er medlem i Den norske kirke, er med i kristne trossamfunn.<sup>35</sup> 18 prosent av befolkningen er ikke medlem i noen tros- eller livssynssamfunn.

## 5.17 Definisjoner av vold

Familieverntjenesten arbeider blant annet med sinne- og voldsproblematikk. Hva vi legger i begrepet vold, har variert over tid og mellom kulturer. Vold forstås også ulikt avhengig av om man for eksempel legger et juridisk, sosiologisk, psykologisk, helsemessig og/eller samfunnsøkonomisk perspektiv til grunn.<sup>36</sup> Verdens helseorganisasjon, WHO, definerer vold som «forsettlig bruk av, eller trussel om, fysisk makt eller tvang, rettet mot en selv, andre enkeltpersoner, eller en gruppe. For å regnes som vold må handlingen resultere i, eller ha høy sannsynlighet for å resultere i død, fysisk eller psykisk skade, eller mangelfull utvikling.» WHOs voldsdefinisjon omfatter seksuelle og psykologiske overgrep, og mangel på handling; omsorgssvikt.<sup>37</sup>

En mye brukt definisjon, både i Norge og internasjonalt, er Per Isdals: «Vold er enhver handling rettet mot en annen person, som gjennom at denne handlingen skader, smerter, skremmer eller krenker, får den personen til å gjøre noe mot sin vilje eller slutte å gjøre noe den vil.»<sup>38</sup>

### 5.17.1 Vold i nære relasjoner

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 282 om mishandling i nære relasjoner «straffes den som ved trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser, alvorlig eller gjentatt mishandler sin nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer, sin eller nåværende eller tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedsti-

<sup>32</sup> Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/kampanjer/kunnskapsbanken/dokumenter/hellevik\\_norske\\_verdier.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/kampanjer/kunnskapsbanken/dokumenter/hellevik_norske_verdier.pdf)

<sup>33</sup> Hentet fra <https://www.hlsenteret.no/kunnskapsbasen/livssyn/religion-og-livssyn/religion-og-livssyn/artikkel.html>

<sup>34</sup> Den norske kirke er landets største tros- og livssynssamfunn. 3 724 857 av befolkningen, tilsvarende 70 prosent, var medlemmer og tilhørige per utgangen av 2018. Den norske kirke har to ulike kategorier av tilknytninger. Medlemmer er døpt, mens tilhørige har enten en mor eller en far som er medlem i kirken. Disse har staten bestemt at skal være «tilhørende» Den norske kirke. De forsvinner ut av medlemsregisteret når de blir 18 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Den norske kirke. Hentet fra <https://kirken.no/nb-NO/om-kirken/bakgrunn/om-kirkestatistikk/>

<sup>35</sup> Ved utgangen av 2018 var 354 951 (7 prosent) medlemmer registrert i kristne trossamfunn, og 300 285 (6 prosent) i andre tros- og livssynssamfunn. Kilde: SSB.

<sup>36</sup> Thoresen & Hjemdal (red.), 2014.

<sup>37</sup> WHO, 2002. Hentet fra: <https://www.who.int/violenceprevention/approach/definition/en/>

<sup>38</sup> Nasjonal veiviser ved vold og overgrep. Hentet fra <https://dinutvei.no/om-vold/241-definisjoner-av-vold>. Veiviseren driftes av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. En redaksjonell stab ved NKVTS samarbeider med spesialister på fagfeltet om innhold og svarer på spørsmål. Veiviseren er etablert av NKVTS i samarbeid med de Regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), Krisesenterskretariatet og Norske Kvinners Sanitetsforening (N.K.S.).

gende linje, sin slektning i rett oppstigende linje, noen i sin husstand, eller noen i sin omsorg».

Det vil si at nære relasjoner også omfatter søsken, barn, foreldre, besteforeldre og barnebarn.

Fram til 2006 ble bestemmelsen om mishandling, jf. straffeloven av 1902 § 219, knyttet til mishandling av ektefeller, barn eller andre i husstanden. I 2015, ved implementeringen av ny straffelov, fikk bestemmelsen overskriften «mishandling i nære relasjoner», men det innebar ingen realitetsendring utover at den øvre strafferammen ble hevet fra 3 til 6 år.<sup>39</sup>

Mange ønsker å utvide begrepet til å inkludere også storfamilie, kjærestereelasjoner og bofelleskap, og også til andre sosiale relasjoner som verken er familie eller fremmede. Eksempler er langvarige omsorgs- og pleiereelasjoner og nære vennskapsbånd.<sup>40</sup>

### 5.17.2 Ulike former for vold

Det finnes mange former for vold. Denne listen er ikke gjensidig utelukkende og den er ikke uttømmende, men en oversikt over de vanligste formene for vold. Ulike former for vold kan både gripe over i hverandre og opptre samtidig i et voldelig forhold.

- Fysisk vold: All vold som innebærer fysisk kontakt – spark, slag, lugging, biting, kloring, fastholding, risting, dytting, kvelertak. Innespering og isolasjon er også former for fysisk vold.
- Psykisk vold: Bruk av ord og stemme som truer, skader, krenker eller kontrollerer andre. Å nedvurdere, være likegyldig til og ydmyke andre er også former for psykisk vold. Eksempler er: «Jeg skal drepe deg», «du er ikke verdt noe», «du er så stygg og feit at ingen kan være glad i deg».
- Materiell vold: Knusing, ødeleggelse og kasting av gjenstander, slag i vegger og dører og liknende.
- Seksuell vold: Alle former for seksuelle krenkelser. Eksempler er: Handlinger eller forsøk på handlinger som innebærer fysisk kontakt som berøring, beføling, slikking, suging, masturbasjon, samleieliknende handlinger, samleie og voldtekt, og handlinger eller forsøk på handlinger uten fysisk kontakt som seksualisert tilsnakk, blotting, fotografering, filming, kikkning og fremvisning av pornografi.

- Økonomisk vold: Kontroll over andres økonomi; den ene partneren nektes å ha kontroll over egen eller felles økonomi.
- Latent vold: Vold som «ligger i lufta», en spesiell stemning før eller etter en voldsepisode.
- Vold i oppdragelsesøyemed: Fysisk og psykisk avstraffelse som en del av oppdragelsen for å endre atferden til barn og unge.
- Strukturell vold: En form for vold hvor sosiale strukturer eller sosiale institusjoner skader mennesker gjennom å forhindre at deres grunnleggende behov oppfylles.
- Digital vold: Trusler og trakassering via meldinger, overvåking og kontroll via mobiltelefon eller sosiale medier, eller stygge meldinger postet på nett. Innbefatter også trusler, trakassering og seksuelle overgrep som følge av kontakt etablert på nett.<sup>41</sup>

Vold i nære relasjoner er et svært komplekst fagområde. Volden spenner fra den mest alvorlige, som drap og systematisk mishandling av partner og barn, begått av svært psykisk skadde mennesker, til mildere former som enkeltepisoder begått av utøvere som har mange ressurser, og som raskt klarer å nyttiggjøre seg den hjelpen som tilbys dem.

Vi vet i dag at voldsutøvere er både menn og kvinner, selv om menn begår det meste av de grovere formene for vold. Selve voldsbegrepet, og det som begrepet prøver å fange, har blitt sterkt differensiert faglig de siste årene. I tråd med en samfunnsutvikling med økt kompleksitet, hvor flere skiller seg og etablerer seg i nye forhold, med mine, dine og våre barn, hvor det er flere likekjønnede par med barn, og hvor flere innbyggere, ofte med traumatiske erfaringer, kommer fra andre land med ulike måter å organisere familieliv på, oppstår nye og sammensatte utfordringer også i arbeid med vold. Volden har fått flere navn, og omfatter flere hjelpeutfordringer enn tidligere: Kvinnelige voldsutøvere, mannlige voldsutsatte, barn som selv utvikler voldsatferd mot søsken og foreldre, og vold i likekjønnede parforhold. Vi snakker om intim terrorisme og kontrollvold, og om seksuelle overgrep som ofte er en del av familievolden. Parallelt med den fysiske volden ser vi også tydeligere at rusproblemer, psykiske lidelser, tilknytningsforstyrrelser, nevrobiologiske skader, komplekse traumer og liten evne til mentalisering vektlegges som delforklaringer av volden. De

<sup>39</sup> Kilde: Ot.prp. nr. 22 (2008–2009).

<sup>40</sup> Hentet fra <https://dinutvei.no/om-vold/241-definisjoner-av-vold>

<sup>41</sup> Hentet fra <https://dinutvei.no/om-vold/244-ulike-former-for-vold>

siste årene har flere også blitt mer bevisst på hvordan forskjeller, eller strukturell avmakt på et samfunnsnivå, kan påvirke omfang av vold; fattigdom, arbeidsløshet, flukt- og traumeerfaringer, minoritetsstatus med mer.<sup>42</sup>

### 5.18 Ideelle

Utvalget er i mandatet bedt om å gjøre vurderinger knyttet til «ideelle aktører» i familievernet. De ideelle familievernkantorene omtales også som «kirkelige kontorer» fordi de er eller har vært eid av kirkelige organer/stiftelser. Dette er «ideelle» kontorer fordi de er eid av stiftelser som er ideelle virksomheter.

I Norge har vi ikke noen juridisk kategori for ideelle virksomheter slik de har i en del andre land. Det finnes ikke en lovfestet og enhetlig definisjon av hva som utgjør en ideell virksomhet.

Begrepet som brukes om disse virksomhetene, er ideelle organisasjoner, og i regjeringens veileder for offentlige anskaffelser<sup>43</sup> heter det at disse er virksomheter som skiller seg fra kommersielle virksomheter ved at de ikke har profitt som formål, eventuelt at overskudd utelukkende benyttes til å drifte og tilby humanistiske og sosiale tjenester til allmennheten eller spesielle grupper.

Definisjonen av ideelle organisasjoner som brukes i denne veilederen for kjøp av helse- og sosialtjenester, sammenfaller i stor grad med definisjonen av ideelle organisasjoner i John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Study, som har utviklet den mest anerkjente definisjonen av ideelle virksomheter. Denne definisjonen består av fem punkter og er tilpasset norske forhold slik:<sup>44</sup>

- *Organisert.* Aktiviteten er varig og regelmessig for eksempel ved at organisasjonen har møter, medlemskap og prosedyrer for beslutningstaking som deltakerne oppfatter som legitime. Dette inkluderer også uformell aktivitet, det spiller ingen rolle om organisasjonsformen er formelt vedtatt eller representerer en lovfestet kategori.
- *Privat.* Organisasjonen er ikke formelt underlagt offentlig styring, selv om den kan motta betydelige inntekter fra det offentlige.

- *Videreforder ikke fortjeneste.* Organisasjonen har ikke primært et kommersielt fokus, og deler ikke ut fortjeneste til direktører, aksjeeiere, medlemmer eller andre. Overskudd må brukes i tråd med organisasjonens hovedformål.
- *Selvstyrt.* Organisasjonen har en styringsstruktur, kan nedlegges på eget initiativ og står ansvarlig for sine aktiviteter.
- *Frivillig.* Medlemskap eller deltakelse er ikke lovpålagt eller obligatorisk.

Det overordnede poenget i forståelsen av hva som utgjør en ideell aktør, er at disse ikke har profitt som motiv, men heller har en virksomhetsidé som går ut på å fremme andre velferdsgoder for samfunnet. Hvilke type goder dette er, kan variere, da det er de ideelle selv som utformer sin virksomhetsidé og rekrutterer til innsats med basis i denne ideen.<sup>45</sup> Det er dette som skiller ideelle aktører fra andre private aktører. Det som skiller ideelle aktører fra offentlige aktører, er at virksomheten er privat og selvstyrt.

I regjeringens (Nærings- og fiskeridepartementet) generelle veileder som beskriver adgangen og rammene for å reservere offentlige anskaffelser av helse- og sosialtjenester for ideelle leverandører, er det departementets oppfatning at hva som utgjør en ideell virksomhet, må vurderes konkret, ut fra formålet med virksomheten og bruken av et eventuelt overskudd fra denne.<sup>46</sup> Nærings- og fiskeridepartementet hadde et forslag ute på høring til forskriftsbestemmelse om adgangen til å reservere anskaffelser av helse- og sosialtjenester for ideelle organisasjoner (høringsfrist 23. november 2018). Her foreslår departementet følgende definisjon av hva som utgjør en ideell organisasjon i anskaffelsesregelverkets forstand:

Departementet foreslår at ideelle organisasjoner etter anskaffelsesregelverket skal forstås som organisasjoner som arbeider utelukkende for et sosialt formål for felleskapets beste og som reinvesterer eventuelt overskudd tilbake til organisasjonens formål.<sup>47</sup>

Forskriften er foreløpig ikke endret.

<sup>42</sup> Enerhaugen familievernkontor, 2016.

<sup>43</sup> <https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/helse-og-sosialtjenester>

<sup>44</sup> Trætteberg & Sivesind, 2015.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veiledning-om-hvordan-oppdragsgiver-kan-vurdere-om-det-er-adgang-til-a-reservere-konkurranser-om-anskaffelser-av-helse-og-sosialtjenester-for-ideelle-leverandorer/id2582864/>

<sup>47</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/324724635bbb4e99b811887a83ca71b6/horingsnotat.pdf>

## *Del II*

*Utvikling i samfunnsmessige forhold:  
Nye rammevilkår, nye muligheter  
og nye utfordringer*



## Kapittel 6

# Familien i samfunnet

Familieverntjenestens rammevilkår er vesentlig endret siden tjenestens framvekst på 1950- og 60-tallet. Den norske befolkningen lever i familierelasjoner som er annerledes enn tidligere. Familien betyr fortsatt mye for mange, men den har en annen funksjon og er mer mangfoldig enn tidligere. Vi ser at det blir stadig flere samboere, mens antall par som gifter seg, er stabilt. Andelen som er gift, blir derfor stadig mindre. Antall skilsmisser økte kraftig på 1970-, og 80-tallet, men antallet har vært nokså stabilt på 2000-tallet. Familiene er mer sammensatte, med mine, dine og våre barn, og ofte også mine, dine og våre barnebarn. De aller fleste barn har to forsørgere, men mange har også enslige foreldre. Stadig flere får bare ett eller to barn, det blir færre søsken. Samtidig øker den gjennomsnittlige levealderen, og det blir stadig flere besteforeldre. Befolkningsendringene med en økende andel eldre og en synkende andel barn gjenspeiles og på familienivå; gjennomsnittsparet har i dag flere foreldre enn barn, og små barn har som regel flere besteforeldre enn søsken. Befolkningen er mer mangfoldig, og mange familier lever med to eller tre kulturer.

De siste årene er det skjedd store omveltninger i familiers dagligliv i Norge. Det har vært betydelige forandringer i foreldres tidsbruk ute og hjemme de siste tiårene. Foreldre er mer likestilte, og ofte har to foreldre to heltidsjobber i tillegg til ansvar for barn og hjem. Kvinner er mer likestilte og arbeider mer utenfor hjemmet, men tjener fortsatt mindre, arbeider mer deltid og gjør mest husarbeid. Menn tar et stadig større ansvar på hjemmebane, og det legges stadig større vekt på far-barn-relasjonen. Foreldrerollen er preget av større bevissthet og oppmerksomhet, men kanskje også mer usikkerhet enn tidligere. Det er mer oppmerksomhet rundt vel fungerende parrelasjoner og god kommunikasjon i par og familier og mellom barn. Norge har opplevd en betydelig økonomisk vekst de siste 20 årene. Denne veksten har kommet mange til gode. Det er imidlertid forskjeller mellom grupper på hvor stor veksten har vært, og noen grupper har hatt en sva-

kere vekst de siste årene. De sosiale ulikhetene er økende.

Barn og unge har en annen hverdag og en annen posisjon og rolle enn tidligere. De lyttes til og tas med på råd. Samfunnet er bevisst egenverdien av en god barndom, og det at barndommen er viktig som et grunnlag for resten av livet. Barn og unge har det i det store og hele bra, men opplever også mye press og stress. Med ny teknologi endres arbeidslivet og familievernets arbeidsmetoder, og det blir nye utfordringer å håndtere for familiene. Mange familier preges av høyt aktivitetsnivå og den såkalte tidsklemma. Sosiale medier og smarttelefoner har endret hverdagen og hvordan vi kommuniserer med hverandre. Dagens familier og barn og unge har en ny digital hverdag med smarttelefoner, nettbrett, sosiale medier og nettspill som for mange preger familielivet, relasjoner og hverdagen i stor grad. Mange familier bruker mye tid og krefter på konflikter rundt regulering av nettbruk, aldersgrenser og mobil- og spilletid, og mye tid og oppmerksomhet rettet mot skjermer, både for voksne, barn og ungdom.

I tråd med en samfunnsutvikling med økt kompleksitet oppstår nye og sammensatte utfordringer også i familievernets arbeid. Familievernsakene blir stadig mer komplekse og tidkrevende og omfatter ofte flere hjelpeutfordringer enn tidligere. Alle disse endringene som beskrives i del II er utviklingstrekk som må tas med inn i vurderingene av dagens og framtidens familieverntjeneste.

### 6.1 Historiske momenter – fortid og framtid

Det finnes mange utgangspunkt for å beskrive og forstå familien gjennom historien. Det har vært vanlig å akseptere menneskeartens overlevelse som hovedsvaret på hvorfor familien ble universell. Barnet har fra fødselen årelange omsorgsbehov foran seg og er totalt avhengig av beskyttelse og hjelp de første leveårene. Også senere

fram mot ungdomsalder, selv om barnet gradvis blir stadig mer selvstendig og selvhjulpent, er det behov for beskyttelse. I så vel stammesamfunn som bysamfunn skjedde denne veksten og utviklingen innenfor rammene av familie, slekt og klan.

I nesten tusen år, fra bronsealderen til 1900-tallet, var familien en primærhusholdning og den dominerende rammen for familiedannelse i vårt samfunn. I dette samfunnet var familien et arbeidsfelleskap i tillegg til den dominerende arena for utvikling av nære relasjoner. Deretter ble familiebildet endret som følge av den moderne samfunnsutviklingen. I industrisamfunnet oppsto et skille mellom familie og arbeid. Husholdningene gikk gradvis fra å være storfamilier til kjernefamilier, særlig i byene. Med framveksten av industrisamfunnet kom dannelsen av arbeiderbevegelsen og en kamp for likestilling mellom kjønnene. Dette medvirket sterkt til å endre så vel livet i familien som forholdet mellom familie og stat. Den aller viktigste faktoren var kvinnes inntog i yrkeslivet på 1960-tallet. Kvinners økonomiske uavhengighet økte. Det gjorde også skilsmissetallene.

De store omveltningene i familiemønstre som har funnet sted i hele den vestlige verden i løpet av de siste femti årene, har vært kjennetegnet ved at familier får færre barn enn før. Mens samlet fruktbarhetstall i Norge i 1970 var på 2,5 barn per kvinne, var gjennomsnittet 1,6 barn per kvinne i 2018. Dette er det laveste tallet som er målt i Norge.<sup>1</sup> Sammenlignet med i 1970 inngår folk i dag ekteskap og får barn senere. Andelen gifte i befolkningen har i den samme perioden gått ned, samtidig som samboerskap har blitt en vanligere samlivsform. Ekteskaps- og samlivsbrudd har økt over tid, men antallet skilsmisser har fra begynnelsen av 90-tallet ligget stabilt. Flere danner nye og utvidede familier med mine, dine og våre barn, og kvinners og menns livsløp blir likere.

Fram til midten av 80-tallet økte befolkningen fordi det var flere fødsler enn dødsfall. I ettertid har innvandring og fødselsoverskudd vekslet som hovedårsak til befolkningsvekst. Norge har blitt et flerkulturelt samfunn; i 2019 utgjør andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre nesten 18 prosent av totalbefolkningen.<sup>2</sup>

Økt levealder og aldring av store fødselskull har gitt en eldre befolkning, og balansen mellom

barn og eldre har endret seg betydelig.<sup>3</sup> Mens det i 1970 var under halvparten så mange eldre over 65 år sammenlignet med barn (0–18 år), viser framskrivninger at det i 2030 vil være omtrent like mange eldre som barn. Befolkningsendringene med en økende andel eldre og en synkende andel barn gjenspeiles også på familienivå; gjennomsnittsparet har i dag flere foreldre enn barn, og små barn har som regel flere besteforeldre enn søsken. Hele 40 prosent av norske 10–12 åringer har alle fire besteforeldre i live. Varigheten av relasjonen mellom foreldre og barn har økt betydelig. Endrede kjønnsroller har også påvirket besteforeldrerollen ved at bestefedre er mer deltagende i barnebarns liv sammenlignet med tidligere tider.<sup>4</sup>

Undersøkelser viser at tiden besteforeldre bruker på pass av barnebarn, har vært økende over tid. Den økende graden av involvering av besteforeldre gjelder også for nordeuropeiske land hvor barnehagedekning og andre offentlige ordninger som kontantstøtte er mer utbygd enn i mange andre land.<sup>5</sup> En studie som involverte mer enn 1500 barn, viste at barn med besteforeldre som involverer seg i livene deres, har høyere nivå av velvære sammenlignet med andre barn, og at mer tid med besteforeldre ga færre emosjonelle problemer og mindre atferdsproblemer hos barna.<sup>6</sup> I studien framkommer det også at besteforeldre kan bli viktige fortrolige for barn når barn opplever at foreldrene skilles, og mange unge ønsker fortsatt kontakt med besteforeldre etter skilsmisse selv om foreldrene motsetter seg det.<sup>7</sup>

Tradisjonelt er det kjernefamilien bestående av mor, far og mindreårige barn som er gitt mest oppmerksomhet i så vel forskning som politikk. De samfunnsmessige endringene utfordrer til endring og tilpassing i familiemønstre. Det er bred enighet i Norge i dag om at familiebegrepet må knyttes til mer enn kjernefamilien. Aksept og respekt for ulike familie- og samlivsformer har økt i de senere årene, og dette oppfattes som en grunnleggende verdi i seg selv. Allerede i 2003 ble familiebegrepet avgrenset slik i St.meld. nr. 29 (2002–2003) *Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap*:

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). 04232: Samlet fruktbarhetstall, kvinner (F) 1968 - 2018 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/04232>

<sup>2</sup> Hentet fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>

<sup>3</sup> Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/vi-blir-flere-og-yngre-av-okt-innvandring>

<sup>4</sup> Buchanan & Rotkirch, 2016.

<sup>5</sup> Glaser, Price, Montserrat, di Gess & Tinker, 2013.

<sup>6</sup> Buchanan & Flouri, 2007.

<sup>7</sup> Ibid.



Familien omfatter ektepar med og uten barn, samboere med og uten barn, homofile partnere med og uten barn, aleneforeldre som bor sammen med barn, samværsforeldre, familier med fosterbarn og enslige, aleneboende. Etter skilsmisser og samlivsbrudd oppstår nye familiekonstellasjoner med særkullsbarn og fellesbarn.

Norge er blitt et mangfoldig samfunn med mange ulike samlivsformer og ulike familieopprinnelser. Noen inkluderer også nære venner i sin forståelse av familien. Oppfatningen av hva som er familie og familiemedlemmer, og hva som ligger i de ulike familierollene, har endret seg vesentlig over tid, jf. kapittel 5 Begrepsavklaringer.

Familieverntjenesten møter andre familier og andre utfordringer i dag enn for ti, tjue, tretti, førti og femti år siden. I dette kapitlet skal vi se nærmere på endringer i familiemønstre og familieliv, som igjen endrer rammevilkårene og befolkningen som familieverntjenesten møter.

## 6.2 Samliv og samlivsbrudd

### 6.2.1 Innledning

Nye samlivsmønstre har mer enn mye annet preget våre familiemønstre. Figur 6.1 viser utviklingen i antall ekteskap, skilsmisser og fødte utenfor ekteskap fra 1960-tallet og fram til i dag.

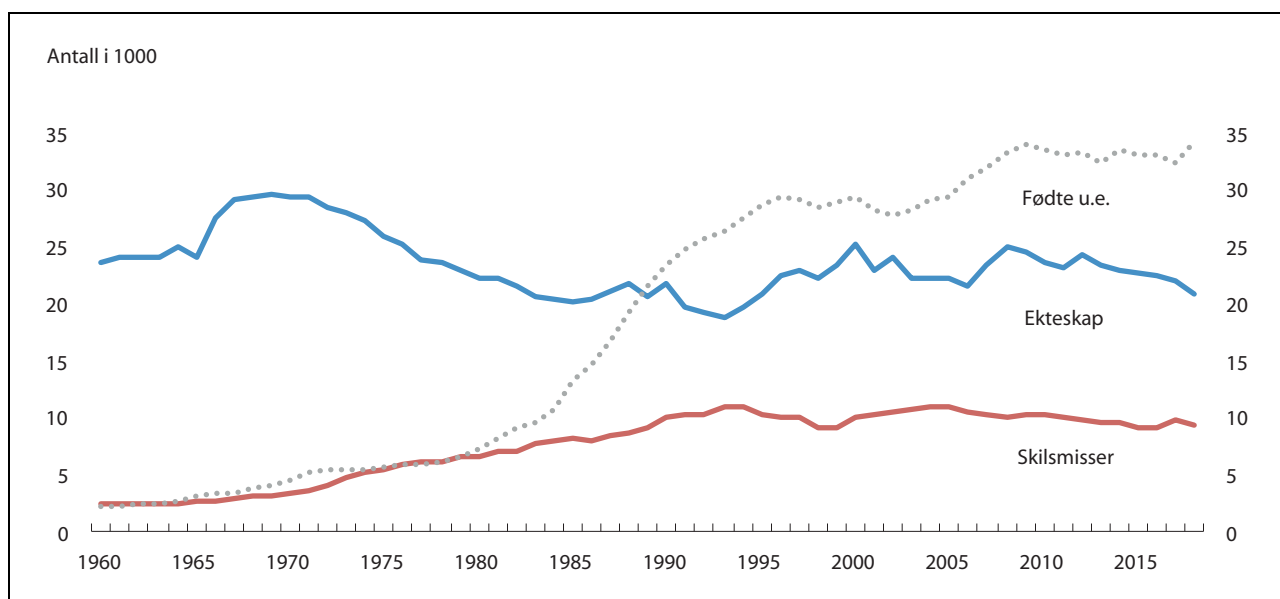
Antall årlige inngåtte ekteskap varierer fra å være på topp i slutten av 1960-årene da de store etterkrigskullene giftet seg, til en jevn reduksjon mot bunnåret 1993. Til tross for at folketallet har økt, var antall inngåtte ekteskap i 2018 på 21 000<sup>8</sup> og er i dag på samme nivå som på slutten av 80-tallet/begynnelsen av 90-tallet.

Nedgangen i andelen gifte, sammenlignet med 1960-tallet, skyldes ikke bare at flere skiller seg og at flere bor alene, men også at en økende andel velger samboerskap. Andelen barn født av foreldre som ikke er gift, har økt over tid og da særlig siden midten av 1980-årene. Denne utviklingen har fortsatt inn i vårt århundre: av de barna som ble født i 2018, var 46 prosent født av samboende foreldre, 42 prosent av gifte og 12 prosent av enslige.<sup>9</sup> Sammenlignet med på 60- og 70-tallet, da veksten i barn født utenfor ekteskapet gjenspeilet at flere barn ikke bodde med barnets far, var veksten fra rundt midten av 1980-årene knyttet til at flere barn ble født i samboerskap.

Mens tall og statistikk sier noe om endringer i type samliv i befolkningen, kan kvalitative studier gi innsikt i hvordan ulike grupper tenker om betydningen av parforhold, ekteskap og barne-

<sup>8</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). 09659: Inngåtte ekteskap (K). 1966–2018 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09659>

<sup>9</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). 05527: Levendefødte, med samboerforeldre, i prosent av alle levendefødte i samliv (F) 2002–2018 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/05527>



Figur 6.1 Årlig antall ekteskap, skilsmisser og fødte utenfor ekteskap. 1960 – 2018

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Historisk statistikk 1994. Befolkningsstatistikk; tabell 09659 Inngåtte ekteskap (K) 1966–2018, tabell 05525 Levendefødte, etter mors samlivsstatus (F) 2002–2018 og tabell 05692 Skilsmisser, etter ekteskapets varighet. Skilsmisser mellom ulike kjønn 1952–2018. Fra 2009 omfatter tallene for ekteskap og skilsmisser både ulike og like kjønn.

fødsler. En norsk undersøkelse finner at betydningen av parforholdet har endret seg fra å være definert rundt ekteskap til å være definert rundt det å ha barn, selv om det ikke lenger er noen norm om at man bør være gift før en får barn.<sup>10</sup> Og selv om samboerskap hittil har vært mest populært blant personer med lavere utdanning og inntekt,<sup>11</sup> er det tegn som tyder på at særlig samboerpar med felles barn har blitt mer like gifte par med barn når det gjelder sosioøkonomiske kjennetegn.<sup>12</sup>

De fleste barn bor i dag med begge sine foreldre. Ifølge tall fra SSB bor nesten ni av ti barn sammen med begge foreldrene i det første leveåret. Andelen synker gradvis med økende alder, og per 1. januar 2019 bodde 63 prosent av alle 17-åringer med begge foreldre.<sup>13</sup> Det vil si at omlag 30 prosent av alle barn opplever samlivsbrudd mellom foreldrene, mens nesten 10 prosent av alle barn bor med den ene av foreldrene hele oppveksten.

Figur 6.1 viser at antall skilsmisser per år fra begynnelsen av 90-tallet har ligget nokså stabilt. I 2018 var det 9 500 skilsmisser. Det finnes i dag ingen offisiell publisert statistikk over samlivsbrudd blant samboerne i Norge, men forskning på feltet viser at samboere går oftere fra hverandre enn gifte.<sup>14</sup> Det kan være flere seleksjonsmekanismer inn i ekteskapet, som kan bidra til at bruddhyppighet blant gifte er lavere enn blant samboere. Årsaken kan være at samboerskap for mange par er en form for «prøveekteskap», som bare blir omgjort til et ekteskap hvis partneren viser seg å være «den rette». I tillegg kan den formelle forpliktelsen og sosiale markeringen av et ekteskap gjøre terskelen for skilsmisse høyere enn for brudd av samboerskap, og dermed bidra til at det blir færre brudd blant gifte.<sup>15</sup> Statistikken viser imidlertid at par med felles barn er mindre tilbøyelig til å flytte fra hverandre enn barnløse par.<sup>16</sup>

### 6.2.2 Barns samvær med foreldre etter samlivsbrudd

Også når det gjelder barns samvær med foreldre etter samlivsbrudd, har det skjedd endringer som

<sup>10</sup> Lappegård & Noack, 2015.

<sup>11</sup> Kravdal, 1999.

<sup>12</sup> Skrede, Seierstad & Wiik, 2011.

<sup>13</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). 06204: Barn 0–17 år, etter antall foreldre i familien, foreldrenes samlivsform, hjemmeboende søsken og barnets alder 2001–2019 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/06204>

<sup>14</sup> Lyngstad & Jalovaara, 2010.

<sup>15</sup> Dommermuth, Hart, Lappegård, Rønsen & Wiik, 2015.

<sup>16</sup> Wiik, Bernhardt & Noack, 2009.

#### Boks 6.1 Familievernets arbeid og kurstilbud knyttet til forebygging av samlivsbrudd og hjelp til fortsatt foreldresamarbeid

Forebyggende tjenester som parkurs og kliniske samtaler på et tidlig stadium, før konflikt har utviklet seg og festet seg, er en viktig del av familievern tjenestens arbeid.

Familievernet arbeider forebyggende blant annet ved besøk på helsestasjoner/barnehager og i forbindelse med overgang fra barnehage til skole og i kontakt med kommunale tjenester. Familievernkontorene rapporterer om at mange unge par tar kontakt med tjenesten for par- og familieterapi etter å ha fått informasjon om familievernets tilbud ved besøk ute.

Familievernet tilbyr ulike tilpassede kurs til familier. Det tilbys samlivskurs for par, kurs for førstegangsførelse, foreldreveiledning/ICDP, kurs for foreldre med utfordrende og konfliktfylt foreldresamarbeid og også andre kurs for å styrke foreldreskapet.

preger dagens familier og familievernets arbeid. Selv om nesten ett av fire barn er registrert bosatt hos den ene forelderen, er det mest vanlig at barn som ikke bor sammen med begge foreldrene samtidig likevel har kontakt med begge foreldrene. Mange praktiserer også delt bosted.<sup>17</sup>

I løpet av de to siste tiårene har det vært en sterk økning i bruk av delt bosted for barn av foreldre som bor hver for seg. I 2012 oppga om lag 25 prosent av foreldrene at de praktiserte delt bosted for barna, mot 10 prosent i 2004.<sup>18</sup> I de norske undersøkelsene er det flere som oppgir at samværsforelderen har minst ti dagers månedlig samvær med barnet, enn dem som oppgir at de har delt bosted. Men også med en slik bredere definisjon ser vi en økning i andelen med «delt bosted». Andelen med en ordning der barnet bor fast hos mor, har gått ned, mens andelen der barnet bor

<sup>17</sup> I Norge har begrepet delt bosted et juridisk innhold, og i prinsippet kan ikke barnet ha delt bosted i juridisk forstand uten at det tilbringer nøyaktig halvparten av tiden hos hver av foreldrene. I internasjonale undersøkelser om samvær og bidrag/bosted regner forskere det som delt bosted dersom barna bor minst 35–65 prosent med hver forelder, se blant annet Nielsen, 2014.

<sup>18</sup> Lyngstad, Kitterød & Nymoen, 2014.

fast hos far, har holdt seg stabilt lav. En lignende utvikling ser man i andre land.

Kjønnslikestilte foreldrepraksis før brudd har blitt identifisert som et suksesskriterium for at far tar del i omsorgen etter samlivsbrudd, delvis fordi mødre i mer likestilte parforhold i større grad har tillit til fedre som omsorgsgiver, og derfor er tilbøyelig til å fortsette med delt foreldrepraksis også etter brudd.<sup>19</sup> Trolig har det også betydning at gifte og samboende fedre er mer involvert i barneomsorgen enn før, slik at «lik deling» etter brudd betraktes som mer selvsagt enn tidligere.<sup>20</sup>

Undersøkelser viser at kvaliteten på foreldresamarbeidet er av større betydning for hvilke avtaler om samvær som inngås, enn foreldrenes utdanningsnivå. Kvaliteten på samarbeidet handler om foreldrenes evne til å koordinere sin foreldrerolle, kommunikasjon og enighet og om støtte foreldrene imellom. Når kvaliteten på samarbeidet er god, viser forskningen at fedre tilbringer mer tid med barna sine etter brudd, sammenlignet med når kvaliteten på samarbeidet er dårlig.<sup>21</sup>

Kvaliteten på foreldresamarbeidet etter et brudd blir ansett som en nøkkelfaktor for hvordan barn håndterer brudd mellom foreldrene. Foreldre som lykkes best med foreldresamarbeidet, er de som etablerer nye roller, som klarer å skille mellom sitt tidligere kjærlighetsforhold og foreldresamarbeidet etter bruddet, som begge har en atferd som demper konflikten dem imellom, og som kommuniserer på en «nøytral» måte der barnet er i fokus.

### 6.2.3 Enslige foreldre

Siden 2000-tallet har det vært en økning i antallet store barn som bor med enslig mor eller enslig far. Av barn som bor med enslig forsørger, er det mest vanlig at store barn (6–17 år) bor hos en enslig forelder.

Enslige foreldre har i snitt et noe lavere utdanningsnivå enn gjennomsnittet i befolkningen. En undersøkelse fra 2016 viste at av foreldre som bodde hver for seg med minst ett felles barn under 18 år, hadde 72 prosent av fedrene og 61 prosent av mødrene ungdomsskole eller videregående skole, og 18 prosent av fedrene og 32 prosent av mødrene hadde universitets- eller høyskoleutdanning på mellom ett og fire år. Om lag 7 prosent av fedrene og 5 prosent av mødrene hadde lang universitetsutdanning (fem år eller mer).<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Kitterød & Wiik, 2017.

<sup>20</sup> Westphal, Poortman & van der Lippe, 2014.

<sup>21</sup> Kitterød & Lyngstad, 2014.

### Boks 6.2 «Fortsatt foreldre – for godt nok foreldresamarbeid»

Mange foreldre sliter med samarbeidet med den andre forelderen, uavhengig av om det har gått kort eller lang tid siden samlivsbruddet. Familievernet og enkelte kommuner tilbyr kurs for foreldre med råd og veiledning om hvordan de kan få til et bedre foreldresamarbeid til det beste for barna. Kurset innebærer refleksjon rundt rollen som forelder. Foreldre bevisstgjøres sine roller som samarbeidspartnere og lærer om hvordan de kan løse konflikter på en konstruktiv måte.

Foreldres brudd og skilsmisse påvirker foreldrenes behov for ekstra hjelp fra besteforeldre. Særlig gjelder dette for enslige foreldre. Tidligere undersøkelser viser at mange besteforeldre som har barnebarn med enslige foreldre, hjelper barnebarna med lekser, deltar på foreldremøter osv. I disse familiene er normen om at «besteforeldre ikke skal utfordre forelderens oppdragerrolle» svakere, og besteforeldrene kan gis en større rolle som en «erstatningsforelder».<sup>23</sup>

Med unntak av studier av ensliges foreldres økonomiske situasjon<sup>24</sup> finnes det lite oppdatert kunnskap om enslige foreldre. I den grad det har vært forsket på denne gruppen, har det vært på samværsformer og delt bosted.

### 6.2.4 Samlivsbrudd i andre og tredje generasjon

Mange av dages foreldre som ikke bor med den andre forelderen, har selv opplevd samlivsbrudd hos egne foreldre. En norsk undersøkelse viste at risikoen for skilsmisse dersom en av ektefellene hadde skilte foreldre, var dobbelt så høy som for et ektepar hvor begge hadde gifte foreldre. Dersom begge ektefellene hadde skilte foreldre, var risikoen tredobbelt så høy.<sup>25</sup>

For dages skilsmisseforeldre som selv har vært skilsmissebarn, er det naturlig å ta i bruk

<sup>22</sup> Kitterød, Lidén, Lyngstad & Wiik, 2016.

<sup>23</sup> Tan, Buchanan, Flouri, Attar-Schwartz & Griggs, 2010.

<sup>24</sup> I forbindelse med barnebidragsreformen 2003 ble det gjennomført studier av enslige foreldre og deres økonomiske situasjon. Kilde NOU 2017: 6, se kapittel 5.8.3.

<sup>25</sup> Størksen, Gjessing, Moum, Røysamb & Tambs, 2008.

### Boks 6.3 Mekler som veileder og normskaper

Bakgrunnen for at det i 1993 ble innført en obligatorisk meklingsordning for ektefeller med barn under 16 år, var dels en sterk økning i skilsmisseandelen i befolkningen, endringer i kjønnsroller, hvor fedre i økende grad tok del i omsorgsoppgaver, samt mer kunnskap og større forståelse for den risiko som barn utsettes for ved samlivsbrudd og konflikter mellom foreldrene. Ordningen med obligatorisk meklingsordning ble fra 2007 utvidet til også å gjelde for samboende foreldre.

Det formelle målet med meklingsordningen er å hjelpe foreldrene til å inngå avtale om hvordan de vil organisere bosted og samvær med barna. Mekleren skal gjøre foreldrene kjent med meklingsordningen og målet med meklingsordningen. Mekleren skal gi foreldre informasjon om aktuelle regler i barneloven og annet relevant regelverk.

Mekleren skal informere og bevisstgjøre foreldrene om hvordan barnets interesser og behov best kan ivaretas, slik at tiden etter bruddet ikke skal bli vanskeligere for barna enn nødvendig. Mekleren skal hjelpe foreldrene med spørsmål som:

- hvor barnet skal bo
- organisering av og samarbeid om barnets hverdag
- samvær på ukedager, i helger og i ferier
- hvordan barnet skal opprettholde kontakten med slekt og familiens venner
- hvilken rolle nye partnere skal ha
- innholdet i samværsavtale og muligheter for endringer i denne

Kilde: Brosjyre/veiledning: Mekling for foreldre, BLD 2008.

egne erfaringer i hvordan de utøver foreldreskapet etter bruddet. Det kan dreie seg om konkrete ting som bosted og regler, men også om samværsformer. I en norsk studie av oppvekst i to hjem beskrev informantene ønsker for egne barn basert på egne erfaringer med oppvekst i to hjem.<sup>26</sup> En av informantene beskrev hvordan hun selv som barn opplevde det som stressende å ha ansvaret for å pakke med seg alle tingene da hun vekslet mellom de to hjemmene. Hun ønsket at

sønnene i minst mulig grad skulle oppleve delt bosted som belastende, og hun og eksmannen forsøkte derfor å legge til rette ved å ta ansvar for pakking av det som skulle flyttes mellom hjemmene. En annen forelder beskrev hvordan det for ham var viktig at datteren hadde et eget rom med egne ting, noe han selv savnet hos sin far. Etter som datteren på grunn av geografiske avstander stort sett var hos ham i ferier, var det og viktig for ham ikke å kjøpe datterens gunst ved å legge opp til mye stas og moro under samværet, og dette var noe han ønsket å gjøre annerledes enn sin egen far.

## 6.3 Familier i dag

### 6.3.1 Innledning

Etter å ha sett på endringer i familiemønstre og familieliv følger en nærmere beskrivelse av dagens familier.

I Norge vokser de fleste barn opp med begge biologiske foreldre. Andelen barn som bor sammen med begge foreldrene, har holdt seg nokså stabil siden årtusenskiftet. Om en går lengre tilbake i tid, har andelen barn som bor med begge foreldrene, gått ned.<sup>27</sup>

Mange familier lever også i delte hushold med stefamilier, mine, dine og våre barn. I disse familiene knyttes mennesker ofte sammen som familie uavhengig av biologiske bånd.

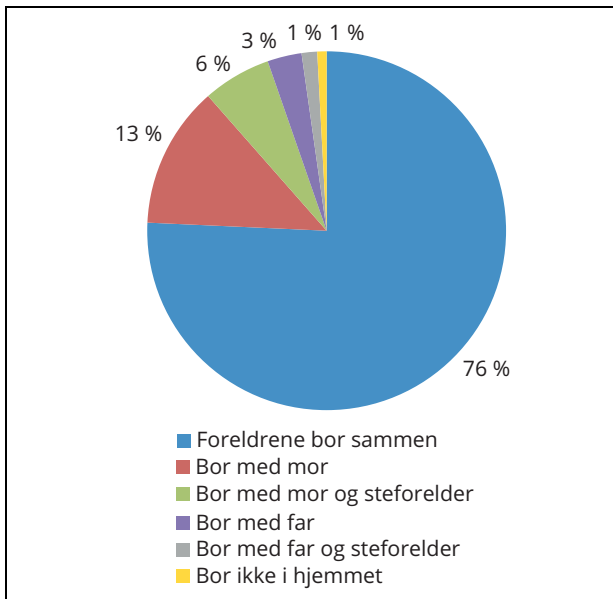
Litt mer enn åtte av ti barnefamilier har ett eller to barn, men det er også en betydelig andel av barna som bor i en familie med tre eller flere barn. Ett av tre barn bor i en slik familie, selv om disse familiene bare utgjør 16 prosent av alle barnefamilier. I om lag 45 prosent av barnefamiliene er det bare ett barn, men samtidig er det slik at bare 20 prosent av barna bor i en ettbarnsfamilie.<sup>28</sup>

Per 1. januar 2019 var 1 122 500 barn registrert bosatt i Norge. For barn i alle aldre under 18 år bor i dag 76 prosent (850 000) av barn i alderen 0–17 år sammen med både mor og far, jf. Figur 6.2. Rundt 23 prosent (263 100) av totalt 1 122 500 barn er registrert bosatt med bare én av foreldrene, og litt over 80 prosent av barna som bor med bare én forelder, er registrert bosatt sammen

<sup>27</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). 06241: Barn 0–17 år, etter antall hjemmeboende søsken og foreldre og foreldrenes samlivsform 2001–2019 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/06241>

<sup>28</sup> Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/slik-er-norske-barnefamilier>

<sup>26</sup> Kummen, 2010.



Figur 6.2 Barn 0–17 år, etter hvem de bor sammen med. 2019. Prosent

I figuren er det ikke skilt mellom barn som bor sammen med gifte og samboende foreldre. Det skyldes at den offisielle statistikken om samboerskap er basert på intervjudata og av den grunn ikke er sammenlignbar med statistikken om inngåtte ekteskap som er basert på registerdata.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. (2019). 06241: *Barn 0–17 år, etter antall hjemmeboende søsken og foreldre og foreldrenes samlivsform 2001–2019* [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/06241>

med mor. Nesten 9 500 barn, det vil si cirka 1 prosent av alle bosatte barn, bodde i fosterhjem.

### 6.3.2 Kjernefamilier, familier med én forelder og stefamilier

Familiestatistikken viser at syv av ti familier er kjernefamilier.<sup>29</sup> En kjernefamilie er i SSBs statistikk definert som en familie med et gift eller samboende par og minst ett barn, der alle de hjemmeboende barna er parets felles barn. Dette er en snever definisjon, og familiebegrepet må i dag knyttes til mer enn dette kjernefamiliebegrepet. I en av ti familier er det minst ett særkullsbarn,<sup>30</sup> og i familiene med særkullsbarn er det samboerparene som dominerer. To av ti familier er familier med en enslig forelder.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Særkullsbarn, barn som en person har med en annen enn sin nåværende partner (ektefelle, samboer eller kjæreste). Store norske leksikon: <https://snl.no/særkullsbarn>  
En familie med særkullsbarn er en familie med et gift eller samboende par der minst ett av de hjemmeboende barna ikke er felles. Det vil si at den ene eller begge i paret har ett hjemmeboende barn fra et tidligere forhold.

Etter samlivsbrudd er det vanlig at begge foreldre beholder omfattende kontakt med barna gjennom samværsordninger og ferier. Det er fortsatt vanligst at barn bor ett sted (hos bostedsforelder, oftest mor), men det er som nevnt en økning i antall foreldre som har delt bosted for barna, ved at barna bor tilnærmet like mye hos hver av foreldrene.<sup>31</sup>

Når foreldre etablerer seg i nye samboerforhold eller ekteskap, dannes stefamilier hvor barn må forholde seg til steforeldre og i mange tilfeller nye halvsøsken eller stesøsken på begge sider. Selv om steforeldre i utgangspunktet ikke har en formell rolle eller myndighet overfor stebarn, kan en steforelder få foreldreansvar og/eller samvær dersom barnets forelder dør.<sup>32</sup>

De ulike familietyperne som barnefamilie inngår i, varierer etter landsdel. Størst andel kjernefamilier finner vi i Oslo og Akershus, samt i Rogaland og Sogn og Fjordane, hvor litt over 70 prosent av barnefamilie faller inn under denne kategorien.<sup>33</sup> Det er størst andel familier med særkullsbarn i de tre nordligste fylkene, men også Trøndelag har en stor andel. Klart størst andel familier med én forelder finner vi i Finnmark.<sup>34</sup> Også størrelsen på barnefamilie varierer mellom ulike deler av landet. Andelen familier med ett barn er størst i Finnmark, etterfulgt av Oslo hvor tett oppunder halvparten av familiene har ett barn.

Blant alle disse familiene av ulike typer finnes det familier med innvandrerbakgrunn og familier som er samiske eller som tilhører en nasjonal minoritet. Noen familier har adoptivbarn eller fosterbarn, noen har funksjonshemmede barn eller voksne, og noen familier har barn som har blitt til ved hjelp av assistert befruktning. I noen familier har barn to likekjønnede foreldre. Beskrivelser av familiene nedenfor sier noe om kjennetegn som kommer i tillegg til det å inngå i en kjernefamilie, i en familie med én forelder eller i en stefamilie.

### 6.3.3 Familier med innvandrerbakgrunn

Familier med innvandrer- eller annen minoritetsbakgrunn har de samme utfordringene som andre familier i samliv og foreldreskap, men kan ha særlige utfordringer knyttet til språk, kultur, migrasjon, traumer og lite kjennskap til eller utfordringer med det norske samfunnet. Kultursensitivitet

<sup>31</sup> Lyngstad et al., 2014, side 9.

<sup>32</sup> Se barneloven §§ 45 og 63 fjerde ledd.

<sup>33</sup> Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/slik-er-norske-barnefamilier>

<sup>34</sup> Ibid.

er viktig i møte med innvandrerbefolkningen som har andre kjennetegn, blant annet ved at kjernefamilier/storfamilier er vanligere.

Innvandrerbefolkningen er svært sammensatt – både med hensyn til etnisitet, religion og historie. Dette gjør det vanskelig å snakke om innvandrere som én gruppe eller kategori. De har alle et annet opprinnelsesland enn Norge, og de har kommet til Norge på ulike tidspunkt, men ut over dette er det store innbyrdes forskjeller. Når innvandrerbefolkningen er mer enn tidoblet på en generasjon,<sup>35</sup> innebærer dette at mange har bodd kort tid i Norge. Dette gjelder både arbeidsinnvandrere, familiegjennforente og flyktninger. Det betyr at mange har språklige utfordringer, og de har begrenset kunnskap om norsk kultur og samfunnsliv. Mange har svake sosiale nettverk fordi de lever langt unna familie og venner i opprinnelseslandet, og fordi det tar tid å etablere nye nettverk.<sup>36</sup>

Tall fra SSB viser at innvandrerbefolkningen ved inngangen til 2019 består av 765 000 innvandrere. Av disse har 230 000 kommet til Norge som flyktninger. Innvandrere i Norge kommer fra 221 land.

Norskfødte med innvandrerforeldre utgjør nesten 180 000 personer ved inngangen til 2019. Som andel av befolkningen har 18 prosent innvandrerbakgrunn eller er etterkommere av innvandrere. Familiegjennforening og arbeidsinnvandring er de viktigste innvandringsårsakene. Innvandringen fra det tidligere Øst-Europa økte kraftig i forbindelse med EU-utvidelsen i 2004, og Polen og Litauen er de landene som har flest innvandrere i Norge i dag; 100 000 fra Polen og rundt 40 000 fra Litauen. Den forrige store arbeidsinnvandringsperioden var på 1970-tallet. Pakistanere var den første store gruppen arbeidsinnvandrere til Norge i nyere tid. I dag bor det nesten 40 000 med pakistansk bakgrunn i Norge, hvor om lag halvparten er etterkommere. Til sammenligning utgjør innvandring fra våre naboland til sammen rundt 50 000. Innvandrere fra Filippinene og Thailand, hvor en stor andel har kommet til Norge gjennom familiegjennforening med norske borgere, er nesten like mange som i den den pakistanske innvandrergruppen.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> SSB, 2019.

<sup>36</sup> Valenta, 2008.

<sup>37</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). 09817: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter innvandringskategori, landbakgrunn og andel av befolkningen (K) [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09817>

Når det gjelder flyktninger som har kommet til Norge, har deres landbakgrunn variert mye de siste tiårene. Tilstrømming av flyktninger har sammenheng med konfliktsituasjonen i verden, asylruter, internasjonal regulering av innvandring og nasjonal praktisering av asylinstituttet. De senere årene har det kommet flest flyktninger fra Somalia, Syria, Irak, Eritrea, Iran og Afghanistan. På 1980- og 1990-tallet var det flest flyktninger fra henholdsvis Vietnam og Bosnia-Hercegovina. Dette er innvandrere med svært ulik bakgrunn – både erfaringsmessig og kulturelt.<sup>38</sup>

### 6.3.4 Samiske familier og nasjonale minoriteter

*Den samiske befolkningen* i Norge er anerkjent som urbefolkning.<sup>39</sup>

Den samiske befolkningen har sine kjerneområder nord for Saltfjellet og sørsamene i Trøndelag. Dette området blir på samisk kalt Sápmi. Samene har sine tradisjonelle bosettingsområder i Norge, Sverige, Finland og Russland. Det finnes ingen offisiell registrering av hvem som har samisk identitet/bakgrunn, og det er derfor ingen som vet nøyaktig hvor mange samer det er i Norge.<sup>40</sup> Antallet er estimert til et sted mellom 40 000 og 75 000.<sup>41</sup> Samene har tradisjonelt hatt sin økonomiske ryggrad knyttet til næringer som fiske, fangst, jordbruk og reindrift. I dag bor det samer over hele landet, og de fleste bor i byer og tettsteder i og utenfor Sápmi, og er sysselsatt i alle typer yrker. De meste konsentrerte bosettingsområdene der samene til dels er i flertall, ligger i utkantstrøk nord for Saltfjellet.

*Nasjonale minoriteter* er av den norske regjeringen definert som grupper med langvarig tilknytning til landet. Med grupper menes det her etniske, religiøse og/eller språklige minoriteter med en langvarig tilknytning – i motsetning til det som omtales som innvandrere, som har en kortere historie i Norge. I Norge er det fem folkegrupper med status som nasjonale minoriteter: jøder, kvener/norskfinner, rom/sigøynere, romanifolk/tatere og skogfinner.<sup>42</sup> Alle folkegruppene

<sup>38</sup> Berg 2010, 2011, 2018. Brockmann & Kjelstadli, 2014.

<sup>39</sup> ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

<sup>40</sup> Det registreres ikke informasjon om etnisk tilhørighet for personer bosatt i Norge. Kilde: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/samisk-statistikk-2018>.

<sup>41</sup> Pettersen, 2015.

<sup>42</sup> NOU 2015: 7 *Assimilering og motstand – Norsk politikk overfor taterne/romani-folket fra 1850 til i dag*, se kapittel 2.

fikk status som nasjonale minoriteter i 1999. Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter pålegger statene å legge forholdene til rette for at de nasjonale minoritetene kan uttrykke, bevare og videreutvikle sin kultur og identitet.<sup>43</sup> Nasjonale minoriteter i Norge har en særskilt historisk bakgrunn og har i ulik grad tilpasset sine levemåter til det norske samfunnet. Anslag for personer i de fem gruppene av nasjonale minoriteter er usikker da det ikke finnes offisiell statistikk. Ifølge Store norske leksikon er 1 400 jøder bosatt i Norge i dag. Flertallet av den jødiske befolkningen bruker norsk språk til daglig. Mellom 10 000 og 15 000 personer regner seg som kvener eller som personer av kvensk/finsk ætt. De fleste bor i Troms og Finnmark, og selv om kvensk/finsk språk er viktig som kjennetegn for gruppen, har fornuksprosessen gjort at mange ikke lenger snakker annet enn norsk.<sup>44</sup> Gruppen av rom i Norge består av flere slekter. Man regner med at den opprinnelige gruppen i Norge er liten og omfatter mellom 300 og 400 personer. Antall romani er anslått til noen tusen personer. For skogfinner finnes det ikke noe estimat. De regnes som en egen etnisk gruppe, selv om det ikke er noen som behersker skogfinsk som førstespråk.<sup>45</sup>

### 6.3.5 Familier som adopterer

Adopsjonsloven<sup>46</sup> skal sikre at adopterte barn skal få en trygg oppvekst ved at det etableres varige, rettslige bånd som tilsvarende forholdet mellom barn og foreldre. Den nye adopsjonsloven som ble gitt virkning fra 1. juli 2018, skal bidra til større trygghet, likebehandling og forutsigbarhet. Når et adoptivbarn fyller 18 år, har det rett til å få opplyst fra adopsjonsmyndighetene hvem de opprinnelige foreldrene er.<sup>47</sup> I forbindelse med innsynet skal adopsjonsmyndigheten også gi den adopterte nødvendig veiledning. Barnet skal gis mulighet til å uttale seg før det treffes vedtak om adopsjonen, og barn som har fylt 12 år, kan bare adopteres hvis det samtykker til adopsjonen.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Våren 2015 besluttet Stortinget at regjeringen skulle utarbeide en handlingsplan mot antisemittisme. Se innst. 276 S (2014–2015).

<sup>44</sup> St. meld. nr. 15 (2000–2001).

<sup>45</sup> Tallene for nasjonale minoriteter er hentet fra Store norske leksikon med unntak av for romanifolk som er hentet fra St.meld. nr. 15 (2000–2001) *Nasjonale minoriteter i Norge – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar*.

<sup>46</sup> Se lov 16. juni 2017 nr. 48 om adopsjon (adopsjonsloven).

<sup>47</sup> Se adopsjonsloven § 39.

Gjennom adopsjon får barnet samme rettsstilling som egenfødte barn.

Ved nasjonal spedbarnsadoptasjon og utenlandsadoptasjon skal søkere som hovedregel ha gjennomført adopsjonsforberedende kurs før adopsjonssøknaden sendes inn. Kurset skal gi adopsjonssøkere innsikt i hva som kreves av dem som adoptivforeldre, og forberede dem til å ta imot barn og møte eventuelle utfordringer under barns oppvekst.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det anslagsvis er 6 000 adopterte barn under 18 år i familier i Norge i dag.<sup>49</sup> Adopterte barn og deres familier kan på lik linje med andre familier ha behov for veiledning og samtaler på familievernkontor. For ti år siden var 70–80 prosent av adopterte barn under 18 år utenlandsadopterte, mens i 2018 var det nesten like mange, fire av ti, som blir adoptert ved spebarnsadoptasjon som ved utenlandsadoptasjon. Adopsjon av fosterbarn har blitt vanligere og to av ti adopterte barn i 2018 var fosterbarn. Viktig i denne sammenheng er at det offentlig hjelpeapparatet har kunnskap slik at disse barna og deres familier møtes på en likeverdige måte uavhengig av bakgrunnen for at de ble adoptert.

### 6.3.6 Fosterfamilier

Et fosterhjem er et privat hjem som gir omsorg til barn som for en periode ikke kan bo hos foreldrene sine. Fosterhjemmet skal ivareta alle de funksjoner et hjem har, og fosterforeldrene skal opptre og har oppgaver som foreldre. Opphold i fosterhjem skal vanligvis være av begrenset varighet. Å være fosterhjem er å anse som et samfunnsoppdrag og ikke som et ordinært lønnsarbeid. Andel barn som bor i fosterhjem rekruttert i barnets slekt eller nettverk, har økt noe og lå i underkant av 26 prosent i 2017.<sup>50</sup> Fosterfamilier i egen slekt eller i nære nettverk ser ut til å gi større stabilitet og trygghet for barna. I noen tilfeller kan det være aktuelt med adopsjon av fosterbarn.<sup>51</sup> Ved utgangen av 2018 bodde 9 476 barn, det vil si

<sup>48</sup> Se adopsjonsloven § 9.

<sup>49</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). 06685: Adopterte, etter adopsjonstype, kjønn og alder 2006–2018 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/06685>

<sup>50</sup> NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem.

<sup>51</sup> Se adopsjonsloven § 12. Fylkesnemnda avgjør saker om adopsjon av barn under barneverntjenestens omsorg også der de biologiske foreldrene har samtykket til adopsjonen. Regelen er ny fra 1. juli 2018, og er begrunnet med hensynet til å ivareta barn og foreldres rettssikkerhet.

nesten én prosent av alle barn som er bosatt i Norge, i fosterhjem.<sup>52</sup>

### 6.3.7 Familier med funksjonshemmede medlemmer

I noen familier er barn eller foreldre funksjonshemmede. Funksjonshemmede er en samlebetegnelse på personer med mange ulike funksjonsnedsettelse, for eksempel blinde, døve eller utviklingshemmede. Felles for dem alle er at de i større grad enn mennesker som ikke er funksjonshemmet, møter barrierer som kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre.<sup>53</sup> God tilrettelegging er avgjørende for at personene det gjelder og familiene deres, skal kunne delta på lik linje med andre i samfunnet og mestre dagliglivet. Familier med funksjonshemmede barn får ofte ikke tilstrekkelig og helhetlig informasjon, tjenester og støtte. Det er bostedskommunen, de ordinære familierettede tjenestene og spesialisthelsetjenestene som skal møte familiene på en samlet og verdig måte.<sup>54</sup>

Vanligvis regner en med at drøyt 15 prosent av befolkningen over 15 år er funksjonshemmede, men det er sterkt påvirket av hvordan en definerer det å ha en funksjonshemming. Det er også svært avhengig av alder, slik at andelen er mye lavere blant unge. En grov indikator på omfanget av funksjonsnedsettelse blant barn er mottak av hjelpestønad, og i aldersgruppen 0–17 år mottar rundt tre prosent slik stønad. utfordringene familiene møter, er imidlertid påvirket av typen og graden av funksjonsnedsettelse. Det er hevet over enhver tvil at disse familiene opplever betydelig større utfordringer enn andre, men det varierer hvordan dette slår ut. Kort oppsummert kan en imidlertid si følgende:

Det ser ikke ut til å være noe særlig forskjell hva gjelder familiestruktur, for eksempel når det gjelder samlivsbrudd eller antall søsken. Den viktigste forskjellen er at foreldrene er raskere med å

formalisere samlivet ved å gifte seg når de får et funksjonshemmet barn. Det ser også ut til å være noe vanligere med delt omsorg dersom de biologiske foreldrene skiller lag. En ser også en tendens til at mødre tar mer av oppgavene i hjemmet, og at de oftere enn andre mødre til barn på samme alder jobber deltid. Flere venter også lenger før de vender tilbake til arbeidslivet etter fødsel, men forskjellen er ikke veldig stor, og gjelder primært mødre med lav utdanning. Der familiene primært skiller seg fra andre familier, er gjennom sosiale og kulturelle aktiviteter, og økonomi. En betydelig større andel oppgir problemer med å klare løpende utgifter sammenlignet med andre familier med barn på samme alder, 22 mot 9 prosent når barnet er 11–13 år gammelt.

Det som likevel, i ulike undersøkelser, framstår som den store utfordringen for familier med funksjonshemmede barn, er samhandlingen med hjelpeapparatet. De synes ikke primært å være frustrert over kvaliteten på tilbudet, når det først er på plass, men den prosessen de må gjennom før ulike ytelser og tjenester er på plass. Lundeby og Tøssebro (2006)<sup>55</sup> oppsummerer foreldrenes frustrasjoner i fire punkt:

- *Informasjonsmangel.* De kjenner systemet dårlig og savner informasjon om muligheter og rettigheter. De forteller om saksbehandlere som nærmest holder tilbake opplysninger.
- *Fragmentering.* Hjelpeapparatet framstår som et mangehodet troll, der det er vanskelig å vite hvem som har ansvar for hva. Dette fører til tider til gråsoner der ulike etater forsøker å skyve ansvaret over på andre framfor å bidra til å støtte familiene.
- *Ekstraomganger.* Svært mange har opplevd å få avslag på søknader i første omgang, og må gjennom utmattende runder med klager. Andelen som får helt eller delvis medhold i klagen, er etter foreldrenes egne opplysninger høy, noe som tilsier at en for ofte er for restriktiv i første omgang. I tilfeller som sommeravlastning avgjøres også klagen gjerne for sent, og for spesialundervisning kan en ha kommet langt ut på høsten før endelig vedtak foreligger.
- *Mistenksomhet og blottstillelse.* Dette er sammenvevd og handler om at de opplever å bli møtt som om de ønsker å utnytte systemet, og at foreldrene kommer i en situasjon der de tvinges til å framstille de vanskeligste sidene ved barnet, noe om oppleves emosjonelt vanskelig og til dels ydmykende.

<sup>52</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). 11600: Barn 0–22 år med plasseringstiltak per 31.12., etter type plassering og hjelpe- eller omsorgstiltak (F) 2015–2018 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11600>.

<sup>53</sup> FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsett funksjonsevne (The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRDP)), artikkel 1. Se for øvrig Kjersti Skarstad (2019) *Funksjonshemmedes menneskerettigheter. Fra prinsipper til praksis*.

<sup>54</sup> I 2012 mente fire av ti foreldre at behovet for avlastning ikke var dekket, og seks av ti foreldre mente at behovene for støttekontakt og fritidsassistent ikke var tilstrekkelig dekket. Se Kittelsaa & Tøssebro, 2014.

<sup>55</sup> Lundeby & Tøssebro, 2006. Se side 244–279.



Samlet sett er bildet slik at noen foreldre kommenterer at «det verste er ikke å få en funksjonshemmet unge, men kampen med hjelpeapparatet». Det viktigste en kan gjøre for disse familiene, er trolig å finne måter å støtte dem på i samhandlingen med de ulike delene av hjelpeapparatet.

### 6.3.8 LHBTIQ-familier

LHBTIQ-familier brukes ofte som en fellesbetegnelse der voksne som er lesbiske, homofile, bifile eller transpersoner, eller på annen måte bryter med tradisjonelle kjønnsroller, lever sammen eller er gift. Barn i disse familiene kan vokse opp med to mødre, to fedre eller ha en forelder som tilhører kategorien LHBTIQ. Foreldrene kan være biologiske, juridiske eller kun sosiale foreldre.<sup>56</sup>

Det er vanskelig å tallfeste mangfoldet i befolkningen når det gjelder LHBTIQ-gruppen. Det er usikkert om denne gruppen utgjør en større del av befolkningen enn tidligere, men flere av dem lever åpent i familier og flere får barn, og er dermed mer relevante for familievernnet. Det er stor variasjon i antall lesbiske, homofile, bifile, trans-, interkjønn- og queer-personer (LHBTIQ-personer) som oppgis i spørreundersøkelser både i Norge og i utlandet. En viktig grunn til den store variasjonen er ulike definisjoner av hvem som inngår i LHBTIQ-gruppen. Avhengig av hvordan spørsmål om seksuell orientering stilles i undersøkelser, kan antallet variere fra under 100 000 til over 500 000 lesbiske, homofile og bifile i Norge.<sup>57</sup> Det er vanskeligere å si noe om antall transpersoner og interkjønnpersoner.

Etter endring i ekteskapsloven ble det fra 2009 åpnet for at personer av samme kjønn kunne inngå ekteskap på lik linje som personer av motsatt kjønn.<sup>58</sup> I de senere årene har det blitt stadig vanligere at likekjønnede par og spesielt lesbiske

par har barn, og det har vært en økning i antallet barn som lever med to likekjønnede gifte foreldre. I 2011 var det registrert totalt 590 barn som bodde sammen med lesbiske foreldre, og 71 barn med homofile foreldre.<sup>59</sup> Ved inngangen til 2019 var det registrert 1 305 barn i alderen 0–17 år som bodde med likekjønnede foreldre som er gift eller registrerte partnere. Av disse har 1 188 foreldre som er kvinner, og 117 barn har menn som foreldre.<sup>60</sup> Tallene fra Statistisk sentralbyrå gjelder kun felles barn og biologiske-/særkullsbarn som er registrert bosatt på samme adresse som de likekjønnede foreldrene. Barn som er registrert bosatt med den andre av de biologiske foreldrene og bor hos et likekjønnet par for eksempel annen hver uke, er ikke medregnet. Tallene gir derfor ikke en fullstendig oversikt over antall barn som har foreldre med likekjønnet partner.

Siden 2002 har likekjønnede par i Norge hatt anledning til å adoptere tidligere partners barn (stebarnsadoptjon), og fra 2009 ble det og mulig for kvinner i likekjønnede par som enten er gift eller lever i registrert partnerskap, å bli gravide gjennom assistert befruktning. I samme år ble det også åpnet for at likekjønnede par kunne adoptere barn. Denne retten er imidlertid i realiteten begrenset, da det er få norske barn som adopteres bort, og de fleste giverland av adopsjonsbarn krever heterofile foreldre. Surrogati er ikke en lovlig metode for å få barn i Norge.

### 6.3.9 Ufrivillig barnløse

Andelen barnløse er på en generasjon økt fra 9 til 15 prosent blant 45 år gamle kvinner og fra 14 til 25 prosent blant menn på samme alder. Undersøkelser viser at mellom 5 og 10 prosent av befolkningen er frivillig barnløse, og at denne andelen er like stor blant kvinner og menn.<sup>61</sup> Det er derfor langt flere menn enn kvinner som er ufrivillig barnløse, noe som har sammenheng med at menn med barn gjerne får flere kull.

Tidspunktet for når det passer å få barn, varierer avhengig av alder for partneretablering og

<sup>56</sup> Stiklestad, 2012. *Planlagte lesbiske familier – kontroverser og kunnskap*. Doktoravhandling ved NTNU (2012:23). Avhandlingen viser at framveksten av planlagte lesbiske familier, etterfulgt av surrogatifamilier, har bidratt til å utfordre den grunnleggende familierettslige normeringen for hva en familie kan være.

<sup>57</sup> SSBs levekårsundersøkelse i 2008 inkluderte noen spørsmål om seksuell orientering. Resultatene fra undersøkelsen viste at 1,2 % av befolkningen over 16 år identifiserte seg som lesbisk, homofil eller bifil. En litt større andel, 1,8 %, svarte i samme undersøkelse at de føler tiltrekning til samme eller begge kjønn. Dette utgjør noe under 100 000 lhb-personer i Norge. Gjennom tre årganger med holdningsundersøkelser (2008, 2013 og 2017) har spørsmålet «føler du deg tiltrukket av personer av samme kjønn» blitt stilt. Når vi slår sammen «i noen grad» og «i stor grad» var det i 2017 rundt 10 % av befolkningen som svarte at de er tiltrukket av personer av samme kjønn. Dette utgjør noe over 500 000 lhb-personer i Norge.

<sup>58</sup> Adgangen til å inngå registrert partnerskap ble innført i Norge 1. august 1993. Med den nye ekteskapsloven ble det ikke lenger mulig å inngå registrert partnerskap. De som allerede var registrerte partnere, kunne enten fortsette som det, eller be om å få partnerskapet konvertert til ekteskap. Kilde SSB.no.

<sup>59</sup> Wiik, Seierstad & Noack, 2012.

<sup>60</sup> Hentet fra [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/lhbtqi/Barn\\_oppvekst\\_og\\_familie/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/lhbtqi/Barn_oppvekst_og_familie/)

<sup>61</sup> I europeiske undersøkelser oppgir 5 til 10 prosent at de ikke ønsker å få barn. Se Miettinen, Rotkirch, Szalma, Donno & Tanturri, 2015.

utdanningsløp. Kvinner har andre biologiske begrensninger for sin fruktbarhet enn menn. Høy alder for første barn kan for kvinner begrense antall barn man planlegger å få og faktisk kan få. At man får barn senere, er ikke nødvendigvis bare et uttrykk for en selvrealiseringstrend, men også normative forventninger om at man først må ha oppnådd ulike livsløpsoverganger.

Av cirka 60 000 barn som blir født i Norge i året, er 3–4 prosent av disse blitt til etter assistert

befruktning.<sup>62</sup> Norsk lov tillater ikke assistert befruktning til enslige. Ekspertene anslår at over tusen norske kvinner hvert år reiser utenlands for å få hjelp til å bli gravide på grunn av det norske forbudet mot sæddonasjon og assistert befruktning til enslige.

---

<sup>62</sup> Hentet fra <http://www.bioteknologiradet.no/temaer/assistert-befruktning/>

## Kapittel 7

# Foreldre, barn og unge

### 7.1 Yrkesdeltakelse og arbeidstid blant foreldre

Også når det gjelder foreldres yrkesdeltakelse og arbeidstid, familienes økonomi og barn og unges situasjon, er variasjonene store i dagens familier. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på hvordan foreldre, barn og unge har det i Norge i dag.

Det har vært betydelige forandringer i foreldres tidsbruk ute og hjemme i de siste tiårene. Selv om mødre fortsatt bruker mer tid på husholdsarbeid enn fedre, bruker de mer tid på yrkesarbeid og mindre på husholdsarbeid enn før. Fedre og særlig småbarnsfedre har endret sitt tidsmønster i motsatt retning; de bruker færre timer til yrkesarbeid nå enn ved årtusenskiftet, og vier langt mer tid til oppgaver hjemme og omsorg for barn.<sup>1</sup>

Tilknytningen til arbeidsmarkedet for kvinnene har altså blitt langt sterkere. Blant kvinner i alderen 25–54 år økte andelen sysselsatte fra 52 prosent i 1972 og til 82 prosent i 2010 og er nå nesten på samme nivå som for menn, men de jobber ofte i andre næringer og yrker enn menn, og har kortere arbeidstid.<sup>2</sup> Enkelte grupper, som mødre til funksjonshemmede barn, utfører, til tross for nokså lik sysselsettingsgrad, klart mer deltidsarbeid sammenlignet med andre mødre.<sup>3</sup> Mødres yrkes- og familierolle har vært et omstridt tema i norsk politisk debatt.<sup>4</sup> Mens noen ønsker en politikk som stimulerer mødres yrkesarbeid, vil andre legge til rette for at mor eller far kan være hjemme mens barna er små. Resultatet er at Norge har det som gjerne kalles en tvetydig fami-

liepolitisk modell, der ordninger som kan fremme kvinners yrkestilknytning (for eksempel barnehage, lang foreldrepermisjon og fedrekvote), eksisterer side om side med ordninger som legger til rette for at foreldre er hjemme med barn (for eksempel kontantstøtte og pensjonsopptjening for omsorgsarbeid). Norge har i dag mange ordninger som legger til rette for at foreldre både kan få barn og tilbringe tid sammen med dem, og samtidig beholde en tilknytning til arbeidslivet.

Mangel på barnetilsyn er sjelden en hindring for foreldres yrkesarbeid i dag, det er nå kun for de aller minste barna at etterspørselen etter barnehageplass i enkelte kommuner overstiger tilbudet.

Kvinner med lang utdanning er oftere sysselsatt og har lengre arbeidstid enn dem med kortere utdanning. Blant kvinner i alderen 25–59 år er for eksempel bare 63 prosent av de med utdanning på ungdomsskolenivå sysselsatt, mot hele 92 prosent av de med lang universitetsutdanning. Andelen som jobber fulltidsarbeid, øker også med utdanningsnivå, fra 34 prosent blant de med kortest utdanning til hele 80 prosent blant de med lengst utdanning.<sup>5</sup> I de relativt få parene hvor kvinner jobber mest, har dette gjerne sammenheng med at mannen er utenfor arbeidsmarkedet på grunn av dårlig helse.<sup>6</sup> Utviklingen over tid viser likevel at forskjellen i kvinners og menns arbeidstid ser ut til å bli noe mindre ved at flere kvinner jobber heltid, og noen flere menn jobber deltid.<sup>7</sup>

Flere har påpekt at det moderne likestillingsprosjektet med full yrkesdeltagelse har større oppslutning blant høyt utdannede enn lavt utdannede kvinner.<sup>8</sup> En kritikk av den doble likestillingsmodellen og de familiepolitiske ordningene er at de både baserer seg på og fremmer en mer individualisert familiekultur, som nettopp passer

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå. Samfunnspeilet 2012/4.

<sup>2</sup> Statistisk sentralbyrå. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Sysselsatte er personer med inntektsgivende arbeid, det vil si personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst en times varighet i referanseuka (den uka man ble intervjuet om), samt personer som har slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon eller lignende. De som har foreldrepermisjon regnes som sysselsatte i AKU.

<sup>3</sup> Tøssebro & Wendelborg, 2014.

<sup>4</sup> Leira, 2006.

<sup>5</sup> Kitterød & Rønsen, 2012.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Statistisk sentralbyrå. Arbeidskraftundersøkelsene.

<sup>8</sup> Ellingsæter et al., 1997.

særlig godt med den høyt utdannede middelklassens livsanskuelse og forståelse av det gode liv.<sup>9</sup>

## 7.2 Barnefamiliers økonomi

Norge har opplevd en betydelig økonomisk vekst de siste 20 årene som har kommet mange til gode. Det er imidlertid forskjeller mellom grupper på hvor stor den økonomiske veksten har vært, og noen grupper har hatt en svakere vekst de siste årene.<sup>10</sup> Den relative posisjonen til barnefamilier sammenlignet med andre familier sier noe om utviklingen i den økonomiske situasjonen til barnefamilier i forhold til andre grupper i samfunnet, som for eksempel aleneboende eller par uten barn.

Det er ikke bare inntekten som er av betydning for barnefamiliens økonomiske situasjon, men også utgifter til husholdning, betjening av gjeld osv. I tillegg spiller overføringer fra stat og kommune og skattefordeler forbundet med det å ha barn en større eller mindre rolle for mange barnefamilier. Sammensetningen av inntekt kan være svært forskjellig for en familie der begge foreldrene er i jobb, sammenlignet med for en enslig mor eller far uten tilknytning til arbeidsmarkedet. I tillegg har det offentlige tilbudet av gratis eller sterkt subsidierte tjenester også stor betydning for familiene.

Husholdninger med barn har, i de siste 15 årene, hatt en svakere utvikling i inntekt etter skatt enn husholdninger uten barn, og det er først og fremst familiene med de yngste barna som har sakkert akterut. Par der yngste barn var to år eller yngre, hadde en realvekst i median inntekt etter skatt per forbruksenhet på 37 prosent mellom 2000 og 2014. I hele befolkningen økte inntektene i samme periode med 43 prosent.

Også blant enslige forsørgere har småbarnsfamiliene hatt en svakere vekst i husholdningsinntektene enn familiene med større barn. Dette har igjen ført til at barnefamiliene har tapt terreng sammenlignet med husholdninger uten barn. Husholdninger med barn under 18 år hadde i 2014 et inntektsnivå som tilsvarte knapt 97 prosent av inntektsnivået til husholdninger uten barn. Til sammenligning hadde barnefamiliene et inn-

tektsnivå som var høyere enn husholdninger uten barn, på slutten av 1990-tallet.

Siden 2000-tallet har det vært en sterk økning i andelen barn i alderen 0–17 år som bor i familier med vedvarende lavinntekt. Denne gruppen utgjorde i 2017 nesten 12 prosent av norske barn. Antall barn som lever i lavinntektsfamilier, er økende, og andelen har fordoblet seg siden årtusenskiftet. Det er flere enslige forsørgere enn par med barn i denne gruppen, og barn med innvandrerbakgrunn utgjør over halvparten av fattige under 18 år. Andelen barn fra lavinntektsfamilier er vesentlig større i Oslo og i det sentrale østlandsområdet enn i landet for øvrig. I enkelte byer vokser ett av tre barn opp i en husstand med vedvarende lav inntekt. En vesentlig del av disse familiene har innvandrerbakgrunn, men de siste årene har det også blitt flere barn uten innvandrerbakgrunn i lavinntektgruppen.<sup>11</sup>

Vi vet lite om hvordan lav inntekt i familien påvirker barns helse, men studier som har fulgt samme barn over tid, har funnet at barn har flere symptomer på psykiske problemer når familien har dårlig økonomi, og færre symptomer når familien har god økonomi.<sup>12</sup> Ifølge familiestressmodeller<sup>13</sup> kan dette skyldes at lav inntekt fører til stress i hjemmemiljøet, som øker nivåer av konflikt, kaos og uforutsigbarhet.<sup>14</sup> Stressnivået kan også påvirke foreldres egen psykiske helse, foreldreferdigheter og oppdragerstil i negativ retning.<sup>15</sup> I tillegg kan lav inntekt føre til at barna får mindre tilgang til materiell som kan støtte læring og utvikling, slik som bøker, spill, PC og nettbrett, og samtidig legge begrensninger på tid og energi som foreldre kan bruke på støttende aktiviteter med barna.<sup>16</sup>

## 7.3 Foreldres forsørgeransvar

Det følger av barneloven § 30 at den som har foreldreansvaret også plikter å forsørge barnet. Forsørgeransvaret varer til barnet har fylt 18 år, og minst til videregående utdanning er fullført. Forsørgerplikten følger av foreldreansvaret og gjelder uavhengig av om forelderen bor sammen med

<sup>9</sup> Skilbrei, 2004; Stefansen & Farstad, 2008; Stefansen & Skilbrei, 2009.

<sup>10</sup> Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/svak-inntektsvekst-og-stabil-inntektsfordeling>

<sup>11</sup> Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-med-vedvarende-lave-husholdningsinntekter>

<sup>12</sup> Dearing, 2006.

<sup>13</sup> Yoshikawa, 2012.

<sup>14</sup> Dearing, 2006; Evans, 2005.

<sup>15</sup> Conger & Donnellan, 2007.

<sup>16</sup> Foster, 2002.

barnet eller ikke. Ektefeller har i tillegg felles ansvar for utgiftene og det arbeid som kreves i en husholdning knyttet til lønnet arbeid og virksomhet i hjemmet.<sup>17</sup>

De fleste barn har to forsørgere. Vanligvis vil to forsørgere gi barnet bedre forutsetninger for en god levestandard sammenlignet med bare en forsørger. Arbeidsinntekt er den viktigste kilden til inntekt. I tillegg gjør familiepolitiske ordninger som foreldrepermisjon, barnetrygd, subsidiert barnehage og skolefritidsordninger det mulig å kombinere familie og arbeidsliv. De familiepolitiske ordningene har vært viktige for kvinners økte yrkesdeltagelse. Lover som arbeidsmiljøloven og likestillings- og diskrimineringsloven omhandler like muligheter og lik behandling av menn og kvinner i arbeidslivet.

Forsørgere som bor alene med barn, har krav på utvidet barnetrygd og særfradrag for enslig forsørger. Den av foreldrene som ikke bor sammen med barnet, oppfylder forsørgerplikten sin ved å betale faste pengetilskudd (barnebidrag) til den andre forelderen. Foreldrene kan avtale bidraget seg imellom uten innblanding fra det offentlige. Dersom de ikke blir enige, kan de be NAV om å fastsette og innkreve barnebidraget. Formålet med bidragsreglene er å sikre barnet forsørgelse fra foreldrene sine, og den som har forsørgeransvar, kan ikke gi avkall på barnets rett til forsørgelse. Barnets behov for forsørgelse skal deles mellom foreldrene etter økonomisk evne og etter graden av samvær.

Når to forsørgere deler bolig, vil det være stor-driftsfordeler knyttet til husholdnings- og boustgifter. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at enslige med barn under 18 år har en inntekt per forbruksenhet på 87 prosent av medianinntekten til par med barn.<sup>18</sup> Inntekt under gjennomsnittsinntekt i befolkningen vil ofte, men ikke alltid, være ensbetydende med trang økonomi. Dette vil blant annet avhenge av om den enkelte familie eier eller leier egen bolig. Selv om inntektsnivået i seg selv oppleves som tilstrekkelig for å ivareta de grunnleggende behovene til et barn, kan familier med relativt lav inntekt sammenlignet med andre familier i sitt miljø oppleve at de ikke klarer å innfri egne og barnets forventninger til materiell standard.

Lav inntekt kan skyldes at forsørgeren står helt eller delvis uten arbeid eller har ustabil

yrkestilknytning. For noen grupper kan arbeidsmarkedet være vanskelig å få innpass i, for eksempel for minoritetsspråklige. Lav inntekt kan også være et uttrykk for at par skjevfordeler inntekts- og omsorgsoppgaver der en av foreldrene arbeider deltid i kombinasjon med omsorgsarbeid, mens den andre forelderen er familiens hovedforsørger. I en undersøkelse fra 2010 som hadde til formål å kartlegge hvordan personer kombinerer yrkesaktivitet med ulønnet omsorgsansvar for barn og pleietrengende familiemedlemmer, oppga nesten 60 prosent av 100 000 deltidssysselsatte med omsorgsansvar for barn at grunnen til at de arbeidet deltid, var knyttet til omsorgsansvaret. Nesten alle disse var kvinner.<sup>19</sup>

## 7.4 Barn og unge i dag

### 7.4.1 Barn

De aller fleste som vokser opp i Norge, har en god barndom. De fleste barn i Norge har et godt forhold til sine foreldre, og det er generelt høy tillit mellom foreldre og barn. Undersøkelser viser og at dagens foreldre er mer involvert i barnas skolearbeid, fritidsaktiviteter og vennskapsforhold nå enn det de var for 10–20 år siden.<sup>20</sup>

For alle barn, og aller mest for barn som står i fare for å falle utenfor, er barnehagen en viktig arena som bidrar til grunnleggende sosial og språklig kompetanse. I 2018 gikk 84 prosent av alle ett- og to-åringer og 97 prosent av alle barn mellom tre og fem år i barnehagen.<sup>21</sup>

I elevundersøkelsen, som utføres blant skoleelever fra femte klasse på barneskolen til første klasse på videregående skole, svarer ni av ti elever at de trives godt eller svært godt på skolen. Bare tre prosent svarer at de ikke trives noe særlig eller ikke i det hele tatt. Selv om de fleste barn trives på skolen, vet vi at mobbing ødelegger skole- og barnehagehverdagen for mange. Nesten én av tjue skoleelever opplever seg mobbet to eller flere ganger i måneden. Mobbing kan ha svært negative konsekvenser både for barnets psykiske helse og skoleprestasjoner.

I Ungdata junior-undersøkelsen svarer barn i alderen 10–12 år på spørsmål om hvordan de har det og hva de driver med i fritiden og på skolen.<sup>22</sup> Et av de viktigste funnene fra Ungdata junior er at de aller fleste barn forteller at de har det bra; de

<sup>17</sup> Jf. ekteskapsloven § 38.

<sup>18</sup> Statistisk sentralbyrå. Tabell 05129 Median inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-OECD-skala) for ulike grupper. 1996–2017. [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/05129>

<sup>19</sup> SSB Rapport 48/2011, Inger Håland og Marit Getz Wold. Forholdet mellom yrkesaktivitet og omsorgsforpliktelse.

<sup>20</sup> Øia & Vestel, 2014.

<sup>21</sup> Hentet fra <https://www.ssb.no/barnehager>

er fornøyd med det livet de lever, de er aktive på fritiden og de aller fleste har alt de ønsker seg i livet. Undersøkelsen bekrefter forestillingen om at de aller fleste som vokser opp i Norge, har en god barndom. Både foreldre, venner og lærere får spesielt gode skussmål i undersøkelsen, som viser at barn er fornøyd med og liker å være sammen med foreldrene sine. De aller fleste har noen på egen alder å være sammen med, og det store flertallet trives på skolen og opplever at lærerne bryr seg om dem.

Ungdata junior-undersøkelsen avdekker samtidig at ikke alle barn har det like bra. Det finnes barn som føler seg ensomme, eller som sier at de mangler venner. Det er også barn som rapporterer at de blir mobbet jevnlig, som har dårlig selvbilde eller som av ulike grunner ofte er lei seg.

Som resten av befolkningen nyter barn og ungdom godt av velstandsøkningen vi har hatt i Norge de siste tiårene. Samtidig ser vi at forskjellene øker, noe som blant annet gir seg utslag i økt grad av barnefattigdom, se punkt 7.2 om barnefamiliers økonomi.

Selv om de fleste, uansett bakgrunn, har det bra og lever aktive liv, kommer barn som vokser opp i familier med relativt lav sosioøkonomisk status, systematisk dårligere ut enn andre barn. Dette gjelder på flere av områdene som kartlegges i Ungdata juniorundersøkelsen, for eksempel mobbing og ensomhet. Men det er også vanligere at barn som lever i lavinntektsfamilier har en del negative tanker i hverdagen, som å føle seg lite verdt eller at ingenting er gøy lenger, og at færre har venner å være sammen med. Selv om skoletrivselen er høy uansett bakgrunn, er det flere av barna fra ressursvake familier som gruer seg til prøver og til å snakke foran klassen. Et annet område med sosiale forskjeller handler om hvem som deltar i organiserte fritidsaktiviteter. Blant barn som lever i lavinntektsfamilier er andelen som deltar, lavest, og det er i idretten vi finner de største sosiale forskjellene i hvem som deltar.

Barn har en langt mer stillesittende hverdag nå enn for noen tiår siden. I 2010/2011 ble det målt at 6-åringer og 9-åringer tilbrakte mer enn halvparten av den våkne tiden sin stillesittende. Bare halvparten av 15-åringene var aktive nok til å

oppfylle Helsedirektoratets retningslinjer om minimum 60 minutters variert fysisk aktivitet daglig. Guttene var mer fysisk aktive enn jentene i alle aldersgruppene. At barn er mer stillesittende enn før, ser ut til å henge sammen med at de bruker mindre tid på aktiv frilek og mer tid på stillesittende aktiviteter som Internett og TV når de har «helt fri». Barn blir stadig yngre når de bruker medier for første gang, de aller fleste barn under 12 år har tilgang til PC og nettbrett. I aldersgruppen 9–16 år har 9 av 10 barn sin egen smarttelefon.

En betydelig andel barn vokser opp i familier med voldsproblematikk. Mer enn ett av fem barn utsettes for mindre alvorlig vold fra foreldrene sine i løpet av oppveksten, mens seks prosent har vært utsatt for alvorlig fysisk vold, de fleste gjentatte ganger. Konsekvensene av å oppleve vold i barndommen kan være svært alvorlige. For mange vil det kunne gi fysiske og psykiske helseplager som varer livet ut.

For barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere er situasjonen ofte svært vanskelig. Mange har vært utsatt for traumatiske opplevelser og har vært på flukt lenge. Enten de bor på asylmottak eller på omsorgssenter for enslige mindreårige flyktninger, preges hverdagen av usikkerhet rundt utfallet på asylsøknaden. En undersøkelse om levekår for barn i asylsøkerfasen viser at mer enn halvparten av barna har psykiske helseproblemer.<sup>23</sup>

De aller fleste barna i Ungdata junior-undersøkelsen svarer at de har foreldre og venner som de kan snakke med vanskelige eller triste ting om. Mange kan også snakke med søsken, lærer og helsesykepleier på skolen. Men det er ikke alle som har noen å snakke med.

I undersøkelsen svarer 90 prosent av barna at de er veldig eller ganske fornøyd med egen helse. Kun to prosent svarer at de ikke er fornøyd i det hele tatt. På helseområdet viser undersøkelsen noen tydelige kjønnsforskjeller. Mens gutter og jenter vurderer sin generelle helsetilstand nokså likt, er det flere jenter enn gutter som oppgir konkrete plager som hodepine, vondt i nakke eller skuldre, magevondt eller kvalme. Blant jentene er det noen flere som gir uttrykk for å ha dårlig selvbilde ettersom de blir eldre. Psykiske helseutfordringer blant barn er imidlertid langt mindre utbredt enn det man finner blant ungdom.

<sup>22</sup> Løvgren & Svagård, 2019. Ungdata junior er en anonym spørreskjemaundersøkelse der barn i alderen 10 til 12 år svarer på spørsmål om hvordan de har det og hva de driver med i fritiden og på skolen. I 2017 og 2018 deltok 15 529 barn i undersøkelsen som ble gjennomført i 21 kommuner og i to delbydeler i Oslo. Svarprosenten er 90. Siden kommunene selv har valgt om de vil være med i Ungdata junior, er ikke tallene nødvendigvis nasjonalt representative. I 2019 gjennomfører enda flere kommuner Ungdata junior.

<sup>23</sup> Berg & Tronstad, 2015.

### Boks 7.1 Fra MGPjr 2018

Det kan være ganske vanskelig av og til  
Alle maser om hva vi må gjøre for å få det til  
Lenge siden det var nok å være grei og snill  
Utseende, penger og prestasjoner, karakterer,  
vite hva man kan og vil

Alle sier, bruk og kast, kjøp deg mer og mer  
De som tror på dette tullet her blir stadig fler  
og fler  
Folk de strever og har alltid veldig dårlig tid  
Playstation, Ipad, PC-spill og ny mobil, ja du  
skal bli så lykkelig

Dere må slutte å vandre i flokk  
Ta det med ro og slapp av, du er god nok  
God nok, du er god nok, du er god nok...

Utdrag fra Nameless 5: *Du er god nok.*

MGP jr 2018 NRK

Kilde: <https://www.youtube.com/watch?v=fub7Vdy5e8>

### 7.4.2 Ungdom

Ungdata-undersøkelsene dekker mange av de mest sentrale områdene i ungdomstiden: foreldre, venner, nærmiljø, utdanning, fritid, fysisk og psykisk helse, rusmiddelbruk, mobbing, vold og regelbrudd.<sup>24</sup>

Ungdata-undersøkelsene viser at de aller fleste har en stabil og trygg oppvekst og ungdomstid med en god relasjon til foreldrene sine. Likevel er dagens ungdom mer stresset enn tidligere generasjoner. Økt stress kan ha sammenheng med sterkere individualisme og press på å gjøre det bra på skolen for å oppnå framtidige mål. Det rapporteres også om press knyttet til utseende, vernerelasjoner og fritidsaktiviteter. De sosiale mediene er ofte kritisert for å være utstillingsvinduer for vellykkethet, som måles i antall «likes». Det er behov for mer kunnskap om effekten sosiale medier har på den psykiske helsen.

<sup>24</sup> Undersøkelsen baserer seg på svar fra de 259 700 elevene som deltok i årene 2016 til 2018. Resultatene er nasjonalt representative og baserer seg på undersøkelser gjennomført på ungdomstrinnet i 412 kommuner/Svalbard og på de fleste videregående skolene i landet. Svarprosenten er 87 prosent på ungdomstrinnet og 73 prosent på videregående. Rapporten oppdaterer de tidligere nasjonale ungdatarapportene som er utgitt årlig siden 2013 (se [www.ungdata.no](http://www.ungdata.no)).

Depresjon, angst og søvnproblemer i oppveksten kommer sterkest til uttrykk i ungdomstiden og tidlig voksenalder. Det er spesielt mange jenter som har depressive symptomer, er misfornøyd med egen kropp og plages av ensomhet. I første klasse på videregående oppgir en av fire jenter at de har depressive symptomer.

Resultatene tyder på at det er stadig færre som drar hjem til hverandre for å være sammen med venner. Trolig har dette sammenheng med måtene ungdom kommuniserer med hverandre på, der de ikke lenger trenger å være fysisk sammen for å ha sosialt samvær. De aller fleste har en aktiv fritid der sosiale medier, dataspill, trening, organiserte fritidsaktiviteter der de bor, skolearbeid og samvær med jevnaldrende preger hverdagen. Flertallet har god fysisk og psykisk helse, og de fleste ser på sin egen framtid med betydelig optimisme.

I all hovedsak bekrefter resultatene fra undersøkelsene det bildet som tidligere er gitt av norsk ungdom som en veltilpasset, aktiv og hjemmekjær ungdomsgenerasjon. Siden Ungdata-målingene startet på begynnelsen av 2010-tallet har det vært en tendens til at stadig flere opplever tette relasjoner til foreldrene sine. De aller fleste ungdommer, nærmere 85 prosent, trives og er godt fornøyd med foreldrene sine, med vennene sine, med skolen de går på, og med lokalmiljøet. At mer enn åtte av ti er godt fornøyd med foreldrene sine, viser at de aller fleste opplever foreldrene som viktige støttespillere i hverdagen. Ni av ti har minst én fortrolig venn, og flertallet er godt fornøyd med lokalmiljøet de vokser opp i.

Undersøkelsen viser imidlertid at ikke alle ungdommer har det like bra. Undersøkelsen på 8.–10. trinn viser at én av ti elever i alderen 14–16 år oppgir at de mangler en venn som de føler de kan stole på.<sup>25</sup> Omfanget av selvrapporterte fysiske og psykiske helseplager fortsetter å øke. Økningen er markant og gjelder både gutter og jenter og elever på ungdomsskolen og videregående. Flere tegn peker i retning av et brudd med den skikkelighetstrenden som har preget de norske ungdomsgenerasjonene de siste 10–15 årene. Etter en periode der stadig færre ungdommer involverer seg i kriminalitet og problematferd, viser undersøkelsene nå en økning, særlig blant gutter, av ungdommer som begår ulike former for regelbrudd. Andelen som har nasket i butikken eller drevet med hærverk, øker. Det samme gjelder bruken av hasj eller marihuana. Det har også vært en mindre økning i andelen som har blitt

<sup>25</sup> Ungdata, 2017.

skadet på grunn av vold. På ungdomstrinnet er det flere enn før som har skulket skolen.<sup>26</sup>

Et annet utviklingstrekk handler om mindre framtidsoptimisme. I Ungdata-undersøkelsen er det færre enn før som svarer ja på spørsmålet om de tror de får et lykkelig liv; 70 prosent svarte «ja», 3 prosent svarte «nei», mens omtrent 27 prosent svarte «vet ikke». Det er vanskelig å gi et entydig svar på hvorfor framtidsoptimismen ser ut til å minke blant dagens unge, men forskerne har noen teorier. Ungdommer befinner seg i en livsfase hvor de blir enklere påvirket enn voksne av hendelser i verden, politikken og samfunnet, og færre enn før tror de får et lykkelig liv. Klimaendringene skremmer mange, og flere ser for seg at de kommer til å være arbeidsledige en gang i framtiden.<sup>27</sup>

Det er også en tendens til at færre trives på skolen enn for noen år siden, noen flere kjeder seg på skolen enn før, og det er flere ungdommer som ofte gruer seg til å gå på skolen. Andelen som bruker mye tid på skolearbeid etter skoletid, fortsetter også å synke etter en periode hvor dette har økt. Et annet område som har endret seg på relativt kort tid, er bruken av skjermbaserte aktiviteter, som stadig flere ungdommer bruker mye tid på.

Med økende individualisering i samfunnet og et sterkere press om å lykkes i skolen, har flere vært bekymret for en negativ utvikling i ungdommers psykiske helse. Generelt er depresjons- og angstsymptomer de vanligste plagene blant ungdom. Jenter er mer plaget og oppsøker oftere hjelp enn gutter. Konfliktfylte forhold i hjemmet og liten grad av sosial støtte øker risikoen for depresjonslidelser. Flere undersøkelser viser også en klar sammenheng mellom mobbing og dårlig psykisk helse. Siden 2014 har det i Ungdata vært spørsmål om fysiske helseplager, og målingene viser at det er stadig flere som sliter med hodepine og andre typer plager. Psykiske helseplager, som bekymringer, søvnproblemer eller andre depressive symptomer har gradvis økt blant jenter siden begynnelsen av 2010-tallet, og undersøkel-

<sup>26</sup> Ungdata, 2018.

<sup>27</sup> Ibid.

sen i 2016–2018 tyder på en ytterligere økning. Også blant guttene er det flere som rapporterer om denne typen psykiske plager, selv om økningen er noe mindre markant. Ungdata-undersøkelsen fra 2019 viser at andelen som opplever ensomhet, er den høyeste som noen gang er registrert i Ungdata.

Selv om de aller fleste begynner på videregående opplæring, er det mange som ikke fullfører. Andelen elever som faller fra i videregående skole, har vært nokså stabil de siste årene,<sup>28</sup> men gikk noe ned fra 23,5 prosent i 2014 til 20,3 prosent i 2016.<sup>29</sup> Konsentrasjonsvansker og atferdsproblemer kan tenkes å påvirke elevenes prestasjoner negativt. Mobbing, dårlige familierelasjoner og dårlige karakterer i ungdomsskolen gir en større risiko for å droppe ut av videregående opplæring. Ungdom med psykiske problemer, spesielt ADHD, rusmiddelrelaterte problemer, angst og ulike atferdsforstyrrelser, dropper oftere ut av skolen enn andre.<sup>30</sup> Når det gjelder gjennomføring, er kjønnsforskjellene betydelige. Mens bare halvparten av guttene fullfører videregående opplæring på normert tid, er det to av tre jenter som gjør det. Det er imidlertid mange som likevel fullfører på et senere tidspunkt.

I Norge har vi en lavere andel unge som verken er i utdanning eller arbeid, enn i sammenlignbare land. Mange som ikke fullfører videregående opplæring, går inn i lønnet arbeid. Samtidig er det en økning i andel unge som er uføre. Denne økningen henger i stor grad sammen med en økning i psykiske lidelser blant unge.<sup>31</sup>

De aller fleste som vokser opp i Norge, har altså en stabil og trygg oppvekst og ungdomstid, men alle ungdommer har det ikke like bra, og mange har utfordringer som kan prege dem og forholdet de har til dem rundt seg.

<sup>28</sup> Frafall i videregående opplæring er definert som andelen som har sluttet på eller ikke bestått videregående skole, fem år etter påbegynt opplæring. Kilde FHI.

<sup>29</sup> Kilde FHI, Norgeshelse statistikkbank.

<sup>30</sup> Esch, 2014.

<sup>31</sup> Hentet fra [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Oppvekst/Familie\\_omsorg\\_og\\_relasjoner/Barns\\_familier/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Familie_omsorg_og_relasjoner/Barns_familier/)



## Kapittel 8

# Ny teknologi, sosiale medier og skjermbruk

Ny teknologi preger familieverntjenesten og befolkningen som familieverntjenesten møter. Tjenesten tar i bruk digitalt utstyr og digitale arbeidsformer ved inntak og rådgivning, og terapeuter bidrar med råd og svar på spørsmål på internett, for eksempel på ung.no.

Ny teknologi preger også befolkningen som familieverntjenesten møter. I løpet av de siste tiårene har internett og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) forandret familienes liv.<sup>1</sup> Teknologien er blitt en stadig større del av hverdagen. IKT finnes i dag i det meste folk omgir seg med: telefonen, PC-en, bilen, hvitevarene eller informasjonstavlen på bussholdeplassen. Stadig flere fysiske ting og tjenester blir koblet til internett, for eksempel skole og barnehagers kontakt med foresatte. Det digitale landskapet som familier, hjem, skole og barnehage skal navigere i, er svært omfattende og i stadig utvikling.

En svært høy andel av befolkningen har smarttelefon og dermed tilgang til internett hvor og når som helst. En undersøkelse viser at 95 prosent av befolkningen har tilgang til internett, mens 87 prosent bruker nettet daglig.<sup>2</sup> En annen undersøkelse viser at 98 prosent av befolkningen i Norge har mobiltelefon, og at 87 prosent av disse har smarttelefon.<sup>3</sup> De fleste barn og unge i alderen 9–18 år har tilgang til en mobil, og 95 prosent av disse har tilgang til en smarttelefon. Kun én prosent av norske barn mellom 9–18 år har ikke tilgang til telefon ifølge tall fra 2018.<sup>4</sup> Nettbruken har skutt i været i Norge. I 2000 var aldersgruppen 25–44 år på internett 23 minutter i døgnet. I 2018 hadde bruken steget til tre timer og 31 minutter, viser tall fra Norsk mediebarometer. Den vanligste plattformen å besøke nettet fra er mobiltelefonen.<sup>5</sup>

I skolen er det mål om at IKT skal være et sentralt verktøy i undervisningen, og digitale ferdig-

heter er en grunnleggende ferdighet på linje med lesing og regning.

Internett har skapt grunnlaget for nye kommunikasjonsformer, gjerne betegnet som sosiale medier. Barn og unge er ofte pålogget ulike sosiale medier store deler av døgnet. Omfanget av sosiale medier blant barn og unge skaper nye utfordringer og preger familiers samvær i stor grad.

Familiens atferdsmønster endres som følge av utbredelsen av IKT. Mange familier bruker mye tid og krefter på konflikter rundt regulering av nettbruk. Foreldre søker gjerne etter nettbasert rådgivning om barneoppdragelse og helse. Både foreldres og barns mobilbruk kan påvirke det sosiale samspillet i familien. Avbrytelser og delt oppmerksomhet med mobilbruk kan skape utfordringer i det sosiale samspillet mellom foreldre og barn, et samspill som har stor betydning for barnets utvikling og tilknytning.<sup>6</sup>

Halvparten av de unge bruker minst tre timer på digitale aktiviteter foran en skjerm etter skoletid. Tendensen er at mobiltelefoner og nettbrett blir stadig viktigere enn TV og datamaskin. Gutter er generelt mer opptatt av spill, mens jenter bruker sosiale medier i stor grad.<sup>7</sup> Tidligere, da PC-en først ble tatt i bruk og noe senere internett, var det de voksne som var de første brukerne. Når det gjelder bruk av nye nettbaserte tjenester og sosiale medier, er det ofte barn som er de første brukerne. De kommuniserer og deler kunnskap om ulike plattformer med hverandre, ofte om ting som voksne ikke er kjent med.<sup>8</sup>

Studier av hvordan mediebruk, spilling inkludert, faktisk foregår og reguleres i hjemmene, er generelt få. Undersøkelser viser at norske barns utstrakte bruk av sosiale medier har gitt høy digi-

<sup>1</sup> Meld. St. 24 (2015–2016), kapittel 2.3.

<sup>2</sup> Futsæter, 2015.

<sup>3</sup> Lavik & Borgeraas, 2015.

<sup>4</sup> Medietilsynet, 2018.

<sup>5</sup> Hentet fra <https://sykepleien.no/2019/09/helsesykepleiere-ma-snakke-om-mobilbruk-allerede-pa-forste-hjemmebesok>

<sup>6</sup> Hentet fra <https://sykepleien.no/forskning/2017/09/mobilbruk-kan-skade-samspillet-med-barn>

<sup>7</sup> *Ungdata 2019*.

<sup>8</sup> Medietilsynet, 2014.

tal kompetanse sammenlignet med andre europeiske land.<sup>9</sup> Den digitale kompetansen gjør barn og unge bedre rustet til å møte nettbaserte utfordringer. Enkelte forskere kaller dette digital motstandskraft. Digital motstandskraft innebærer blant annet om å ha selvtillit og ferdigheter til å håndtere også de negative opplevelsene på de teknologiske plattformene.<sup>10</sup>

Norske barn oppgir samtidig i større grad enn barn i andre land at de utsettes for digital mobbing. Noe av bakgrunnen for den digitale mobbingen er at barn i Norge er svært aktive brukere av internett og sosiale medier. Forskningen viser at de som mobber og blir mobbet, ofte oppsøker informasjon på nettet som handler om selvskading og hat. I Norge synes det som om den digitale mobbingen er mer alvorlig enn i andre land i Europa.<sup>11</sup> Mens mobbing i skolegården kan ses av en voksen, kan digital mobbing i større grad foregå skjult fra dem som bør gripe inn. Hatefulle ytringer, politisk ekstremisme, trusler om vold og seksuelle tilnærminger forekommer på internett. En europeisk studie som inkluderer norske skoleungdommer, viser at blant de norske ungdom-

me rapporterer 38 prosent av jentene og 20 prosent av guttene å ha opplevd dette.<sup>12</sup> Digital vold beskrives som å få stygge eller truende meldinger, bli kontrollert og overvåket gjennom mobiltelefon og/eller sosiale medier. Trakassering av jenter og kvinner som ytrer seg i det offentlige rom er et problem både i sosiale medier og i spill på internett.<sup>13</sup> To av tre foreldre til barn som blir digitalt mobbet i Norge, vet ikke om dette.<sup>14</sup>

I kapittel 6, 7 og 8 er det beskrevet hvordan familiene og samfunnet har endret seg de siste tiårene, og situasjonen og vilkårene for dagens familier, barn og unge er beskrevet. Alle disse endringene og samfunnstrekkene danner en bakgrunn for vurderinger av familieverntjenesten og hvilke behov tjenesten skal møte i tiden som kommer.

---

<sup>12</sup> STIRstudien. 2013–2016.

<sup>13</sup> Enjolras, Rasmussen & Steen-Johnsen, 2014. Ask & Bang-Svendsen, 2014.

<sup>14</sup> Se Telenor/Norstat sin undersøkelse *Digitale foreldre* som blant annet viser at: «43 prosent av foreldrene opplever at plaging eller mobbing på nett/mobil er et stort problem (i stor/svært stor grad) for barn og unge». «(...)53 prosent (av foreldrene) oppgir det som utfordrende at de generelt ikke er aktive på sosial medier ...». Se også: «Bruk hue kampanjen» på <https://brukhue.no/> - en nettbasert anti-mobbekampanje som besøker skoler for å bekjempe digital mobbing blant barn og unge.

---

<sup>9</sup> Livingstone et al., 2011.

<sup>10</sup> Staksrud, 2013. d'Haenens et al., 2013.

<sup>11</sup> Staksrud, 2013.

*Del III*  
*Familieverntjenesten*



## Kapittel 9

# Familieverntjenestens historie

For å forstå familieverntjenesten slik den er i dag og gi anbefalinger for framtidens tjeneste, er det viktig å kjenne til tjenestens over 60 år lange historie. Den historien presenteres i kapittel 9. Som en del av en gjennomgang av familieverntjenesten, er det også viktig å undersøke samfunnsmandatet og samfunnsfunksjonen tjenesten har. Det må begrunnes hvorfor familien og oppveksten har betydning for enkeltindivider og for samfunnet, og det må vurderes hvorvidt det er en myndighetsoppgave å bidra til å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien, og styrke gode familierelasjoner og barns oppvekstvilkår. Kapittel 10 handler om familieverntjenestens samfunnsoppgave. Her beskrives tjenestens formål og samfunnsmandat.

### 9.1 Familievernets røtter: arbeiderbevegelsen og kirken

Det er i all hovedsak to ulike bevegelse som dannet det som etter hvert skulle bli dagens familieverntjeneste i Norge: arbeiderbevegelsens engasjement kanalisert og formalisert gjennom Helseinspektoratet, og kirkens engasjement, som i starten ble realisert på frivillig basis.<sup>1</sup>

Det offentlige og kirkelige familievernet hentet inspirasjon fra to ulike utenlandske modeller og ideer for familierådgivning. Det offentlige familievernet i Norge kan kobles til en tysk og østerriksk tradisjon, hvor seksualopplysning sto sentralt. Det kirkelige familievernet ble mer inspirert av en amerikansk og engelsk tradisjon, der formålet var å verne om familien som samfunnsinstitusjon og å forebygge skilsmisser.<sup>2</sup>

Det første familierådgivningskontoret ble åpnet i januar 1958 av Norsk Menighetsinstitutt.

<sup>1</sup> Hovedkilder til kapitlet er Barne- og familiedepartementet, 1991 og Buftir, 2016.

<sup>2</sup> Buftir, 2016.

#### Boks 9.1 Sentrale årstall i familievernets historie

- 1958: Det første kirkelige familievernkontoret åpnes (Oslo).
- 1959: Det første offentlige familievernkontoret åpnes (Steinkjer).
- 1967: Kirkens Familierådgivning dannes.
- 1983: Offentlige Familievernkontorens Organisasjon dannes.
- 1993: Meklingsordningen trer i kraft.
- 1998: Lov om familievernkontorer trer i kraft.
- 2004: Staten ved Barne-, ungdoms- og familie-etaten overtar ansvaret for familieverntjenesten.
- 2011: Stiftelsen Kirkens Familievern opprettes.

Dette første kontoret var i Oslo, og utover 1960-tallet etablerte landets bispedømmeråd en rekke nye kontorer. Formålet med disse kontorene var å styrke familie, ekteskap og ensliges stilling, i overensstemmelse med kristne verdier.<sup>3</sup>

Helsedirektør Karl Evang så også behov for familievern. Han var opptatt av å bedre vilkårene for vanskeligstilte familier gjennom mødrehygiene og fødselskontroll i form av seksuell opplysning. Etter helsedirektør Karl Evangs initiativ vedtok Stortinget i 1959 å bevilge midler til et prøveprosjekt med drift av to familievernkontorer i tre år. 1. oktober 1959 åpnet et familievernkontor for Nord-Trøndelag i Steinkjer. 1. januar 1960 åpnet et kontor for Nordland fylke i Bodø.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> NOU 1982: 26. Rudjord, 1992.

## 9.2 De første kontorene

### 9.2.1 1958 – det første familievernkantoret åpnes

Den offisielle åpningen av det kirkelige Oslo-kantoret var i januar 1958. Dette var det første kontoret med familievern som en klar hovedoppgave. Kontoret var foreløpig uten offentlig godkjenning eller støtte. I tillegg til å drive klientarbeid og forebyggende arbeid skulle kontoret stimulere til utbygging av lignende kontorer ellers i landet. Ganske raskt kom det i gang familierådgivningskontorer med kirkelig tilknytning en rekke steder. De kirkelige kontorene ble stiftet av bispedømmereåd eller lokale menigheter/prostier. Det ble etablert familievernkantorer flere steder i landet, og de allerede opprettede kirkelige kontorene ble også godkjent av Helsedirektoratet.

På det meste var det 31 kirkelige kontorer, men i 2010 var antallet sunket til 22. I dag er det 17 familievernkantorer som ikke er statlige. Ti av de kirkelige kontorene er organisert i Stiftelsen Kirkens Familievern (SKF). De øvrige syv er selvstendige stiftelser.

### 9.2.2 Forsøk med sentrale helsestasjoner

Samme år som det kirkelige kontoret startet opp i Oslo, foreslo Helsedirektoratet et forsøksprosjekt med «sentrale helsestasjoner (familievernkantorer)» i offentlig regi. Dette initiativet førte til at Stortinget i 1959 vedtok å bevilge midler til et prøveprosjekt der to familievernkantorer skulle drives i tre år i to ulike fylker. Sosialdepartementet understreket at virksomheten skulle drives etter medisinske retningslinjer, og at pasienter skulle kunne henvende seg direkte til kontorene eller henvises av lege.

I 1963 utarbeidet Sosialdepartementet retningslinjer for drift av sentrale helsestasjoner (familievernkantorer). Kontorenes formål ble der formulert slik:

En sentral helsestasjon (familievernkantorer) er en sosial-medisinsk institusjon med den oppgave å undersøke og behandle enkeltpersoner og miljøer hvor det foreligger tilpasningsvansker, konflikter eller sykdom som antas å ha sammenheng med familiesituasjonen.<sup>5</sup>

Etter en periode med prøvedrift fra henholdsvis 1959 og 1960 ble de to kontorene i Steinkjer og Bodø drevet videre med bidrag fra fylkene. Fra 1964 ble de drevet som fylkeskommunale institusjoner.

Etter kort tid konstaterte departementet at de nye kontorene imøtekom et stort behov, og den samme erfaringen ble gjort på kirkelig hold.<sup>6</sup>

### 9.2.3 Oppretting av flere familievernkantorer

I tiden fra 1963 til 1967 ble det opprettet en rekke familievernkantorer rundt omkring i landet. I 1967 var det i alt 27 kontorer. 18 av disse var godkjent av Sosialdepartementet. Fem var fylkeskommunale, fem var kommunale, og åtte var kirkelige.<sup>7</sup> Det var et tydelig behov for en utvidelse av tilbudet, og de sterkest belastede kontorene hadde ventelister. Sosialdepartementet så det som et mål å få dekket hele landet med slike kontorer.<sup>8</sup>

I 1991 fantes 47 offentlig godkjente familievernkantorer i Norge, 26 kirkelige og 21 fylkeskommunale eller kommunale kontorer. I dag består familieverntjenesten av 41 familievernkantorer, med i alt 90 lokasjoner. 17 kontorer er eid av kirkelige stiftelser, og 24 av kontorene er statlige.

## 9.3 Faglig egenart

### 9.3.1 Sosial-medisinske institusjoner

Helsedirektoratet utarbeidet, og Sosialdepartementet godkjente, retningslinjene som ga den faglige profilen for kontorene (1963). Kontorene skulle være sosial-medisinske institusjoner, med særlig vekt på det medisinske. Kontorene hadde administrativ tilknytning til fylkeslegekontor, sykehus, helsestasjon for mor og barn eller helseråd, og kontorenes bemanning måtte ha lege som medisinsk leder og fast tilknyttet psykiater, gynekolog og klinisk psykolog.

En del av forklaringen på den sterke understrekningen av legens rolle ligger i kontorenes oppgaver i forbindelse med svangerskapsavbrudd. I mange år spilte kontorene en viktig rolle i saker som skulle legges fram for abortnemndene. Et annet viktig moment var behovet for psykisk helsevern. Mange steder var det stor mangel på psykisk helseverntilbud, og mange kom til kontorene med psykiske og psykosomatiske plager.

<sup>6</sup> Barne- og familiedepartementet, 1991.

<sup>7</sup> St.meld. nr. 17 (1967–68) *Om familierådgivning*.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>5</sup> St.meld. nr. 27 (1964–65) *Om sentrale helsestasjoner (familievernkantorer)*.

Den viktigste forklaringen på legens sentrale rolle antas likevel å være at virksomhetens økonomiske grunnlag måtte sikres gjennom syketrygden. I 1963 ble syketrygdloven endret slik at syketrygden fra da av skulle yte godtgjøring for undersøkelse, rådgivning og behandling ved godkjente sentrale helsestasjoner (familievernkontorer). Det kan altså ha vært like mye pragmatiske som prinsipielle vurderinger som lå til grunn for retningslinjenes understrekning av familievernet som en klart medisinsk tjeneste, og som en følge av dette kontorenes stillingsstruktur og forvaltningsmessige plassering innenfor helsesektoren.<sup>9</sup>

### 9.3.2 Tverrfaglighet og teambehandling

Kontorenes bemanning inkluderte lege som medisinsk leder og fast tilknyttet psykiater, gynekolog og klinisk psykolog. Kontakten med klientene skulle i første rekke skje gjennom en sosialsekretær med eksamen fra sosialskole. I tillegg til det fast tilknyttede medisinske personellet kunne man ifølge retningslinjene også ha jurist som rådgivende medlem.<sup>10</sup>

De kirkelige kontorene inkluderte de første årene konsekvent en prest i staben. Med innføringen av rett til selvbestemt abort ble gynekologenes rolle ved kontorene mindre viktig, og disse stillingene falt bort. I 1983 fikk familievernet en ny finansieringsordning, og legene måtte ikke lenger skrive under på enkeltsaker. Legenes stilling ved familievernkontorene ble svakere, mens sosionomene kom i en sterkere posisjon.<sup>11</sup> Tverrfaglighet er fortsatt et viktig trekk ved familievern tjenesten. Kontorene er i dag ulikt sammensatt, men preges alle i stor grad av familieterapeuter med sosio- og psykologbakgrunn.

### 9.3.3 Verdinøytralitet

Gjennom tjenestens historie har spørsmålet om verdinøytralitet vært gjenstand for debatt.<sup>12</sup> Familievern virksomheten har vokst fram innenfor to ulike kulturer: den «offentlige, medisinske og verdinøytrale» og den «private, diakonale og verdibestemte».

For dem som startet og utviklet det kirkelige familievernet var de kristne verdinormene viktige. Kirkelige organer så familievernarbeid som en diakonal utfordring, og som et redskap i møte

med oppløsning av tradisjonelle livsverdier og etiske normer. Lojalitet fra medarbeidere til det uttalte verdigrunnlaget var viktig innenfor det kirkelige familievernet. De fylkeskommunale og kommunale familievernkontorene nøyde seg med de rent yrkesetiske retningslinjer trukket opp i lovverket og av de ulike yrkesorganisasjonene.

På Stortinget har det vært skepsis til det noen oppfattet som en form for religiøs påvirkning ved de kirkelige familierådgivningskontorene. Arbeiderpartiets sosialminister Gudmund Harlem var en av de som i en stortingsdebatt i 1960 uttrykte en tydelig motvilje mot offentlige bevilgninger til det kirkelige Oslo-kontoret. Han var skeptisk til kontorets formålsparagraf, som inneholdt formuleringer om «kristen veiledning».<sup>13</sup>

Også innenfor det kirkelige familievernet var det ulike syn på hvordan kontorene skulle gjenspeile et kristent livssyn. Noen mente at det burde være en form for religiøs påvirkning i arbeidet. Det var også uenighet om terapeutenes rolle som familierådgivere. Teologen Albert Assev<sup>14</sup> var en av initiativtakerne til de første familierådgivningskontorene og gjennom 30 år leder for landets første kontor. Assevs forståelse av kontorenes kristelige forankring ser ut til å ha blitt toneangivende. Han framholdt ved flere anledninger at kristen veiledning i familieterapien ikke handlet om å drive kristen sjelesorg eller forkynnelse. Han mente at det skulle være et kristenetisk verdigrunnlag for rådgivningen, men at man skulle gi alle hjelp med de problemene de kom med.<sup>15</sup>

Opgavene oppfattet man etter hvert ganske likt i de to ulike kulturene, og den faglige utviklingen har også løpt ganske parallelt. I en utredning på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet i 1991 *Familievernet i Norge*<sup>16</sup> står det:

I dag må det være riktig å si (...) at virksomheten ved henholdsvis fylkeskommunale og kommunale familievernkontorer på den ene side og de kirkelige familievernkontorene på den annen side vil presentere seg med et overveiende ens preg. Det har innenfor begge grener

<sup>13</sup> Rønning, 1999.

<sup>14</sup> Albert Assev (f. 9. juni 1922, d. 21. september 2013) var leder for landets første familierådgivningskontor, Kirkens familierådgivningskontor i Oslo, og generalsekretær for Kirkens Familievern. I 1972 var han med på å starte *Fokus på familien*, og var redaktør for tidsskriftet i 12 år. Omtrent på samme tid ledet han oppstarten av en videreutdanning for familieterapeuter som i dag tilbys ved VID vitenskapelige høyskole.  
Kilde: Fokus på familien nr. 4, 2013.

<sup>15</sup> Bufdir, 2016.

<sup>16</sup> Barne- og familiedepartementet, 1991.

<sup>9</sup> Barne- og familiedepartementet, 1991.

<sup>10</sup> Bufdir, 2016. Barne- og familiedepartementet, 1991.

<sup>11</sup> Bufdir, 2016.

<sup>12</sup> Barne- og familiedepartementet, 1991.

av familievernet vist seg stadig mer nødvendig med felles faglig bevisstgjøring, konsolidering og utvikling.

Det har i dag og over lengre tid vært praksis ved de kirkelige kontorene å ansette personer uten at det stilles krav om et kristent livssyn. Langt fra alle ansatte ved kirkelige kontorer er kristne, og det jobber også terapeuter med kristent livssyn ved de offentlige eide kontorene.<sup>17</sup> Omtanke og respekt for medmennesket er sentrale felles verdier for terapeutene, og dette er verdier det er lett å slutte opp om, uavhengig av livssyn og religiøs tilknytning.<sup>18</sup> En evaluering av åtte familievernkontorer utført på midten av 1990-tallet viste at ulikt eierskap ikke var merkbart ved kontorene. De ansatte, brukerne og samarbeidspartnerne oppga at de kirkelig eide kontorene ikke bar preg av tilknytningen til kirken.<sup>19</sup> I en gjennomgang av familievernets historie fra 2016 står det at betegnelsen «to spor» etter hvert har blitt mer treffende som en beskrivelse av eierskap og ledelse, enn som en beskrivelse av fagmiljø og tjenestetilbud.<sup>20</sup> I dag er det en utbredt oppfatning at de som kommer til kontorene, ikke merker forskjell på tilbudet etter hvem som eier og drifter kontoret.<sup>21</sup> Familieverntjenestens tilbud er et fagtilbud som utøves av profesjonelle med egnet kompetanse og erfaring, og kontorene leverer samme tjeneste, uavhengig av eierskap.<sup>22</sup>

## 9.4 Organisatorisk oppbygning

Selv om det faglige arbeidet ved de offentlige og de kirkelige familievernkontorene etter hvert har fått et gjennomgående felles preg, har det siden starten ligget en forskjell i organisasjonsstrukturen for de to typene kontorer.

<sup>17</sup> Jonassen & Bratt, 1998.

<sup>18</sup> Bufdir, 2016.

<sup>19</sup> Jonassen og Bratt, 1998.

<sup>20</sup> Bufdir, 2016.

<sup>21</sup> Utvalget avholdt 29. november 2018 et møte med ledere og ansatte ved de offentlige og ideelle kontorene og med representanter for Bufetat, SKF og noen av de ideelle stiftelsene. De framførte ga uttrykk for at de opplever at alle kontor på tross av ulikt eierskap sammen utgjør én enhetlig tjeneste sett fra brukernes ståsted, og innad i tjenesten. Både de som kom fra de offentlige og de ideelle kontorene mente at det i dag er den samme faglige kompetansen ved alle kontor uavhengig av eierskap.

<sup>22</sup> En rapport fra 2009 som så på organiseringen av familieverntjenesten i Bufetat, region Vest, fant at ulike lokale behov var en viktigere forklaringsfaktor for forskjeller i tilbudet ved de ulike kontorene enn om kontoret var offentlig eller ideelt. Kilde: Hope, Loga. & Neby, 2009.

De offentlige kontorene var fylkeskommunale og kommunale kontorer. De var gjerne ansett som sosialmedisinsk virksomhet, der henholdsvis fylkeskommune og kommune hadde ansvar for etablering og drift, sto som eier og hadde arbeidsgiveransvar for de ansatte. Den medisinske tilknytningen varierte innenfor retningslinjene som pekte på fylkeslege, sykehus, helsestasjon eller helsesråd. I noen tilfeller hadde kontorene et særskilt styre.

De kirkelige kontorene har enten vært eid av kirkelige organer innen Den norske kirke, som oftest bispedømmerådet, men også prostiråd og enkeltmenigheter, eller de har blitt etablert som selveiende stiftelser. Samtlige av disse har hatt et særskilt styre med arbeidsgiveransvar og ansvar for etablering og drift.

I 2004 fikk staten forvaltningsansvaret for familievern tjenesten. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, og ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet. Bufetat ble delt inn i fem regioner. De fylkeskommunale og kommunale kontorene ble statlige og lagt inn under Bufetat. Ved opprettelsen av Bufetat framforhandlet Kirkens Familievern driftsavtale for de kirkelig eide kontorene, som deretter inngikk driftsavtale med Bufetat i sin region.

## 9.5 Interesseorganisasjoner og stiftelser

### 9.5.1 Interesseorganisasjonen Kirkens Familierådgivning

I 1967 ble interesseorganisasjonen Kirkens Familierådgivning (KF) i Norge dannet. KF har vært viktig for utviklingen av familierapi som et eget fagfelt i Norge.<sup>23</sup> Et uttalt mål for de kirkelige familievernkontorene var «å ta initiativ til kurser, drive opplysningsvirksomhet og for øvrig søke å virke for sitt formål på de måter som finnes hensiktsmessig». <sup>24</sup> Interesseorganisasjonen var pådriver for opplysningsarbeid, foredrags- og kursvirksomhet, tidsskriftsutgivelse og etablering av utdanning innen familierapi. Organisasjonen hadde også som oppgave å ivareta de kirkelige kontorenes interesser overfor de offentlige myndigheter, og å være identitetsbyggende og styrke fellesskapet via årlige felles fag- og personalsamlinger.

I perioden 1981–1994 ble det arbeidet mye med lovforankringen til familievernet, og det ble

<sup>23</sup> Bufdir, 2016.

<sup>24</sup> Rudjord, 1992.



arbeidet for å ivareta kontorenes interesser overfor offentlige myndigheter og styrke den kirkelige forankringen, slik at kontorene skulle videreføres som ideelle kontorer.

### 9.5.2 Offentlige Familievernkontorens Organisasjon (OFO)

De offentlige kontorene hadde en interesseorganisasjon fra 1983 til 2004. Offentlige Familievernkontorens Organisasjon (OFO) ble stiftet som følge av et samarbeid mellom Helsedirektoratet og familievernkontorene. OFO bygde etter 1983 opp sitt eget apparat med landsmøter, faglige seminarer og annen servicevirksomhet overfor kontorene. OFO- og KF-kontorene var representert i en forberedende arbeidsgruppe for å vurdere muligheten for å få til en felles interesseorganisasjon. Det viste seg ikke å være grunnlag for det. De to organisasjonene hadde imidlertid kontorfellesskap i Oslo fram til 1991, og de hadde fra 1988 et felles fagråd og felles statistikkarbeid for virksomheten. I samarbeid med Norsk forening for familierapi og Modum Bads Nervesanatorium gav KF og OFO ut tidsskriftet Fokus på familien. Dette var Nordens eneste tidsskrift for familierapi da det første gang ble utgitt i 1972/1973. Tidsskriftet er fortsatt i drift, nå med Universitetsforlaget som utgiver, og med et representantskap bestående av Kirkens Familievern, Modum Bad, De nordiske familieforeningene, Bufdir og Norsk forening for familierapi.

### 9.5.3 Stiftelsen Kirkens Familievern

I stiftelsesmøte 25. juni 2010 vedtok 13 stiftelser innen Kirkens Familievern å be landsstyret søke stiftelsestilsynet om å fusjonere til en ny juridisk enhet. Stiftelsesmøtet vedtok samtidig vedtekter for Stiftelsen Kirkens Familievern. I vedtektene § 4 heter det:

Stiftelsens formål er å yte hjelp til familier, par og enkeltpersoner der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien, eller som ønsker å forebygge slike vansker knyttet til samliv og samhandling. Stiftelsen skal gjennom sin virksomhet styrke familie, ekteskap, foreldreskap, samliv og ensliges stilling i kirke og samfunn.

Virksomheten har en kristen diakonal forankring og profil, og skal hjelpe klienter ut fra deres forutsetninger uansett sosial status, livs-

førsel, legning, religiøs tro eller politisk overbevisning.

I § 5 står det at Kirkens Familievern skal

Yte familieverntjenester på grunnlag av avtale med det offentlige og etter de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter for familievernkontorer.

20. januar 2011 godkjente Stiftelsestilsynet fusjoneringen til ny stiftelse. I april ble interesseorganisasjonen Kirkens familievern oppløst. 12. april 2011 ble Stiftelsen Kirkens Familievern opprettet. Stiftelsen Kirkens Familievern består nå av 10 kontorer spredt fra Kirkenes i nord til Egersund i sør.

## 9.6 Familierapifeltet og utdanning

Familierapiens historiske utvikling som eget fagfelt i Norge har pågått over lang tid og er påvirket av utviklingen i flere andre land og flere ulike retninger.<sup>25</sup> Utviklingen i Norge var tidlig spesielt preget av inspirasjon fra USA, men også Europa og Australia.<sup>26</sup>

Kirkens Familieverns toårige familierapiutdanning ble startet i 1971<sup>27</sup> og var en praktiskklinisk etterutdanning for fagfolk innen helse- og sosialsektoren. Utdanningen gikk over to år på deltid. I 1988 ble det innledet samarbeid med Diakonhjemmet Høgskole. I 1990 ble utdanningen formelt en del av utdanningstilbudet ved høgskolen, og Kirkens Familievern trakk seg ut av utdanningen. Det hadde til da vært uteksaminert åtte kull med om lag 250 deltakere. I 1976 startet ettårig utdanning i familierådgivning for prester, med siktemål å utdanne prester knyttet til kontorenes team og også å dyktiggjøre vanlige prester i familierarbeid. Denne utdanningen opphørte i 1992. Det hadde da vært gjennomført syv kull med 120 deltakere.

Parallelt med utviklingen av familierapi som fagområde og arbeidsmetode har det kommet til nye utdanninger, videreutdanninger og masterløp ved flere høyskoler og universiteter.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Andersen og Grasaasen, 2019.

<sup>26</sup> Jensen, 2013.

<sup>27</sup> Andersen og Grasaasen, 2019.

<sup>28</sup> Se Andersen og Lorås, 2019: *Den historiske utviklingen av familierapien som fagfelt* og Grasaasen og Michaelsen, 2019: *Dagens utdanningstilbud for familievernnet*. Rapportene er lagt ved som digitale vedlegg til denne utredningen på regjeringen.no.

## 9.7 Økonomi

En viktig forutsetning for familieverntjenesten har hele tiden vært at de hjelpesøkende selv ikke skulle betale for tjenester.

De *offentlige* kontorene fikk helt fra begynnelsen av midler over statsbudsjettet. Den aller første bevilgningen kom da Stortinget i 1959 vedtok å bevilge midler til et prøveprosjekt der to familievernkontorer skulle drives i tre år i to ulike fylker. Offentlige kontorer har hele tiden blitt drevet for offentlige midler, enten over statlige, fylkeskommunale eller kommunale budsjetter. Fra 1963 ble familievernkontorene finansiert gjennom en stykkprisfinansieringsmodell. Kontorene fikk godtgjøring for undersøkelse, rådgivning og behandling. Godtgjøringen ble beregnet til omtrent 50 prosent av driftsutgiftene. De øvrige utgiftene skulle dekkes av fylkeskommunen eller kommunen.

Den første tiden var økonomien i det *kirkelige* familievernet usikker. Disse kontorene var ikke offentlig godkjente, og mottok ingen offentlige midler. Virksomheten ble finansiert ved frivillig innsats som innsamling av penger gjennom kirkeofringer, loppemarkeder og basarer, i tillegg til støtte fra Norsk menighetsinstitutt. I 1965 ble Oslo-kontoret offentlig godkjent. Dette ga rett til trygderefusjon, og det var egne takster for samtaler, familiesamtaler, gruppevirksomhet mv. Etter hvert ble også de andre kontorene offentlig godkjent, og de fikk rett til å motta trygderefusjoner. Men trygderefusjonene dekket bare deler av driftsutgiftene. Også i påfølgende år ble det samlet inn betydelige beløp i bispedømmer og menigheter for å sikre driften for de kirkelige kontorene.<sup>29</sup> Etter hvert ble også de kirkelige kontorene innlemmet i fylkeskommunal og kommunal helse- og sosialplanlegging, og situasjonen ble likere for de offentlige og kirkelige kontorene. Men det ble påpekt fra kirkelig hold at trygdekasserefusjonene dekket maksimalt 30 prosent av driften, og at det også for de kirkelige kontorene var vanskelig å drive uten statstilskudd.<sup>30</sup>

I St.meld. nr. 17 (1967–68) *Om familierådgivning*, fastholdt regjeringen prinsippet med trygdekasserefusjon, men foreslo å heve satsene til en gjennomsnittlig dekning på 60 prosent, mens 40 prosent skulle dekkes av fylkeskommunen, kommunen og/eller eierorganisasjon.

På 1980-tallet ble stykkprisbetalingen via trygdesystemet fjernet. Fra 1983 fikk alle god-

kjente kontorer dekket opp til 75 prosent av driftsutgiftene over statsbudsjettet. De resterende 25 prosent måtte søkes dekket inn av fylkeskommunen, kommunen og/eller eierorganisasjon. Det var en utfordring at midlene over statsbudsjettet varierte, og at andelen statlig finansiering flere år i realiteten lå rundt 60 prosent. Dette skapte stor budsjettmessig usikkerhet for de aller fleste av familievernkontorene. De kirkelige kontorene hadde også andre inntektskilder, fra kirken, innsamlede midler og ulike fondsmidler, men dette var kun beregnet til 1 prosent av de kirkelige kontorenes driftsbudsjetter i 1988.<sup>31</sup>

Fra 1990-tallet ble kontorene gitt direkte tilskudd, først gjennom fylkeskommunen og deretter fra Stortinget over statsbudsjettet, gjennom Bufetat.

Familieverntjenesten ble bevilget 353 millioner kroner i 2013.<sup>32</sup> I 2015 ble bevilgningen økt til 433 millioner kroner. I 2016 lå saldert budsjett på 457 millioner kroner.<sup>33</sup>

I 2017- og 2018-budsjettene ble familieverntjenesten styrket ytterligere, og saldert budsjett for 2018 lå på om lag 540 millioner kroner. For 2019 har Stortinget bevilget 576 millioner kroner.<sup>34</sup>

## 9.8 Forvaltning

### 9.8.1 Sentraladministrasjonen

Helsedirektoratet var fra begynnelsen det sentrale forvaltningsorganet for familieverntjenesten, og Sosialdepartementet var det ansvarlige fagdepartementet. Fra 1990 ble ansvaret for familieverntjenesten overført til det daværende Familie- og forbrukerdepartementet, i dag Barne- og familiedepartementet.

### 9.8.2 Forslag om å integrere familievernet

Gjennom familievernets historie har det flere ganger vært diskutert om familievernet bør integreres i annen virksomhet innen helse- og sosialsektoren. Blant annet kom spørsmålet om familievernets organisering og forvaltningsmessige plassering opp i NOU 1982: 10 *Spesialistene i helsetje-*

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Kap. 842 Familievern, post 01 og post 70. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20132014/id741609/>

<sup>33</sup> Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-bld-20162017/id2513791/>

<sup>34</sup> Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2018-2019/inns-201819-014s/?m=5>

<sup>29</sup> Barne- og familiedepartementet, 1991.

<sup>30</sup> Ibid.

*nesten, pleiehjemmene mv.* Utvalget gikk inn for å opprettholde familievernkantorene som selvstendige enheter fordi de «fremdeles spiller en sentral rolle i utviklingen av ulike former for familietilnærming». Utvalget mente imidlertid at familievernkantorenes funksjoner på sikt ville gå inn i «primærtjenestens regulære virksomhet på den ene siden, og det psykiske helsevern på den andre siden». Utvalget foreslo et samlet offentlig ansvar for familievernkantorene, der fylkeskommunen skulle få ansvaret for planlegging, tilfredsstillende utbygging og drift. Utvalget mente det måtte bli opp til fylkeskommunen å avgjøre om driften skulle skje i egen regi eller etter avtale utføres av private organisasjoner, for eksempel tilsluttet Kirkens Familierådgivning.

Utvalgets synspunkter om framtidig integrering av familievernkantorenes funksjoner i helse-tjenestene ble ikke tatt til følge. I brev fra sosialministeren datert 11. juli 1985 slås det fast at gjeldende ordninger for familievernkantorene «fungerer rimelig bra». Det sies videre at «når det gjelder familievernkantorene vil Sosialdepartementet arbeide videre innenfor gjeldende ordning med å bedre finansieringsmåten og administrative løsninger».<sup>35</sup>

I St.meld. nr. 41 (1987–88) *Helsepolitikken mot år 2000* sto det imidlertid blant annet følgende om familievernet:

Dette er en tjeneste som har vært mye diskutert i de senere år og som ikke har funnet sin endelige form innen helse- og sosialtjenesten. Sosialdepartementet vil foreslå at denne funksjon sees sammen med de endrede oppgaver i kommunene. (...) Familierådgivningskontorenes funksjon må derfor, hvis de skal nå flest mulig, innbygges i andre kommunale tjenester som er rettet mot forebygging og behandling av sosialmedisinske problemer, dvs. helsestasjoner, skolehelsetjeneste, allmennlegetjeneste, barnevern og øvrige sosialtjenester og tiltak mot privat vold. De eksisterende familievernkantorer bør integreres i den fylkeskommunale 2.-linjetjeneste i de fylker der de i dag ligger. Den konsultasjons- og opplæringsvirksomhet som i dag utføres ved familievernkantorene, bør, som for øvrige spesialisttjenester gå inn som en del av den 2.-linjetjeneste fylkeskommunene yter innen andre arbeidsfelt.

Ved Stortingets behandling av meldingen avviste Stortinget denne integreringsplanen. Flertallet,

bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet var uenige med regjeringen og fremmet forslag om at familievernkantorenes selvstendige stilling og det statlige tilskudd skulle opprettholdes:

Flertallet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet (...) mener departementets forslag til omorganisering av familievernkantorene vil svekke kantorenes stilling. Familievernkantorenes arbeid er både primær- og spesialistarbeid. Klientbehandlingen og veiledningsdelen av kantorene er avhengig av hverandre. Erfaringene fra den ene siden av virksomheten har betydning for den andre delen. Flertallet mener på denne bakgrunn at familievernkantorene fortsatt bør ha den selvstendige stilling de har i dag. Finansieringen må fortsatt bestå av øremerkede statlige tilskudd kombinert med tilskudd fra kommuner, fylker, kirkelige organer m.m.

Meldingen var lagt fram av Gro Harlem Brundtlands andre regjering, og det var forventet at Arbeiderpartiet sluttet seg til regjeringens råd og forslag. Men også Arbeiderpartiet mente at familievernkantorene burde utvikles videre som egen tjeneste og utbygges, og skrev sammen med Sosialistisk Venstreparti blant annet følgende:

Arbeiderpartiets og Sosialistisk Venstrepartis medlemmer vil vise til at familievernkantorene gjør et viktig arbeid. Spesielt kantorenes frie stilling i forhold til psykiatri og sosialvesen gjør at folk lettere selv oppsøker dette tilbudet. Disse medlemmer ser dette som et viktig grunnlag for tjenesten og mener at familievernkantorene bør utvikles videre som egen tjeneste. Disse medlemmer vil understreke kantorenes plass i det forebyggende helsearbeidet både ved sin direkte klientrettede virksomhet og som ressursentra for kommunene.

Stortinget ønsket ikke å følge integreringslinjen regjeringen hadde anbefalt.

Regjeringen bestilte i 1990 en utredning om familievernet. I utredningen fra 1991 ble det tatt utgangspunkt i at Stortinget hadde fastsatt at familievernet skulle være en selvstendig tjeneste og et statlig hovedansvar. I denne utredningen ble det blant annet også foreslått en særskilt lov om familievern.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Barne- og familiedepartementet, 1991.

<sup>36</sup> Barne- og familiedepartementet, 1991.

## 9.9 Lovfesting av familieverntjenesten

### 9.9.1 Stortingsmeldingen om familievernet

St.meld. nr. 15 (1992–93) *Familievernet. Oppgaver og forvaltning* ble lagt fram i 1992. Barne- og familiedepartementet fremmet her forslag til ny forvaltningsordning for familievernet. Forslaget gikk ut på å lovfeste tjenesten, overføre det økonomiske og administrative ansvaret for familievernkantorene til fylkeskommunen og innlemme det statlige driftstilskuddet i det fylkeskommunale rammetilskuddet.

Regjeringen mente at med økende utbygging og utvikling av tjenesten var behovet for juridisk og administrativ regulering blitt mer og mer påtrengende. Regjeringen hadde også kommet til at mekling skulle pålegges familievernet som en lovfestet oppgave. Det var dessuten et behov for å løse juridiske spørsmål i familievernet, som blant annet kom som konsekvens av eierforholdene. Uavklarte juridiske spørsmål skapte en uklar rettstilstand for brukerne og vanskelige arbeidsforhold for ansatte.

Regjeringen foreslo å lovfeste familievernet i den nye loven om spesialisthelsetjenester. Ved å lovfeste familievernet som en fylkeskommunal oppgave, skulle tjenesten sikres økonomisk støtte innenfor det statlige rammetilskuddet. Ressursfordelingen skulle avgjøres gjennom fylkeskommunal prioritering. Gjennom lovfesting skulle familievernet opprettholdes med den faglige kompetansen og de basisoppgavene tjenesten allerede hadde.

Regjeringen mente at familievernet burde reguleres ved lovfesting i eksisterende lovverk av hensyn til rasjonalisering av det samlede lovverket og ønsket om å stille familievernet på linje med tjenestene i helse- og sosialsektoren. Regjeringen mente familievernet kunne innpasses i helselovverket, og samtidig opprettholdes som en selvstendig tjeneste.

Et samlet Storting var enig med regjeringen i at familievernet skulle videreutvikles og sikres som egen tjeneste. Stortinget støttet regjeringens forslag om å lovfeste familieverntjenesten. Flertallet mente at:

(...) det vil være formålstjenlig med en egen lov om familievernet ut fra denne tjenestens egenart. Det må i denne legges til rette for at staten har et vedvarende økonomisk ansvar samtidig som det fylkeskommunale og kommunale økonomiske ansvar ikke svekkes i forhold til i dag.<sup>37</sup>

Flertallet ba imidlertid departementet foreta en ny helhetsvurdering av spørsmålet om forvaltningsmyndighet.

### 9.9.2 Lovforslaget og Stortingets vedtak

I 1996 la regjeringen fram forslag om lovfesting av familieverntjenesten i Ot.prp. nr. 6 (1996–97) *Om lov om familievernkantorer*.

Forslaget som ble lagt fram i denne proposisjonen, tok utgangspunkt i Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 (1992–93) der det ble vektlagt at ut fra familievernets egenart ville det være formålstjenlig med en egen lov. Lovfesting av familievernet skulle sikre at dette hjelpetilbudet til familiene også i framtiden ville finnes i alle landets fylker. Lovfesting skulle også understreke familievernets stilling som en egen, selvstendig tjeneste.

Regjeringen utformet lovforslaget med utgangspunkt i en forståelse av tjenesten som en helsetjeneste med særlig vekt på forebyggende virksomhet. Det ble foreslått at fylkeskommunen skulle bli forvaltningsmyndighet for familievernkantorene. Fylkeskommunen ble i lovutkastet gitt ansvar for å sørge for at familieverntjenesten fantes i fylket, og på forsvarlig måte planlegge, organisere, dimensjonere og kvalitetssikre tjenesten. Departementet foreslo en forvaltningsordning som skulle ivareta hensynet til en enhetlig tjeneste, selv om eiertilknytningen er ulik. Departementet mente at:

Til tross for sin ulike eiertilknytning har den offentlige og den kirkelige delen av familievernet hatt en parallell faglig utvikling og fremstår som en enhetlig tjeneste med spisskompetanse på familierelaterte problemer.

Regjeringen foreslo i proposisjonen at forholdet mellom fylkeskommunen og de kirkelige kontorene skulle reguleres gjennom driftsavtaler. De kirkelige kontorene skulle gis rett til avtale med fylkeskommunen i to år. Det ble lagt til grunn at avtalene ville bli videreført.

Familievernet ble inntil da i hovedsak finansiert ved statlige, fylkeskommunale og kommunale midler. Utgiftsdelingen varierende betydelig fra fylke til fylke. Regjeringen foreslo at statstilskudd til familievernkantorene ble opprettholdt som et øremerket tilskudd.

Siktemålet var å videreføre virksomheten og organiseringen av familievernet, herunder tjenestens kompetanse og tverrfaglige arbeidsform.

<sup>37</sup> Innst. S. nr. 157 (1992–93).

Under Stortingets behandling av proposisjonen våren 1997 var det bred enighet om at familievernet skulle lovfestes i en egen lov.<sup>38</sup> Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen mente at en lovfesting av arbeidet ville heve statusen og bidra til å sikre familievernarbeidets framtid. Komiteen mente også at gjennom en egen lov kunne tjenestens egenart sikres. Det var imidlertid uenighet i Stortinget om tjenesten skulle defineres som en helsetjeneste, en sosialtjeneste eller en egen spesialtjeneste. I Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen hadde Ap og SV flertall, og de støttet regjeringens forslag om å definere familievernet som en helsetjeneste. I Odelstinget ble innstillingen vedtatt med 37 mot 36 stemmer, mens i Lagtinget ble forslag fra Sp, H, KrF og to uavhengige representanter om at familievernet skulle være en spesialtjeneste, bifalt med 14 mot 13 stemmer. Ifølge loven er familievernet i dag en spesialtjeneste.

Det var sterk uenighet om forvaltningen skulle legges til stat, fylkeskommune eller kommunene. Innstilling fra Ap og SV om fylkeskommunalt ansvar fikk et knapt flertall.

Lov om familievernkontorer trådte i kraft 1. januar 1998.

I løpet av den første treårsperioden etter ikrafttredelsen av familievernkontorloven gjorde Barne- og familiedepartementet seg enkelte erfaringer som viste behov for noen justeringer i loven. Loven stilte opprinnelig i § 4 krav til personellens faglige sammensetning, og spesifikke krav til faglig leders kompetanse. Dette kravet ble fjernet i 2001, og det ble begrunnet med at det måtte være opp til fylkeskommunene å bestemme hvilke krav til faglig kompetanse som burde stilles.

Senere er det gjort flere tekniske endringer i familievernkontorloven, særlig som følge av endringer i andre lover. Lovens § 2 er også endret som følge av at staten overtok fylkeskommunens oppgaver på området i 2004.

## 9.10 Meklingsordningen

Mekling ved skilsmisser har i ulike former eksistert i Norge siden forlikskommissjonene ble opprettet i 1795. Tidligere var mekling en obligatorisk plikt etter ekteskapsloven, og intensjonen var å bringe partene til å fortsette ekteskapet.<sup>39</sup>

I 1993 ble det innført en ny meklingsordning i forbindelse med separasjon og skilsmisse. Formå-

let med den nye ordningen var å legge forholdene best mulig til rette for et fungerende foreldreskap etter bruddet. Denne endringen kom på bakgrunn av dype kulturelle og samfunnsmessige endringer i hele den vestlige verden. Skilsmisse og samlivsbrudd var blitt normalisert. Det ble stadig vanligere med familieformer uten den tradisjonelle kombinasjonen av parforhold og foreldreskap. Moderne oppfatninger av frihet og individualitet tvang fram en mer liberal lovgivning, og en ny meklingsordning. Staten skulle ikke lenger blande seg opp i om det ble samlivsbrudd eller ikke. Derimot ble det ansett som et offentlig anliggende at samlivsbrudd fikk minst mulig skadelige konsekvenser for barna. Forskningslitteraturen hadde vist at langvarige konflikter med høy intensitet var det som skadet barn mest.<sup>40</sup> Meklerens oppgave ble å hjelpe foreldre til best mulig samarbeid om barna etter samlivsbruddet. I meklingen skulle det søkes å komme fram til skriftlige avtaler om foreldreansvar, daglig omsorg og samværsordninger for barna.

Meklingsordningen ble gjort obligatorisk for foreldre med barn under 16 år i separasjons- og skilsmissesaker, og i saker hvor (minst) en av foreldrene ønsket å reise sak for retten.

Partene måtte møte til minst en time obligatorisk mekling, og ytterligere en eller to timer hvis de ikke kom fram til en avtale i løpet av første eller andre time. Meklingsattesten ble utstedt etter første time hvis partene kom til enighet. Partene som ikke kom til enighet, fikk meklingsattest etter tredje time. Gyldig meklingsattest var et absolutt vilkår for å få innvilget separasjon eller skilsmisse og/eller for å kunne reise en såkalt barnefordelingssak for retten.

I forkant var det uenighet om det var riktig å gjøre meklingen obligatorisk. En del fagpersoner ved familievernkontorene mente at ordningen burde være frivillig, blant annet fordi klienter må være motiverte for at fagpersonen skal kunne gjøre et meningsfullt og godt arbeid. Noen mente også at mekling ville gå utover andre oppgaver i familievernet. I en undersøkelse relativt kort tid etter innføringen svarte imidlertid kun 4,6 prosent av meklerne at de (fortsatt) var negative til obligatorisk mekling.<sup>41</sup>

Fylkesmannen fikk ansvaret for at det fantes et kvalifisert meklingsapparat i fylket. Dette skulle dimensjoneres etter behovet med utgangspunkt i antall separasjoner. Brukerne skulle ha tilgang uten vesentlig ventetid. Meklingen skulle være

<sup>38</sup> Innst. O. nr. 70 (1996–97).

<sup>39</sup> Ekeland, 2010.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ekeland & Myklebust, 1996.

«rimeleg tilgjengeleg» geografisk, selv om man måtte regne med noe reisetid.<sup>42</sup>

På bakgrunn av de kravene til kompetanse som ble stilt, mente Barne- og familiedepartementet at familievernet pekte seg ut som en godt egnet meklingsinstans. Familievernkontorene satt inne med høy og relevant fagkompetanse, og på kontorene skulle det være personer med utdanning som sosionom, psykolog og lege/psykiater. Det ble også vist til at familievernkontorene hadde faglige tradisjoner og erfaring fra mekling og annet arbeid som gjelder relasjoner og konfliktløsning der hele familien er involvert. Departementet viste også til at kontorene, der de fantes, var godt innarbeidet og lett tilgjengelig for folk flest. Videre mente departementet at mekling og terapi/rådgivning i mange tilfeller kunne påvirke hverandre på en god måte. Familievernet ble definert som en «grunnstamme» i meklingsarbeidet, som skulle ta hovedtyngden av meklingene.

Det var først og fremst personer ansatt ved offentlig godkjent familievernkontor som kunne godkjennes som meklere. Videre kunne prest eller ansatt i offentlig helse- eller sosialinstans få meklingsbevilling. Hvis det ikke var god nok tilgang på meklere i det offentlige apparatet, kunne også privatpraktiserende psykolog, psykiater eller advokat få bevilling.

Det ble innført formelle krav for godkjenning av meklere i familieverntjenesten og eksterne meklere. Det ble innført obligatoriske meklingsopplæringskurs for alle meklere.

I 2007 ble meklingsordningen endret. Formålet er fortsatt å bidra til best mulig foreldresamarbeid etter samlivsbrudd. Rammene ble imidlertid endret. Fra 2007 er det én obligatorisk time for alle. Etter denne første timen får foreldrene meklingsattest, selv om de ikke har kommet fram til en avtale. Dersom foreldrene ikke har kommet fram til avtale etter første meklingstime, skal mekler oppfordre dem til å ta imot tilbud om mekling i tre timer til. Foreldrene bør samtidig informeres om at mekler etter en konkret vurdering kan tilby ytterligere tre timer mekling. Hensikten med omleggingen var å utnytte ressursene bedre og å gjøre meklingsordningen mer fleksibel og tilpasset de enkelte sakene, slik at det kan brukes mindre tid på foreldre som ikke har utbytte av mekling og mer tid på foreldre med store konflikter.<sup>43</sup>

Samtidig fikk også samboere med felles barn under 16 år plikt til å mekle ved samlivsbrudd.

Rett til utvidet barnetrygd ble gjort betinget av gyldig meklingsattest.

Fra 2008 har Barne-, ungdoms- og familieetaten ansvar for at det finnes et kvalifisert meklingsapparat som er tilstrekkelig dimensjonert.

I 2019 er rammene rundt meklingsordningen og målgruppen fortsatt de samme som i 2007. Det er én en time obligatorisk mekling og mulighet for inntil ytterligere seks timer frivillig mekling. Ordningen omfatter foreldre med barn under 16 år som flytter fra hverandre, og foreldre som ønsker å reise sak for retten (foreldretvister). Fra 2018 må i tillegg foreldre som ikke er enige om at barnet skal flytte, møte til mekling.

### 9.11 Familievernet på 1990- og 2000-tallet

Foreldreveiledning og samlivstiltak har tradisjonelt vært politikkområder som av noen har vært oppfattet som kontroversielle, fordi politikken blander seg inn i den private sfære. Av andre har områdene vært lavt prioritert og regnet som lite viktig. I løpet av nittitallet ble alle partier mer opp tatt av familiepolitikk, men det var ulike synspunkter på virkemidler og løsninger.<sup>44</sup> Mange viktige politiske vedtak som berørte familievernet, ble fattet på 1990-tallet. Foreldremekling ble lovfestet som en del av familievernets tjeneste, og det ble vedtatt en egen lov om familievernkontorer. Økt politisk interesse og satsning på familievernet førte til en utbygging av tjenesten. I perioden 1990 til 1994 økte antallet kontorer fra 46 til 62, og kapasiteten ved flere kontorer ble utvidet. I 1995 mente man at et tilstrekkelig omfang var nådd. Halvparten av kontorene ble da drevet av kirkelige stiftelser, og halvparten av kommuner og fylkeskommuner.<sup>45</sup>

Ved forvaltningsreformen i 2004 ble forvaltningsansvaret for familievernkontorene overført fra fylkeskommunen til staten. Hovedmålet med reformen for familieverntjenesten var å sikre en videre utbygging av tjenesten. Det ble nå et statlig ansvar å sørge for at familieverntjenesten var tilgjengelig i alle deler av landet, og planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten på en forsvarelig måte. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) ble opprettet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er det øverste organet i Bufetat. Direktoratet ble opprettet som en sammenslutning av Statens barne- og familievern og

<sup>42</sup> St.meld. nr. 15 (1992–93).

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 103 (2004–2005).

<sup>44</sup> Vollset, 2011.

<sup>45</sup> Jonassen & Bratt, 1998.

Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen. Etaten ble inndelt i fem regioner tilsvarende helseregionenes inndeling. Bufdir ble underlagt Barne- og familiedepartementet. OFO ble avviklet og organisasjonens oppgaver lagt til direktoratet. Kirkens familievern videreførte sin drift inntil 2011, da interesseorganisasjonen Kirkens familievern ble oppløst og stiftelsen Kirkens Familievern ble opprettet.

## 9.12 Familievernet på 2010-tallet

### 9.12.1 En styrket tjeneste

Familieverntjenesten er på 2010-tallet en tjeneste med et bredt tilbud som skal hjelpe familier når de har relasjonelle vansker og utfordringer. Tjenesten er fortsatt et gratis lavterskeltilbud, som skal være tilgjengelig i hele landet. Familieverntjenestens budsjett har siden 2014 økt betraktelig. Dette har gitt grunnlag for å styrke det faglige tilbudet i tjenesten og gjøre den mer tilgjengelig. I 2017 fikk familieverntjenesten inn nesten 30 000 nye kliniske saker og over 16 000 nye meklingsaker. Eksterne meklere som er godkjent av Bufdir, utførte over 4 200 nye meklinger. Til sammen er dette et sakstilfang på over 50 000 saker. I tillegg deltok mange i familievernets gruppetilbud.

Enkelte temaer har vært særlig vektlagt dette tiåret, blant annet som resultat av økte bevilgninger fra Stortinget og Stortingets vedtak om prioriterte felt innen familievernet. Vektlagte temaer er tilbud til foreldre med høyt konfliktnivå, å gi foreldre et meklingsstilbud tilpasset situasjonen i egen familie, høring av barn i meklingsprosess, tilbud til familier med voldsutfordringer og foreldrestøttende tiltak. Bufetat har opprettet spisskompetansemiljøer for å øke familievernets kompetanse på de særskilt prioriterte områdene. Et annet trekk er at barns rett til deltakelse har kommet stadig mer i søkelyset de seneste årene.

### 9.12.2 Forslag om overføring til kommunene

I 2015 informerte regjeringen Stortinget om at regjeringen i forbindelse med kommunereformen ønsket å overføre ansvaret for familieverntjenesten til kommunene (Meld. St. 14 (2014–2015)):

Som en del av regjeringens arbeid med kommunereformen utreder Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet familieverntjenesten med sikte på en overføring til kommu-

nene. Familieverntjenesten er en tjeneste som i dag samarbeider med kommunalt barnevern, helsetjenesten og også andre kommunale tjenester. Administrativ forankring på samme nivå for ulike deler av hjelpeapparatet kan gi kommunen bedre mulighet til å utvikle en helhetlig, forebyggende og behandlende tiltakskjede overfor befolkningen. Utredningsarbeidet omfatter en rekke problemstillinger knyttet til administrative, juridiske, økonomiske, faglige og brukermessige konsekvenser ved en overføring av familieverntjenesten til kommunene. Det arbeides videre med en løsning for de kirkelige kontorene.

Stortinget sluttet ikke opp om regjeringens forslag, og familieverntjenesten ble videreført som statlig tjeneste (Innst. 333 S (2014–2015)). Stortinget ønsket ikke at ansvaret for familieverntjenesten skulle overføres til kommunene, men oppfordret til videre arbeid for utvikling av samarbeidet mellom familievernet og kommunale tjenester. Stortinget ba også om utredninger av hvordan bedre tilgjengelighet til tjenesten i hele landet kan sikres:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, ber regjeringen utrede hvordan familievernet i større grad kan arbeide forebyggende i samarbeid med kommunale tjenester, for å forhindre at samspillproblematikk og konflikter fører til alvorlige familieproblemer og samlivsbrudd. Det må også utredes hvordan man kan sikre bedre tilgjengelighet til tjenesten i hele landet. Flertallet mener at dette ikke innebærer omorganisering, men et skritt i retning av tettere samarbeid med de kommunale tjenestene, og bedre tilgjengelighet for brukerne.

### 9.12.3 Forslag om overføring til regionsnivå

#### 9.12.3.1 Innledning

Etter anmodning fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av regjeringens forslag til regionsreform, ble et ekspertutvalg nedsatt av regjeringen sommeren 2017. Utvalget hadde som mandat å vurdere overføring av ytterligere ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Arbeidet ble ledet av professor Terje P. Hagen, og utvalgets rapport ble levert 1. februar 2018.

### 9.12.3.2 Hagen-utvalgets forslag

Utvalgets tilnærming var å bygge opp under de oppgaver og roller fylkeskommunene allerede har som tjenesteyter, samfunnsutvikler, planmyndighet og som bindeledd i forvaltningen. Utvalget foreslo oppgaveoverføringer til fylkeskommunene innen fem områder, herunder helse og levekår. Under sistnevnte kategori faller ansvar for familievern, som i dag ligger til Bufetat. Utvalget mente at regionene burde ha ansvar for barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og adopsjon, som i dag er lagt til Bufetat. Utvalget mente at Bufetat burde legges ned, mens Bufdir skulle beholdes som fagdirektorat.

Utvalget uttalte:

Familievernkontorene er organisert i et to-spor system med offentlig og kirkelig eierskap. Familieverntjenesten er statlig fullfinansiert. Bufdir har det faglige og administrativt overordnede ansvaret for tjenesten. Tjenesten er regionalt organisert i fem regioner. Utvalget mener at fylkeskommunene har en størrelse som er egnet til å ivareta familieverntjenesten og forholdet til de 49 familievernkontorene. Fylkeskommunene har en større nærhet til innbyggerne og kommunene enn Bufetat. Overføres også oppgavene som Bufetat har på barnevernsområdet, vil det spesialiserte barnevernet fortsatt være samorganisert med familieverntjenesten. Utvalget mener det er et potensial for økt samhandling mellom familievern og barnevernet, både innenfor det som i dag er kommunenes tjenester og det som er statens ansvar, og at barnevernet kan ha god nytte av kompetansen som er i familievern.

### 9.12.3.3 Høringen

I Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* ble høringen oppsummert. Om lag 100 av fylkeskommunene, kommunene og regionrådene som avga høringsuttalelse, omtalte ikke forslaget om å overføre ansvaret for familievern fra Bufetat til fylkeskommunene, men uttalte at de generelt støttet utvalgets samlede anbefalinger. I underkant av 20 fylkeskommuner, kommuner og regionråd uttalte seg spesifikt om forslaget. De trakk fram at sammenhengen mellom familievern og barnevernet begrunner hvorfor disse bør være organisert på samme nivå i fylkeskommunene, forutsatt at barnevernet også overføres i tråd med utvalgets forslag. Enkelte kommuner uttalte også at de ikke støtter forslaget, mens én kommune tok til

orde for at familievern i stedet bør overføres til kommunene. KS støttet forslaget med den begrunnelse at fylkeskommunene kan bidra til økt nærhet til innbyggerne og større fleksibilitet.

Bufdir og Bufetat støttet ikke forslaget. De mente blant annet at forslaget vil innebære mindre stordriftsfordeler, og var bekymret for at det ikke vil være mulig å sikre et likeverdig tilbud over hele landet dersom ansvaret for familievern og utviklingen av tilbudet desentraliseres. Dette ble også påpekt av flere andre høringsinstanser. Norsk Barnevern Samband trakk fram at årsaken til at ansvaret for familievern ble overført til staten i 2004, var at tjenestene på fylkesnivå var av svært varierende kvalitet. Norsk Fosterhjemsforening mente også at familievern burde være et statlig ansvar for å sikre et enhetlig tilbud i hele landet.

Flere høringsinstanser var bekymret for at en overføring til fylkeskommunene vil innebære en faglig svekkelse av familieverntjenesten. Bufetat Øst uttalte at det ikke er rimelig å forvente at hvert enkelt tjenestested skal inneha den nødvendige spisskompetanse som kreves for å gi et godt tilbud til barn, unge og familier. Fellesorganisasjonen og Psykologforeningen var også bekymret for dette.

Enkelte høringsinstanser mente at fylkeskommunene ikke vil være i stand til å gi barn og familier spesialisert hjelp med kunnskapsbaserte tiltak. Bufdir mente forslaget i praksis vil bevege familievern mot økt bruk av mer generelle tiltak, uten spesiell tilpassing til barnas og familiens behov.

Både Redd Barna og Barneombudet påpekte at utvalget ikke har vurdert hensynet til barnets beste, og heller ikke utredet hvilke konsekvenser forslaget vil ha for barn. Barneombudet mente det derfor ikke er riktig å gjennomføre utvalgets forslag uten en nærmere vurdering.

Enkelte høringsinstanser trakk fram at utvalget i sine vurderinger ikke har tatt hensyn til at det er meldt en gjennomgang av familievernets totale situasjon, og at det er nedsatt et offentlig utvalg som skal se på dette. Både Barneombudet og Redd Barna mente derfor at endringer i forvaltningen av familieverntjenesten burde utsettes til utvalget har levert sin rapport.

### 9.12.3.4 Regjeringens forslag og Stortingets behandling

I Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* ga regjeringen sin vurdering av saken. Regjeringen påpekte at Hagen-utvalgets forslag om å over-



føre ansvaret for familieverntjenesten til fylkeskommunene, blant annet bygger på at utvalget mener det er potensial for økt samhandling mellom familievernet og barnevernet, og at dersom det ikke gjøres endringer i ansvarsdelingen i barnevernet, faller et sentralt argument for å overføre familieverntjenesten til fylkeskommunene bort. Regjeringen konkluderte foreløpig med ikke å gå videre med forslaget fra utvalget om å overføre ansvaret for familieverntjenesten til fylkeskommunene, og viste til familievernutvalgets helhetlige gjennomgang av familieverntjenesten, jf. meldingens punkt 13.2 Familievern:

Regjeringen vil vurdere organiseringen av familieverntjenesten når resultatene av denne gjennomgangen foreligger. Den ovennevnte utredningen om overføring av Bufetats oppgaver i barnevernet til fylkeskommunen vil også være et viktig grunnlag for vurderingen.

Under Stortingets behandling av meldingen ga flertallet støtte til regjeringens syn. I Innst. 119 S (2018–2019) uttalte komiteen følgende:

Komiteen merker seg at regjeringen i meldingen vurderer det slik at disse oppgavene krever en grundigere utredning, og at en slik gjennomføres. Målet for en slik utredning er en styrking av innsatsen overfor barn som trenger disse tjenestene. Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, støtter dette.

Utvalgets utredning av hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen av familievernets oppgaver, herunder om det vil være hensiktsmessig å flytte oppgaver mellom forvaltningsnivåer, følger i kapittel 15.

## Kapittel 10

# Familieverntjenestens formål og samfunnsoppdrag

### 10.1 Innledning

Familievernets samfunnsmandat er å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien og å styrke gode familierelasjoner og barns oppvekstvilkår. Dette er familieverntjenestens mål og hensikt. For å forstå begrunnelsen for denne familievernvirksomheten må vi forstå hvorfor familien er noe å verne. Vi må undersøke hvorfor det er verdifullt med et familievern som arbeider med å forebygge og avhjelpe relasjonelle problemer i familien. Vi må begrunne hvorfor det er viktig at familieproblemer, konflikter og kriser løses, og hvorfor myndighetene har interesse av og ansvar for å bidra til løsning.

### 10.2 Betydningen av familien

#### 10.2.1 Innledning

Familien er individets utgangspunkt og samfunnets grunnenhet. Vi fødes inn i familien og forlater den først ved døden, og er på sett og vis en del av familien også deretter, som minner hos gjenlevende. Familien er en kilde til identitet og ett av flere uttrykk for hvem vi er og hvor vi kommer fra.<sup>1</sup>

I alle kjente samfunn har familien som institusjon spilt en grunnleggende rolle, både for den

enkelte og for samfunnet. En familie anses som et naturlig og grunnleggende fellesskap som gir tilhørighet, nærhet, identitet og fellesskap. Familien har primæransvaret for omsorg og beskyttelse av barn og for at barnet skal tilegne seg samfunnets verdier. Barn opplever trygghet, tilknytning, emosjonell støtte og nødvendig omsorg i en godt fungerende familie. Familien skaper rammer for utvikling av personlig identitet og evnen til å utvikle sosiale relasjoner. At familien gir rammen rundt barns oppvekst, er generasjoners erfaringer, uavhengig av verdier, kultur og religion.<sup>2</sup>

Familieliv handler om å få hverdagen til å fungere ved å samarbeide om omsorg, huslige oppgaver og om å ivareta det sosiale nettverket i og rundt familiene. Men familiene er mer enn hverdagsliv, samliv og oppvekst. Familien er identitetsmarkør, generasjoner, slekt, kultur, tradisjon og økonomiske fellesskap, ansvar og tilhørighet. Familien markerer de store begivenhetene i den enkeltes liv. Familien strekker seg ofte på tvers av landegrenser. Å tilhøre en familie innebærer for-

#### Boks 10.1 Familievernets samfunnsfunksjon

Å skape trygge familierelasjoner er i et større perspektiv svært grunnleggende for et stabilt og trygt samfunn. Det er derfor en viktig samfunnsoppgave å bevare denne unike spesialtjenesten som har et særlig perspektiv på forebyggende arbeid.

Kilde: Stiftelsen Kirkens Familievern i innspill til utvalget

#### Boks 10.2 Knausgård om familien

Tre søsken, en mor og en far, det er oss. Det er familien din. At jeg nevner det først, er fordi det er det viktigste. Bra eller dårlig, varmt eller kaldt, strengt eller snilt, det spiller ingen rolle, det er det viktigste, dette er relasjonene du kommer til å se verden gjennom, og som kommer til å forme din oppfatning om nesten alt, direkte eller indirekte, både i form av motstand og medgang.

Kilde: Karl Ove Knausgård presenterer familien for sitt ufødte barn i boken: *Om høsten*.

<sup>1</sup> Herlofson & Daatland, 2016.

<sup>2</sup> Meld. St. 24 (2015–2016).

### Boks 10.3 FN om familiens betydning for barnet

Recognizing that the family, as the natural and fundamental group unit of society, has the primary responsibility for the nurturing and protection of children and that children, for the full and harmonious development of their personality, should grow up in a family environment and in atmosphere of happiness, love and understanding.

Kilde: FN i en resolusjon om familiepolitikk: E/CN.5/2014/L5

pliktelser. I familiene knyttes tette bånd som varer livet ut, mellom individer og på tvers av generasjoner og biologi. Familietradisjoner skaper mening i hverdagen, men kan også være regulerende for hva den enkelte har frihet til å gjøre.<sup>3</sup>

Familien som studieobjekt er flerfaglig, og begrunnelsene for hvorfor familien er viktig for individet og for samfunnet, er tilsvarende mangfoldige. Historiske,<sup>4</sup> sosiologiske, psykologiske og juridiske kilder er innganger til forståelsen av familiens rolle. Forståelsen av begrepet «familie» vil bero på konteksten som familien studeres ut fra.<sup>5</sup>

#### 10.2.2 Familien i psykologien og sosiologien

Innenfor psykologien omtales familien som den primære oppdragsarena og «personlighetens vugge». Familien representerer barnets første samspillarena, der særlig foreldrene formidler og levendegjør kulturens og samfunnets verdier, normer og roller. Foreldrene er vanligvis de første og mest stabile tilknytningspersoner og modeller i barnas tilværelse. Deres omsorgsevne og -metode, og deres emosjonelle møte med barnet, er viktige faktorer for barns utvikling, tilknytning og identitet. Det er også gjerne foreldrene som velger hvilke andre påvirkningsfaktorer barnet etter hvert skal møte og ha kontakt med.<sup>6</sup> Samarbeidet som foreldrene etablerer med andre, med barnehage, skole osv., innebærer også nye oppgaver for foreldrene, der et vesentlig element blir

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Se kapittel 6.1.

<sup>5</sup> Se kapittel 5.

<sup>6</sup> Evenshaug & Hallen, 1997.

### Boks 10.4 Rett til familieliv

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), artikkel 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv.

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), artikkel 17.

1. Ingen må utsettes for vilkårlige eller ulovlige inngrep i privat- eller familieliv, hjem eller korrespondanse, eller ulovlige inngrep på ære eller omdømme.
2. Enhver har rett til lovens beskyttelse mot slike inngrep eller angrep.

FNs konvensjon om barnets rettigheter, artikkel 16.

1. Ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie, sitt hjem eller sin korrespondanse, eller for ulovlige angrep mot sin ære eller sitt omdømme.
2. Barnet har rett til lovens beskyttelse mot slik innblanding eller slike angrep.

å legge til rette for at barnet blir tatt godt vare på også i det tidsrommet hvor andre har omsorg for barnet.

Forståelse av foreldrerollen er tett forbundet med hvordan foreldrene forstår barnets utvikling. Barnets utvikling skjer gjennom sosial deltakelse i hverdagslivet innenfor sammenhenger som er kulturelt og sosialt organisert. Foreldrene har ansvaret for å gi barnet en god utvikling. Det innebærer blant annet at barnets velferd er på høyde med det generelle velferdsnivået, og at dagliglivet peker framover; slik at barnet gradvis blir i stand til å ta vare på seg selv. Barnets utvikling er ikke

uavhengig av tid og sted. Dette betyr at både utviklingsstøtte og utviklingsresultater må sees i forhold til de krav som stilles i det samfunnet som barnet er født inn i og skal fungere i.<sup>7</sup>

Fra et sosiologisk perspektiv er familien en sosial organisering som fyller omsorgsbehov og former relasjoner mellom slekt, generasjoner og kjønn, og spiller dermed en nøkkelrolle i samfunnets sosiale organisering. Ulike familietyper karakteriseres ofte ut fra de funksjonene som familien til enhver tid fyller. Slike funksjoner er sosialisering av barn til oppgaver og roller i samfunnet, overføring av kunnskap og kulturelle verdier og normer, utøving av sosial kontroll, overføring av status og identitet, og økonomiske funksjoner som produksjon og forbruk.

På bakgrunn av disse nevnte funksjonene har det i litteraturen ofte vært pekt på at familien i dag fyller færre av disse funksjonene, og at familien gradvis har spilt en mindre rolle, og at når familien i førindustriell tid sammenlignes med den moderne kjernefamilien, er det rimelig å betegne utviklingen som en funksjonstømming av familien. Om sammenligningsgrunnlaget derimot bare gjelder kjernefamilien innenfor den utvidede familien, har samtidig grensen for hva som regnes som barn, økt i takt med blant annet et mer spesialisert arbeidsliv og lengre utdanningsløp. Selv om 18 år regnes som myndighetsalder, avsluttes videregående utdanning ofte senere.<sup>8</sup> I dette perspektivet har familien også fått oppgaver som varer lenger, fordi foreldre har det faktiske ansvaret for hvert barn i en lengre periode.

Det er svært ulike synspunkter på hva dagens familiefunksjon består i. Godt utviklede velferdsstatlige ordninger gjør at den enkelte ikke er like avhengig av familien for forsørgelse og omsorg. Velferdsstaten støtter opp om familien gjennom ordninger som foreldrepermisjon, barnetrygd og barnehage. Det gjør også at den enkelte har muligheter for å kombinere inntektsgivende arbeid med ansvar for familie- og omsorgsarbeid, og at det er mulig å ha omsorg for barn uten å leve i et parforhold.<sup>9</sup>

Selv om arbeidsliv og utbygging av velferdsstaten har gjort oss mer uavhengige av familien, er det ikke nødvendigvis slik at familien har fått mindre betydning i dag sammenlignet med tidligere. Emosjonell trygghet og tilhørighet kan vanskelig erstattes av offentlig sektor og andre aktørers tjenester til familier. At innholdet i familierelasjoner på tvers av generasjonene kan ha endret seg som følge av urbanisering og endringer i arbeidsliv, kan vitne om dypere verdimeslige endringer i samfunnet, som en tiltakende individorientering, men det kan også være et uttrykk for at det utvikles nye former for kontakt og samhörighet i familien, både i parrelasjonen, i foreldre–barn-relasjonen og mellom besteforeldre og barnebarn. Mye tyder på at nærhet gjennom felles interesser og bedre kommunikasjon er blitt viktigere, både i parforholdet, mellom generasjoner, i vennerelasjoner og i foreldre–barn-relasjonen, blant annet gjennom framveksten av en *ny intimitet*<sup>10</sup> ved at våre nære relasjoner i mindre grad enn tidligere forankres i et arbeidsbasert fellesskap. Sosiolog og professor Helene Aarseth har beskrevet utviklingen slik:

Mye tyder på at nærhet gjennom felles interesser og «dyp kommunikasjon»<sup>11</sup> er blitt viktigere, både i parforholdet, vennerelasjoner og i foreldre–barn-relasjonen. Våre nære relasjoner er i endring, de preges ikke bare av mindre stabilitet, men også av en ny intimitet. I den sosiologiske forskningslitteraturen beskrives denne nye intimiteten med mange ulike navn. Man snakker om rene relasjoner<sup>12</sup> eller en betroelsesbasert nærhet – «disclosing intimacy»<sup>13</sup> og en ny vektlegging av våre personlige bånd og tilknytninger.<sup>14</sup> Felles for disse teoriene er at de på ulike måter framholder at familien som en institusjon basert på komplementære roller og gjensidige forpliktelser erstattes av noe nytt.

Det «nye» er vektleggingen av følelsesmessige bånd, av subjektive opplevelser av tilhørighet og samhörighet. I den grad dette er en dekkende beskrivelse av virkeligheten, påpekes

<sup>7</sup> Andenæs, 2015.

<sup>8</sup> Hauge, Hendriks, Hokstad & Hustoft, 1999. Se side 11: «Hva taler for å velge én aldersgrense framfor andre? 18 år som aldersgrense for barn er i tråd med den allmenne oppfatning av myndighetsalder som skillet mellom barn og voksen. Personer under 18 år anses som barn i FN sin barnekonvensjon (men ikke i FN-anbefalingene til FoB2000). Velger en 20 år som aldersgrense for barn, sammenfaller dette med avslutning av videregående utdanning (for de fleste)».

<sup>9</sup> Aarseth, 2018.

<sup>10</sup> Opprinnelsen til begrepet «ny intimitet» slik det brukes i familiesosiologien i dag knyttes først og fremst til *The transformation of Intimacy* av Anthony Giddens (1992). Utviklingen er i tillegg beskrevet av blant annet Jamieson, 1998 og den norske sosialpsykologen Holter, jf. Holter et al., 1975.

<sup>11</sup> Thagaard & Stefansen, 2014.

<sup>12</sup> Giddens, 1992.

<sup>13</sup> Jamieson, 1998.

<sup>14</sup> Smart, 2007. Morgan, 1996/2011. Finch, 2007.

det at det dermed også kan ha kommet inn en grunnleggende utrygghet i våre nære relasjoner. Familie er nå i mindre grad noe man *har*, et felleskap som bare er der og som man alltid kan falle tilbake på.

Dette medfører et dypt spenningsforhold i våre nære relasjoner, mellom på den ene siden lengselen og drømmen etter en tilhørighet og samhörighet som vi alltid kan være trygge på, og på den andre siden vissheten om at vi nettopp aldri kan være helt trygge eller ta for gitt at familien vil vare ved og ikke utsettes for brudd i relasjoner. Den nye intimiteten som vokser fram både krever og produserer en form for emosjonell kompetanse som flere teoretikere løfter fram som viktig for å lykkes i vår tid.<sup>15</sup>

Økt vekt på individuelle og personlige behov øker også spenningen i forhold til felleskapet. Eksempelvis kan det være at økning i skilsmisser ikke er et resultat av parforholdets dalende verdi, men snarere en kulturell oppgradering av forventningene til parforholdets betydning for det gode liv. Dermed vil polarisering mellom foreldreskap og parforhold lettere oppstå. Det er sannsynlig at den stadig økende vektleggingen av følelsesmessige bånd, nære relasjoner og intimitet gir et stadig økende behov for familievernets tjenester.

Familiens betydning for individet og for samfunnet, og familievernets virksomhet, preges i stor grad av de rådende kjønnsnormene. Selv om mye av forskningen på endringer i familien viser at kjønnsnormene i høyeste grad fortsatt er virksomme,<sup>16</sup> er det mye som tyder på at det skjer noe nytt i mange familier. Flere empiriske studier av heteroseksuelle foreldrepar avtegner et nytt mønster der foreldre i stor grad samarbeider om å få hverdagslivet til å gå rundt på områder som matlaging, barneomsorg og fritidsorganisering.<sup>17</sup> Dette bekreftes av tidsbruksstatistikken, som viser at fedres deltakelse i hverdagslivet nærmer seg mødres.<sup>18</sup>

I tillegg til parforholdet dreier en stor del av familievernets arbeid seg om foreldre–barn-relasjonen. Også denne relasjonen gjennomgår endringer som kan beskrives som en ny form for intimitet og demokratisering. Den nye intimiteten

består i at de emosjonelle båndene mellom barn og den enkelte forelder får større plass, og relasjonen er ikke lenger bare fundert i familien som kollektiv. Foreldre–barn-relasjonen får en ny, selvstendig egenverdi.<sup>19</sup> Det kan også se ut til at denne relasjonen endres ved at kravene til investeringene i barna økes. De økte kravene kan styrke samhörighet og kontakt mellom barn og foreldre, men handler også om barnets framtidsmuligheter i utdannings- og arbeidsliv. Demokratiseringen består i forståelsen av at barnet bør behandles som en likeverdig person. Denne demokratiseringen og intimiseringen henger sammen. Det er viktig for dagens foreldre å ha en nær relasjon til barnet. Mye handler i vår tid om å finne og utvikle seg selv, og mange mener at foreldrenes oppgave er å gi barnet ressurser til å klare nettopp dette. Å lære barnet å innordne seg eller å oppføre seg etter en bestemt standard, er mindre viktig.<sup>20</sup> Mange mener at demokratiseringen av foreldre–barn-relasjonen står særlig sterkt i de nordiske landene, av historiske og andre grunner. Undersøkelser viser også at ungdom opplever å ha mer tillitsfulle relasjoner til foreldrene sine enn tidligere, og at flere enn tidligere gir uttrykk for at de setter pris på samvær i familien.<sup>21</sup> At båndene mellom dagens ungdom og foreldre er preget av tillit, understrekes av at svært mange opplever at foreldrene har god oversikt over hva de gjør i fritiden, og hvem de er sammen med. De siste årene har andelen som er fornøyd med foreldrene sine vært nokså stabil. Det samme gjelder hvor mange som opplever at foreldrene har oversikt over hva de driver med i fritiden og hvem de er sammen med.<sup>22</sup>

Det har kanskje vært særlig mye oppmerksomhet knyttet til at fedre er mer emosjonelt involvert i barn og ungdoms hverdagsliv sammenlignet med tidligere. Også her er tendensene tydeligere i Norden enn i mange andre land.<sup>23</sup> Mye tyder på at familiepolitiske ordninger som for eksempel fedrekvoten har bidratt til å forløse eller styrke et ønske hos fedre om en mer selvstendig og nær relasjon til barna.<sup>24</sup> Vi ser en ny verdsetting av emosjonelle bånd og en stadig tydeligere forståelse av at slike emosjonelle bånd krever mye kontakt og tid sammen.

<sup>15</sup> Aarseth, 2018.

<sup>16</sup> Aarseth, 2011. Smeby, 2017.

<sup>17</sup> Haavind, 2006.

<sup>18</sup> Se Vaage, 2012. Både fedre og mødre bruker mer tid på aktiv omsorg for barn enn tidligere. Mens fedres tid brukt på barneomsorg økte fra fem timer per uke i 1971 til 11,5 timer per uke i 2010, har mødrenes tid endret fra 16 til 18 timer. Kitterød & Rønsen, 2012.

<sup>19</sup> Aarseth, 2018.

<sup>20</sup> Gullestad, 1996.

<sup>21</sup> Doepke & Zilibotti, 2014.

<sup>22</sup> Ungdata 2018.

<sup>23</sup> Aarseth, 2018.

<sup>24</sup> Brandt & Kvande, 2013.

Familien har betydning for individet, uavhengig av om familier går gjennom samlivsbrudd eller hvordan hverdagslivet i familiene er. Mange har utfordringer i parforhold og i foreldre–barn-relasjonen, og det finnes mange familier som lever med vedvarende konflikter. Familien og de nære relasjonene er i stadig endring, men har vedvarende stor betydning for oss som mennesker og for samfunnet vi lever i, uansett hvor velfungerende eller utfordrende relasjonene er. Familien har betydning, og familievernets arbeid som offentlig instans som støtter og bistår familiene og forebygger relasjonelle problemer, har således en viktig samfunnsfunksjon.

### 10.2.3 Barns lovfestede rettigheter

Myndighetene har ansvar for å sikre barns trygghet, fortrinnsvis i egen familie. Familievernet har en viktig samfunnsrolle i å støtte familiene, slik at de kan gi barnet mest mulig trygghet og utviklingsstøtte i oppveksten.

Barns rettigheter står sterkt i Norge. I Grunnloven § 104 andre ledd er hensynet til barnets beste lovfestet: «Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Bestemmelsen i grunnloven tydeliggjør at barns behov og interesser har et særlig vern i norsk rett, se boks 10.5.

Grunnlovens § 104 er utformet etter mønster fra FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 om barnets beste. Barnekonvensjonen gir barn og unge under 18 år egne rettigheter innenfor fire hovedområder: rett til liv og helse, skolegang og utvikling, omsorg og beskyttelse, og deltagelse og inn-

#### Boks 10.5 Grunnloven § 104

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

flytelse. Barnekonvensjonen har også fire generelle prinsipper, som handler om ikke-diskriminering, barnets beste, barnets rett til liv og utvikling, og barnets rett til å bli hørt. Disse prinsippene er viktige utgangspunkter for å forstå de andre bestemmelsene i barnekonvensjonen. Barnekonvensjonen er implementert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og er gitt forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning.<sup>25</sup>

Grunnloven § 104 tredje ledd første punktum gir barn rett til vern om sin personlige integritet. Denne bestemmelsen ses ofte i sammenheng med bestemmelsen i Grunnloven § 102 første ledd «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». Ved at integritet også omfatter blant annet retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og kommunikasjon, i tillegg til den enkeltes rett til selvbestemmelse og selvutfoldelse, understreker denne bestemmelsen at de generelle menneskerettighetene også gjelder barn. Barns integritetsvern omfatter også krav om beskyttelse mot alvorlige integritetskrenkelser som vold, mishandling og seksuell utnyttelse.<sup>26</sup>

### 10.3 Betydningen av trygg oppvekst

Familien er viktig for en trygg oppvekst, og familievernet har en viktig samfunnsrolle i å støtte foreldrene, slik at barnet får en så trygg og støttende oppvekst som mulig.

Barndommen har dyptgående virkninger, ikke bare på barns framtidige muligheter og utsikter, men også på barns liv her og nå. Barns rett til en god oppvekst er grunnleggende. Alle barn har egne rettigheter. Foreldrene har et særlig ansvar for å forsørge sine barn og sørge for at barna får en trygg oppvekst og mulighet for utdanning. Godt foreldreskap starter gjerne i svangerskapet, hvor grunnmuren for foreldrenes tilknytning til og omsorg for barnet bygges.

<sup>25</sup> Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) LOV-1999-05-21-30. Menneskerettsloven gjennomfører på de fem konvensjonene, Den Europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, FNs internasjonale konvensjoner for sivile og politiske rettigheter (SP) og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs internasjonale konvensjon om barnets rettigheter og FNs internasjonale konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner. Disse fem konvensjonene er gitt forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

<sup>26</sup> NOU 2016: 16, vedlegg 4: Barnevern og menneskerettigheter (Christian Børge Sørensen) s. 327.

Det er dessverre ikke alltid slik at barns rettigheter anerkjennes eller respekteres. Det er alminnelig enighet om at fravær av fare, risiko, bekymringer og frykt gir trygghet. Ikke alle barn opplever dette.

Barn med normal tilknytningsatferd søker trøst når de er utrygge, og opplever ro og trygghet når omsorgspersonen møter barnets behov. De fleste foreldre finner en hensiktsmessig måte å møte barnets behov på og er gode omsorgspersoner for sine barn. Mange foreldre som er gode omsorgspersoner, kan likevel trå feil i hektiske hverdager og stressede situasjoner. Det er mange foreldre som søker kunnskap, og som kan ha god nytte av informasjon og veiledning om tilknytning, utvikling og emosjonell støtte. Andre omsorgspersoner har enda større utfordringer i samspeillet med barnet. Utfordringene kan komme i perioder eller vedvare over tid.

Noen omsorgspersoner opplever barnets tilknytningsatferd som ubehagelig eller truende. De kan reagere ved å avvise barnet. Andre forholder seg passive og ufølsomme til barnet. Slike samspill kan gi barn med utrygg, unnvikende og ambivalent tilknytning til personen som er omsorgsgiver. Forskning viser at utrygge tilknytningsformer kan ha stor negativ innvirkning på barnets emosjonelle og kognitive utvikling.<sup>27</sup>

Konflikt i familien kan påføre barn skader, og det er et mål at barn får en oppvekst preget av minst mulig skadelig konflikt. Det er særlig tre kjennetegn ved foreldrekonflikter som kan ha negativ innvirkning på barns trivsel og utvikling. Det gjelder for det første konflikter som innebærer brudd på grunnleggende normer for utøvelsen av foreldreskap, slik som bruk av vold eller andre former for maktovergrep og misbruk av rusmidler. Det gjelder videre konflikter som barnet direkte blir eksponert for, og som derfor også involverer barnet. Endelig gjelder det alle konflikter som innebærer at barnet blir holdt fanget på foreldrenes konfliktarena over lengre tid. Konflikten kan være særlig skadelige for barn dersom konfliktene er langvarige, intense, personorienterte, fiendtlige, eller dersom barnet er tema eller involveres i konflikten mellom foreldrene.<sup>28</sup> Om lag 5 prosent av barn mellom 6 og 15 år bor i husholdninger der foreldrene er i konflikt, og en tredjedel av foreldre som bor hver for seg, rapporterer at de har et konfliktfylt forhold til den andre forelderen.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> NOU 2012: 5, se kapittel 3.1.9.

<sup>28</sup> Zemp et al., 2016.

<sup>29</sup> Lyngstad et al., 2015.

Forskning viser at samlivsbrudd kan påvirke barn negativt. Det er spesielt langvarig konflikt mellom foreldrene som kan øke risikoen for at barna opplever psykiske helseplager, skoleproblemer og frafall fra skolen. Studier har vist at konflikt mellom foreldrene kan bidra til psykiske vansker, søvnvansker, kroppslige helseproblemer, endrede fysiologiske reaksjoner og utagerende atferd hos barn.<sup>30</sup>

Likeledes kan oppvekst i en familie med vedvarende lavinntekt være problemfylt.<sup>31</sup> Det finnes mange potensielle kilder til risiko og fare som kan påvirke det enkeltes barns muligheter til å realisere sine mål, drømmer og ambisjoner. Hva som gir opphav til bekymring og frykt, vil også variere fra individ til individ.

Barn er i større grad enn voksne prisgitt sine omgivelser, noe som gjør dem ekstra sårbare. Barn og ungdom som opplever manglende omsorg eller belastninger i hjemmet, er utsatt for å utvikle problemer på andre områder. Vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt kan ha en spesiell destruktiv effekt på den enkeltes mulighet til en god utvikling og livskvalitet. Utrygghet gjennom å bli utsatt for vold eller å oppleve at andre i familien utsettes for vold, kan forårsake angst, depresjon, atferdsvansker, skadelig rusmiddelbruk og psykiske vansker eller lidelser. Problemerkene kan ofte vedvare i voksen alder og også videreføres til egne barn.<sup>32</sup>

Det er viktig for barn- og unges oppvekstsvilkår å skape likere forutsetninger for barns helse og utvikling. Dette er en forutsetning for å få flere til å lykkes i skolen og senere i yrkeslivet. Sosialt tilpassede og trygge barn vil for eksempel ha bedre forutsetninger for å fullføre skolegang og etablere positive vennskap, som i neste omgang påvirker mulighetene for videre utdanning og yrkesdeltagelse.

Forskning viser at tiltak som settes inn i tidlig alder, generelt sett har betraktelig bedre effekt enn tiltak som iverksettes på et senere tidspunkt i livet.<sup>33</sup> De fleste typer foreldrestøtte er lite kostnadskrevende og vil kunne gi langvarige gevinster.

Familievernet har en viktig samfunnsrolle i sitt arbeid for å støtte familier med relasjonelle utfor-

<sup>30</sup> El-Sheikh et al., 2001, 2006. Harold et al., 2018.

<sup>31</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2014, 2015.

<sup>32</sup> Van der Kolk, B. A., 2003.

<sup>33</sup> Bufdir, 2017d. Bufdir, 2013. Sosial- og Integrationsministeriet, 2012.

dringer og en viktig rolle i arbeidet med å forebygge relasjonelle problemer.

## 10.4 Familien og staten

I det videre vil vi se på hvorfor offentlige myndigheter har interesse av og ansvar for å bidra med familiestøttende arbeid og til reduksjon av familiekonflikter.

Grunnlovens § 104 tredje ledd andre punktum gir staten en forpliktelse til å «legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie».

Av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene som er inkorporert i menneskerettsloven, har barnekonvensjonen de mest detaljerte reglene som pålegger statene å legge til rette for at barn kan få omsorg i sin egen familie. Barnekonvensjonens artikkel 18 nr. 1 fastsetter at foreldre, eventuelt verger, har hovedansvaret for barnets oppdragelse og utvikling. Etter barnekonvensjon er statene også pålagt en plikt til å hjelpe foreldre og andre med ansvar for barn med deres omsorgsansvar. I barnekonvensjonen artikkel 18 nr. 2 heter det i den forbindelse at «For å garantere og fremme de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon, skal partene yte egnet bistand til foreldre og verger når de utfører sine plikter som barneoppdragere, og de skal sørge for utvikling av institusjoner, ordninger og tjenester innen barneomsorg». Videre fastslår barnekonvensjonen artikkel 27 nr. 3 at statene skal sette inn tiltak for å virkeliggjøre barns rett til en tilfredsstillende levestandard, herunder sørge for materiell hjelp og støttetiltak. Hjelpelikten overfor foreldre og andre omsorgspersoner etter barnekonvensjonen artikkel 18 nr. 2 er ikke begrenset til situasjoner med vold og omsorgssvikt.<sup>34</sup> Både Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 23 nr. 1 og Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 10 nr. 1 fastsetter at familien er samfunnets naturlige og grunnleggende enhet. ØSK artikkel 11–13 fastslår også retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, utdanning og grunnleggende helsetjenester.

Internasjonale konvensjoner er inkorporert i norsk lovgivning med tilpasninger til lokale for-

hold, der dette ikke er i strid med konvensjonene. Der hvor statens forpliktelser i konvensjonene er mer overordnet formulert, er det opp til statene å oppfylle forpliktelsene i konvensjonene. Staten utøver myndighet i den hensikt å gi barn og familier rettigheter som staten har forpliktet seg til i konvensjonene. Staten skal også intervensjon og gripe inn for å ivareta barns rett til omsorg og beskyttelse. Eksempel på lover som omhandler barn, er barneloven, barnevernloven, opplæringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Staten gir gjennom de ulike særlovene både rettigheter og plikter for barn og familier.

Barneloven gir bestemmelser om innholdet i foreldreansvaret, jf. § 30. Barn har krav på omsorg og omtanke fra den som har foreldreansvaret. De som har foreldreansvaret, plikter å gi barnet forsvarlig oppdragelse, bidra til dets forsørgelse og sørge for at det får utdanning. Barneloven regulerer forholdet mellom barn og foreldre og mellom foreldrene. Utgangspunktet i barneloven er privattrettlig, og det er opp til foreldrene i samarbeid med barna å ta valg som berører foreldrene og barna. Barneloven uttrykker sentrale familie- og foreldreskapsverdier i det norske samfunnet. Foreldrene pålegges ansvar og plikter og gis rettigheter, og barna gis rett til medvirkning.

Forståelsen av hva det innebærer å være foreldre, er tett forbundet med hvordan man forstår barnets utvikling. Hva det enkelte barn kan forventes å mestre, må ses i forhold til barnets alder og modenhet. Emosjonell støtte til barnet er svært viktig. Barn preges av sine foreldre, søsken og øvrige omgivelser. Gode oppvekstvilkår krever godt foreldreskap. Godt foreldreskap omfatter gjerne noen hovedgrep i hverdagen; en organisert, helhetlig omsorgskjede for barnet, daglige rutiner for barnets gjøremål og medvirkning i familien. Foreldrene må også ta ansvar for at barnets velferd er på høyde med den generelle velferden i det samfunnet de lever i. Staten skal legge forholdene til rette ved å tilby tjenester og velferdsordninger til familier. Blant slike tjenester og ordninger er et godt utbygget barnehagetilbud, foreldrepermisjonsordninger og barnetrygd.

Målet for barnets utvikling er ikke uavhengig av tid og sted, men er knyttet til hva som gir sosial medvirkning og innflytelse i det samfunnet barnet vokser opp i. Foreldres krav til barna bygger ikke bare på kunnskap om eget barn, men også på den voksnes oversikt over hva omgivelsene vil forvente av barnet nå og framover. For eksempel er leggetider, krav til egeninnsats fra barna når det gjelder påkledding og lekselesing, og når barna kan begynne å gå alene til skolen, eksempler på

<sup>34</sup> Generell kommentar nr. 13, avsnitt 6.



grensesetting som de enkelte foreldre finner ut av, ikke bare på egen hånd, men gjennom samtaler med andre foreldre, med ansatte i barnehagen og så videre.<sup>35</sup>

Foreldreansvaret strekker seg derfor ut over det som foregår i hjemmet; selv om foreldrene organiserer dagliglivet for barnet og inviterer andre inn, er det de selv som tar ansvar for helheten i barnets liv. Undersøkelser om familiers hverdagsliv gir et innblikk i den omfattende innsatsen som ligger bak; fra et barn blir født, og fram til ungdomstid og voksenliv hvor barnet etter hvert også selv skal ta vare på andre.

Rettigheter og plikter, tiltak og, hvis nødvendig, inngripen er stikkord for hvordan forholdet mellom staten og familien reguleres. Barnevernloven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse, jf. § 1. Konsekvensene ved tapt barndom, både for den enkelte og for samfunnet er svært store. Selv få suksesshistorier rettfærdiggjør ressursbruken forbundet med forebyggende tiltak rettet mot å styrke barns oppvekstvilkår.

Undersøkelser viser at tiltak som settes inn mot barn i tidlig alder, har bedre effekt enn tiltak som iverksettes på et senere tidspunkt i livet. Forebygging anses i dag som særlig viktig for å sikre barn og familier gode liv. Eksempelvis har kommunene gjennom helse- og omsorgstjenesteloven plikt til å tilby svangerskaps- og barselomsorg, og helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom. Mange typer foreldrestøtte er dessuten lite kostnadskreven, og vil kunne gi langvarige gevinster.

Alt familievernarbeid skjer i sfæren mellom det private og det offentlige rom, mellom foreldreansvar og privatlivets fred på den ene siden, og på den andre siden offentlige myndigheters ansvar for og ønske om å sikre barn, forebygge skader og ulemper, og å styrke samfunnsstrukturer.

Grensen for offentlige myndigheters innblanding i familier og foreldreskap har vært i endring over tid. Fafø har i en rapport om foreldreveiledning<sup>36</sup> gjort en policygjennomgang fra etterkrigstiden og fram til nå. I etterkrigstiden handlet offentlige tiltak om å sikre forsørgelse og ernæring og forebygge sykdom. Barnetrygden ble innført som universell ordning for alle familier. Helsestasjoner ble gradvis bygget ut for å gi vaksiner og forebygge sykdom og gi foreldre råd om ernæring og helse. På 1970-tallet kom den første stor-

<sup>35</sup> Andenæs, 2015.

<sup>36</sup> Bråten & Sønsterudbråten, 2016.

### **Boks 10.6 I barnekonvensjonen artikkel 18 står dette om foreldreansvar kontra myndighetenes ansvar:**

1. Partene<sup>1</sup> skal bestrebe seg på å sikre anerkjennelse av prinsippet om at begge foreldre har et felles ansvar for barnets oppdragelse og utvikling. Foreldre, eventuelt verger, har hovedansvaret for barnets oppdragelse og utvikling. Barnets beste skal for dem komme i første rekke.
2. For å garantere og fremme de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon, skal partene *yte egnet bistand* til foreldre og verger når de utfører sine plikter som barneoppdragere, og de skal sørge for utvikling av institusjoner, ordninger og tjenester innen barneomsorg.
3. Partene skal treffe alle egnede tiltak for å sikre at barn av yrkesaktive foreldre får rett til å nyte godt av omsorgstjenester og – ordninger for barn når de oppfyller vilkårene for dette.

<sup>1</sup> «Partene» er stater som har sluttet seg til konvensjonen.

tingsmeldingen om barns oppvekst og den første stortingsmeldingen om familiepolitikk. I årene som fulgte, ble råd til foreldre om ernæring og helse supplert med råd om styrking av foreldre – barn-relasjonen og om omsorgs- og oppdragelsespraksis.

Det er ofte utfordrende vurderinger som må gjøres i grenseoppgangen mellom det offentliges og det privates ansvar og oppgaver. Det ansvaret som den enkelte forelder har, er grunnleggende for individet, og det er tydelig nedfelt i internasjonal og nasjonalt lovverk. Offentlige myndigheter kan støtte, veilede og i noen tilfeller også gripe inn i den private familiesfæren. Barnekonvensjonen gir barn *individuelle rettigheter* på alle livsområder. I barnekonvensjonen slås det fast at staten har et ansvar for å utvikle tilbud om barneomsorg og for å gi bistand til foreldre i oppdragerrollen.

Foreldreansvaret defineres i barneloven på den ene siden positivt gjennom hva foreldre skal gjøre: gi barnet omsorg og omtanke, gi forsvarlig oppdragelse og forsørge barnet, og ivareta barnets interesser og behov – herunder særskilt nevnt barnets rett til en utdanning i tråd med dets evner og interesser. Foreldreansvaret defineres

**Boks 10.7 Den norske barneloven  
beskriver innholdet i foreldreansvaret  
slik (§ 30):**

Barnet har krav på omsut og omtanke frå dei som har foreldreansvaret. Dei har rett og plikt til å ta avgjerder for barnet i personlege tilhøve innanfor dei grensene som §§ 31 til 33 set. Foreldreansvaret skal utøvast ut frå barnet sine interesser og behov. Dei som har foreldreansvaret, er skyldige til å gje barnet forsvarleg oppseding og forsyting. Dei skal syte for at barnet får utdanning etter evne og givnad. Barnet må ikkje bli utsett for vald eller på anna vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa blir utsett for skade eller fare. Dette gjeld òg når valden brukast som ledd i oppsedinga av barnet. Bruk av vald og skremmande eller plagsam framferd eller annan omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode.

på den andre siden av hva foreldre ikke skal gjøre: utsette barnet for vold, skremmende, plagsom eller hensynsløs atferd.

Det er i utgangspunktet opp til foreldre selv å definere hva som er forsvarlig oppdragelse og forsørgelse. Det er en privat beslutning. Lovverket inneholder, ut over den eksplisitte henvisningen til utdanning og at vold ikke er tillatt, ingen angivelse av hvordan foreldre bør opptre i rollen som oppdragere.

Samtidig etableres det altså gjennom barnekonvensjonen et *statlig ansvar* for å legge til rette slik at foreldre kan utøve foreldreskapet på en god måte. Og norsk lov forplikter myndighetene til å sikre barn og unge trygge oppvekstkår: Barnevernloven slår fast at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal få nødvendig hjelp og omsorg «til rett tid», og at lovens formål er å sikre barn og unge trygge oppvekstvilkår.<sup>37</sup>

Myndighetene er forpliktet til å legge til rette ved å yte egnet bistand til foreldrene. Myndighetene kan ta utgangspunkt i uttrykte behov, hva foreldre etterspør og ønsker, men de kan også forsøke å definere hva foreldre trenger ut fra politiske mål. Begge tilnærminger har blitt brukt og brukes fortsatt av myndighetene.

Myndighetene tar i bruk ulike typer tiltak. Det er etablert lovforbud mot å bruke vold i oppdragelser, og det informeres om at det finnes et slik forbud. Samtidig arbeides det med foreldreveiledning, med å dyktiggjøre foreldre i å bygge gode relasjoner til egne barn og finne andre metoder for grensesetting. Både lovverk, informasjon og foreldreveiledning har et forebyggende siktemål.

Foreldreveiledning i offentlig regi kan oppleves som problematisk av noen, spesielt når dette gjøres i møte med en mangfoldig foreldrebefolkning. Det er et relevant spørsmål om foreldreveiledning kan og bør gis uten at noen sosiale og kulturelle versjoner av hva som er godt og riktig, gjøres om til allmenngyldige standarder.

«Politisering» av familien kan kritiseres med et sosialt og kulturelt utgangspunkt, fordi myndigheter etablerer en standard for foreldreskap som ikke nødvendigvis tar hensyn til kulturelle forskjeller. «Politisering» av familien kan også kritiseres for å være feil prioritering, eller med utgangspunkt i at myndighetene generelt sett ikke bør blande seg inn i familiers private praksis.<sup>38</sup>

Tradisjonelt skilles det mellom en liberal tilnærming til forholdet mellom individ og samfunn, mellom det offentlige og det private, og en mer «sosialdemokratisk» tilnærming. En *liberal* tilnærming er opptatt av å sikre individet personlig integritet. Sivile rettigheter og privat autonomi er like grunnleggende som politiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Definisjoner av hva som er det gode liv, er ikke en offentlig oppgave. Myndighetenes ansvar er begrenset, inntektssikring og tjenester bør konsentreres om de med størst behov, og markedet oppmuntres til å ta hånd om folks sosiale behov. I en liberal tilnærming skilles det tydelig mellom det private og det offentlige som to ulike deler av samfunnet. I en mer «*sosialdemokratisk*» tilnærming forstås ikke skillet mellom det private og det offentlige som like absolutt. Det anses som legitimt at velferdsstaten «blander seg inn i» det private, i familiens liv, for å oppnå politiske mål som sosial utjevning, likestilling og reduksjon av vold i nære relasjoner. Forhold som tilhører det private, i familien, og forhold som tilhører det offentlige, i blant annet arbeidslivet, henger sammen. Rettigheter til inntektssikring og tjenester bør være individuelle og universelle, tiltak i offentlig regi kan være omfattende, og det er relativt lite innslag av private markedsløsninger i velferdstiltak.

<sup>37</sup> Se barnevernloven § 1-1. Lovens formål.

<sup>38</sup> Bråten & Sønsterudbråten, 2016 s. 35.

Denne diskusjonen mellom liberale og mer «sosialdemokratiske» tilnæringer kan nyanse- res ved å se nærmere på om myndigheters fami- liepolitikk, tiltak og intervensjoner virker svek- kende eller styrkende på familier. Økningen i for- eldrestøttende offentlig politikk kan enten forstås som «defamilisering», som en måte å redusere familiens posisjon og rolle i samfunnet på, eller som «refamilisering», som en måte å styrke og støtte opp under familien på.

Begrepet «defamilisering» er brukt om de skandinaviske velferdsstatene, fordi deler av fami- liens omsorgsoppgaver overføres til det offent- lige. På den annen side kan det innebære en «refa- milisering» når familien styrkes gjennom offentlig innsats. Ulike statlige intervensjoner rettet mot familien kan forstås som en måte å blande seg inn og overta oppgaver på, og det kan forstås som en måte å styrke familier og foreldreskap på gjennom tilrettelegging – å «yte egnet bistand».

Staten har en forpliktelse til å sikre barns ret- tigheter. Det innebærer blant annet å bistå for- eldre i å ivareta barnets individuelle rettigheter. Hvordan og i hvilken grad foreldre og familier skal støttes, er også i stor grad et politisk spør- mål.

## 10.5 Familievernet som en forebyggende tjeneste

### 10.5.1 Generelt om forebygging i familievernet

Målene for familievernets virksomhet er å fore- bygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien, og å styrke gode familierelasjoner og barns opp- vekstvilkår. Fordi familie og trygg oppvekst har betydning for enkeltindivider og for samfunnet, har et familievern som kan forebygge relasjonelle problemer og hjelpe familier i krise verdi både for den enkelte og for samfunnet.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere dagens tjeneste sett opp mot målene for familie- verntjenestens virksomhet. Lov om familievern- kontorer har ingen egen formålsparagraf, men målene for virksomheten kan defineres ut fra lovens formuleringer om tjenestens oppgaver og lovens forarbeider. Familievernet har familierela- terte problemer som sitt fagfelt, og skal gi tilbud om behandling og rådgivning til familier med van- sker, konflikter og kriser. Tjenesten skal også mekle ved samlivsbrudd og foreldretvister og drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema. Hovedmålet med familievernens virksomhet er å hjelpe familier med vansker, konflik-

ter og kriser. Målet med meklingsarbeidet er å bidra til best mulig foreldreskap for barnet etter samlivsbrudd. Familievernets arbeid skal slik sett bidra til en best mulig oppvekst for barn.

I forarbeidene påpekes det blant annet at fami- lievernet har karakter av å være en forebyggende hjelpetjeneste.<sup>39</sup> Familievernkontorene har man- dat for forebyggende arbeid rettet mot foreldre og familier. I proposisjonen presiseres det at tje- nesten legger vekt på forebyggende virksomhet og behandling på et tidlig stadium, slik at proble- mene ikke fester seg og utvikler symptomer og lidelser som krever langvarig behandling.<sup>40</sup>

Utvalget er bedt om å komme med vurderin- ger om familievernens framtidige rolle i det forebyggende arbeidet. Familievernets forebyg- gende arbeid forstås som tidligere nevnt på ulike måter. Én forståelse bygger på synet på hele tje- nesten som forebyggende, der alt familievern- arbeid anses som forebyggende, fordi det kan med- føre at relasjonelle problemer enten ikke oppstår, eller at de ikke fester seg eller tiltar. Dermed hin- dres skader i familiers, barns, foreldres og enkelt- persons liv. Den andre forståelsen retter blikket mot deler av familievernets virksomhet, det utad- rettede og rekrutterende arbeidet.<sup>41</sup>

Utvalget drøfter familievernets virksomhet som forebyggende i vid forstand. Alle tjenestene familievernet tilbyr, kan sies å ha forebyggende effekt, også klinisk arbeid og meklings som retter seg mot indikerte grupper. Det aller meste av familievernens arbeid kan sies å være fore- byggende, enten det er for å forebygge parkon- flikt, eller for å bidra til bedre familierelasjoner før og etter brudd. Uansett har det forebyggende effekt ved å styrke barns oppvekstvilkår.

Familievernet driver i dag forebyggende virk- somhet på universelt, selektivt og indikativt nivå. Et eksempel på det første (universell forebyg- ging) kan være utadrettet virksomhet for å infor- mere befolkningen om familievernets arbeid. Det kan for eksempel være informasjon på Bufetats nettsider, eller det kan være informasjon om fami- lievernets arbeid lokalt eller overfor grupper som per i dag i liten grad oppsøker familievernet.

<sup>39</sup> Ot.prp. nr. 6 (1996–97), 3.1 Karakteristiske trekk ved tje- nesten.

<sup>40</sup> Ot.prp. nr. 6 (1996–97), 2.1 Formålet med tjenesten/fami- lievernets oppgaver.

<sup>41</sup> I fag- og rapporteringssystemet FADO er utadrettet virk- somhet delt inn i følgende kategorier: Gruppetilbud uten terapeutisk innhold, samlivskurs, andre tiltak mot publi- kum, undervisning/veiledning av studenter, veiledning/ konsultasjon for hjelpeapparatet, kurs/undervisning/sam- arbeidsmøter hjelpeapparatet om hhv foreldreveiledning og annet, informasjon i media og tilsynsoppdrag.

Familievernets samarbeid med helsestasjonene om kunnskapsformidling til familiene og foreldre-veiledning er også eksempler på universell forebygging.

Eksempler på selektiv forebygging kan være å prioritere den forebyggende innsatsen overfor grupper som antas å ha økt risiko for familierelaterte utfordringer. Det forebyggende arbeidet kan for eksempel skje i samarbeid med helsestasjon, sykehus eller habiliteringstjeneste, og sette fokus på foreldrerollen i familier som har ekstra utfordringer. Noen familievernkontorer har i flere år hatt tilbud til familier med funksjonshemmede barn. Familievernets kurs «Hva med oss?» og «Hva med meg?» for foreldre som har barn med nedsatt funksjonsevne, fysiske eller psykiske vansker eller kronisk sykdom, er eksempler på selektiv forebygging. Et annet eksempel er bruk av ICDP eller andre foreldrestøttende programmer. Dette er et tilbud som flere kommuner har tatt i bruk overfor flere grupper – blant annet flyktninger som nylig har kommet til Norge. Ofte blir denne typen opplæringsprogrammer gjennomført i samarbeid med flyktningtjeneste, helsestasjon eller barneverntjeneste. Et tredje eksempel er forebyggende innsats overfor flyktningfamilier som gjenforenes etter lang tids atskillelse. RVTS har utviklet et program som tilbys familier i denne målgruppen.<sup>42</sup> Programmet tilbys nå over hele landet og er et tiltak som også familievernet informerer om og er involvert i.

Indikativ forebygging er tiltak som retter seg mot foreldre, barn og familier der det allerede er avdekket utfordringer. Parterapi kan ses på som indikativ forebygging. Samtaler med barn i familier der foreldre går fra hverandre, kan også være et eksempel. Tiltak rettet mot foreldre i høykonflikt og meklingsløp tilpasset den enkelte familie er eksempler på såkalt indisert forebygging. Meklingsordningen kan i denne sammenhengen ses på som et tiltak for å forebygge konflikt der det foreligger samlivsbrudd, og kan betraktes som indikativ forebygging. Disse siste eksemplene viser at det ikke kan trekkes en klar grense mellom det forebyggende og det terapeutiske arbeidet. Når det gjelder de andre forebyggingsformene, retter innsatsen seg mot større grupper (universell forebygging) eller mindre grupper som befinner seg i en spesiell situasjon (selektiv forebygging). Disse forebyggingsformene omtales ofte som utadrettet forebyggende arbeid i familieverntjenesten.

I undersøkelsen om *Betingelser for kvalitet i Familievern-tjenesten* som NTNU Samfunnsforskning har gjennomført for Familievernutvalget, trekker de ansatte fram at forebyggingsaspektet i familieverntjenestens arbeid er sentralt og en del av familievernets kjerneoppgaver. Det påpekes at forebyggende virksomhet lett blir nedprioritert i konkurranse med andre og mer målbare arbeidsoppgaver, og det er uheldig fordi tjenesten ved å jobbe forebyggende kan møte relasjonsutfordringer i en tidlig fase, noe som også i et folkehelseperspektiv kan anses som bra, og med muligheter for samfunnsgevinster på flere områder.

Flere informanter peker på at parterapi er å anse som et viktig forebyggende tiltak, som blant annet kan bidra til å hindre samlivsbrudd. Generelt sett anser informantene familievernets forebyggende arbeid som grunnleggende viktig, og de gir uttrykk for at dette området bør prioriteres og satses mer på i årene som kommer. Informantene mener det er viktig å komme tidlig inn i samlivssaker for å møte brukernes behov, og de gir uttrykk for at det framover er ønskelig med et sterkere forebyggingsperspektiv i tjenesten. De mener at familievernet har potensial til å være en av de mer sentrale forebyggingsetatene i Norge, blant annet fordi man på et tidlig stadium kan ha mulighet til å sette fokus på relasjonsutfordringer. Å arbeide forebyggende er særlig viktig med tanke på barns oppvekstbetingelser. Dette krever at kontorene settes i stand til å arbeide mer grundig med forebygging, både selvstendig og i samarbeid med andre tjenester og aktører.<sup>43</sup>

Også Psykologforeningen vektlegger familievernets forebyggende funksjon og kobler denne til den kliniske par- og familierapivirkomheten:

De senere årene har fokuset på fagutvikling vært å styrke tjenesten på områder som tidligere er sett på som mer spesielle, som vold, radikalisering og foreldre som er fratatt omsorgen for barn. Dette er viktige innsatsområder, men det er vesentlig at par- og familierapi fremdeles beskrives som kjerneoppgaver og at den høye relasjonelle kompetansen til familievernet opprettholdes. Dette plasserer tjenesten inn i det forebyggende arbeidet. Det å få hjelp med problemer i familien på et tidlig tidspunkt, vet vi er avgjørende for å kunne gi best mulig hjelp. I et livsløpsperspektiv og en forståelse for hvordan ting griper inn i hverandre, er unge par som enda ikke har fått barn eller eldre mennesker som skal fungere som en støtte og et

<sup>42</sup> RVTS, 2017.

<sup>43</sup> Molden et al., 2019.

forbilde for de unge viktige målgrupper. Familievernets systemiske forståelse er et viktig tilbud og supplement til andre mer individorienterte tjenester.<sup>44</sup>

### 10.5.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil peke på at familievernet er en av mange offentlige tjenester som driver forebyggende familiarbeid. Forebyggende innsats rettet mot familier er forankret i en rekke lovbestemmelser og fordelt på mange offentlige tjenester og aktører. Alle virksomheter som yter tjenester til barn og unge, er omfattet av lover som virker innenfor de ulike tjenestoområdene, for eksempel barneloven, folkehelseloven, helse- og omsorgstjenesteloven, barnevernloven og familievernkontorloven. Kommunene har et særlig ansvar for at barn og unge får gode oppvekstvilkår, og for å forebygge psykiske og sosiale problemer.

Et argument for at familievern tjenesten bør ha en rolle i det helhetlige forebyggende tilbudet, som en selvstendig og særegen tjeneste, er at dette sikrer befolkningen et tilbud med spesialkompetanse på familierelaterte problemer. Andre tjenester kan gjøre mye for å støtte familiene og bidra til trygge oppvekstvilkår, men bare familievern tjenesten har denne spesialkompetansen og hele familien som definert målgruppe. Gjennom klinisk terapi, mekling og veiledning opprettholder og videreutvikler terapeutene erfaringsbasert relasjonell kompetanse over tid. Terapeutene får mengdetrening i behandling av samlivsproblematikk og relasjonelle utfordringer i familien.

Familieverntjenestens kjerneoppgaver på forebyggingsfeltet har tradisjonelt vært knyttet til den indikative forebyggingen. Når det gjelder innsats overfor familier som ikke selv oppsøker familievern tjenesten, vil dette arbeidet ofte forutsette utadrettet virksomhet og samarbeid med andre instanser: Helsestasjon, barneverntjeneste, habiliteringstjeneste, psykisk helse, PPT, flyktningtjeneste, NAV mv. For å nå ut til grupper som ikke selv oppsøker familievern tjenesten, vil utvalget understreke betydningen av å etablere forpliktende tverretattlig og flerfaglig samarbeid. Det vil bidra til å avdekke utfordringer før de har utviklet seg til store problemer, og det vil gjøre det lettere å komme i posisjon til å hjelpe dersom det avdekkes familierelaterte problemer. I tillegg vil det bidra til å synliggjøre samarbeidspartnere som

<sup>44</sup> Se skriftlig innspill fra Norsk Psykologforening 9. september 2019 som er lagt ved denne utredningen som digitalt vedlegg.

### Boks 10.8 «Familie betyr mye for vår helse»

... jeg tror familievern som sådan jobber med psykisk helse og livskvalitet på tvers av kulturer og organisasjoner. Familie betyr mye for vår helse. Blir den rokket ved, blir grunnfjellet rokket ved. Der er familievernet som en mulighet og ressurs.

Kilde: Utsagn fra informant i NTNU Samfunnsforsknings rapport om Kvalitet i familievernet, Molden et al., (2019).

kan bidra med sin kompetanse i arbeidet. Et eksempel på denne typen tenking i det forebyggende arbeidet er Familiens hus, som er nærmere omtalt i punkt 17.3.3.

Familieverntjenestens framtidige rolle i det forebyggende arbeidet på familie- og oppvekstområdet bør være som en mest mulig tilgjengelig og samarbeidende spesialtjeneste. Utvalget mener det ligger et stort potensial i et styrket familievern, som brukes av større deler av befolkningen enn i dag. Utvalget mener videre at det forebyggende aspektet ved tjenestens virksomhet er så viktig at dette bør komme eksplisitt fram i loven. En endring i loven kan være medvirkende til å tydeliggjøre tjenestens mandat, samfunnsoppdrag og oppgaver. Utvalget mener at det bør tilføyes en formålsparagraf i loven, og at denne paragrafen må inneholde tydelige formuleringer om tjenestens forebyggende funksjon.

Sikring av gode oppvekstvilkår for barn og styrking av kvaliteten på menneskers nære relasjoner gir store samfunnsøkonomiske gevinster på sikt. Den forebyggende funksjonen er en del av familievern tjenestens eksistensbegrunnelse og -berettigelse. Familievernet er en verdiskapende tjeneste og bør prioriteres og styrkes i årene som kommer.

### 10.6 Oppsummering: Familievernets rolle og oppdrag i samfunnet

Familien former oss som mennesker og rommer potensial for mye god samhandling, men gir også utfordringer og konflikter mellom familiemedlemmene. Mange familier erfarer at de trenger hjelp utenfra. Relasjonene i familien påvirker barnets utvikling og alle familiemedlemmenes liv.

Derfor er familien noe å «verne», derfor arbeides det for at familierelasjoner styrkes, og derfor er det viktig at familieproblemer, konflikter og kriser løses – og forebygges. Myndighetene har interesse av og ansvar for å bidra med familiestøttende tiltak.

Målene for familievernets virksomhet er å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien, styrke gode familierelasjoner og barns oppvekstvilkår. Utvalget mener at et familievern som kan forebygge relasjonelle problemer og hjelpe familier i krise, har verdi både for den enkelte og for samfunnet.

En formålsparagraf kan være medvirkende til å tydeliggjøre tjenestens mandat og samfunnsoppdrag og oppgaver. Utvalget forslår en ny formålsbestemmelse i loven som regulerer familievernet. Utvalget mener det er viktig at det framgår av loven at tjenesten skal sikre at familier, barn og unge som har relasjonelle vansker i familien, får nødvendig hjelp og behandling. Familievernet skal bidra til at familierelasjoner styrkes, og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. Utvalget mener også at formålsparagrafen må inneholde tydelige formuleringer om den forebyggende funksjonen familievernets virksomhet har.

*Del IV*  
*Framtidens familievern*





## Kapittel 11

# Oppgaver og innhold i virksomheten

I denne delen av utredningen beskrives status for tjenesten i dag, utvalgets vurderinger av dagens tjeneste og anbefalinger for framtidens familieverntjeneste.

Når familievernets virksomhet beskrives, går utvalget i liten grad inn på den faglige delen av virksomheten, for eksempel gjennom beskrivelser av hvilke teoretiske modeller kontorene jobber i henhold til, eller andre detaljerte sider ved innholdet i familievernets arbeid.

### 11.1 Definisjon av oppgaver og målgrupper

Familievernkantorenes oppgaver er definert i lov om familievernkontorer:

#### § 1. Familievernkantorenes oppgaver

Familievernet er en spesialtjeneste som har familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Familievernkantorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. Familievernkantorene skal foreta mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven § 51. Familievernkantorene skal bistå der retten oppnevner en ansatt fra familievernet etter barnelova § 65 a.

Familievernkantorene bør også drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema. Dette kan bestå av veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum.

Familier, par eller enkeltpersoner kan henvende seg direkte til et familievernkontor. Lege, psykolog, medisinsk eller sosial institusjon eller offentlig myndighet kan henvise klienter til familievernkontor.

Dette er familieverntjenestens kjerneoppgaver, som grovt sett kan deles inn i kliniske saker, meklingssaker og utadrettet arbeid. Utover kjerneoppgavene utfører familieverntjenesten en rekke oppgaver som kan variere noe fra kontor til kontor.

I 2017 arbeidet familieverntjenesten med 38 504 kliniske saker, og 15 509 meklingssaker ble avsluttet. Det ble registrert 154 769 timer brukt på klinisk arbeid, 27 453 timer brukt på meklingsarbeid, og 11 287 timer brukt på utadrettet arbeid i familieverntjenesten.<sup>1</sup>

Familier og par er de viktigste målgruppene for familievernet i dag. Enkeltpersoner som opplever en krise, kan også bruke familievernkontorene. Dette går blant annet fram av dagens lov om familievernkontorer, jf. § 1 tredje ledd, der det heter at «familier, par eller enkeltpersoner kan henvende seg direkte til et familievernkontor». I merknadene til bestemmelsen heter det at den primære målgruppen er par og familier, men at bestemmelsen ikke utelukker at enkeltpersoner kan søke hjelp ved familievernkontor. Videre heter det at det ikke er en betingelse for å få hjelp at vanskene er oppstått mellom familiemedlemmer.<sup>2</sup> I utvalgets mandat påpekes det at tjenestens

#### Boks 11.1 Bufdir om Familieverntjenesten

Familievernkontoret gir tilbud til de som ønsker å jobbe med å bedre familierelasjonene sine. Dette gjelder både par og familier, og også de som ikke lenger er et par, men som ønsker å jobbe med et godt foreldresamarbeid. Familievernet tar imot enkeltpersoner, par og familier, som får bistand til parforholdet, foreldresamarbeid, ulike utfordringer i familien eller mekling ved samlivsbrudd.

Kilde: Bufdir Årsrapport 2018

<sup>1</sup> Kilde: Se kildehenvisning i Boks 11.2. Til sammenligning behandlet familievernet i 1995 19 400 kliniske saker og 6 700 meklingssaker. Kilde: Jonassen, 1997.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 6 (1996–97), merknad til § 1. «Den primære målgruppen er par og familier. Det er ikke en betingelse for å få hjelp at vanskene er oppstått mellom familiemedlemmer.»

tilbud også gjelder aleneforeldre og deres behov for råd og veiledning som foreldre.

I tillegg til par, familier og enkeltpersoner som trenger klinisk tilbud eller meklingsstilbud, er også andre familierelaterte aktører og allmennheten målgrupper for familievernnet. Tjenesten driver utadrettet arbeid som kurs og informasjonstiltak, undervisning og veiledning. Målgruppene for dette arbeidet er både par, familier og enkeltpersoner, og andre aktører som arbeider med familier og barn og unge.

## 11.2 Kjerneoppgaver

### 11.2.1 Dagens definisjon av kjerneoppgavene

Kjerneoppgavene defineres slik:

1. Rådgivning og behandling der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien er de såkalte kliniske sakene. Dette er samlivssaker (parterapi), foreldresamarbeidssaker (uten brudd og etter brudd), familieproblematikk (familieterapi) og hjelp til barn og ungdom (herunder kliniske samtalegrupper for barn).
2. Meklingssakene er ekteskapsaker, samboersaker, foreldretvister og saker tilbakesendt fra retten.

3. Utadrettet virksomhet om familierelaterte tema kan bestå av veiledning, informasjon og undervisning, rettet både mot andre tjenester og direkte mot publikum.

Siden familievernkontorloven kom, har denne tredelte definisjonen av kjernevirksomheten preget tjenesten. Kjerneoppgavene og kjernevirksomheten er ikke nødvendigvis helt statiske og uforanderlige. Fra tjenestens begynnelse var parterapi og foreldreveiledning kjernevirksomhet. I senere tid er parterapi og foreldreveiledning fortsatt kjernevirksomhet, men meklingsoppgavene tar en stor del av tiden, og familieterapi og annen klinisk virksomhet har kommet til og blitt videreutviklet, slik at definisjonen av kjerneoppgaver og kjernevirksomhet nok er noe endret over tid.

I dette kapitlet diskuteres tjenestens oppgaver og omfanget av de ulike delene av virksomheten. Beskrivelse av innholdet i kliniske saker og utadrettet virksomhet finnes i dette kapitlet, mens beskrivelse av innholdet i meklings-sakene kommer i neste kapittel. Meklingsordningen gjennomgås i sin helhet i kapittel 12.

### Boks 11.2 Tall, kjerneoppgaver i 2017

Innenfor familievernets tre kjerneområder er det de kliniske sakene familievernnet bruker mest tid på. I 2017 utgjorde samtaler i kliniske saker 80 prosent av tidsbruken, mens mekling sto for 14 prosent av tid i samtale. Det skyldes både at det er flere kliniske saker i familievernnet

og at det brukes mer tid i samtale i disse sakene, i snitt fire timer sammenlignet med i underkant av to timer i meklings-sakene. For de utadrettede sakene er timebruk relatert til type aktivitet (Se tabell 11.4 for en oversikt over antall timer i utadrettet virksomhet).

Tabell 11.1 Antall saker og tidsbruk i familievernnet. 2017

Type sak	Klinisk	Mekling	Utadrettet
Antall saker <sup>1</sup>	38 504	15 509	
Totalt antall timer	154 769	27 453	11 287
Timebruk i prosent	80	14	6
Gjennomsnittlig antall samtaler i hver sak	4,0	1,8	
Antall avsluttede saker	27 003		

<sup>1</sup> For meklingsaker er det avsluttede meklingsaker som er oppgitt. Eksterne meklinger kommer i tillegg (4267 i 2017).

Kilde: Statistisk sentralbyrå. (2019). 07689: Saker i familievernnet, etter timer brukt til direkte klientrettet arbeid (F) 2008–2017 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07689>. Statistisk sentralbyrå. (2019). 10592 Avslutta saker i familievernnet etter hovedtema og primærklientens kjønn (F) 2013–2017 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10592>. Statistisk sentralbyrå. (2019). 10937: Tidsbruk i avsluttede meklinger, etter meklingsinstans og årsak (F) 2014–2017 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10937>

### Boks 11.3 Temakategorier i de kliniske sakene

Tabell 11.2 Avsluttede kliniske saker i 2017 etter hovedtema

Type sak	Antall	I prosent
Styrke parforholdet	6 421	23,8
Samarbeid om felles barn (foreldre bor ikke sammen)	6 036	22,4
Avklare / avslutte parforholdet	3 290	12,2
Bostedsavklaring / samvær	2 260	8,4
Samspillsvansker	1 511	5,6
Foreldrerollen	1 081	4,0
Foreldre–barn-relasjonen	1 065	3,9
Fysisk / psykisk vold og / eller seksuelt misbruk	1 019	3,8
Barnets opplevelse av sin livssituasjon	1 018	3,8
Samlivsbrudd i familien	896	3,3
Annen alvorlig hendelse	737	2,7
Barnets situasjon i foreldrenes konflikt	494	1,8
Flergenerasjonsproblematikk	370	1,4
Sykdom / nedsatt funksjonsevne	351	1,3
Særkullsbarn og / eller ny familie	218	0,8
Bruk av rusmidler	136	0,5
Kultur- / minoritetsspørsmål	85	0,3
Tvangsekteskap	15	0,1
I alt	27 003	100

Kilde: Statistisk sentralbyrå. (2019). 10592 Avslutta saker i familievernet etter hovedtema og primærklientens kjønn (F) 2013–2017 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10592>

## 11.2.2 Kliniske saker

### 11.2.2.1 Terapi- og rådgivningssamtaler

De kliniske sakene utgjør hoveddelen av familievernets virksomhet. Kliniske saker er terapi- og rådgivningssamtaler som handler om samliv og parforhold, foreldresamarbeid og foreldreveiledning, familieproblematikk eller hjelp til barn og ungdom. I kliniske saker føres journal. Det er ikke standardiserte behandlingsforløp ved kontorene, og terapeutene kan i stor grad vurdere innhold og omfang av tilbudene som gis.

I rapporteringen fra FADO<sup>3</sup> fordeles sakene i kategorier som beskriver temaene for samtalene.

Fra og med 2013 er det samlet data om hovedtema for familievernsakene. Det er saksbehandler som velger ut hovedtema, basert på hva saken har handlet mest om, sett fra saksbehandlers synspunkt. I utarbeidingen av hovedtemaer er det blant annet lagt vekt på barns egne problemstillinger, i de tilfeller hvor barn er deltakere i sakene.

Saker i kategorien *Styrke parforholdet* omfatter vanlige par problemer der det er ønske om å forebygge problemer, gjenopprette eller forbedre parforholdet. Temaer som kommunikasjon, seksuali-

<sup>3</sup> FADO er familievernets fag- og rapporteringssystem.

tet, arbeidsdeling i hjemmet, tilgivelse og forsoning vil ofte kunne falle inn under arbeid med å styrke parrelasjonen.

Saker som registreres i kategorien *Samarbeid om felles barn*, er saker hvor det er dårlig kommunikasjon mellom foreldre som ikke lenger bor sammen, og uenighet om for eksempel oppdragelse og grensesetting.

Saker i kategorien *Avklare / avslutte parforholdet* er saker der det kan være et ønske om å styrke og fortsette parrelasjonen, men der det er uklart om partene tror det er mulig. Denne kategorien skal også benyttes når temaet er hvordan en skal kunne si fra at det er slutt, forklare årsaken til brudd, forsoning seg med brudd, eller hvordan en skal løse problemer rundt for eksempel felleseie.

Saker som registreres som *Bostedsavklaring/samvær*, er saker som omhandler samværsavtaler og barns bosted. Også samtaler med barn om dette temaet registreres slik.

I saker som registreres som *Samspillsvansker*, handler familierapien om samspill. Saker om *Foreldrerollen* handler gjerne om oppdragelse, regler, grensesetting og annet samarbeid om barn innen husstanden. Sakskategorien *Foreldre-barnrelasjonen* brukes når det er problemer i relasjonen mellom foreldre og barn, og kan benyttes både i samtaler med barn under 18 år og med foreldre.

Kategorien *Fysisk / psykisk vold og/eller seksuelt misbruk* skal brukes ved alle former for vold og trusler, enten brukeren har utøvd eller har blitt utsatt for vold. Også voldtekt og blind vold blir derfor kategorisert her. Seksuelt misbruk omfatter både aktuelt misbruk overfor voksne eller barn og misbruk som har skjedd for lenge siden, og kategorien inkluderer også samtaler med voksne om overgrep i barndommen.

I kategorien *Barnets opplevelse av sin livssituasjon* registreres samtaler med barn som strever med sine omgivelser. Dersom barnet opplever problemer med at mor eller far får ny kjæreste, registreres det her. Dersom barnet får en reaksjon idet foreldrene flytter fra hverandre, skal det registreres under *Samlivsbrudd i familien*. Dette er en kategori som benyttes når et par har gått fra hverandre, og familievernkontoret yter hjelp til å takle overgangen bedre. Både samtaler om sorg, fortvilelse og lignende i forbindelse med bruddet og om å bygge seg opp igjen og bli i stand til å inngå i nye nære relasjoner, omfattes av kategorien. Hjelpen kan også omfatte samtaler med barn som er rammet av brudd hos foreldrene, selv om ikke foreldrenes parforhold berøres. I denne kate-

gorien er det selve bruddet som er sentralt i hjelpe tilbudet.

Dersom temaet for en samtale er ulike kriser (annet enn brudd i parforhold / foreldres brudd) og katastrofer som dødsfall, ulykker, selvmord, skal saken registreres i kategorien *Annen alvorlig hendelse*.

Kategorien *Barnets situasjon i foreldrenes konflikt* benyttes i saker hvor barn lever i langvarig konflikt mellom foreldrene. Denne kategorien skal kun benyttes i samtaler med barn og ungdom.

I saker som kategoriseres som *Flergenerasjonsproblematikk*, er tema forhold til svigerfamilie, egne foreldre eller andre slektsrelaterte problemer, for eksempel arvespørsmål. Dette omfatter også forholdet til egne, voksne barn over 18 år.

Kategorien *Sykdom / nedsatt funksjonsevne* omfatter alle typer sykdom, både psykisk og fysisk, samt andre funksjonsnedsettelse som påvirker individet eller familien. Også samtaler om hvordan skaffe hjelp og støtte i hjelpeapparatet vil falle inn under denne kategorien.

Saker som registreres som *Særkullsbarn og/eller ny familie*, handler om det å være stemor/-far og ha mine, dine og våre barn, og etablering av nyfamilie etter brudd.

I saker om *Bruk av rusmidler* defineres rusbegrepet vidt for også å inkludere problematisk bruk av medisiner og annet. Det er ingen forutsetning at det er en rusavhengighet. Også konsekvenser av rus og rusatferd kan inkluderes.

Saker der *Kultur- / minoritetsspørsmål* er registrert som hovedtema, vil vanligvis gjelde flerkulturelle familier, men kan også gjelde personer og familier med en minoritetskulturell bakgrunn som ønsker bistand med å forstå eller tilpasse seg den lokale kulturen, eller som strever med forståelse og tolkning av sin egen kultur.

I saker som registreres med hovedtema *Tvangsekteskap*, handler det om konflikter som oppstår som følge av tvangsekteskap og hvordan dette påvirker den som blir utsatt for dette.

#### 11.2.2.2 Kliniske grupper og kurs

I tillegg til de kliniske samtaletilbudene har familievernnet klinisk gruppetilbud og kursvirksomhet. Målgruppene for grupper og kurs som registreres i familievernets fag- og rapporteringssystem (FADO) er par, barn (under 18 år), individ, familie og foreldre. Temaene som registreres i FADO er samlivskurs, samlivsbrudd, samarbeid om barn etter brudd, barn som har opplevd brudd i familien, vold/overgrep, sinnemestring, kultur- og

minoritetsspørsmål, foreldreveiledning, foreldre som har mistet omsorgen for egne barn, og andre alvorlige hendelser. De vanligste kursene er kurs for foreldre med høyt konfliktnivå etter samlivsbrudd, kurs for foreldre som vil skape et godt nok foreldresamarbeid med ekspartner etter samlivsbrudd, og samlivskursene Bufferkurs og PREP-kurs.<sup>4</sup> Familievernet arrangerer også Godt Samliv-kurs for førstegangsførelse og kurs for foreldre (par eller alene) til barn med nedsatt funksjonsevne. I tillegg arrangeres foreldreveiledningskurs basert på Circle of Security (COS) og International Child Development Program (ICDP), samtalegrupper for barn etter samlivsbrudd, sinnemestringskurs, grupper for kvinner som har vært utsatt for vold eller seksuelle overgrep, fedregrupper og grupper for foreldre med barn i fosterhjem eller institusjon.

Gruppetilbudene registreres enten som kliniske grupper eller utadrettet virksomhet. Som kliniske grupper registreres tilbud til (i all hovedsak) brukere med journal, mens gruppetilbud til nye brukere og hvor den enkelte bruker ikke har journal, registreres som utadrettet kursvirksomhet. Noen kurs og grupper er sammensatt av brukere som er rekruttert av kontorene, og fra eksterne instanser og etter annonsering av kurs. Skillet mellom hva som er klinisk virksomhet og hva som er utadrettet virksomhet, kan derfor ikke settes helt eksakt, og dette kan naturlig nok gi utslag i registreringen.

Tabell 11.3 Grupper i familieverntjenesten. Type grupper. 2017

Type grupper:	Antall
Samlivsbrudd i familien	135
Parforhold	74
Vold/overgrep	52
Annen alvorlig hendelse	11
Kultur- og minoritetsspørsmål	
<b>Totalt</b>	<b>275</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå. (2019). 10525 Grupper i familieverntjenesten, etter gruppens tema 2013–2017 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10525>

<sup>4</sup> PREP er en forkortelse av den amerikanske betegnelsen Prevention and Relationship Enhancement Program. På norsk: Et forebyggende program som styrker samliv. PREP ble utviklet i USA rundt 1980, og blir stadig videreutviklet på bakgrunn av ny forskning. Programmet er oversatt og bearbeidet for norske forhold av Modum Bad.

#### Boks 11.4 Program for foreldreveiledning (ICDP)

Mange foreldreveiledningskurs bruker Program for foreldreveiledning (også kjent som ICDP: International Child Development Program). Dette er et norsk foreldreveiledningsprogram som har som mål å styrke barns oppvekstvilkår gjennom veiledning av foreldre og omsorgspersoner.

ICDP-programmet er anerkjent og benyttet av blant andre UNICEF og WHO. Programmet er i bruk i over 40 land og dessuten i mange norske kommuner: ved helsestasjoner, i barnevernet, og i barnehager. Programmet bygger på omsorgspersonens oppfatning av barnet og på «Åtte tema for godt samspill», som er enkle hjelpemidler for å bevisstgjøre omsorgspersoner på viktigheten av godt samspill med sitt barn:

1. Vis at du er glad i barnet ditt.
2. Se og følg barnets initiativ.
3. Ta del i barnets følelser.
4. Gi ros og anerkjennelse.
5. Felles oppmerksomhet – felles opplevelse.
6. Gi mening til opplevelser.
7. Lag sammenhenger.
8. Hjelp til selvhjelp.
  - a. planlegge med barnet.
  - b. støtte barnet.
  - c. legge til rette for barnet.
  - d. sette positive grenser for barnet.

Kilde: Barne- og likestillingsdepartementet, 2018.

#### 11.2.3 Utadrettet virksomhet

Kjernevirksomheten består, i tillegg til kliniske saker og meklingsaker, av utadrettet arbeid.

Loven slår fast at familieverntjenesten bør drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema.<sup>5</sup> Dette kan bestå av veiledning, kurs, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum.

I FADO registreres utadrettet virksomhet på følgende tema: Andre tiltak mot publikum, veiledning/konsultasjon av hjelpeapparat, kurs/undervisning for hjelpeapparatet, grupper for publikum uten terapeutisk innhold, samlivskurs, tilsyn, informasjon i media og undervisning/veiledning

<sup>5</sup> Se familievernkontorloven § 1.

**Boks 11.5 Samlivskurs for par – Bufferkurs**

Bufferkurs for par er et samlivskurs utviklet for par som har vært sammen lenge nok til å ha opplevd at de samme konfliktene har en tendens til å gjenta seg.

Kurset bygger på anerkjent forskning og teori om hva som skaper langvarige og gode parforhold. Kurset skal:

- hjelpe par til å styrke samholdet og hverdagskjærligheten.
- tilby verktøy som kan gjøre det lettere å mestre negative følelser, irritasjoner, konflikter og personlighetsforskjeller og gi kunnskap om hva som skaper gode parforhold.
- gi innblikk i hvordan man kan ivareta lyst og seksualitet i varige forhold.

Kurset inneholder teori, som presenteres i plenum, og praktiske øvelser, som parene jobber med hver for seg.

Kilde: [https://www.bufdir.no/Familie/Tilbud\\_Regionene/Bufferkurs\\_samlivskurs\\_for\\_par/](https://www.bufdir.no/Familie/Tilbud_Regionene/Bufferkurs_samlivskurs_for_par/)

**Boks 11.7 Fortsatt foreldre – for godt nok foreldresamarbeid**

Mange foreldre sliter med samarbeidet med den andre forelderen, uavhengig av om det har gått kort eller lang tid siden samlivsbruddet. Familievernet og enkelte kommuner tilbyr kurs for foreldre med råd og veiledning om hvordan de kan få til et bedre foreldresamarbeid til det beste for barna. Kursene skal bidra til refleksjon rundt foreldrerollen og bevisstgjøring rundt at foreldrene også etter bruddet er samarbeidspartnere. Foreldrene får veiledning om hvordan de kan løse konflikter på en konstruktiv måte.

Tema for kursene i familievernet:

- Bruddprosessen
- Kommunikasjon, konflikt og samspill
- Å se barnas livssituasjon
- Foreldresamarbeid
- Veien videre

Kilde: [https://www.bufdir.no/Familie/Kurs/Vest/fortsatt\\_foreldere\\_for\\_godt\\_nok\\_samarbeid/](https://www.bufdir.no/Familie/Kurs/Vest/fortsatt_foreldere_for_godt_nok_samarbeid/)

**Boks 11.6 PREP samliv- og kommunikasjonskurs**

Familievernet arrangerer kurs som tar utgangspunkt i det forskningsbaserte parkurset PREP, for å gi verktøy og inspirasjon til par som ønsker å investere i parforholdet.

Kurslederne foreleser og dramatiserer eksempler. I tillegg vises det små filmsnutter, og det deles ut kursmateriale til inspirasjon. Når paret skal snakke personlig, sitter de alene og prater uten at noen hører på.

Mål og målgruppe for kurset:

- Å gjøre det gode parforholdet enda bedre.
- Forebygge konflikt.
- Kurset passer like godt for par i oppstartsfasen som for de med lang fartstid sammen.
- Begge bør ville fortsette samlivet for å ha best mulig utbytte av kurset.
- Alle temaene i PREP-programmet blir gjennomgått. Det handler om kjærlighet, forventninger, glede, moro og vennskap, men aller mest om god kommunikasjon.

Kilde: [https://www.bufdir.no/Familie/Kurs/Midt\\_Norge/PREP\\_samliv\\_og\\_kommunikasjonskurs1/](https://www.bufdir.no/Familie/Kurs/Midt_Norge/PREP_samliv_og_kommunikasjonskurs1/)

av studenter. Se tabell 11.4 for en oversikt over antall timer brukt på utadrettet virksomhet i 2017.

Når det gjelder gruppetilbudene så kan ikke skillet mellom hva som er klinisk virksomhet og utadrettet virksomhet, settes helt eksakt, og dette kan gi utslag i registreringen i FADO. Blant annet er noen kurs og grupper sammensatt av brukere rekruttert av kontorene og brukere rekruttert fra eksterne instanser eller etter annonsering av kurs. Hovedregelen er at gruppetilbud med deltakere som rekrutteres utenfra, og hvor den enkelte bruker ikke har journal, registreres som utadrettet kursvirksomhet i enten grupper for publikum uten terapeutisk innhold eller samlivskurs.

Familieverntjenestens utadrettede virksomhet utgjør en mindre andel av familievernets samlede virksomhet. Ifølge Bufdirs forebyggingsrapport utgjør den utadrettede virksomheten 10–13 prosent av familievernets samlede tidsbruk.<sup>6</sup> Ifølge SSB utgjorde utadrettet virksomhet kun seks prosent av timebruken i familievernet, slik denne er registrert i 2017 (se tabell 11.1).

<sup>6</sup> Bufdir, 2017b.

### Boks 11.8 Kursene «Hva med oss?» og «Hva med meg?»

Foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne har ofte en utfordrende hverdag. Det å ha barn med nedsatt funksjonsevne kan være ekstra krevende for parforholdet. Kurset «Hva med oss?», utviklet av Modum bad og videreutviklet av Bufdir, gir foreldre konkrete verktøy til å håndtere konflikter og unngå krangling, samt en mulighet til å utveksle erfaringer med andre foreldre i samme situasjon. NTNU Samfunnsforskning evaluerte kurset i 2012. Breddeundersøkelsen viser at både kvinner og menn deltar fordi de ønsker å styrke parforholdet, lære konkrete kommunikasjonsteknikker til bruk i hverdagen og å utveksle erfaringer med andre. Det å få et «pusterom» i hverdagen oppgis også som en viktig motivasjonsfaktor.

De som står alene med ansvar for barn med nedsatt funksjonsevne, kan oppleve mange av de samme utfordringene som par gjør. På flere områder kan belastningene og slitenheten kjennes større, nettopp fordi man er alene om ansvaret. Kurset «Hva med meg?» bygger på erfaringer fra foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne. Kurset har også elementer fra det forskningsbaserte samlivskurset PREP og tar opp temaer som foreldresamarbeid, kommunikasjon og bruk av familie og nettverk. Kurset er åpent også for foreldre som har en mindre del av den daglige omsorgen.

Kilde: [https://www.bufdir.no/Familie/Hjelp\\_til\\_parforholdet\\_og\\_familien/Hvamedoss/](https://www.bufdir.no/Familie/Hjelp_til_parforholdet_og_familien/Hvamedoss/)

### Boks 11.9 Minikurs for foreldre med høyt konfliktnivå etter samlivsbrudd

Noen samlivsbrudd fører med seg et høyt konfliktnivå. Familievernet tilbyr et totimers minikurs der det blant annet tas opp hvilke konsekvenser dette kan ha for barna, og det gis gode råd for å dempe konflikter. Det er ønskelig at begge foreldre deltar, men det er ikke et krav.

Tema for kursene:

- Hvordan forstå konflikt og dens mekanismer?
- Hvilke konsekvenser kan foreldres konflikter ha på barn?
- Hva kan jeg gjøre for å skåne barna for en pågående konflikt?
- Råd for å dempe konflikter.

Kilde: [https://www.bufdir.no/Familie/Kurs/Midt\\_Norge/minikurs\\_Levanger2/](https://www.bufdir.no/Familie/Kurs/Midt_Norge/minikurs_Levanger2/)

Tabell 11.4 Antall timer, utadrettet virksomhet 2017

Type utadrettet virksomhet	Timer
Andre tiltak overfor publikum	2 922
Veiledning/konsultasjon av hjelpeapparat	2 685
Kurs/undervisning for hjelpeapparatet	2 313
Grupper for publikum uten terapeutisk innhold	1 932
Samlivskurs	592
Tilsyn	455
Informasjon i media	225
Undervisning/veiledning av studenter	163
<b>Totalt</b>	<b>11 287</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå. (2019). 10524: Timer brukt på utadrettet virksomhet i familieverntjenesten, etter type virksomhet (F) 2013–2017 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10524>

## 11.3 Andre oppgaver

### 11.3.1 Innledning

De senere år er nye oppgaver utover kjerneoppgavene pålagt tjenesten blant annet rettet mot foreldre med høyt konfliktnivå før og etter brudd, familier med voldsproblematikk og samtaler med barn.

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere hvordan nye oppgaver kan ivaretas samtidig som man sikrer tjenestens kjerneoppgaver og -kompetanse.

### 11.3.2 Nye oppgaver

I forbindelse med omtale av tjenestens såkalte «nye oppgaver», nevnes ofte spisskompetansemiljøene. Det har blitt etablert fem spisskompetansemiljøer på fagområdene høykonflikt, samtaler med barn, vold, foreldrestøtte og familievernets tilbud til foreldre etter omsorgsovertakelse.<sup>7</sup> I dag finnes det fire spisskompetansemiljøer:

- Spisskompetansemiljø for familievernets arbeid med vold i nære relasjoner.
- Spisskompetansemiljø for familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertakelse.
- Spisskompetansemiljø for samtaler med barn.
- Spisskompetansemiljø for foreldrestøtte og forebygging.

Spisskompetansemiljøene er del av en kompetansemodell som Bufdir har utviklet for å styrke og systematisere utviklingen av kunnskap på tjenestens sentrale områder, og sørge for støtte og veiledning i regional og nasjonal implementering av beste praksis. Miljøene skal bistå i fagutvikling, opplæring og kompetanseheving.

Andre oppgaver som ifølge mandatet er kommet til eller blitt vesentlig styrket de senere årene, er innsats for å hindre radikaliserings og tilbud til familier med innvandrerbakgrunn. I tillegg finnes det fire typer saker hvor domstolene kan gi familieverntjenesten pålegg om bistand. Mange anser også disse sakstypene som slike «nye oppgaver»:

Foreldretvistsaker som sendes tilbake for videre mekling i familievernet,<sup>8</sup> saker med midlertidige avtaler – foreldreveiledning i prøveperiode,<sup>9</sup>

saker om tvangsfullbyrdelse av samværsrett<sup>10</sup> og saker om samvær med støttet tilsyn.<sup>11</sup>

Begrepet «nye oppgaver» omfatter altså en god del ulike oppgaver. I dette kapitlet beskrives og drøftes disse oppgavene, med unntak av noen få, som omtales og drøftes i andre kapitler: Forebygging og foreldrestøtte kan ikke sies å være en ny oppgave for familieverntjenesten, men en del

#### **Boks 11.10 Spisskompetansemiljøet for foreldrestøtte og forebygging**

Dette spisskompetansemiljøet ble opprettet i 2017. Spisskompetansemiljøet er lokalisert i Drammen, som en del av Familievernkantorene Drammen-Kongsberg, og er skilt ut i en egen avdeling. Avdelingen har fire hele fagstillinger, i tillegg til en halv administrativ stilling.

Målgruppen for arbeidet er foreldre og andre omsorgsgivere til barn i alderen 0–18 år, for eksempel ansatte i barnehager og SFO. Spisskompetansemiljøet skal både jobbe med familier som er i kontakt med familieverntjenesten og har behov for veiledning og støtte i foreldrerollen, og ansatte i kommunale instanser som jobber med foreldreveiledning og foreldrestøtte. Spisskompetansemiljøet har også et konkret ansvar for å administrere og kvalitetssikre International Child Development Programme (ICDP) og for å systematisere og igangsette arbeid for foreldrestøttetiltak i kommunene. De ansatte har som oppgave å utvikle praksis i tjenesten og utarbeide og følge en årlig aktivitetsplan. Dette spisskompetansemiljøet har en rolle som er noe annerledes enn de øvrige spisskompetansemiljøene. Mens de andre først og fremst skal gi føringer for arbeidet til de andre familievernkantorene, skal dette miljøet i tillegg jobbe utadrettet mot andre tjenester, og da spesielt kommunene. I tillegg til kommunene er det ifølge spisskompetansemiljøets mandat viktig å ha kontakt med utdanningsinstitusjonene på fagfeltet, ICDP Norge og frivillige organisasjoner og trossamfunn – det siste særlig når det gjelder tilbud om foreldrestøtte til foreldre med minoritetsbakgrunn.

<sup>7</sup> Nærmere om spisskompetansemiljømodellen i kapittel 16.

<sup>8</sup> Barneloven § 61 første ledd nr. 2, saker som sendes tilbake til familievernkantoret for videre mekling.

<sup>9</sup> Barneloven § 61 første ledd nr. 7, saker med veiledning fra familievernkantoret i prøveperiode.

<sup>10</sup> Barneloven § 65 a om tvangsfullbyrdelse. Se også § 1 i familievernkantorloven.

<sup>11</sup> Barneloven § 43 a Samvær under tilsyn av offentlig oppnemnt person.



av tjenestens kjernevirksomhet. Hele familievern- tjenestens virksomhet kan betegnes som forebyg- gende og foreldrestøttende. Også tjenestens arbeid med barn og tilbud til familier med innvan- drerbakgrunn er en del av familievernets kjerne- virksomhet, og disse temaene behandles i andre deler av utredningen.

### 11.3.3 Nærmere om familievernets arbeid med vold i nære relasjoner

Familievernkontorene gir hjelp og råd til par og familier som opplever vansker, konflikter eller kri- ser, og arbeider blant annet med sinne- og volds- problematikk.

Tilbudene ved familievernkontorene til perso- ner og familier med sinne- og voldsproblematikk varierer, og det kan omfatte parterapi, familiete- rapi, sinnemestringskurs og sinnemestringsvei- ledning for foreldre, meklings ved separasjon og samlivsbrudd, hjelp til foreldresamarbeid og sam- vær, og foreldreveilednings- og ulike samlivspro- grammer.

Dersom familievernkontorene ikke kan tilby den hjelpen det er behov for, kan de anbefale til- bud hos andre aktører.

Arbeid med vold i nære relasjoner er ressur- skrevende og krever ivaretagelse av mange behov og behandlingsmål samtidig. Ifølge Bufdirs fag- utviklingsplan<sup>12</sup> innebærer god praksis i familie- vernets tilbud, ut fra den enkelte families behov, å tematisere og avdekke vold, kartlegge og diffe- rensiere vold, ivareta sikkerheten gjennom all kontakt med familien, vurdere tilbud i og eventu- elt utenfor familievernet, bistå med å stoppe vol- den – også ved å involvere andre samarbeidspart- nere som barnevernet – samt jobbe med conse- kvensen av volden for brukerne av familievernet der volden er stoppet, inkludert det å tilby ulike terapeutiske intervensjoner.

I noen tilfeller henvender familier med volds- problematikk seg til familievernet og etterspør behandling, mens i de fleste tilfeller avdekkes vol- den underveis i kontakten.

Bufdir vektlegger i fagutviklingsplanen skillet mellom «håndtering» og «behandling»:

Kontorene og terapeutene må alltid håndtere den volden som avdekkes. Skillet mellom «håndtering» og «behandling» er viktig. Fami- lievernet må håndtere all vold som er i familie- vernet, men kan ikke møte alle de behov som

foreligger hos de familiene tjenesten møter hvor det har vært utøvd vold.<sup>13</sup>

Det er ikke nytt at familievern tjenesten i sitt arbeid møter familier som har problemer med vold. Familie vold har vært et tema i familievernet fra star- ten av, mer eller mindre synlig og eksplisitt snakket om. Tjenesten har mye erfaring med slike saker.

På 60- og 70-tallet jobbet tjenesten mye med fattigdomsproblematikk og sosiale utfordringer. Terapeuter møtte stadig på voldstematikk, men det var begrenset kunnskap om familie vold i alle deler av hjelpeapparatet og i samfunnet generelt på den tiden. Av de ulike typene familie vold var det først og fremst barnemishandling og omsorgs- svikt som kunne være synlig i det offentlige rom.

I 1983 kom den første systematiske registre- ringen av forekomst av vold i familier som hen- vendte seg til familievernkontorene. Undersøkel- sen som var begrenset til Oslo viste at familievern- kontorene var kjent med at det hadde forekommet fysisk vold i 9,4 prosent av de familiene som hen- vendte seg dette året.<sup>14</sup> En annen undersøkelse gjennomført i 1999 viste at det ble registrert 956 voldssaker (meklinger inkludert) totalt i familie- vernet i 1998.<sup>15</sup>

Kvinnevoldsutvalget<sup>16</sup> fant i 2003 ikke syste- matisert kunnskap om familievernkontorenes kompetanse og arbeidsmetoder på voldsfeltet. Familievernkontorene i Molde, Sarpsborg og Vest-Agder (Kristiansand-kontoret) var dengang de eneste familievernkontorene i landet som ga tilbud om terapi til voldsutøvende menn (gruppe- terapi). Tilbudet i Molde startet i 2000. I Sarps- borg ble tilbudet opprettet i 2002, og i Vest-Agder i 2003. Det var ikke noe tilbud til voldsutøvende kvinner i familievernet på denne tiden. I Molde ble det prøvd ut et pilotprosjekt relatert til direkte arbeid med barn i familier med vold. Alle disse kontorene samarbeidet nært med Alternativ til Vold (ATV) i det tidlige faglige utviklingsarbeidet.

I årene 1998 til 2003 ble det gjennomført flere utviklingsprosjekter om temaer relatert til vold i nære relasjoner ved Molde familievernkontor.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Dahl, Følling og Gulbrandsen, 1983, gjengitt i Enerhaugen familievernkontor, 2016, s. 27.

<sup>15</sup> Vatnar, 2000, gjengitt i Enerhaugen familievernkontor, 2016.

<sup>16</sup> NOU 2003: 31.

<sup>17</sup> Solveig Bø Vatnar gjennomførte underveis og i etterkant av prosjektarbeidet et undervisningsseminar, arrangert gjen- nom Fylkesmannen, som omhandlet meklings og vold. Cirka 50 prosent av landets meklere gjennomførte på den tiden dette seminaret. Kilde: Enerhaugen familievernkon- tor, 2016.

<sup>12</sup> Bufdir, 2017b.

### Boks 11.11 Spisskompetansemiljøet for vold i nære relasjoner

Spisskompetansemiljøet for familievernets arbeid med vold i nære relasjoner ble etablert i region øst i 2015 og er en del av Familievernkontoret Enerhaugen. Dette miljøet skal bidra til å styrke og videreutvikle familievernets tilbud til foreldre og omsorgspersoner som utøver og/eller utsettes for vold, og barna deres.<sup>1</sup>

Spisskompetansemiljøet skal ifølge mandatet fra Bufdir følge med på og bidra til utvikling av kunnskapsbasert praksis i tjenesten. Det innebærer å være oppdatert på fagfeltet, etablere strukturert samarbeid med relevante kunnskapsmiljøer, bidra til å identifisere kunnskaps-hull og mangelfull kvalitet i tjenestetilbudet – og i dialog med direktoratet prioritere kunnskaps-områder som må utvikles, komme med forslag og gi innspill til FoU-prosjekter knyttet til fagom-rådet, innhente og systematisere erfaringsba-sert kunnskap, bidra til tiltaksutvikling samt utvikle og videreutvikle faglige standarder, veile-dere og andre føringer som skal vedtas av direk-toratet.

Spisskompetansemiljøet utarbeider utkast til en årlig aktivitetsplan som skal gjennomføres på de ulike nivåene i Bufdirs kompetansemødel. Videre skal miljøet sikre at brukerperspektivet blir ivaretatt, for eksempel ved å etablere rutiner for samarbeid og erfaringsutveksling med bruk-erne. Miljøet skal bidra til veiledning og imple-mentering av faglige føringer i tjenestene, infor-mere andre relevante tjenester om tilbudet som Bufetat gir i forbindelse med vold, bidra til Buf-dirs arbeid med å utvikle indikatorer for målopp-nåelse, og bidra til å gjøre tilbudet kjent i befolk-ningen.

Spisskompetansemiljøet skal vurdere hvor-dan familievernet kan samarbeide med rele-vante aktører innenfor psykisk helsevern, bar-nevernet og forebyggende helsetjenester i kom-munen. Samarbeid med politiet er også aktuelt.

Spisskompetansemiljøet skal bidra til å opp-rette og vedlikeholde et samarbeid med Alterna-tiv til Vold (ATV) i tråd med gjeldende inten-sjonsavtale mellom Bufdir og ATV.

Målet med fagutviklingsplanen er at alle ansatte i familievernet på sikt skal ha en felles grunnforståelse om vold. Dette inkluderer en basiskompetanse med felles begrepsforståelse, kunnskap om omfang, risiko og konsekvenser av vold, kunnskap om vold og kjønn, samt kunnskap om voldens familiedynamikk og psykologi. Videre skal kontorene for å håndtere saker med vold etablere en handlingskompetanse med ruti-ner og relevant praksis. Screening/systematisk spørring, avdekking og kartlegging inngår her i tillegg til sikkerhets- og vurderingsarbeid og samarbeid med andre tjenester.

Kontorenes arbeid med voldsproblematikk utføres etter spesifikke metoder og modeller. Denne behandlingskompetansen kan bestå av Tryggere Barndom,<sup>2</sup> individuell sinnemestring etter Litt Sint-modellen,<sup>3</sup> sinnemestring i grup-per etter Brøsetmodellen,<sup>4</sup> aggresjonskontroll-metodikk utformet og inspirert av ATV, og/eller andre modeller og metoder.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Bufdir, 2018c.

<sup>2</sup> Behandlingsmanual utarbeidet av Jon Middelborg og Di-mitrij Kielland Samoilow, publisert i boken *Tryggere Barndom, Et behandlingsperspektiv på vold i familien* i 2014. Manualen er utviklet for bruk av terapeuter som ar-beider med par i familievernet eller andre hjelpetjenester som arbeider med familier der vold er et problem.

<sup>3</sup> Litt Sint-modellen er utviklet av psykologspesialist Stei-nar Sunde ved familievernkontoret i Molde, med støtte fra Bufdir. Se <https://www.littsint.no/>

<sup>4</sup> Brøset-modellen er utviklet på Brøset kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri ved St. Olavs hospital. Til sammen er det nå utdannet 450 sinnemest-ringsterapeuter (2018) på landsbasis. Behandlere som bruker denne metoden arbeider oftest i psykisk helsetje-neste, på familievernkontor eller i barnevernet.

<sup>5</sup> Bufdir, 2017b.

Ved Moldekontoret er det også senere arbeidet mye med sinnemestring og voldstematikk. Den såkalte Moldemodellen retter seg mot arbeid med sinnemestring for foreldre og er spesielt tilpasset familievernets rammebetingelser.<sup>18</sup> Modellen har som mål å avdekke og jobbe med hverdagsvolden som barn blir utsatt for, i familiene som familievern-net kommer i kontakt med.

<sup>18</sup> Steinar Sunde, ansatt på Moldekontoret, har siden 2004 hatt hovedansvaret for arbeidet med sinnemestring og voldstematikk for foreldre som kontakter familievernkon-toret i Molde. Sunde har utviklet den såkalte «Moldemodellen». De siste par årene har han gjennomført et todager-skurs for nær alle familievernkontor i Norge. Dette er kan-skje den hjelpemodellen overfor sinne og vold som i størst grad er formidlet til alle familievernkontorene.

Familievernkontoret i Vest-Agder opprettet i 2002 et eget familievoldsteam som har utviklet flere modeller for å arbeide med voldsproblematikk. Kontoret deltok i en styringsgruppe for «Familievoldsprosjektet» i Kristiansand kommune og hadde et mangeårig engasjement i tiltaket «TVERS»; et tverretattlig tiltak rettet mot seksuell vold mot barn.<sup>19</sup>

I løpet av 2004 ble familievernkontoret i Vest-Agder invitert med i prosjektet «Barn som lever med vold i familien». Dette var et nasjonalt prosjekt som Alternativ til Vold (ATV) og Senter for Krisepsykologi (SFK) samarbeidet om i perioden 2004–2010. Prosjektet ble finansiert av Barne-, likestilling og integreringsdepartementet (BLD). Prosjektets hovedmål var at ulike hjelpeinstanser skulle utvikle mer kunnskap om voldsutsatte barn. Viktigste målgruppe for kunnskapsformidlingen i prosjektet var familievernet i den første treårsperioden, og barnevernet i den siste treårsperioden. En rekke kommuner ble valgt ut som samarbeidspartnere i prosjektet, og familievernkontorene<sup>20</sup> og barnevernkontorene der fikk tilbud om fagseminarer og veiledning i prosjektperioden.<sup>21</sup> En rekke tiltak ble igangsatt, og mange interessante erfaringer kom fram i evalueringen av prosjektet. Etter 2006 ble det ikke fra departementet gitt ressurser til at familievernet kunne fortsette arbeidet overfor målgruppen.<sup>22</sup> Det har de siste årene vært gitt støtte til noen delprosjekter, blant annet Bjørgvin familievernkontors utvikling av en ressurshåndbok for familievernet,<sup>23</sup> Østensjø kontorets arbeid med Tryggere barndom og Aker-kontorets arbeid med ungdom som er utsatt for tvangsekteskap (Brobyggerprosjektet). Prosjektkontorene har i tillegg bidratt til å bygge kompetanse ved andre familievernkontorer og i tjenesteapparatet for øvrig.

Arbeidet med familievold i Finnmark har fått navnet «Kunnskap om vold – familievernets arbeid med vold i nære relasjoner», også kalt «Finnmarksmodellen». Dette arbeidet ble organisert og finansiert av Bufetat/Bufdir for årene 2010, 2011 og 2012. Arbeidet ble etablert rundt de fire fami-

lievernkontorene i fylket. Disse dannet et nettverk med kommunalt barnevern, krisesenter, politi og andre aktuelle parter. Kompetanse fra Alternativ til Vold (ATV) og flere andre kompetente fagmiljøer på vold har bidratt i opplæringsfasen.<sup>24</sup>

En spørreundersøkelse for å kartlegge familievernets arbeid med vold i nære relasjoner ble utført høsten 2009. Noen hovedfunn var at vold i nære relasjoner utgjorde rundt ti prosent av sakene ved flertallet av familievernkontorene. Nesten alle kontorer ga individuelle samtaler til barn som var utsatt for vold i nære relasjoner. Over halvparten av kontorene samarbeidet med ATV. Brøsetmodellen ble også mye brukt. En tredjedel av familievernkontorene hadde erfaring med æresrelatert vold.<sup>25</sup>

### Omfang

Det har blitt utført flere mer eller mindre omfattende undersøkelser av omfanget av vold og overgrep i Norge. Undersøkelsene viser alltid noe ulike tall, noe som henger sammen med hvordan undersøkelsen utføres, og type vold som rapporteres. Den siste og mest omfattende undersøkelsen ble publisert av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) i 2014.<sup>26</sup> Denne undersøkelsen fokuserer på fysisk vold, seksuell vold og psykisk vold utført av familie, partner og andre personer. 2435 kvinner og 2092 menn i aldersgruppen 18–75 deltok i den landsomfattende undersøkelsen. I denne undersøkelsen rapporterte vel så stor andel menn (16,3 prosent) som kvinner (14,4 prosent) at de hadde blitt utsatt for mindre alvorlig partnervold noen gang i livet (blitt kløpet, klort, lugget eller slått med flat hånd). Når det gjaldt alvorlig vold fra partner (blitt sparket, tatt kvelertak på, banket opp), var det flest kvinner som hadde blitt utsatt for det, 8,2 prosent kvinner mot 1,9 prosent menn. To tredjedeler av både kvinner og menn som var utsatt for alvorlig vold fra partner, var også utsatt for kontrollerende atferd fra partner. Ti prosent hadde som barn opplevd fysisk vold mellom foreldrene.<sup>27</sup>

Forekomsten av vold i Norge ser ut til å ha forandret seg lite fra slutten av 1980-tallet og fram til i dag. Fem prosent av den norske befolkningen, like mange kvinner og menn, oppgir at de noen gang i oppveksten har blitt utsatt for alvorlig vold

<sup>19</sup> Enerhaugen familievernkontor, 2016.

<sup>20</sup> I alt ni kontorer var med på prosjektet. Disse var familievernkontorene i Tromsø, Bodø, Trondheim/Sør-Trøndelag, Hamar, Østensjø bydel i Oslo, Sandefjord, Kristiansand, Stavanger og Bjørgvin i Bergen.

<sup>21</sup> Heltne & Steinsvåg, 2010.

<sup>22</sup> Bufdir, 2010.

<sup>23</sup> Helle, 2008. Jorunn Helle ved Bjørgvin familievernkontor skrev i 2008 en håndbok til hjelp for familievernets arbeid med vold: *Ressurshåndbok for familievernet i arbeid med familievold*.

<sup>24</sup> Enerhaugen familievernkontor, 2016.

<sup>25</sup> Bufdir, 2010.

<sup>26</sup> Thoresen & Hjemdal (red.), 2014.

<sup>27</sup> Hentet fra <https://dinutvei.no/om-vold/341-hvor-mange-utsettes-for-vold-og-overgrep>

fra foreldre. Like mange kvinner og menn, 17 prosent, har blitt utsatt for vold fra samlivspartner. For mennenes del var dette stort sett mindre alvorlig vold. Mens litt over ni prosent av kvinner har vært utsatt for alvorlig partnervold, gjelder det samme for to prosent av mennene.<sup>28</sup>

I 2017 registrerte politiet 5 051 personer, 3 165 kvinner og 1 886 menn som utsatt for vold i nære relasjoner. Antall anmeldte tilfeller og antallet utsatte i slike saker har økt hvert år siden 2006, som var det første året det var mulig å melde mishandling i familieforhold til politiet som eget saksforhold. Før 2006 ble saker av denne typen registrert som husbråk eller vold. En analyse fra Statistisk sentralbyrå viser at en konsekvens av å innføre mishandling i familieforhold som egen sakskategori, var at antallet kvinner som ble registrert som offer for vold, økte med 17 prosent fra 2005 til 2010.<sup>29</sup>

Mellom 75 000 og 150 000 personer utsettes årlig for vold i en nær relasjon i Norge.<sup>30</sup> Blant unge som deltok i UNGVold undersøkelsen i 2015<sup>31</sup>, svarte 21 prosent at de har opplevd fysisk vold fra en forelder i løpet av oppveksten.

Det er vanskelig å gi tall for nøyaktig hvor mye vold i nære relasjoner familievernnet arbeider med.<sup>32</sup> Fram til 2016 har familievernkontorene rapportert på antall «risikosaker» som er avsluttet en gitt periode. Dette gir en indikasjon på, men ikke en fullstendig oversikt over, omfanget av familievernets arbeid med vold. Tall fra FADO viser at vold har vært et tema i 10,7 prosent av alle saker i familievernnet i 2016. Sammenlikning av tall fra FADO og erfaringer fra tjenesten indikerer imidlertid at det er en underregistrering av vold i familievernnet. Undersøkelser viser også at det er store variasjoner i hvor mye vold som registreres på kontorene.<sup>33</sup> En undersøkelse ved Enerhaugen familievernkontor fant at vold var et tema i 22 prosent av alle kliniske saker i 2015.<sup>34</sup> Sammenlagt utgjorde vold og sinneproblematikk 33 prosent av alle kliniske saker dette året. Variasjoner i registrerte voldssaker mellom kontorene kan komme av flere ting, eksempelvis forskjeller i kunnskapnivå ved kontorene og i lokalmiljøet, arbeid med

vold på kontoret, rutiner for registrering og oppfølging av vold eller tilgjengelige metoder for arbeid med vold, og opplæring i bruk av metodene.

Kartlegginger som er gjort, og erfaringer fra tjenesten gir grunnlag for å konkludere med at vold er et tema i svært mange av de familiene familievernnet møter. Fagutviklingsarbeidet på vold i nære relasjoner og igangsatt utvikling av FADO skal legge til rette for bedre rutiner for avdekking, kartlegging, registrering og rapportering av vold i tjenesten.

#### 11.3.4 Om familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertakelse

For å gi et bedre tilbud til foreldre der barn er under barnevernets omsorg, ble det i budsjettet for 2014 bevilget 6,9 mill. kroner for å «styrke familievernets kapasitet og kompetanse i arbeidet med å følge opp biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse av barnevernet», jf. Prop. 93 S (2013–2014). Departementet ga i 2015 følgende oppdrag til Bufdir: «Foreldre som har mistet omsorgen for sine barn skal få bedre oppfølging av familievernnet. Tilbudet skal gjøres bedre kjent i den kommunale barneverntjenesten». Bakgrunnen for oppdraget var blant annet at Raundalenutvalget i sin utredning fra 2012 om det biologiske prinsipp i barnevernet, foreslo at:

(...) familievernkontorene får ansvar for foreldreomsorg, støtte og oppfølging til foreldre etter at barnet er plassert utenfor hjemmet. Dette innebærer at myndighetene må utvide kapasiteten til familievernnet. Temaområdet bør inngå i familievernkontorets faglige utviklingsarbeid siden det handler om viktig familiestøtte som åpenbart er på pionerstadiet i skandinavisk sammenheng. Utvalget foreslår derfor at myndighetene engasjerer en faglig kompetent instans til å utarbeide en forskningsbasert veileder til familievernnet som er innrettet for å hjelpe foreldre med å bearbeide denne spesielle form for tap og sorg.<sup>35</sup>

Et spisskompetansemiljø for familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertakelse ble opprettet i 2015. Det har som formål å spre kunnskap om og øke behandlerkompetansen på disse sakene i familievernnet.

Spisskompetansemiljøet skal ifølge mandatet fra Bufdir bidra til fagutvikling og praksisutvikling

<sup>28</sup> Hentet fra <https://www.nkvts.no/tema/vold-og-overgrep-i-naere-relasjoner/>

<sup>29</sup> Hentet fra [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Kjonnsligestilling/Vold\\_og\\_kjonn/Relasjoner\\_utt-over\\_og\\_utsatt/Vold\\_og\\_overgrep\\_i\\_nare\\_relasjoner/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Kjonnsligestilling/Vold_og_kjonn/Relasjoner_utt-over_og_utsatt/Vold_og_overgrep_i_nare_relasjoner/)

<sup>30</sup> Rasmussen, Strøm, Sverdrup & Vennemo, 2012.

<sup>31</sup> Mossige & Stefansen, 2016.

<sup>32</sup> Bufdir, 2017b.

<sup>33</sup> Bufdir, 2010.

<sup>34</sup> Enerhaugen familievernkontor, 2016.

<sup>35</sup> NOU 2012: 5.

i tjenesten, og bidra til å gjøre familievernets tilbud bedre kjent i den kommunale barneverntjenesten, hos andre samarbeidspartnere og blant foreldrene det gjelder. De ansatte i spisskompetansemiljøet skal delta i klinisk arbeid for å sikre praksisnær utvikling og kompetanse.

Spisskompetansemiljøet skal bidra til at alle i familievernet har en basiskompetanse som inkluderer kjennskap til familievernets tilbud til målgruppen, og forståelse for hvorfor det er viktig at det gis et tilbud, grunnleggende kunnskap om målgruppen og kompetanse til å kartlegge målgruppens situasjon og behov.

Spisskompetansemiljøet skal videre bidra til at kontorene har handlingskompetanse. Handlingskompetansen innebærer at kontorene har rutiner som gjør at målgruppen fanges opp når de ringer familievernkontoret, og at de får raskt hjelp dersom de er i en akutt krise. Spisskompetansemiljøet skal bistå kontorene, slik at de får etablert samarbeid med barnevernstjenesten i området, og slik at de får på plass rutiner for å ivareta terapeutene som møter denne gruppen som har alvorlige belastninger.

Spisskompetansemiljøet skal også bidra til spredning av behandlingskompetanse. Det innebærer at spisskompetansemiljøet skal bistå alle kontor, slik at de får terapeuter med kompetanse til å gi et godt tilbud til foreldre i målgruppen. Alle terapeuter må ikke besitte kompetansen, men det må finnes terapeuter på alle kontor som har god kunnskap om målgruppen og deres behov, og om anbefalte tilnæringer og metoder for å ivareta dem. Det skal finnes terapeuter på hvert kontor som har systemkunnskap om barnevernets arbeid og lovverk, og systemkunnskap om andre relevante instanser og organisasjoner som jobber med målgruppen, kompetanse om eksistensielle kriser og traumer, om bearbeidelse av opplevelser og følelser rundt omsorgsovertagelse, foreldreveiledningskompetanse på samvær med barn i fosterhjem og institusjon og generelt høy relasjonskompetanse.

Ifølge Bufdirs fagutviklingsplan<sup>36</sup> skal familieverntjenesten tilby hjelp til å bearbeide omsorgsovertakelsen og utvikle foreldreferdigheter med tanke på en mulig framtidig omsorgsrolle. Familieverntjenesten skal gi tilbud om oppfølging av foreldre til barn som bor i fosterhjem eller institusjon.<sup>37</sup> Ifølge veilederen Oppfølging av foreldre med barn i fosterhjem og barnevernsinstitusjon<sup>38</sup> er intensjonen med ordningen å gi foreldrene hjelp til å mestre hverdagen etter at barnet har

flyttet, og bearbeidning av følelser og opplevelser knyttet til situasjonen. Familievernet kan også gi foreldreveiledning om den nye rollen som samværsforeldre, eller råd og veiledning som kan bidra til bedre kommunikasjon og samarbeid med barnevernstjenesten og med fosterforeldrene.

Terapeutene som arbeider med disse sakene, møter som regel ikke barna, eller foreldre og barna sammen. I de fleste tilfeller er det derfor ikke mulig for terapeutene å vurdere samspillet mellom barn og foreldre eller foreldrenes omsorgskompetanse. I noen tilfeller kan terapeuter fra familievernet likevel bli innkalt til å vitne i en rettsak, og de har i så fall plikt til å vitne.

### 11.3.5 Innsats for å hindre radikaliserings

Årsaken til at innsats for å hindre radikaliserings er oppgitt som en ny oppgave for familieverntjenesten, er at regjeringen i 2017 som et tillegg til handlingsplanen for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme<sup>39</sup> lanserte tiltak nummer 43, Samarbeid med familievernkontorene. Bakgrunnen for tiltaket var et samarbeidsprosjekt mellom Enerhaugen familievernkontor og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) for å øke familievernets kjennskap til radikaliseringsstatistikk. Hensikten var å kunne samarbeide konkret i saker som politiet møter, eller der det er tema i familier som kommer til familievernet. Tanken var at familievernets relasjonskompetanse kunne bistå med å opprette dialog, reetablere relasjoner og starte endringsarbeid i familien med formål om å redusere utviklingen av radikaliserings. Bufdir skulle utvikle og prøve ut opplegg for veiledning av foreldre som var bekymret for om barna kunne knyttes til radikaliserings og voldelig ekstremisme. Program for foreldreveiledning skulle legge til rette for at foreldre kan møtes og, sammen med sertifiserte veiledere, ta opp utfordringer, drøfte ulike spørsmål og utveksle erfaringer. Gjennom slike møter kunne det dannes varige foreldrenettverk som kan bidra til å forebygge og følge opp barn og ungdom som står i fare for å bli radikaliseret.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Oversikt over juridisk grunnlag for plassering av barn utenfor hjemmet i digital veileder på bufdir.no: [https://www.bufdir.no/barnevernsforeldre/Juridisk\\_grunnlag\\_for\\_plassering\\_av\\_barn\\_utenfor\\_hjemmet/](https://www.bufdir.no/barnevernsforeldre/Juridisk_grunnlag_for_plassering_av_barn_utenfor_hjemmet/)

<sup>38</sup> Hentet fra <https://www.bufdir.no/barnevernsforeldre/>

<sup>39</sup> Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/status-for-oppfolging-av-handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme/id2607640/>

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Bufdir, 2017b.

### 11.3.6 Samarbeidssaker med domstolene

Det er fire oppgaver som familieverntjenesten utfører i samarbeid med eller etter pålegg fra domstolene, som av mange anses som nye oppgaver:

Foreldretvistsaker som sendes tilbake for videre mekling i familievernet,<sup>41</sup> saker med midlertidige avtaler – foreldreveiledning i prøveperioden<sup>42</sup>, saker om tvangsfullbyrdelse av samværsrett<sup>43</sup> og saker om samvær med støttet tilsyn.<sup>44</sup>

#### 11.3.6.1 Tilbake til familievernkantoret for videre mekling jf. barneloven § 61 første ledd nr. 2

I 2003 vedtok Stortinget en endring i barneloven, slik at retten i behandlingen av saker om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast og samvær, kan vise partene til mekling utenfor retten.<sup>45</sup> Dersom retten mener at saken ikke er moden for rettslig behandling, og partene har vist at de fortsatt kan ha nytte av bistand fra familievernkantoret, kan retten vise saken tilbake til mekling ved familievernkantoret. Retten skal sende et brev med tydelig mandat, nødvendige opplysninger og frist for familievernkantoret. Mekler ved familievernkantoret skal gi tilbakemelding via et kort notat til retten ved inngåelse av avtale, eller på det tidspunktet det blir klart at avtale ikke vil bli inngått. Behandlingen i tingretten vil da fortsette.

Begrunnelsen for rettens beslutning om tilbakesending til familievernet, kan være at konflikten synes å være av svært begrenset omfang, samtidig som det antas å være til barnets beste at konflikten løses på lavest mulig nivå. I domstolsveilederen for foreldretvister anføres det at en slik ordning virker hensiktsmessig, fordi familievernet kan tilby mekling og bistand til foreldresamarbeid på et spesialisert og høyt faglig nivå. Veilederen viser til at familievernet har fagpersoner med kunnskap om barn og erfaring med konflikthåndtering samtaler både med barn og foreldre. Det pekes på at dersom retten anser at partene fortsatt kan ha stort utbytte av slik bistand, er det riktig at rettslig behandling unngås, om det ikke er helt nødvendig.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Barneloven § 61 første ledd nr. 2, tilbake til familievernkantoret for videre mekling.

<sup>42</sup> Barneloven § 61 første ledd nr. 7, veiledning fra familievernkantoret i prøveperiode.

<sup>43</sup> Barneloven § 65 a om tvangsfullbyrdelse.

<sup>44</sup> Barneloven § 43 a Samvær under tilsyn av offentlig oppnemnt person.

<sup>45</sup> Innst. O. nr. 96 (2002–2003).

#### 11.3.6.2 Veiledning fra familievernkantoret i prøveperiode jf. barneloven § 61 første ledd nr. 7

I 2003 vedtok Stortinget også at en dommer kan la parter i saker som handler om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast og samvær, prøve ut en foreløpig avtale i en nærmere bestemt prøvetid.<sup>47</sup> Tiltaket forutsetter enighet mellom partene. Hvis det blir inngått en slik midlertidig avtale, stilles saken i bero. Når saken tas opp igjen, er det opp til partene om avtalen skal gjøres permanent, eventuelt med visse endringer. Regelen er ikke til hinder for at en part før prøvetiden er ute, krever at saken fortsetter og at tvistepunktene avgjøres ved dom. Dommeren kan i denne prøvetiden oppnevne en sakkyndig eller annen egnet person til å veilede foreldrene. Annen egnet person kan for eksempel være en mekler, også en som har meklet mellom partene. Den sakkyndiges oppgave vil i første rekke være å gi partene råd om hvordan de best kan få avtalen til å fungere, og veilede og følge opp partene for om mulig å få til et bedre samarbeidsklima mellom dem.<sup>48</sup> Retten kan oppnevne familievernkantoret til å bistå med slik veiledning i en overgangsperiode. Retten sender et brev til familievernkantoret der veiledningsoppdragets mandat og tidsperiode er skissert. Det skal også redegjøres for den videre behandling av saken. Familievernkantoret skal sende et kort notat til retten vedrørende veiledningen innen fastsatt tidsfrist. Familievernkantoret kan bli bedt om å møte i rettsmøte for å forklare om den veiledningen som er gitt.<sup>49</sup>

#### 11.3.6.3 Tvangsfullbyrdelse av samværsordning etter barneloven jf. barneloven § 65 a

I 2017 vedtok Stortinget et tillegg til barneloven om bruk av sakkyndig, godkjent mekler eller annen ansatt i familieverntjenesten i saker om tvangsfullbyrdelse om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast og samværsrett.<sup>50</sup> Retten kan nå be familievernkantoret om bistand i saker om tvangsfullbyrdelse av samværsordninger. Formålet er å få foreldre til å oppfylle fastsatte plikter frivillig.

<sup>46</sup> Hentet fra <https://www.domstol.no/contentassets/2af0ab33bb6146ffa161a41154de85f7/nasjonal-veileder-for-foreldretvister-2019-1.pdf>

<sup>47</sup> Innst. O. nr. 96 (2002–2003).

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Retningslinjer for saksbehandling av saker etter barneloven mellom familievernkantoret i Ålesund og Sunnmøre tingrett.

<sup>50</sup> Innst. 195 L (2016–2017).

Retten kan fastsette mandat for oppdraget og en frist som normalt ikke er lenger enn to uker. Fristen kan forlenges etter avtale med tingretten dersom det synes å være mulighet for å oppnå en frivillig løsning. Saken vil komme som direkte oppdrag fra retten, og retten skal sette en frist for utføring av oppdraget. Sakene er fortsatt under behandling ved domstolene. Retten kan også oppnevne en sakkyndig i kombinasjon med å bruke mekler ved familievernkontoret. Tilbudet ved familievernkontoret skal ha mer karakter av veiledning. Mekler skal bruke sin kompetanse til å veilede og søke å bidra til å løse konflikten. Det skal leveres en rapport til retten innen den frist som er satt, om hvilke tiltak som er forsøkt, og andre relevante opplysninger skal komme fram.

Samtidig med endringen i barneloven ble det vedtatt endring i familievernkontorloven om at familievernkontorene skal bistå der retten oppnevner en ansatt fra familievernet etter barneloven § 65 a.<sup>51</sup> Hensikten med ordningen er at samtaler, meklings eller andre liknende tiltak vil kunne bidra til å dempe konflikten og hjelpe foreldrene til å finne gode og varige løsninger for barnet, uten bruk av tvangsmidler. Et møte med en sakkyndig, godkjent mekler eller ansatt i familieverntjenesten kan gi partene en nøytral arena der de kan snakke sammen, oppklare eventuelle misforståelser og legge grunnlaget for bedre foreldresamarbeid med utgangspunkt i den avgjørelsen som foreligger. Det ble i proposisjonen argumentert med at familieverntjenesten har god kompetanse på meklings og hjelp til bedre foreldresamarbeid i saker med høy konflikt mellom foreldre, og kan være godt egnet for å finne frivillige løsninger i saker om tvangsfullbyrdelse. I tillegg ble det pekt på at familieverntjenesten har et helhetlig apparat som kan ivareta familien og tilby hjelp og veiledning parallelt med og i etterkant av at den konkrete saken er løst. Dette kan legge grunnlaget for bedre foreldresamarbeid og gode relasjoner for foreldre og barn framover.<sup>52</sup>

#### 11.3.6.4 Samvær med støttet tilsyn, jf. barneloven § 43 a

Stortinget vedtok i 2013 endringer i barneloven, og det ble innført to ulike former for samvær med tilsyn mellom barn og forelder.<sup>53</sup> Formålet med tilsynet er enten beskyttelse eller støtte under samværet. Støttet tilsyn kan bare fastsettes der

det ikke er behov for overvåking under hele samværet. Det følger av forarbeidene at samvær med støttet tilsyn særlig vil være aktuelt i saker der foreldrene har så store problemer med å samarbeide at dette svekker foreldrefunksjonen. Det kan også være aktuelt ved kontaktetablering der forelder og barn ikke kjenner hverandre eller har hatt lite kontakt.<sup>54</sup> Målet med ordningen er å gi støtte og veiledning til barnet og/eller samværsforelder ved samvær i en overgangsfase til privat tilsyn<sup>55</sup> eller samvær uten tilsyn. Støttet tilsyn skal tilrettelegge for og styrke samværskompetansen og kan fastsettes for inntil 32 timer per år.<sup>56</sup> Etter barneloven § 43 a kan retten pålegge henholdsvis den kommunale barneverntjenesten eller departementet å oppnevne en person som skal føre tilsyn under samvær. Den kommunale barneverntjenesten oppnevner de personer som skal føre beskyttet tilsyn og følger opp saker ved pålegg om beskyttet tilsyn fra retten. Departementet oppnevner tilsynspersoner og følger opp saker ved støttet tilsyn. Denne oppgaven er delegert fra departementet til Bufetat. I tildelingsbrevet for 2014 ble det gitt føringer om at familievernet så langt som mulig skulle utføre tilsynsoppdragene. Mange saker er likevel gitt til eksterne tilsynspersoner. Årsakene til dette er:

- Samværet er lagt utenom vanlig arbeidstid (ettermiddag og helg), og hyppigheten i det planlagte samværet ligger utenfor rammen av hva ansatte i fast kontortid i alminnelighet kan fylle ved siden av alle de andre oppgavene de har.
- Familievernkontorene har lite egnede lokaler.
- Dersom foreldrene har lang reisevei til familievernkontoret, oppleves samværet med støttet tilsyn som krevende for både barn og voksne. Dette er et element som vil kunne føre til ytterligere eskalering av konflikten, og derfor er det viktig å tilrettelegge for et «lokalt tilbud».
- I noen tilfeller har retten fastsatt i pålegget at samværet skal avholdes utenfor familievernets lokaler.
- I noen saker har retten fastsatt at samværet skal iverksettes umiddelbart eller kort tid etter

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Retten kan ikke gi pålegg om privat tilsyn, men privat tilsyn kan settes som et vilkår for samvær i avtale eller dom, jf. barneloven § 43 (3): « Det kan i avtale eller i dom setjast vilkår for samvær. Dersom tilsyn blir sett som vilkår, kan retten utpeike ein person som skal føre tilsyn under samværet, eller be foreldra gjere det. Den av foreldra som skal ha samvær, dekkjer kostnadene til tiltaka som er sett som vilkår for samvær etter denne føresegna».

<sup>56</sup> Bufdir, 2017 a.

<sup>51</sup> Innst. 195 L (2016–2017), Lovvedtak 58 (2016–2017).

<sup>52</sup> Prop. 161 L (2015–2016).

<sup>53</sup> Prop. 85 L (2012–2013).

rettsbehandlingen. I slike tilfeller kan det være vanskelig for familievernkontoret å finne ansatte som har ledig kapasitet til å utføre oppdraget innen det fastsatte tidspunktet for oppstarten av samværet.

Familievernstatistikken viser at bare 52 saker etter barneloven ble sendt tilbake til familievernkontoret for videre mekling i 2017, se kapittel 12.9.3.3. Dette omfatter saker etter barneloven § 61 første ledd nr. 2, men det er uvisst om det blant disse sakene også er saker etter barneloven § 61 første ledd nr. 7. Når det gjelder saker etter barneloven § 65 a og § 43 a, foreligger det ikke oversikt over antall saker.

## 11.4 Vurderinger og anbefalinger rundt oppgaveløsning

### 11.4.1 Oppgaver og målgrupper for tjenesten

Dagens oppgaver i familieverntjenesten og hvem familieverntjenesten er for, er omtalt tidligere i dette kapitlet. Utvalget vil i det følgende vurdere og gi anbefalinger for framtidens familieverntjeneste; hvilke oppgaver tjenesten skal ha i fremtiden, hva tjenesten skal være og for hvem.

Utvalget mener at familieverntjenesten fortsatt skal tilby behandling og rådgivning til familier, par og enkeltpersoner som har vansker, konflikter eller kriser i familien, gjennomføre mekling (se kapittel 12), arbeide utadrettet, og at tjenesten fortsatt skal samarbeide med andre tjenester, der det er nødvendig og tjenlig (se kapittel 17).

Utvalget mener det er viktig at familievernkontorene i fremtiden oppleves som en tjeneste som er til for alle som oppsøker tjenesten med familierelaterte problemer.

Utvalget mener familier og par fortsatt bør være de viktigste målgruppene for tjenestens arbeid. Par og familier har sin naturlige plass som hovedmålgruppe, både for det kliniske arbeidet og meklingsvirksomheten og for deler av den utadrettede virksomheten. Enkeltpersoner bør fortsatt kunne motta familieverntjenester, så lenge personens behov er å snakke om relasjonelle problemer. Aleneforeldre er et eksempel på enkeltpersoner som i perioder kan ha behov for støtte og veiledning som foreldre, enten i samtale med en familierapeut eller i gruppetilbud. Utvalget vil også spesielt peke på at barn og unge kan ha behov for kliniske samtaler og gruppetilbud. Utvalget mener det bør gå klart fram av loven at familieverntjenesten skal gi barn og unge tilbud om behandling og samtaler når de har vansker i

familien. Slike tilbud eksisterer allerede, men det bør etter utvalgets vurdering tydeliggjøres at familieverntjenesten har gode behandlings- og samtaletilbud til barn og unge som for eksempel opplever konflikter og brudd i familien, og at tilbudet ikke krever henvisning eller er betinget av at barnet har en lidelse.

### 11.4.2 Kjerneoppgaver – avgrensning og tydeliggjøring

Utvalget mener det er viktig å avgrense og tydeliggjøre kjerneoppgavene. Det ser ut til å være et behov i tjenesten for at kjernevirksomheten defineres enda tydeligere enn i dag, og prioriteres. Noen kontorer og noen regioner har arbeidet med retningslinjer for inntak, og mange påpeker usikkerhet og dilemmaer rundt hvem de i dag kan tilby kjerneoppgaver til.

Utvalget mener at følgende oppgaver bør defineres som familieverntjenestens kjernevirksomhet:

- Familierapi og parterapi for familier, par og enkeltpersoner med hjemmeboende barn (under 18 år), herunder kliniske samtaler og kurs- og gruppetilbud.
- Samtaler med barn og ungdom om familierelaterte problemer, inkludert samtalegrupper for barn i forbindelse med samlivsbrudd.
- Hjelp til å utøve foreldrerollen, herunder foreldreveiledning og sinnemestringskurs for foreldre.
- Foreldresamtaler og foreldresamarbeid ved konflikt før, under og etter brudd.
- Lovbestemt mekling, herunder saker tilbakesendt fra retten og samarbeid med tingrettene for øvrig.
- Utadrettet arbeid med informasjon og kurs til befolkningen og kontakt med andre tjenester på tjeneste- og systemnivå.
- Samhandling med andre tjenester i første linjetjenesten om enkeltbrukere, som helsestasjon, kommunepsykolog, Familiens hus og barneverntjenesten.
- Avdekking av og bidrag til å beskytte mot vold og overgrep i nære relasjoner (ikke traumebehandling til voldsutsatte eller behandlingstilbud til overgripere).
- Tilbud til familier med særlige utfordringer, herunder familier med funksjonshemmede barn.

En slik definering av kjernevirksomheten innebærer en avgrensning sett i forhold til dagens definisjon av kjernevirksomhet, hvor det gis familiete-



rapi og parterapi til familier, par og enkeltpersoner som ikke har barn, eller som har voksne barn.

### 11.4.3 Mer parterapi

I undersøkelsen fra NTNU Samfunnsforskning<sup>57</sup> gir mange ansatte i tjenesten uttrykk for at nye oppgaver stadig pålegges tjenesten, og får mye oppmerksomhet og ressurser, og at kjerneoppgavene fortrenses når nye oppgaver kommer til. Undersøkelsen formidler at mange ansatte mener at de har blitt pålagt flere oppgaver – noe som påvirker kvaliteten i utøvelsen av kjerneoppgavene.

De ansatte selv beskriver kliniske saker og mekling som familievernkantorenes kjerneoppgaver. Informantene vektlegger i særlig grad parterapi når de snakker om kliniske saker.

Ledere og ansatte i tjenesten er ifølge undersøkelsen opptatt av at familieverntjenestens spisskompetanse er parterapi, og at én betingelse for kvalitet i tjenesten handler om å prioritere og styrke dette tilbudet. Informantene i intervjuundersøkelsen mener det bør rettes større oppmerksomhet mot parterapi i årene som kommer. Par som opplever store eller små utfordringer i parforholdet må prioriteres, fordi familieverntjenesten kan bidra til å løse utfordringene eller hindre at disse forverres. Parterapi kan forebygge samlivsbrudd og senere behov for mekling.

Også Fellesorganisasjonen (FO) vektlegger i sitt innspill til utvalget betydningen av parterapi:<sup>58</sup>

De fleste barn vokser opp i en familie bestående av to voksne, som regel sammen med begge foreldre, eller med foreldre og bonusforeldre. Det å ha et godt fungerende samspill mellom de voksne i familien er svært viktig både for voksne og barn. Når samspillet er dårlig, innvirker dette på alles fungering og psykiske helse, også barnas. Det er derfor avgjørende at parterapi fortsatt er en kjerneoppgave for familievernet, og at dette gjenspeiles i føringerne til tjenesten, og som faglig satsningsområde.

Utvalget mener det er avgjørende at virksomheten i tjenesten innrettes slik at kjerneoppgavene prioriteres. Det er spesielt viktig at det er kapasitet til kliniske parsamtaler, både første konsultasjon og

oppfølgingssamtaler, slik at kvaliteten på parterapiarbeidet er god nok. Det vil også være viktig at parterapi ivretas som faglig satsningsområde, fordi dette anses som viktig kjernevirksomhet for familievernet.

### 11.4.4 Mer utadrettet arbeid: informasjon til publikum og kontakt med andre tjenester på system- og tjenestenivå

#### 11.4.4.1 Innledning

Vi har sett at familieverntjenestens utadrettede arbeid utgjør en relativt liten andel av familievernets helhetlige virksomhet. Bufdir påviser i rapporten Forebygging i familievernet at den utadrettede virksomheten beskrives som noe som ofte nedprioriteres.<sup>59</sup> Det framgår også av intervjuundersøkelsen NTNU Samfunnsforskning har gjennomført blant ledere og ansatte i tjenesten, at kontorer opplever at utadrettede aktiviteter ikke blir prioritert eller nedprioriteres, men at informantene ønsker at denne virksomheten skal styrkes. De mener at denne oppgaven er svært viktig, særlig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det samme gjelder synligheten til familievernet, som kan ses i sammenheng med den utadrettede virksomheten. Informanter ved ulike kontorer gir i undersøkelsen gjennomført av NTNU Samfunnsforskning<sup>60</sup> uttrykk for at det i tiden framover vil være viktig å arbeide mer aktivt for å gjøre tjenesten bedre kjent i befolkningen. Folk må vite om familieverntjenestens forebyggende tilbud, ikke kun det bruddrelaterte. Per i dag opplever også kontorene at det er enkelte grupper som er vanskelige å nå og å komme i kontakt med – det gjelder særlig innvandrerfamilier. Økende utadrettet virksomhet og synlighet vil kunne bidra til at kontorene i større grad lykkes med å komme i kontakt med dem. Det blir pekt på at den største trusselen i et forebyggingsperspektiv er at tjenesten ikke er godt nok kjent.

Mange kommunale tjenester rapporterer at familievernet oppfattes som en lukket og lite utadrettet tjeneste. Selv om mange av familievernkantorene rapporterer om samarbeid med ulike kommunale tjenester, kan det tyde på at tjenesten samlet sett er lite i kontakt med kommunene.<sup>61</sup> Ifølge

<sup>57</sup> Molden, Ulset & Røe, 2019.

<sup>58</sup> FO i innspill til utvalget 10. januar 2019. FO er fagforeningen og profesjonsforbundet for barnevernsdagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere.

<sup>59</sup> Ifølge Bufdirs rapport kan det også være at registrering av den utadrettede virksomheten kan være noe mangelfull og at oversikten ikke er fullstendig.

<sup>60</sup> Molden et al., 2019.

<sup>61</sup> Jf. oversikten utvalget har mottatt over samtlige i familievernkantorer som beskriver sin drift.

kommunene er det mangel på kunnskap om familievernets tilbud som forhindrer samhandling om utadrettet virksomhet. Kommunene mener at familievernet i liten grad deltar på tverrfaglige møtearenaer i kommunene. Manglende felles møteplasser gjør det vanskelig for tjenestene å se konkrete muligheter for samarbeid, og få kunnskap om hverandres tilbud og kompetanse.<sup>62</sup> Flere kommuner har etablert tverrfaglige lavterskeltilbud for familier, blant annet Familiens hus.<sup>63</sup> Mange kommuner har også overlappende kompetanse med familievernet, i form av kommunalt ansatte psykologer og familierapeuter. Disse kommunene oppgir at de har god kompetanse innen forebyggende og foreldrestøttende arbeid, og et godt utviklet tilbud. Dermed reduseres behovet for undervisning, kurs og veiledning fra familievernet. Slik de ser det, bør en heller prioritere å videreutvikle kommunenes egne tilbud. Utvalget kommer tilbake til spørsmålet om samarbeid med kommunene i kapittel 17.

I tillegg til denne manglende kunnskapen og tilliten til tjenesten i kommuner er kunnskapen om familievern tjenesten i befolkningen forholdsvis liten, jf. kapittel 14.5.

Utvalget mener det er svært viktig at tjenestens utadrettede arbeid styrkes. Utvalget anbefaler flere tiltak for å legge til rette for mer utadrettet arbeid i familievernet. Disse tiltakene er omtalt i påfølgende punkter.

#### 11.4.4.2 Lovendringer for økt utadrettet virksomhet

Den utadrettede virksomheten oppfattes som mindre presserende enn klinisk arbeid og meklings. Lovens formuleringer om at dette arbeidet er noe som *bør*, og ikke *skal*, utføres, kan være en medvirkende årsak til dette.<sup>64</sup> Utvalget mener dette kan tilsi at en endring i lovteksten kan bidra til økt bruk av tid og ressurser til utadrettet arbeid, og til økt samarbeid med andre tjenester.

Fellesorganisasjonen (FO) mener den utadrettede virksomheten må bli en «skal-oppgave». FO påpeker i sitt innspill til utvalget at familievernet

de senere årene har blitt mer sentralt styrt, og at det har vært krav om å øke antall konsultasjoner, samtidig som det er gitt tydelige politiske føringer om at forebygging og utadrettet virksomhet er en viktig del av det arbeidet familievernet skal gjøre.<sup>65</sup> FO mener det er et problem at utadrettet forebyggende aktiviteter og andre nye oppgaver som legges til tjenesten, ikke kan innregistreres som egne oppgaver i rapporteringssystemet.

Utvalget mener at en lovendring fra *bør* til *skal* vil kunne bidra til å styrke forventningene til at familievern tjenesten prioriterer det utadrettede arbeidet, og legger til rette for økt samhandling med andre tjenester. En lovendring gir et svært tydelig signal til tjenesten og til andre om at familievernkontorene skal jobbe mer med den utadrettede virksomheten. Lovendringen er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å sikre prioritering av utadrettet arbeid og økt samhandling og samarbeid mellom familievern tjenesten og andre aktører. Utvalget mener lovendringen bør gjennomføres samtidig med andre tiltak som legger til rette for slikt arbeid, herunder kapasitetsøkning.

#### 11.4.4.3 Andre tiltak for økt utadrettet virksomhet

I et forebyggingsperspektiv er det viktig at befolkningen og andre tjenester kjenner til tjenesten og dens tilbud om behandling og rådgivning. Mer utadrettet arbeid gir mer kunnskap og synlighet.

Utvalget mener det er avgjørende med økt kunnskap om familievernet i andre deler av hjelpeapparatet og i befolkningen generelt.<sup>66</sup> Mer praktisk samhandling vil gi mer gjensidig tillit og respekt mellom tjenestene, jf. kapittel 17 Samarbeid med andre tjenester. Utvalget mener det er forståelig at kommunale enheter med god egen kompetanse ser mindre behov for kursing, undervisning og veiledning fra familievernet. På den annen side kan behovet for horisontal integrasjon bli desto større. Det kan være viktig å få til en utvikling av samarbeid som er basert på likeverdighet og gradvis utvikling av tillit gjennom praktisk samhandling. Utvalget vil i denne sammenhengen sterkt understreke behovet for at det undervises og orienteres om familievern og familierapi i relevante utdanningsløp. Dette vil gi mer kunnskap i relevante tjenester og dermed mer samhandling.

Videre mener utvalget det bør settes av øremerkede midler til kommunikasjon og utadrettet virksomhet til alle enheter og på alle nivå, jf. kapit-

<sup>62</sup> Bufdir, 2017c.

<sup>63</sup> Familiens hus er et tverrfaglig, samlokalisert kommunalt tilbud som skal ivareta psykisk og fysisk helse for barn, ungdom, gravide og familier. Målet er at familiene skal møte ett helhetlig familiestøttende tilbud. Se mer om Familiens hus i kapittel 15 og 17.

<sup>64</sup> I familievernkontorloven § 1 står det at «Familievernkontorene bør også drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema» og «Dette kan bestå av veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum.»

<sup>65</sup> FO: Innspill til familievernutvalget 10. januar 2019.

<sup>66</sup> Se kapittel 14.5 Kjennskap og kunnskap i befolkningen.

tel 14.5.2 Tiltak for økt kjennskap og kunnskap i befolkningen. Utvalget mener det vil gi større mulighet for å nå målene om økt kjennskap og kunnskap til tjenesten dersom Bufdir, etatene og hvert enkelt kontor alle har øremerkede midler til kommunikasjonsarbeid og utadrettet arbeid som kan virke informerende og kunnskapshevende.

### 11.4.5 Andre oppgaver – nye og gamle

#### 11.4.5.1 Innledning

De såkalt nye oppgavene har ulik karakter. Noen er i realiteten gamle oppgaver eller deler av kjernevirksomheten som prioriteres, tydeliggjøres, eller rettes politisk søkelys mot – som arbeidet med forebygging og foreldrestøtte og arbeidet med vold i nære relasjoner. Andre er nye oppgaver på områder som er aktualisert og rettet politisk søkelys mot, der familieverntjenesten kan bruke sin relasjonskompetanse, sin metodikk og sine verktøy – som foreldreveiledning i arbeidet mot radikaliserings. Vi ser at for noen av de nye oppgavene er det etablert spisskompetansmiljøer med spesielt ansvar for fag- og kompetanseutvikling. Arbeidet mot radikaliserings og de fire oppgavetyperne familievernet nå har ansvaret for i samarbeid med eller etter pålegg fra domstolene, er oppgaver som det ikke er etablert egne spisskompetansmiljøer for.

NTNU Samfunnsforsknings undersøkelse<sup>67</sup> viser at ledere og ansatte i tjenesten opplever at familievernet har blitt pålagt stadig flere arbeidsoppgaver de senere årene. Mange nye oppdrag har kommet til. Samtidig har det ikke blitt tatt bort noen oppgaver, slik at det totale omfanget av oppgaver har økt. Når de nye oppgavene eller satsningsområdene ikke oppleves som relevante og meningsfulle, oppstår det frustrasjon. Kontorene må sette av tid og ressurser til disse oppgavene, og samtidig opplever de ansatte at denne tids- og ressursbruken bidrar til å svekke kjerneoppgavene. Det kan dermed se ut til at kapasiteten ved kontorene ikke strekker til – eller står i forhold til de arbeidsoppgaver og krav som de er pålagt å følge. Kontorene som utvalget hadde møte med 29. november 2018, eller har besøkt, bekreftet denne bekymringen knyttet til at nye oppgaver fortrenger kjerneoppgaver.

Utvalget mener det er viktig at denne bekymringen blir tatt på alvor. Det må være nok kapasitet til og riktig vektlegging av kjernevirksomheten i tjenesten. Spørsmålet er hvilke såkalte nye opp-

gaver som bør nedprioriteres eller ikke lenger løses av familievernet.

#### 11.4.5.2 Vurderinger av familievernets arbeid med vold

Et helt overordnet mål er at ingen skal utsettes for vold og overgrep.<sup>68</sup> Det skal finnes god og riktig kompetanse i alle sektorer og tjenester, slik at vold forebygges. Dessuten skal vold oppdages tidlig slik at voldsutsatte skal få rask og individuelt tilpasset oppfølging og behandling, og personer som har utøvd vold, skal møtes på riktig måte. Familieverntjenesten kan ikke løse alle disse oppgavene alene og utvalget har heller ikke mandat til å utrede det samlede voldsarbeidet.

Familieverntjenesten har et bredt mandat som rommer voldsarbeid, men også veldig mange andre oppgaver enn voldsarbeid. Etter utvalgets syn, skal ikke familievernet arbeid med alle typer vold.

Gjennom meklingsordningen og det kliniske arbeidet kommer familievernet systematisk i kontakt med flere voldsutøvere og voldsutsatte.<sup>69</sup> Tjenesten må derfor med nødvendighet forholde seg til vold, og avdekke og initiere beskyttelses- og hjelpeprosesser der det anses nødvendig. I dette komplekset må det vurderes hvilke grupper tjenesten skal hjelpe, og hvilke tilbud tjenesten skal hjelpe dem med.

Voldsarbeid deles ofte inn i kategoriene forebygging, avdekking og behandling. Utvalget mener at familieverntjenesten bør bidra i alle disse leddene. Familievernet bør fortsette å arbeide forebyggende, bidra til at vold oppdages tidlig og bidra til god oppfølging av alle parter.

Tjenesten arbeider forebyggende ved å hjelpe foreldre til best mulig foreldreskap, til å bli trygge og til å mestre egen aggresjon og sinne. Også ved å forebygge samlivskonflikter som kan eskalere og utvikle seg til høykonflikt og voldssituasjoner, kan familievernet bidra voldsforebyggende.

Ved å se foreldre som er i risiko for voldsutøvelse, observere foreldre og barn i meklingsamtaler og møte voksne og barn i klinisk arbeid, kan familievernet være med på å oppdage voldsproblemer på et tidlig stadium. Familievernet er en offentlig instans som møter alle familier som går gjennom konflikter i forbindelse med samlivsbrudd, og som også møter foreldre, barn og familier i andre utfordrende situasjoner. For at familieverntjenesten skal kunne bidra med sin spesial-

<sup>67</sup> Molden et al., 2019.

<sup>68</sup> Prop. 12 S (2016–2017).

<sup>69</sup> Ådnes, Haugen, Jensberg, Rantalaiho & Husum, 2011.

kompetanse i relasjonelle problemer, må familievernet styrke sin utadrettede virksomhet og samhandling med helsestasjoner, barnehager og skoler, for å tilby enda flere foreldre foreldrestøttekurs og samtaler, sinnemestringstilbud, samlivskurs og parsamtaler.

Familievernet bør tilby sine tjenester og sin spesialkompetanse på relasjonsarbeid, også i møte med personer og familier som lever med vold. Utvalget mener det er en viktig distinksjon Bufdir gjør når de i fagutviklingsplanen vektlegger skillet mellom håndtering og behandling: Familievernet må håndtere all vold som de avdekker i familiene de møter, men tjenesten kan ikke dekke alle behov for behandling knyttet til vold.

Utvalget mener at familievernet både skal være en allmentjeneste, og ha høy voldskompetanse og samtidig henvise de mest alvorlige formene for voldsproblemer til andre instanser. Dette vil kreve ytterligere kompetanse i tjenesten og sterk bevissthet blant alle ansatte rundt voldsproblematikk. Alle må ha kompetanse til å tematisere og snakke om vold, og alle må ha kompetanse til å avdekke vold og kartlegge den. Dessuten må tjenesten klare å ivareta sikkerheten gjennom all kontakt med familien. Tjenesten må ha klare føringer og stadig oppdatert kompetanse for å kunne vurdere tilbud i og utenfor familievernet, helst ved å involvere andre samarbeidspartnere som barnevernet, ATV og psykisk helsetjeneste når voldsproblematikken er svært alvorlig. Ved avdekking skal familievernet vurdere om det skal sendes bekymringsmelding til barnevernet, eventuelt om politiet skal varsles, jf. avvergingsplikten.<sup>70</sup>

I en rapport fra Enerhaugen-kontoret siteres en av informantene, som hadde følgende tankevekkende refleksjon:

Det er så mye vold der ute, og det finnes så få hjelpere i det rike Norge som kan eller har mulighet til å hjelpe. Om vi hadde åpnet helt opp for voldsarbeid, og tatt beslutninger om faglig hjelp utelukkende ut fra behov og faglige vurderinger, ville vi sprengt alle rammer, og i alle fall ikke ha kunnet arbeidet med noe annet enn vold. Bare i de få familiene som vi faktisk gir et begrenset tilbud er det en rekke barn som vi aldri får fulgt opp tilstrekkelig, eller kanskje ikke får møtt i det hele tatt. Det er dypt tragisk at vi i det rike Norge bare klarer å hjelpe en brøkdel av de voldsutsatte barn som vokser opp med vold og utrygghet.<sup>71</sup>

I rapporten pekes det på at det åpenbart er behov for mest mulig voldsarbeid, men at det også er såpass krevende arbeid, både ressursmessig og på andre måter, at familieverntjenesten kan ende med å bare jobbe med voldsarbeid og måtte nedprioritere alt annet, dersom behovet skal møtes godt nok.

Det er, slik utvalget ser det, ikke en ønsket utvikling for familieverntjenesten at tung voldsproblematikk prioriteres på bekostning av arbeidet med mekling, parterapi og lettere relasjonsvansker. Familieverntjenesten ville da blitt en annen type tjeneste, nærmere andrelinjetjenesten, med utvikling av spesialkompetanse på områder som vold, rus og traumer. Dette er en annen tjeneste og andre type oppgaver, som krever en annen kompetanse, og vil gi ansatte en helt annen arbeidshverdag. Utvalget mener tjenesten ikke bør utvikles i en slik retning, verken ved en uttalt mandatutvidelse og endringsoperasjon, eller gjennom en stille og mindre bevisst utvikling. Det brede mandatet tjenesten har, bør etter utvalgets syn videreføres.

Etter utvalgets syn er mye sinnemestrings- og aggresjonshåndteringsarbeid, og mye relasjonsarbeid, også i familier som lever med vold, innenfor tjenestens mandat, og også innenfor tjenestens kjernevirksomhet. Utvalget mener imidlertid at tyngre voldsoppgaver må avgrenses, og at familieverntjenesten ikke skal ha ansvar for slike saker. Utvalget mener ansvaret for tyngre voldsbehandling bør ivaretas av andre instanser enn familieverntjenesten, men at familieverntjenestens arbeid med sinnemestring og tilbud til foreldre og barn som ønsker hjelp til å håndtere aggresjon og sinne, bør videreføres.

Utvalget mener det bør skje en tydelig funksjons- og ansvarsdeling, der familieverntjenesten henviser alvorlige former for vold som krever spesialisert voldsbehandlingskompetanse, til andre instanser. BUP, DPS og kommunale psykologtjenester har et definert ansvar for psykisk helsevern. ATV har et nasjonalt mandat til å arbeide med voldsutøvere som utfører alvorlige former for vold, og noen steder også med barn, partnere og familier som lever med vold. Ved avdekking av alvorlig vold bør familievernet anbefale videre oppfølging og behandling hos andre instanser, slik det også i stor grad gjøres i dag. Dette må sees i sammenheng med at utvalget mener at familieverntjenesten skal arbeide helhetlig med oppdrag som retter seg generelt mot hele befolkningen, og at det innebærer at familieverntje-

<sup>70</sup> Se straffeloven § 196.

<sup>71</sup> Enerhaugen familievernkantor, 2016, s. 109.

nesten ikke bør ha oppgaver som er for spesialisert og krever diagnostisering og kompleks behandling.

Det er viktig at familievernnet vet når det skal henvises til andre med spesialistkompetanse på vold. Dette forutsetter at de ansatte i familievernnet kjenner til hjelpetilbudet som finnes både til personer utsatt for vold i nær relasjon, og til personer som utøver vold eller begår overgrep.

Der det finnes samarbeidspartnere som arbeider spesialisert med vold, er rammebetingelsene annerledes enn der familievernkontorene har få eller ingen samarbeidspartnere med spesialisert kompetanse i sitt nærområde. De mest alvorlige voldssakene henvises til ATV der de har kontor. Relativt alvorlige og kompliserte voldssaker, herunder arbeidet med både overgripere og voldsutsette og familier som lever med vold, bør håndteres av ATV og andre med spesialiserte voldsoppgaver og voldskompetanse. Utvalget mener det er avgjørende at andre instansers kapasitet økes. Spesielt viktig vil det være at det etableres flere ATV-kontorer, slik at tilbudet blir landsdekkende.

Voldsarbeid er svært ressurskrevende. En rekke kontor melder om at voldssaker krever åtte–ti ganger så mye tid som en vanlig klinisk sak i familievernnet.<sup>72</sup> Arbeidsmengden blir uoverkommelig for tjenesten dersom mandatet endres i retning mer tungt voldsarbeid, uten at andre saker reduseres tilsvarende, eller tjenesten tilføres betydelig økte ressurser. Utvalget mener dette er en uønsket utvikling for familievernnet. Også ved en utvikling der tjenestens mandat og oppgaver avgrenses fra tyngre voldsarbeid, vil tjenesten møte vold, og tjenesten vil ha behov for kompetanse og ressurser til voldsarbeidet.

Utvalget mener familievernntjenesten kan bidra med svært viktig arbeid på voldsfeltet dersom ansvarsdelingen avgrenses og tydeliggjøres mot andre tjenester og blir tydeliggjort, og dersom tjenesten sikres nok ressurser til voldsarbeidet.

Utvalget vil påpeke at uansett hvilke føringer tjenesten får, møter familievernnet disse familiene som lever med vold, de må møte dem, de må ha kompetanse til å forstå og avdekke, og de må ha kompetanse til å håndtere problematikken og hjelpe familien.

Å gi tilbud til familier og barn som lever med vold, er en sentral del av tjenestens arbeid for en trygg oppvekst for barn, og overlapper til en viss grad med tjenestens kjerneoppgaver. Oppgaver som er svært spesialiserte og krever diagnostisering og kompleks behandling, ligger imidlertid

etter utvalgets syn utenfor tjenestens ansvarsområde. Uansett hva slags ansvar og oppgaver tjenesten skal ha når det gjelder voldsarbeid framover, er det avgjørende at tjenesten har høy kompetanse på feltet og tilføres nok ressurser, slik at voldsarbeidet blir godt nok, og slik at annen kjernevirksomhet ikke må nedprioriteres.

#### 11.4.5.3 Familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertakelse

Det er et sammensatt spørsmål om støtte til foreldre som er fratatt omsorgen for barna sine skal videreføres som et eget ansvarsområde for familievernntjenesten.

Det er barnevernet som har det formelle, juridiske ansvaret for tilbudet til foreldre ved omsorgsovertakelse.<sup>73</sup> Ansvaret for at gruppen får hjelp og følges opp, ligger til barnevernet. I tillegg skal andre offentlige instanser som familievernkontoret, NAV, kommunepsykologen, boligkontoret bistå disse foreldrene, på lik linje som for andre foreldre, med tjenester som tilbys etter foreldrenes behov.

De fleste barn som har flyttet som følge av hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse, har kontakt med sine biologiske foreldre og også eventuelle søsken som foreldrene har omsorg for. Disse familiene har på samme måte som andre familier med vansker, rett til tjenestene som familievernnet tilbyr. Det overordnede ansvaret for at denne gruppen får et godt tilbud fra det offentlige, ligger til den statlige og kommunale barnevernstjenesten. Familievernnet bør imidlertid være en del av det helhetlige tjenestetilbudet til disse foreldrene, på lik linje med andre foreldre som familievernnet møter.

Det er en rekke gode grunner til at familievernnet bør møte disse foreldrene med sine tjenester. For barn som er flyttet fra hjemmet, og som kanskje skal tilbake på et senere tidspunkt, og for eventuelle søsken som foreldrene fortsatt har omsorg for, er det svært viktig at foreldrene får mest mulig støtte. Familievernnet har plikt til å gi alle som er i en vanskelig livssituasjon knyttet til barn/familie, et tilbud og oppfølging.<sup>74</sup> Familievernnet har kompetanse som er unik og relevant for disse foreldrene. Familievernnet kan møte disse foreldrene på en annen måte enn det barnevernstjenesten kan, både fordi de ikke er instansen som har besluttet omsorgsovertakelse, og fordi tjenesten har en annen type kompetanse.

<sup>72</sup> Enerhaugen familievernkontor, 2016.

<sup>73</sup> Jf. barnevernloven § 4-16 og § 4-5.

<sup>74</sup> Bufdir, 2017 b.

Mange foreldre synes det er vanskelig å samarbeide med barnevernet etter omsorgsovertagelsen, fordi de er i konflikt med barnevernet. For disse foreldrene kan det være lettere å forholde seg til familieverntjenesten. Mange foreldre er i krise og trenger terapi i denne situasjonen. Det tilsier kanskje behov for behandling av psykolog i spesialisthelsetjenesten heller enn terapi hos familievernet, men også familieverntjenestens kompetanse kan være svært hensiktsmessig i denne situasjonen. Foreldrene trenger støtte og utvikling av relasjonskompetanse. Dette er åpenbart familieverntjenesten spesielt godt egnet for å bidra med.

Familievernets tilbud er noe annet enn barnevernets oppfølgingsansvar, og kan ikke erstatte dette. Familieverntjenestens tilbud er frivillig og basert på foreldrenes egne behov. Dette er ikke et tiltak fra barnevernet. Utvalget mener foreldre som er fratatt omsorgen for egne barn, er i familieverntjenestens målgruppe, og at familievernet fortsatt bør gi et tilbud til disse foreldrene.

Utvalget mener at denne gruppen foreldre ikke bør anses som en egen, prioritert målgruppe for familieverntjenesten. Familievernet bør være en allmenntjeneste, som skal møte alle foreldre og familier med relasjonelle utfordringer og familieproblemer, også denne målgruppen, men ikke til fortrenghet for andre foreldregupper.

#### 11.4.5.4 Radikalisering

Utvalget mener det er positivt at familieverntjenesten med sin relasjons- og foreldreveiledningskompetanse bidrar til politiets og andre aktørers arbeid med ungdom som kan være i risikozonen for radikalisering. Utvalget mener at familieverntjenesten bør bidra i arbeidet med veiledning av foreldre som har barn som kan stå i fare for å bli radikalisert. Dette er en del av kjernevirksomhetens hjelp til å utøve foreldrerollen. Det er også positivt og viktig at familievernet får mer kjennskap til radikalisering. Utvalget mener imidlertid ikke at familieverntjenesten skal bruke ressurser på å bygge spesialkompetanse for å hindre radikalisering. Familieverntjenesten må som en del av de ansattes grunnkompetanse være i stand til å møte foreldre i denne gruppen. Det bør vurderes om tjenesten har god nok kunnskap og rutiner på dette området. Det bør også sees på hvordan familievernet skal samarbeide med andre på dette feltet; både knyttet til bekymringsmeldinger og eventuell videre oppfølging av personer.

#### 11.4.5.5 Domstolsoppgavene

Alle de fire oppgavene som familievernet utfører i samarbeid med eller etter pålegg fra domstolene, innebærer etter utvalgets syn god og riktig bruk av familievernets kompetanse på mekling og foreldreveiledning. Utvalget ser at ordningen med støttet tilsyn under samvær kan være en oppgave som ikke er så godt egnet for familievernet som tjeneste. Samværet er ofte lagt utenom vanlig arbeidstid (ettermiddag og helg), og hyppigheten i det planlagte samværet ligger utenfor rammen av hva ansatte i fast kontortid i alminnelighet kan fylle ved siden av alle de andre oppgavene de har. Familievernkantorene har lite egnede lokaler, og dersom foreldrene har lang reisevei til familievernkantoret, oppleves samværet med støttet tilsyn som krevende for både barn og voksne. Dette er et element som vil kunne føre til ytterligere eskalering av konflikten. Videre er tidsaspektet problematisk, det kan være vanskelig for familievernet å finne ledig kapasitet til å iverksette støttet tilsyn umiddelbart eller kort tid etter rettsbehandlingen. Ordningen med samvær med støttet tilsyn er evaluert,<sup>75</sup> og den ser ut til å kunne fungere i noen få saker, og da først og fremst i de tilfellene hvor samværet har stoppet opp eller aldri har kommet i gang. I disse sakene kan ordningen bidra til at alle parter, både foreldrene og barnet, får litt «oppstartshjelp». Erfaringene viser videre at samvær med støttet tilsyn forutsetter at foreldrene er i stand til å ha et «best mulig klima» under gjennomføringen for at den skal virke etter sitt formål. Det påvises imidlertid at i enkelte saker kan det synes som om foreldres «rett til samvær» har vært mer styrende for utfallet enn barnets beste. På oppdrag fra Bufdir har professor Odd Arne Tjersland vurdert ordningen, og hans konklusjon var at samvær med støttet tilsyn, slik ordningen praktiseres, ikke synes å styrke barneperspektivet i foreldretvistsaker.<sup>76</sup> Professor Tjersland mente at ordningen som sådan måtte vurderes. Bufdir fikk i 2017 gjennomført en juridisk utredning av ordningen. Rapporten identifiserte en rekke mangler og avvik i dagens praksis, og den inneholdt flere anbefalinger knyttet til utformingen av pålegg om samvær med støttet tilsyn, slik at hensynet til barnets beste sikres oppfølging.<sup>77</sup> Utvalget mener at hele ordningen «samvær med støttet tilsyn» bør vurderes, og at det i denne sammenheng også må vurderes om denne

<sup>75</sup> Bufdir, 2017a.

<sup>76</sup> Tjersland, 2017.

<sup>77</sup> Blandhol & Köhler-Olsen, 2018.

oppgaven bør legges til en annen tjeneste enn familievernet.

#### 11.4.5.6 Nye oppgaver som bør nedprioriteres

Utvalget mener familieverntjenesten ikke bør ha oppgaver som er for spesialisert og krever diagnostisering og kompleks behandling. De delene av familievernets arbeid som i dag oppfattes som nye oppgaver, og som krever spesialisering, diagnostisering og kompleks behandling, ligger etter utvalgets syn utenfor tjenestens ansvarsområde. Dette er oppgaver som bør nedprioriteres eller ikke lenger løses av familievernet.

Dette gjelder på voldsfeltet, der utvalget mener noe voldsarbeid er en sentral del av tjenestens arbeid for en trygg oppvekst for barn, og til en viss grad er innenfor tjenestens kjerneoppgaver. Tyngre voldssaker som krever spesialisering, diagnostisering og kompleks behandling, ligger imidlertid etter utvalgets syn utenfor tjenestens ansvarsområde.

Utvalget mener foreldre som er fratatt omsorgen for egne barn, er i familieverntjenestens målgruppe, og at familievernet fortsatt bør gi et tilbud til disse foreldrene, men at denne gruppen foreldre ikke bør anses som en egen, prioritert målgruppe for familieverntjenesten. Familievernet bør være en allmenntjeneste, som skal møte alle foreldre og familier med relasjonelle utfordringer og familieproblemer med et likeverdig tilbud. Dette gjelder også denne målgruppen, men ikke til fortrenghet for eller framfor andre foreldregrupper. Likeledes mener utvalget at familievernet bør bidra i arbeidet med veiledning av foreldre som har barn som kan stå i fare for å bli radikalisert. Dette er en del av kjernevirksomhetens hjelp til å utøve foreldrerollen. Det er også positivt og viktig at kjennskapen til radikaliserings økes i familievernet. Utvalget mener imidlertid ikke at familieverntjenesten skal bruke ressurser på å bygge spesialkompetanse for å hindre radikaliserings. Familieverntjenesten må som en del av de ansattes grunnkompetanse være i stand til å møte foreldre i denne gruppen.

Alle de fire oppgavene som familievernet utfører i samarbeid med eller etter pålegg fra domstolene, innebærer etter utvalgets syn god og riktig bruk av familievernets kompetanse på meklings og foreldreveiledning. Utvalget mener imidlertid at ordningen med støttet tilsyn under samvær kan være en oppgave som ikke er så godt egnet for familievernet som tjeneste, og at det bør vurderes om denne oppgaven skal legges til en annen tjeneste enn familievernet.

#### 11.4.6 Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at familieverntjenesten fortsatt skal tilby behandling og rådgivning til familier, par og enkeltpersoner med familierelaterte problemer, at familieverntjenesten fortsatt skal gjennomføre meklings (se kapittel 12), og arbeide utadrettet, og at tjenesten fortsatt skal samarbeide med andre tjenester der det er nødvendig og tjenlig (se kapittel 17).

Etter utvalgets syn bør familier og par fortsatt være de viktigste målgruppene for tjenestens arbeid, men utvalget mener at også enkeltpersoner, herunder barn og unge, er viktige målgrupper.

Utvalget mener det er viktig å avgrense og tydeliggjøre kjerneoppgavene og anbefaler en definisjon av kjerneoppgavene som i stor grad er i tråd med dagens. Dette innebærer en innsnevring der familierterapi og parterapi for familier, par og enkeltpersoner som ikke har barn, eller som har voksne barn, ikke defineres som kjernevirksomhet, og dermed er arbeid som bør utføres, men som ikke bør prioriteres.

Utvalget mener det er avgjørende at virksomheten i tjenesten innrettes slik at kjerneoppgavene prioriteres, og at det er spesielt viktig at det er kapasitet til kliniske parsamtaler, både første konsultasjon og oppfølgingssamtaler, slik at kvaliteten på parterapiarbeidet er god nok.

Etter utvalgets syn er det svært viktig at tjenestens utadrettede arbeid styrkes. For å legge til rette for mer utadrettet arbeid i familievernet foreslår utvalget lovendringer, undervisning og orientering om familievern og familierterapi i relevante utdanningsløp, at det vurderes om styringssystemet bidrar til at utadrettede oppgaver nedprioriteres, samt mer praktisk samhandling, jf. kapittel 17 Samarbeid med andre tjenester. I tillegg foreslår utvalget at det bevilges øremerkede midler til kommunikasjon og utadrettet virksomhet i Bufdir, Bufetat og ved kontorene.

Andre oppgaver enn de som er definert som kjernevirksomhet, bør etter utvalgets syn videreføres som i dag, men ikke være førsteprioritet. Utvalget mener at tjenesten ikke bør ha oppgaver som er for spesialisert. Tyngre voldssaker som krever spesialisering, diagnostisering og kompleks behandling, ligger etter utvalgets syn utenfor tjenestens ansvarsområde. Familievernets arbeid med foreldre som er fratatt omsorgen for egne barn, bør fortsette, men denne gruppen foreldre bør ikke anses som en egen, prioritert målgruppe for familieverntjenesten. Likeledes mener

utvalget at familievernnet bør bidra i arbeidet med veiledning av foreldre som har barn som kan stå i fare for å bli radikalisert, men at familievern tjenesten ikke skal bruke ressurser på å bygge spesialkompetanse for å hindre radikalisering. Videre mener utvalget at ordningen med støttet tilsyn under samvær er en oppgave som bør vurderes overført til en annen tjeneste enn familievernnet.

*Utvalget har følgende forslag:*

- Lovendringer fra «bør» til «skal» arbeide utadrettet.
- Undervisning og orientering om familievern og familierapi i relevante utdanningsløp.
- Mer praktisk samhandling, jf. kapittel 17 Samarbeid med andre tjenester.
- Øremerkede midler til kommunikasjon og utadrettet virksomhet til alle enheter og på alle nivå.



## Kapittel 12

# Foreldresamtale og mekling

### 12.1 Innledning

Alle ektefeller og samboere med felles barn under 16 år må møte til en time obligatorisk mekling ved separasjon eller samlivsbrudd. Også foreldre som ønsker å reise sak om foreldreansvar, bosted eller samvær, må først møte til mekling. Familievernet gjennomfører også mekling i saker som er tilbake-sendt fra retten for videre mekling.

I mandatet blir utvalget bedt om å komme med anbefalinger om «Hvordan måloppnåelsen under meklingsordningen kan styrkes og hvordan tilbudet om mekling kan bli bedre tilpasset den enkelte families utfordringer». Utvalget skal også komme med anbefalinger om hvordan barns rett til å bli hørt og å si sin mening kan ivaretas. I mandatet står det også at det er behov for å vurdere om dagens system med bruk av eksterne meklere gir tilstrekkelig sikkerhet for kvalitet i meklingen og sikrer barns rett til å bli hørt. Det må også vurderes hvordan man skal håndtere situasjoner der meklingsamtalene avdekker behov for ytterligere bistand til familiene. Utvalget bes også i mandatet vurdere hvordan meklingsordningen kan styrkes, slik at flere saker som er egnet for det, kan løses på et tidlig stadium.

Utvalget vil i dette kapitlet drøfte endringer i meklingsordningen og hvilket omfang tilbudet bør ha, herunder om det bør være obligatorisk deltakelse. I tillegg vil utvalget drøfte barns deltakelse.

### 12.2 Bakgrunn for dagens ordning

Før 1993 var formålet med mekling å opprettholde ekteskapet. Dette perspektivet er ikke en del av dagens ordning. I dag er det foreldreskapet og hvordan foreldrene kan komme fram til en avtale om best mulig for barna, meklingen handler om.

I lov 4. juli 1991 nr. 49 om ekteskap (ekteskapsloven) § 26 første ledd andre punktum står det:

Formålet med meklingen er å komme fram til en avtale om foreldreansvaret, samværsretten eller om hvor barnet eller barna skal bo fast, hvor det legges vekt på hva som vil være den beste ordningen for barnet/barna. Barneloven §§ 52 til 54 gjelder tilsvarende.

Og i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven) § 52 står det:

Føremålet med meklinga er å få foreldra til å kome fram til ei skriftleg avtale om foreldreansvaret, om kvar barnet skal bu fast og om samvær. Partane bør gjerast kjende med dei viktigaste økonomiske konsekvensane som avtala fører med seg.

I 2007 ble barneloven § 51 og § 52 endret til også å omfatte samboere med felles barn som ønsker å bryte samboerskapet.<sup>1</sup>

Formålet med meklingsordningen i dag er altså å få foreldrene til å komme fram til en avtale, i ekteskapsloven, og en skriftlig avtale, i barneloven. Det antas at en avtale kan gi et godt grunnlag for et fungerende foreldreskap etter samlivsbruddet. I meklingsarbeidet og avtalen skal det legges vekt på hva som vil være den beste ordningen for barnet eller barna. Målet er å sikre et godt framtidig foreldresamarbeid, med tanke på barnets beste. Det er også krav om meklingsattest for å få separasjonsbevilling eller for å kunne reise sak for retten. Etter § 9 i lov 8. mars 2002 nr. 4 om barne-trygd (barne-trygdloven) er det krav om at en forelder må legge fram meklingsattest før det kan gis utvidet barne-trygd etter brudd mellom samboere.

Fram til 2007 måtte foreldrene møte til minst en time obligatorisk mekling, og ytterligere en til to timer til hvis de ikke kom fram til en avtale i løpet av første eller andre time. Meklingsattesten ble utstedt etter første time hvis partene kom til enighet. Partene som ikke kom til enighet, fikk mek-

<sup>1</sup> Se kapittel 9 for mer detaljert omtale av tidligere endringer i meklingsordningen.

lingsattest etter tredje time. I 2007 ble meklingsordningen endret; nå er det én obligatorisk time. Etter denne første timen får foreldrene meklingsattest, selv om de ikke har kommet fram til en skriftlig avtale. Dersom foreldre er uenige og mekler mener at det er mulig å oppnå enighet, skal foreldrene oppfordres til å mekle i inntil seks timer til (jf. barneloven § 54).

For å reise en sak for retten om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast eller om samvær, må foreldre med felles barn under 16 år ha meklingsattest (jf. barneloven § 51).

Statlig regional familievernmyndighet skal sørge for at familieverntjenesten finnes i regionen, og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten (jf. lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) § 2). Godkjente meklere kan være tilsatt ved familievernkontorer eller være del av det eksterne meklingsapparatet, som består av advokater, prester, sosionomer, psykologer eller andre med helse- og sosialfaglig utdanning (jf. forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven §§ 3 og 4).

Riksrevisjonen avsluttet i 2012 en gjennomgang av familieverntjenesten, herunder meklingsordningen.<sup>2</sup> Gjennomgangen avdekket at meklingsstilbudet varierte ved de ulike kontorene. Blant annet ble det påpekt variasjoner i om treukerskravet fra begjæring om mekling til tilbudt meklingsstime ble overholdt. På bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang har det blitt gjennomført tiltak i tjenesten, og Riksrevisjonen fastslår i Dokument 1 (2015–2016) at de ikke lenger har vesentlige merknader. I 2018 ble det i 94 prosent av sakene gitt tilbud om time innen tre uker fra begjæringen. Mange fikk tilbud med kortere ventetid.<sup>3</sup> Gjennomsnittlig ventetid til første samtale var i meklings sakene 19 dager.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Dok. 1 (2012–2013).

<sup>3</sup> Bufdir, 2019.

<sup>4</sup> Ibid.

### Boks 12.1 Om mekling

Mekling (eng: mediation) er internasjonalt et stort fag- og praksisfelt, og det foregår på svært ulike områder, fra fredsmekling til skolemekling, fra meklings i internasjonale handelskonflikter til nabolagskonflikter – og altså foreldremekling. I norsk sammenheng er også konfliktrådene en meklingsinstans. Mekling er en tilnærming der partene får hjelp av en nøytral tredjepart til selv å løse eller håndtere konflikten. I konflikter vil partenes adferd ofte være preget av hvordan de oppfatter «spillereglene» i den situasjonen de er i. Bringes en sak inn for retten, innebærer det at man gir fra seg saken til en tredjepart, og at partene inviteres til å konkurrere om å vinne fram med sin løsning. I motsetning til dette er det helt sentralt i meklings metode å klargjøre partenes egen kontroll og ansvar for løsningene, og deretter skape en kontekst, som i motsetning til retten, fremmer samarbeid om løsninger framfor konkurranse. Meklerens hovedoppgave er å bidra til å skape en slik kontekst og en prosess som myndiggjør foreldrene og fremmer dialog og samarbeid. Mekleren kan for eksempel ha synspunkter på avtaler som foreldrene kommer fram til, men kan verken forkaste eller avvise avtaler, med

mindre mekler velger å definere saken som en bekymringssak for barnevernet. Det siste innebærer å gå ut av meklerrollen.

Selv om meklings metode er en metode, har det i fagfeltet utviklet seg mange ulike tilnærminger for hvordan man kan strukturere meklingsprosessen og kommunikasjonen mellom partene. Grovt sett varierer tilnærmingene etter om de i hovedsak er saksorienterte (mekler fungerer som forhandlingsleder, pedagog og rådgiver) eller terapeutisk orienterte (større vekt på å bearbeide opplevelser og forholdet mellom partene). Siden meklings metode er tverrfaglig, vil meklernes ulike faglige bakgrunn gjerne bidra til ulik faglig orientering.

Mekling som metode er et foretrukket alternativ, spesielt i saker der partene er i et avhengighetsforhold til hverandre, for eksempel som foreldre. En kan oppløse et parforhold og ekteskap, men ikke foreldreskapet. Rettslige prosesser vil kunne virke ødeleggende for forholdet mellom foreldrene, selv om saken løses. Det taper barna på. At foreldre kan samarbeide etter samlivsbruddet er godt forebyggende arbeid for barns velferd. Dette er meklings samfunnsmandat i dagens ordning.

### **Boks 12.2 Samtale med barn i meklingsprosessen**

Etter hvert som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken dreier seg om, skal foreldrene høre hva barnet har å si før de tar avgjørelser om personlige forhold for barnet. Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få informasjon og mulighet til å si meningen sin før det blir tatt avgjørelser om personlige forhold for barnet (jf. barneloven § 31). Barn har rett til informasjon og til å uttale seg i saker som angår dem. Dette innebærer at barn skal få anledning til å uttale seg og uttrykke sine ønsker og behov, før foreldrene lager avtaler om bosteds- og samværsordninger for barna.

Det er en økende andel barn som deltar i samtale med mekler hos familievernet, men det er store variasjoner mellom kontorene, og langt fra alle barn inkluderes i meklingsprosessen.

### **12.3 Nærmere om rammene for dagens ordning**

Barne- og familiedepartementet har fastsatt forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven.<sup>5</sup> Forskriften og rundskrivet til denne gir nærmere regler om meklingsordningen.

Foreldrene kan ikke få separasjons- eller skilsmissebevilling før de har fått utstedt meklingsattest. Det er enkelte unntak fra dette, blant annet hvis en ektefelle har brakt inn sak for retten med påstand om skilsmisse på grunn av overgrep eller tvangsekteskap.

Et vilkår for utvidet barnetrygd (barnetrygd for ett barn mer enn det faktiske barnetall) er at søkeren legger fram meklingsattest.

Foreldre med felles barn under 16 år må møte til mekling før det blir reist sak om foreldreansvar, flytting med barnet ut av landet, hvor barnet skal bo fast, eller om samvær.

Fra 2018 må foreldrene mekle hvis de ikke er enige om flytting. I slik tilfeller må den av foreldrene som vil flytte med barnet, kreve mekling.

Fra 1. mai 2019 er det innført unntak fra kravet om mekling hvis en av foreldrene er dømt for alvorlig vold eller overgrep mot egne barn.<sup>6</sup>

Det er en time obligatorisk mekling, og foreldrene skal få meklingsattest etter første time. Dersom foreldrene ikke er enige, skal de oppfordres til å mekle i inntil tre timer til. De kan få tilbud om mekling i ytterligere tre timer dersom meklere mener at dette kan føre til at foreldrene kan komme fram til en avtale.

Rundskrivet sier at mekler skal kunne bidra til at foreldrene, på egen hånd eller i løpet av meklingen, skal ha det nødvendige grunnlaget for å komme fram til en avtale. Det innebærer blant annet at mekler må kunne gi foreldrene informasjon om de viktigste reglene i barneloven, som gjelder barn og foreldre når foreldrene ikke bor sammen, herunder muligheten til å avtale delt bosted. Mekler skal også orientere partene om de viktigste økonomiske konsekvenser som avtalen vil medføre, for eksempel bidragsplikt. Partene skal også gjøres oppmerksomme på at samværets omfang har betydning for fastsettelsen av barnebidragets størrelse, og at det kan ha betydning for den enes status som enslig forsørger etter trygde- regler, skatteregler mv. Foreldrene skal henvises til NAV, skatteetaten eller andre instanser for nærmere informasjon om disse reglene.

Rundskrivet sier ikke noe om metodikk, da dette vil være opp til tjenesten og den enkelte mekler å utvikle.

### **12.4 Nærmere om differensiering av meklingssakene**

I 2014 startet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet et arbeid med å utvikle og standardisere meklingstilbudet ved kontorene. Bakgrunnen for arbeidet var oppdrag fra departementet om blant annet å styrke tilbudet til barn og foreldre i saker med høyt konfliktnivå. Riksrevisjonen hadde også påpekt at det var stor variasjon innad i tjenesten, blant annet med hensyn til andelen klienter som ble tilbudt meklingstime innen fristen på tre uker, hvor mange innbyggere hvert terapeutårsverk var ment å betjene og hvor produktive terapeutene var.<sup>7</sup> Videre hadde forskning vist at meklingsordningen hadde liten effekt for familier med høy konflikt, og var lite tilpasset mange brukeres behov for veiledning og bistand.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Forskrift 18. desember 2006 nr. 1478 om mekling etter ekteskapsloven og barneloven.

<sup>6</sup> Se meklingsforskriften § 8 a Unntak fra kravet om meklingsattest ved alvorlig vold eller overgrep mot egne barn.

<sup>7</sup> Dok. 1 (2012–2013).

Hovedmålet med Bufdirs prosjekt *Differensiering og digitalisering av meklingstjenesten* var å utvikle det faglige innholdet i meklingstilbudet og standardisere meklingstilbudet i familieverntjenesten. Det overordnede målet var at tiltakene til sammen skulle bidra til en systematisk kvalitetsforbedring av tjenesten, gi brukerne mer tilpasset hjelp og dernest øke brukernes livskvalitet og tjenestens måloppnåelse som en forebyggende tjeneste.

Forskning- og praksisfeltet ga holdepunkter for at en differensiert meklingsordning, i større grad enn inntak uten differensiering, ville kunne møte familienes ulike behov ved at meklingstjenestene ble tilpasset konfliktnivået i familien, og legge til rette for flere avtaler gjennom mekling.

Videre var det en målsetting å sikre at barnets behov og rett til å bli hørt ble ivarettatt. Det var også et mål å utvikle digitale løsninger for å søke å forbedre og effektivisere hjelpen og kommunikasjonen med brukerne.

Familievernkontorene foretar nå en foreløpig vurdering av familienes behov ved inntak, altså i forkant av meklingen, basert på konfliktnivå. Dette gjøres ved at begge foreldre får standardiserte spørsmål før meklingen, se boks 12.3.

Basert på svarene identifiseres graden av konfliktnivå mellom foreldrene.

Meklingstilbudet er bygget opp med ulike forløp basert på foreldrenes konfliktnivå etter kartleggingen ved inntak. Dermed skal foreldrene få det tilbudet om mekling som best møter deres behov for veiledning og bistand.

Foreldrene får tilpassede innkallingsbrev, basert på antatt konfliktnivå/behov. Her får foreldrene informasjon i forkant av meklingen, slik at de skal kunne forberede seg og kjenne tilbudet og målet med meklingen. Hensikten med denne tilpassede informasjonen i forkant er at meklere dermed i større grad kan bruke tid på selve meklingen framfor å bruke tid på å formidle informasjon om rettigheter og formål med mekling. Tjenesten opplever at foreldre stiller mer forberedt til samtalene sammenlignet med tidligere, og oftere har utarbeidet et utkast til foreldresamarbeidstale når de kommer til mekling.<sup>9</sup>

Differensieringen ved inntak skal også øke muligheten for å styre ressursbruken på en bedre måte. For eksempel kan kontoret sette inn to meklere i de konfliktfylte sakene. I tillegg har tjenesten med denne modellen mulighet til å bruke

### Boks 12.3 Spørsmålene som stilles alle foreldre før mekling

1. Hvilken lov/lovbestemmelse er meklingen begjært etter?
2. Har dere uenighet om bosted, samvær og foreldreansvar?
3. Opplever dere utfordringer og konflikt i foreldresamarbeidet nå?
4. Hvor lenge er det siden disse utfordringene oppsto?
5. Stoler du på den andre forelderen som forelder?
6. Har dere tidligere vært i retten med foreldretvist?
7. Har du eller den andre forelderen problemer knyttet til rus eller vold?
8. Er problemet med rus eller vold erkjent av den det gjelder, og blir det tatt hensyn til i planleggingen av bosted og samvær for barnet?

Kilde: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

terapeutiske grep i meklingsrommet, og tilpasse meklingen til om det er krise i familien eller mer vedvarende konflikt som er hovedutfordringen.

Gjennomsnittlig varighet på meklingen var i mange år stabil, men har økt etter implementeringen av differensiert mekling. Det var 1,73 meklingstimer per sak i 2015. I 2017 var gjennomsnittlig tidsbruk hos familievernet 2,5 timer og 2 timer hos de eksterne meklerne. Det betyr at flere foreldre benytter det frivillige meklingstilbudet før de eventuelt fremmer en foreldretvist for tingretten.

Videre er barn i større grad et «naturlig midtpunkt» for meklingen, både i innkallingsbrev, framstilling av prosessene som er beskrevet i forløpene, og i informasjon på nettsider. I saker der konflikten er særlig høy, får foreldrene tilbud om prosessmekling, se boks 12.4. Det vil også være saker der meklere etter første time vurderer den som uegnet for videre mekling i familieverntjenesten, og at saken heller bør behandles i domstolene. I noen av disse sakene kan det også være aktuelt å vurdere melding til barneverntjenesten.

Alle familievernkontorene tok i 2018 i bruk meklingsmodellen «prosessmekling», som er særlig tilpasset foreldre som har høy konflikt. Prosessmeklingstilbudet er bygd opp som et forløp, med flere trinn og elementer gjennom prosessen,

<sup>8</sup> Ådnanes et al., 2011.

<sup>9</sup> Bufdir.

### Boks 12.4 Prosessmekling

Prosessmekling betyr i denne sammenheng at tilbudet er bygd opp som et forløp, med flere trinn og elementer gjennom meklingsprosessen, og særlig tilrettelagt for å involvere barna på en trygg måte i prosessen.

I den innledende delen av meklingen får foreldrene utdypende informasjon om hva prosessmekling går ut på, informasjon om hvilke belastninger og konsekvenser foreldrekonflikter kan ha for barns trivsel og utvikling, hjelp til å dempe sine konflikter, veiledning om barns behov og betydningen av å høre og ta hensyn til barnas behov og ønsker når de lager avtaler, og deretter bistand med å komme fram til bosteds- og samværsordninger som er gode for barna.

Kilde: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

og er særlig tilrettelagt for å involvere barna på en trygg måte i prosessen. Målet er å hjelpe foreldrene til å dempe sine konflikter, høre og ta hensyn til barnas behov og ønsker, og deretter bistå foreldrene med å komme fram til bosteds- og samværsordninger som er gode for barna. Erfaringen fra pilotkontorene som prøvde ut modellen, tyder på at flere høykonfliktpar enn tidligere tar imot tilbudet om flere timer, og at flere barn blir hørt. Kontorene avdekket også mer vold.

Meklerne gir uttrykk for at når de formidler hvilke konsekvenser foreldrekonflikt og uro kan ha for barnas utvikling og trivsel, og samtidig tilbyr dem hjelp med å løse konflikten og utvikle samarbeidet, er det mange foreldre som evner å rette fokus bort fra seg og mot barna, og at de motiveres til å prøve å blegge konflikter og å samarbeide og støtte barna.

Videre er Bufdirs erfaring at prosessmekling ser ut til å ha bidratt til bedre ressursutnyttelse. Bufdir mener også modellen har gitt brukerne større forståelse og forutsigbarhet for hva mekling er, større innsikt i hvilken støtte og hjelp de kan få i mekling og innenfor det kliniske tilbudet, og at den har bidratt til at flere foreldre lager gode avtaler for barna sine.<sup>10</sup>

## 12.5 Hvem har ansvaret for meklingsordningen og hvem kan mekle

Det er Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) som har ansvaret for at det finnes et kvalifisert meklingsapparat, og at dette er dimensjonert etter behovet. Befolkningsgrunnlag er ikke nevnt i lov eller forskrift, men benyttes i praksis ved vurderingen av dimensjoneringen.

Meklingsforskriften sier at meklingen skal være geografisk tilgjengelig, uten vesentlig ventetid og gi brukerne en viss valgmulighet med hensyn til mekler. I rundskriv Q-02/2008 utdyper departementet hva som menes med «er geografisk tilgjengelig, uten vesentlig ventetid», og hva som er begrunnelsen for at brukerne skal ha en viss valgmulighet. Departementet vurderer at inntil to timer reisevei er en rimelig norm ved vurderingen av geografisk tilgjengelighet for dimensjoneringen, og at inntil tre uker er en akseptabel ventetid (fra begjæring om mekling til tilbud om første meklingstime).

Det er følgende de to kriteriene inntil to timer reisevei og inntil tre uker ventetid, i tillegg til det å gi brukerne en viss valgmulighet, som løftes fram som relevante for vurderingen av dekningsbehovet. Hensynet til at brukerne skal ha en viss valgmulighet, er utdypet. Livssyn, meklers inhabilitet eller «andre særlig grunner» løftes her fram som relevante kriterier for denne vurderingen.

Det er Bufetat som utsteder meklingsbevilling etter reglene i forskrift om mekling etter ekteskaps- og barneloven. Hva som er å anses som «et kvalifisert meklingsapparat», er ikke utdypet, men i meklingsforskriftens § 4 er det gitt regler om hvilke krav som settes for å bli godkjent som mekler.

I dag er det Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som står for meklingsopplæringen, mens Bufetat (regionene) har ansvaret for godkjenningen av meklere. Det er utarbeidet nasjonale retningslinjer for regionene om godkjenning og opphør av meklingsbevillingen.

Den obligatoriske opplæringen for meklere består av to trinn, trinn 1 (grunnopplæring) og trinn 2 (fordypning) med en periode på minst ett år med praksis- og veiledningskrav.

Det er en forutsetning for å bli godkjent, få og deretter beholde meklingsbevilling at man har gjennomført den obligatoriske opplæringen og praksiskravene, følger de årlige regionale samlingene og gjennomfører et oppfriskningskurs hvert tredje år.

<sup>10</sup> Bufdir.

### **Boks 12.5 Meklingsforskriften § 4 Hvem som kan foreta mekling**

Følgende personer kan godkjennes som mekler:

- a) fagperson tilsatt ved offentlig godkjent familievernkontor
- b) prest i offentlig kirkelig stilling eller prest eller forstander i registrert trossamfunn
- c) fagperson tilsatt i offentlig helse- og sosialinstans eller ved pedagogisk-psykologisk tjenestekontor
- d) ved behov kan det gis meklingsbevilling til privatpraktiserende psykolog, psykiater eller advokat.

På Svalbard kan det også gis meklingsbevilling til andre personer som finnes egnet.

Mekler må ha gode kunnskaper om voksnes og barns reaksjoner i og etter samlivsbrudd. Mekler bør være godt orientert om faglige og juridiske spørsmål som er relevante i forhold til saksfeltet, så som barne- og familiepsykologi, relevant forskning, meklingsmetodikk, lover og forskrifter mv. Innen denne rammen bestemmer Barne-, ungdoms- og familieetaten hvilken opplæring som anses påkrevet.

Leder ved familievernkontoret som har hatt ansvar for praksis- og veiledningsperioden for meklere under utdanning, gir en vurdering av søkerens egnethet før Bufetat behandler saken og eventuelt gir godkjenning.

Eksterne meklere som godkjennes, inngår avtale med regionene. Avtalene inneholder bestemmelser om utføringen av meklingsopp-gaven, krav til opprettholdelse av meklingsbevillingen, betaling, rapportering og så videre. Avtalene er tidsbegrensede, men meklere som har inngått oppdragsavtaler med fylkesmannen (før 2008), har avtaler uten tidsbegrensning. Godtgjøring til meklere som ikke er ansatt i familieverntjenesten, gis etter tilsvarende satser som for fri rettshjelp.

## **12.6 Tall om mekling i og utenfor familieverntjenesten**

I 2018 var det til sammen 521 meklere – 446 meklere var ansatt ved familievernkontorene og 75 var eksterne meklere. I 2018 utførte eksterne

meklere 20 prosent av alle avsluttede meklings-saker; andelen eksterne meklings saker varierte fra 3 prosent i region nord til 21–24 prosent for de andre regionene.

De 75 eksterne meklerne som i dag har bevil-ling, har ulik kompetanse og fagbakgrunn. Det er advokater, psykologer, psykiatere, prester, sosio-nomer og barnevernspedagoger. 41 av 75 eksterne meklerne holder til i samme by som et familievernkontor. Advokater har over tid fått en økt andel saker; i 2007 utførte advokater en fjerde-del av alle eksterne meklings saker, mens i 2018 utførte de nesten halvparten av eksterne mek-lingssaker.

Andelen mannlige meklere er 37 prosent blant de eksterne meklerne, og høyere enn andelen mannlige meklere ved familievernkontorene, hvor andelen er 28 prosent. Samlet sett er andelen mannlige meklere nesten 30 prosent.

Meklingssakene registreres på sakstypene separasjon/skilsmisse, samboerbrudd og saksan-legg etter barneloven. I 2017 ble det avholdt 19 776 avsluttede meklings saker (henholdsvis 15 509 i familievernet og 4 267 hos eksterne meklere). Fordelingen på antall avsluttede mek-linger samlet sett på de tre sakstypene var hen-holdsvis 34 prosent, 30 prosent og 36 prosent.<sup>11</sup>

Andelen meklinger hvor barn deltar, er høyere i meklinger som utføres i familieverntjenesten, sammenlignet med hos eksterne meklere. Tallene viser at siden 2014, som er det første året da bar-nesamtaler ble registrert i familiestatistikken, har det blitt stadig mer vanlig at barn deltar i mek-lingssaker. Både hos familievernets egne meklere og hos de eksterne meklerne har dette blitt mer vanlig, og andelen meklings saker hvor barn del-tok, økte i perioden fra 5 prosent i 2014 til 13 pro-sent i 2017<sup>12</sup> og til 16 prosent i 2018.<sup>13</sup>

Ventetidskravet på tre uker blir i stor grad overholdt. I 2017 ble ventetidskravet brutt i 4,5 prosent av sakene på familievernkontorene og i 1,5 prosent av sakene hos de eksterne meklerne.

Statistikken viser at mange foreldre møter alene til en eller flere samtaler. I meklingsene på familievernkontorene var det 27 prosent som i 2017 møtte alene til minst ett av meklingsmøtene.

<sup>11</sup> Statistisk sentralbyrå, 2019. 10936: Avsluttede meklinger og deltakere, etter meklingsinstans og årsak (F) 2014–2017 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10936>. Fra 2018 registreres også sakstypen flyttemeklinger.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Andelen barn hørt i 2018 er hentet fra Bufdirs årsrapport fra 2018. Andelen barn som ble hørt var 18 prosent hos familievernets egne meklere og 9 prosent hos de eksterne meklerne.

Hos de eksterne meklere var andelen noe lavere; 20 prosent.<sup>14</sup> I de tilfeller hvor det i saken bare har vært avholdt en obligatorisk meklingstime, og hvor bare den ene har møtt, får bare forelderen som har møtt, meklingsattest. Det vil også framgå av attesten at forelderen har møtt alene.

Når det gjelder hvem som tar kontakt med familievernkontoret for å begjære mekling, viste tall for 2018 at 36 prosent av henvendelsene kom fra menn. Det betyr ikke nødvendigvis at menn møter i mindre grad enn kvinner. Det foreligger ikke statistikk etter kjønn som kan vise om kvinner i større grad møter alene til meklingssamtaler enn menn.

I flertallet av meklingssakene blir det inngått skriftlig avtale mellom partene; i 2017 var andelen henholdsvis 53 prosent hos familievernets egne meklere og 57 prosent hos de eksterne meklere. I tillegg er det meklingssaker hvor partene har inngått en skriftlig avtale før selve meklingen. I meklingssakene der kun den ene parten møter, blir det registrert at avtale ikke er inngått. Statistikken viser stor variasjon etter sakstype; fra den laveste andelen avtaleinngåelser på 32 prosent i foreldretvistsaker behandlet på familievernkontor til 71 prosent av sakene med samboerbrudd hos de eksterne meklere.

## 12.7 Evaluering av meklingsordningen

I 2011 ble meklingsordningen evaluert på oppdrag fra Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet.<sup>15</sup> Evalueringsrapporten analyserte tre hovedspørsmål:

- Er meklingsordningen tilstrekkelig innrettet mot de vanskelige sakene?
- Opplever foreldrene meklingen som nyttig?
- Er barnets beste en rettesnor for avtalen?

Bakgrunnen for evalueringen var omleggingen av meklingsordningen i 2007, der antallet obligatoriske timer ble redusert fra tre timer til én time obligatorisk mekling, slik det er nå.

Forskere ved Sintef og NTNU Samfunnsforskning gjennomførte en studie av 1 460 meklingsaker, med bruk av spørreskjema til både meklere og foreldre. Meklernes bakgrunn, kompetansebehov og holdninger til meklingsordningen ble kart-

lagt. I tillegg ble en oppfølgingsundersøkelse blant foreldre som deltok i studien, og ni fokusgruppeintervjuer med meklere gjennomført.

Evalueringen viste at avtale var oppnådd i 75 prosent av sakene ved avsluttet mekling. I nesten halvparten av disse hadde foreldrene kommet til enighet allerede før mekling. I sistnevnte saker svarte over 60 prosent av foreldrene at meklingen bidro til at avtalen ble mer gjennomtenkt eller mer detaljert. Forskerne viste til at andelen med avtale etter mekling ikke skilte seg vesentlig fra forrige nasjonale evaluering av meklingsordningen, som viste at 81 prosent oppnådde avtale.<sup>16</sup> Andel som inngår muntlige avtaler, var også den samme på de to evalueringstidspunktene, i omlag en fjerdedel av saker der enighet oppnås, valgte foreldrene ikke å skriftliggjøre avtalen. Analysen av oppfølgingsstudien av 191 foreldre, foretatt åtte måneder etter meklingen, viste at mødre var vesentlig mer fornøyd med den ordningen foreldrene praktiserte, enn fedrene. Foreldrene som oppga at de praktiserte delt bosted, var vesentlig mer fornøyd enn der barn hadde bosted hos mor og samvær med far.<sup>17</sup>

Forskerne konkluderte med at meklingsordningen er innrettet mot vanskelige saker, men at mange saker glipper. Målet om større fleksibilitet er oppnådd, men dilemmaet er at en relativt høy andel av en-times-meklingene avsluttes uten avtale (22 prosent). Disse sakene har en vesentlig høyere forekomst av konflikt og annen problematikk som psykiske vansker, rus og aggressiv atferd. Oftest dreier dette seg om saker der en eller begge foreldre ønsker å ta saken videre til retten. Det ytes mer hjelp der behovet er størst for å få til en avtale, men i mange saker er dette ikke tilstrekkelig, og saken avsluttes uten at avtale mellom foreldrene er oppnådd. Evalueringen bekreftet at det å nå fram til de konfliktfylte familiene, er den største utfordringen i foreldremekling.

Sett fra foreldrenes perspektiv kom meklingsordningen generelt godt ut. De aller fleste var fornøyd, og langt de fleste syntes å være positive til at meklingen er obligatorisk. For noen foreldre hadde meklingen avgjørende betydning. Denne gruppen hadde i stor grad kjennetegn som gjerne forbindes med «vanskelige» saker.

I en annen undersøkelse utført av Sentio svarte seks av ti av de som hadde vært til mekling, at hjelpen de fikk, dempet konflikten; de øvrige svarte «vet ikke» (25 prosent), at konflikten økte

<sup>14</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). 10936: Avsluttede meklinger og deltakere, etter meklingsinstans og årsak (F) 2014–2017 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10936>

<sup>15</sup> Ådnes et al., 2011.

<sup>16</sup> Ekeland og Myklebust, 1996, 1997.

<sup>17</sup> De som i spørreskjema krysset av for «Barnet/a bor stort sett like mye hos mor og far (delt bosted)».

(3 prosent), eller at hjelpen var uten betydning for konflikten (11 prosent).<sup>18</sup>

Analysene fra evalueringen av meklingsordningen<sup>19</sup> viste at både meklere og foreldre uttrykte at barnets beste i stor grad blir ivarettatt i meklingen; både ved at barnets beste i høy grad blir satt fokus på i selve meklingen, og ved at barnets beste i spørreundersøkelsen vurderes som oppnådd i majoriteten av saker hvor man kom fram til avtale. Meklerne vurderte at barnets beste oppnås i større grad når barnet er 7–16 år sammenlignet med barn under 2 år. Den store utfordringen er høykonfliktsakene. Der foreldrene kommer fram til avtale, mente meklerne at avtalen i høykonfliktsakene i mindre grad er til barnets beste sammenlignet med sakene med ingen eller mindre konflikt. Et av temaene som gikk igjen i intervjuene med meklerne, var at det kan virke som om mange unge par tar det for gitt at delt bosted er en god løsning, uten at det har blitt vurdert om det er til barnets beste eller ikke. Det var særlig to perspektiver som framkom; det ene er knyttet til delt bosted opp imot barnets alder/utvikling og aldersbaserte behov, det andre er rettighetstenkning knyttet til økonomi og likestilling.

I undersøkelsen ga mange meklere uttrykk for at de ønsket fullmakt til å kunne pålegge partene utvidet mekling. Dette for bedre å kunne ivareta og konkretisere barnets beste i enkelte saker. De påpekte at høykonfliktsakene trenger mer enn én times mekling. Analysene viste at barn i svært liten grad involveres direkte i meklingen. I 59 prosent av sakene var dette ikke et tema; i 27 prosent av sakene var foreldre og mekler enige om ikke å involvere barnet. Samtidig viste dataene at det er stor enighet om at barn bør få tilbud om å bli hørt i forbindelse med mekling.

## 12.8 Ordninger i andre nordiske land

Utvalget kjenner ikke til at andre land har obligatorisk mekling for alle foreldre som skiller lag, slik Norge har. Noen land har imidlertid frivillige ordninger, og noen har krav om mekling før sak om foreldreansvar bringes inn for retten.

Alle de andre nordiske landene tilbyr foreldre enten mekling eller et lignende tilbud, for eksempel familierådgivning eller samarbeidssamtaler i forbindelse med brudd.<sup>20</sup> Tilbudet er i hovedsak gratis. Ansvar for å gi tilbudet ligger hos kommu-

nen, fylkesmannen eller liknende offentlige aktører. Foreldrene har altså mulighet til gjennom et offentlig tilbud å få hjelp til å finne en løsning i saker om foreldreansvar, bosted og samvær. Tilbudet er frivillig, og foreldrene må selv oppsøke det. Flere land har imidlertid krav om at foreldrene må møte til mekling eller lignende før saken skal avgjøres av forvaltningen eller bringes inn for retten.

I Sverige skal kommunene tilby foreldrene en samarbeidssamtale som ledes av en sakkyndig i kommunen (*familjerätten*). Den sakkyndige kan mekle mellom foreldrene og eventuelt bistå dem med å sette opp en avtale. Meklingen er frivillig. Hvis foreldrene ikke blir enige, kan saken bringes inn for de alminnelige domstolene. Her legges det vekt på avtaleløsninger. Hvis begge foreldrene samtykker og barnets interesser tilsier det, kan *tingsrätten* henvise foreldrene til samarbeidssamtale eller oppnevne en mekler.

I Finland kan foreldrene be om mekling ved konflikter om barnets bosted eller samvær. *Socialnämndene* i kommunene har ansvar for å gi et tilbud om mekling. Meklingen kan dessuten gjennomføres av organisasjoner med tillatelse til å drive slik virksomhet. Avtalen mellom foreldrene skal være skriftlig og må godkjennes av socialnämnden. Foreldretvister kan bringes inn for de alminnelige domstolene. *Tingsrätten* kan også mekle i foreldretvister. Slik mekling er frivillig.

Danmark har innført endringer fra 1. april 2019. I forbindelse med søknad om skilsmisse der ektefellene har barn under 18 år, screenes sakene ved at foreldrene svarer på en rekke spørsmål som viser hvilke problemer og behov familien har. Screeningen skal sikre at den enkelte families behov møtes på best mulig måte.

Hvis foreldrene er enige om en avtale om bosted for barnet, kan de registrere avtalen på internett, og trenger ikke møte på *Familieretshuset*. Er foreldrene uenige, kan de gjennom mekling på Familieretshuset få hjelp til å komme fram til en avtale. Også ugifte foreldre som skiller lag, får tilbud om en samtale. Er foreldrene fortsatt uenige, går saken videre til *Familieretten*. Familieretten er nyopprettet og ligger i byrettene. I Familieretten skal en dommer treffe avgjørelse i komplekse saker hvor konflikten er stor, og hvor det er andre problemer (for eksempel vold eller mis-

<sup>18</sup> Sentio Research Norge, 2018.

<sup>19</sup> Ådnes et al., 2011.

<sup>20</sup> Informasjonen i dette punktet er hentet fra Ådnes et al., 2011, Ottosen, Dahl & Boserup, 2017, NOU 2017: 8, <https://familieretshuset.dk/> og <https://www.regeringen.dk/> (informasjon hentet 2. april 2019).



bruk). Familieretten vil også avgjøre saker som ikke har funnet sin løsning på Familieretshuset.

Sakene i Familieretshuset registreres som «grønne saker» (foreldrene er enige og registrerer avtalen på nettet), «gule saker» (foreldrene er ikke enige, og får tilbud om rådgivning og konflikthåndtering på Familieretshuset) og «røde saker» (komplekse saker på grunn av risikofaktorer som familien er påvirket av, for eksempel høyt konfliktnivå kombinert med vold, misbruk eller psykisk sykdom). Ved innføring av ordningen i 2019, ble det anslått at vel 60 prosent av sakene ville bli kategorisert som «grønne saker». Det forventes derfor at de fleste danske foreldre som skiller lag, ikke vil møte til rådgivning eller mekling ved separasjon/skilsmiss, men bare til et (obligatorisk) digitalt forløp. Foreldrene vil uansett innenfor en refleksjonsperiode på tre måneder ha adgang til barnesakkyndig rådgivning og mekling. I tillegg finnes det tilbud om en målrettet rådgivnings- og avklaringsamtale.

I alle de nordiske landene har barn en lovbasert rett til å bli hørt i saker som angår dem, men et fellestrekk er at høring av barn i de fleste tilfeller gjennomføres indirekte, via foreldrene. I Finland kan barnet delta i meklingen hvis foreldrene ønsker det og det anses å være til barnets beste. Etter endringene i Danmark fra 1. april 2019 er det lagt økt vekt på hensynet til barnet. Det er opprettet en egen *børneenhed* som skal ta hånd om barnet og sørge for at barnet alltid har en voksen å snakke med eller spørre til råds hvis barnet er lei seg eller har spørsmål. I *børnesamtalen* får barn mulighet til å snakke med en ansatt ved Familieretshuset og å gi uttrykk for sitt syn om blant annet bosted.

## 12.9 Utvalgets vurderinger

### 12.9.1 Foreldresamtale

Utvalget foreslår at foreldre som skiller lag, fortsatt skal møte til en obligatorisk time; den kalles foreldresamtale. Deretter kan foreldre som ønsker det velge å gå videre til mekling. Meklingen er da frivillig, men foreldre som ønsker å reise sak for retten, må møte til seks timer mekling, se kapittel 12.9.2.

Siden 1993 har meklingsordningen vært obligatorisk. Opprinnelig måtte foreldrene møte til tre timer; i dag er det en times obligatorisk mekling.

En innvending mot obligatorisk oppmøte for alle kan være at mange foreldre selv er godt i stand til å orientere seg om barns rettigheter etter et samlivsbrudd. En del foreldre har kommet fram

til en avtale før de kommer til familievernnet. Det kan synes unødvendig å bruke offentlige ressurser på at alle foreldre må møte opp til en samtale-time. I tillegg kommer tapt arbeidstid og reisekostnader for foreldrene.

Utvalget mener det har en verdi at alle foreldre som skiller lag, må møte til en time hos familievernnet. Dette gjelder selv om foreldrene er enige om hvordan de skal samarbeide videre om barnet eller barna. Dette gir styrke til ordningens samfunnsmandat. Foreldrene skal fortsatt være foreldre sammen, og de kan ha nytte av informasjon om hva barneloven sier om hvilke rettigheter barn og foreldre har når foreldrene ikke lenger bor sammen.

Det har også en verdi at alle foreldre får snakke med en mekler/terapeut som kan gi dem råd og veiledning, for eksempel om forhold de bør være oppmerksomme på overfor barnet. De kan også få generell informasjon om hvordan foreldrenes samlivsbrudd kan påvirke barn, og råd om hvordan foreldre bør snakke med barnet om situasjonen. Pliktig oppmøte kan også fange opp personer som vil ha nytte av andre tilbud familievernnet eller andre tjenester kan gi. I enkelte tilfeller vil meklere også kunne fange opp at familien har tyngre utfordringer, og at det kan være nødvendig å melde fra til barnevernet.

Et viktig argument for at alle foreldre fortsatt bør møte hos familievernnettjenesten, er at det gir en bedre mulighet til å fange opp barna. Utvalget mener det er nødvendig å videreføre et obligatorisk element for å sikre at flest mulig foreldre er i kontakt med familievernnettjenesten, og dermed kan få informasjon om barns rett til deltakelse.

Utvalget mener imidlertid at navnet på den obligatoriske timen bør endres. Mekling kan skape forventninger om at formålet er å få foreldrene til å fortsette forholdet. Det er uheldig om en forelder som ønsker å fortsette, tror at foreldrene skal få hjelp til å holde sammen. Det er også uheldig om en forelder som har tatt en beslutning og ikke lenger ønsker å være i forholdet, kan kvie seg for å møte til mekling fordi vedkommende er redd for å bli overtalt til å bli i forholdet. Ordet mekling kan oppleves forvirrende og støtende for foreldrepar som samarbeider godt. Dessuten forutsetter mekling at en står overfor en konflikt.

Et bedre og mer treffende ord kan være *foreldresamtale*. Dette signaliserer at det er foreldreskapet som er tema for timen. Dette vil også være mer dekkende for tilbudet, da det er mange foreldre som ikke trenger mekling. Foreldresamtale brukes også i andre sammenhenger, for eksempel i barnehager og skoler. Utvalget mener likevel at

dette ikke er til hinder for å bruke begrepet i familievernet. Utvalget har også vurdert navn som foreldrerådstime og foreldresamarbeidstime, men mener foreldresamtale er det enkleste og beste navnet for den obligatoriske timen.

Både barneloven og ekteskapsloven fastsetter at formålet med meklingen er at foreldrene skal komme fram til en avtale om foreldreansvaret, om hvor barnet skal bo fast, og om samvær. Utvalget mener at man i foreldresamtalen ikke bare bør ha fokus på selve avtalen, men like mye på at foreldrene skal samarbeide videre om barnet/barna. Utvalget foreslår endringer i lovteksten for å synliggjøre dette.

Dagens meklingsforskrift og rundskriv fastsetter at mekler skal gi foreldrene informasjon om aktuelle regler i barneloven og annet regelverk som gjelder barn og foreldre, blant annet barnets rett til å bli hørt. I dag brukes mye av første time til å gi foreldrene informasjon, slik at de skal ha det nødvendige grunnlaget for å komme fram til en avtale om barnet. Det innebærer blant annet at mekler må kunne gi foreldrene informasjon om de viktigste reglene i barneloven som gjelder barn og foreldre når foreldrene ikke bor sammen. Mekler skal også orientere partene om de viktigste økonomiske konsekvenser som avtalen vil medføre, for eksempel størrelsen på barnebidraget og rett til utvidet barnetrygd. Foreldrene kan også få generell informasjon om hvordan foreldrenes samlivsbrudd kan påvirke barn, og råd om hvordan foreldre bør snakke med barnet om situasjonen. Foreldre som ikke er enige, skal oppfordres til å mekle videre.

Utvalget foreslår ingen endring i rammene her. Det er viktig at alle foreldre får informasjon om regelverk på området, og råd om hvordan de kan håndtere situasjonen overfor barnet. Det betyr ikke at innholdet i foreldresamtalen skal være det samme for alle foreldrepar. Foreldre som møter til foreldresamtalen, vil ha svært ulikt utgangspunkt. Noen har innhentet mye informasjon på forhånd, andre vet lite. Noen foreldrepar er allerede enige om hvordan det videre foreldresamarbeidet skal være, mens andre par har hatt lite dialog om spørsmålet. Utover at foreldre skal få et godt grunnlag for å fortsette foreldresamarbeidet, ønsker utvalget ikke å gi klare føringer på det konkrete innholdet i foreldresamtalen. Terapeuten må utøve sitt faglige skjønn i møte med det enkelte foreldrepar for å finne ut hvordan de bør bruke foreldresamtalen. Det er viktig at mekler motiverer og oppfordrer foreldre til å mekle dersom de ikke er enige om det videre samarbeidet om barnet. Utvalget legger til grunn at innholdet i

foreldresamtalen ikke vil skille seg særlig fra den første meklingstimen i dagens ordning.

Etter foreldresamtalen skal foreldrene få attest. Attesten kan brukes ved søknad om separasjon eller om utvidet barnetrygd. Attesten kan ikke brukes til å reise sak for retten. Hvis bare den ene forelderen møter, får bare denne attest. Etter barneloven § 51 er en meklingsattest gyldig i seks måneder. Utvalget foreslår tilsvarende gyldighet for foreldresamtaleattest, men anbefaler at det blir vurdert om attesten skal være gyldig noe lenger enn i dag. Dermed trenger ikke foreldre som nylig har gjennomført foreldresamtale, møte på nytt hvis de senere ønsker å reise sak for retten, se punkt 12.9.2.

I dag er det et digitalt startpunkt for prosessen, der partene får informasjon og svarer på spørsmål som skiller løpene. Dermed har familieverntjenesten på forhånd en indikasjon på hvordan konfliktnivået mellom foreldrene er, og sakene blir differensiert, se omtale i punkt 12.4. Utvalget mener forhåndsscreening før en foreldresamtale har liten funksjon, og mener at terapeutenes skjønn og foreldrenes vurderinger i en foreldresamtale vil gi grunnlag for å avgjøre hva som bør skje videre etter foreldresamtalen, enten løpet avsluttes der eller paret går videre til mekling, foreldresamarbeidssamtaler, eller om andre tiltak er nødvendige eller hensiktsmessige. Utvalget har ikke tatt stilling til om dagens modell for differensiering bør videreføres i sin nåværende form, men mener foreldresamtalen og meklingstilbudet i størst mulig grad må være tilpasset den enkelte families behov.

Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig at barn inviteres med når foreldrene innkalles til foreldresamtalen. Dette er en time der foreldrene skal få informasjon og veiledning, blant annet om barns rett til å si sin mening. Foreldre bør både i forkant av samtalen og i selve samtalen få informasjon om at barnet inviteres til en egen time for å snakke med en fagperson i familievernet, og foreldrene bør oppfordres til at barnet skal benytte seg av tilbudet, jf. barnekonvensjonen. Muligheten barnet får til å snakke med en terapeut på familievernkontoret, for å stille spørsmål eller uttrykke sin mening, skal være en rett barnet har, og er ikke avhengig av samtykke fra foreldrene, se kapittel 18.5.3.

I dag fører mekler protokoll fra meklingen. Her noteres blant annet foreldrenes personalia, hvem som har begjært mekling, når begjæring om mekling er kommet inn, når møtet eller møtene er holdt, når meklingsattest er utstedt, og

når saken er avsluttet. Utvalget mener at det bør føres tilsvarende protokoll for foreldresamtalen.

I foreldresamtalen vil foreldrene få informasjon og veiledning fra familievernnet. I tillegg har foreldrene mulighet til å utveksle synspunkter om situasjonen og hvilke løsninger de ser for seg for barnet. Utvalget mener at innholdet i foreldresamtalen ikke vil være av en slik karakter at det er aktuelt å føre journal fra timen.

### 12.9.2 Mekling

En undersøkelse blant brukere av meklingsordningen<sup>21</sup> viste at mekling var konfliktdependende for svært mange par. De fleste svarte at konflikten ble mindre på kort sikt, og litt under halvparten svarte at konflikten ble mindre på lang sikt.

Et viktig prinsipp i mekling er at partene selv har ansvar både for problemet og løsningen (se Boks 12.1). Løsninger som partene selv har skapt, antas både å være bedre tilpasset den enkelte families livssituasjon, og i større grad å ville etterleves enn pålagte ordninger. Utvalget anbefaler derfor at mekling skal være frivillig. En god meklingsprosess forutsetter motivasjon, og frivillighet er et bedre utgangspunkt for dette. Mange foreldre vil kunne motiveres for mekling dersom de erkjenner at det er bra for barnet om de klarer å bli enige, og at de kan få kvalifisert hjelp hos familievernnet.

Et argument mot frivillighet kan være at familietjenesten da «slipper tak i» foreldre som kunne trengt bistand for å kunne samarbeide best mulig om foreldreskapet. Utvalget er kjent med at mange foreldre har en avtale som fungerer, selv om den ikke nødvendigvis har form av en skriftlig avtale. Foreldrene har også mulighet til å få bistand hos familietjenesten på et senere tidspunkt.

Utvalget har drøftet om mekleren skal kunne pålegge foreldrene mekling etter foreldresamtalen. Et slikt pålegg kunne baseres på meklerens skjønn, eventuelt fastlagte kriterier for i hvilke saker mekleren kan pålegge flere meklingstimer. En fordel med å gi adgang til å pålegge flere meklingstimer, er at mekleren kan bruke tiden på reell mekling framfor arbeid med å stimulere til fortsatt mekling. Ordningen kan også bidra til at meklingsressursene mer enn i dag kanaliseres til de sakene der det reelt sett er størst bruk for dem. På den annen side kan det spørres om tvang er et godt tiltak når muligheten for å komme fram til enighet antakelig er størst der partene er moti-

verte for mekling. Utvalget mener dessuten at det er viktig at familievernnet fortsetter å være et frivillig tilbud.<sup>22</sup>

Det bør etter utvalgets syn være et krav om at foreldrene har møtt til et visst antall timer mekling for å få meklingsattest som kan brukes til å reise sak for retten. Utvalget mener at seks timer er en rimelig grense oppad for hvor mange timer foreldrene må mekle før de får attest, slik at de kan reise sak. Det vil være opp til meklerens skjønn å legge opp et hensiktsmessig løp for meklingsprosessen for det enkelte foreldrepar. Utvalget understreker at disse sakene må prioriteres i familievernntjenesten, slik at saken ikke trekker for langt ut i tid. Foreldre som tidligere har vært til den obligatoriske foreldresamtalen i forbindelse med samlivsbruddet, kan gå rett til mekling.

Enkelte saker er uegnet for mekling. Dette kan for eksempel gjelde der det er mistanke om vold eller store problemer som følge av rus eller psykiatri. Også i andre saker kan det være aktuelt å avslutte meklingen før det er gått seks timer, for eksempel hvis den ene av foreldrene ikke møter opp. Det må være opp til meklers skjønn å vurdere om saken er uegnet for mekling. Utvalget foreslår at departementet i forskrift kan gi regler om unntak fra mekling og om i hvilke tilfeller mekler kan skrive ut attest før det har gått seks timer.

I dag er det slik at hvis foreldrene ikke har kommet fram til avtale etter første meklingstime, skal mekler oppfordre dem til å ta imot tilbud om mekling i tre timer til. Etter dette kan mekler tilby ytterligere tre timer hvis mekler mener at foreldrene kan komme fram til en avtale. Til sammen kan altså hvert foreldrepar mekle i maksimalt syv timer.

Utvalget mener dagens rammer bør videreføres, slik at foreldresamtale og mekling til sammen kan vare i syv timer. Som i dag vil alle foreldre få pliktig oppmøte til en time. I tillegg vil en del foreldre også ta imot tilbud om mekling. Foreldre som skal reise sak for retten, må møte til mekling i seks timer. Utvalget anslår at kostnadene samlet sett vil øke. Hvor stor økningen vil bli, avhenger blant annet av hvor mange foreldrepar som ønsker å mekle, og av hvor mange barn som møter til barnesamtale.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Ådnanes et al., 2011.

<sup>22</sup> Jf. Innspill fra Norsk Psykologforening 9. september 2019, punkt 1): Psykologforeningen mener det er en stor verdi at familievernnet er et frivillig tilbud og at det er viktig at det fortsatt blir tydelig at barnevernet og familievernnet er to forskjellige instanser. Innspillet er lagt ved som digitalt vedlegg.

<sup>23</sup> Se også omtale i kapittel 21.

I dag er det tak på syv meklingstimer. Ønsker foreldrene å fortsette meklingen, må det registreres som en klinisk sak. Det innebærer blant annet at plikten til å føre journal inntreer. Utvalget mener at foreldre som er i et meklingsløp med mulighet for å bli enige, bør få fortsette meklingen utover seks timer. Dette vil ikke ha betydning for kostnadene til tjenesten samlet sett.

Som omtalt i punkt 12.9.1 fører mekler i dag protokoll fra meklingen. Utvalget legger til grunn at slik protokoll fortsatt skal føres.

I dag blir det ikke ført journal fra meklingen. Et argument for journalføring kan være at man senere, for eksempel i en innledende fase i en senere rettssak, har et utgangspunkt for forhandlinger. I enkelte tilfeller kan det dessuten være hensiktsmessig med nedtegninger hvis meklerin finner grunn til å melde fra til barnevernet. Utvalget mener imidlertid at disse hensynene ikke er tungtveiende nok, og at det ikke er ønskelig med journalføring i mekling. Å innføre journalføring og eventuelt andre myndighetsfunksjoner i meklingen, slik enkelte instanser har foreslått, vil etter utvalgets mening underminere det særegne ved mekling som metode (se boks 12.1). I meklingen skal foreldrene arbeide seg fram til en avtale om foreldresamarbeid, og skal man fremme samarbeid må en skape trygghet for at åpenhet og utforskning av muligheter både er ønskelig og tillatt, og ikke kan brukes mot en i ettertid. Hva foreldrene uttaler underveis i prosessen, er ikke vesentlig, det er utfallet av meklingen som er viktig. Tvert imot kan det være til hinder for en god prosess for å komme fram til en avtale dersom innholdet i meklingen skal journalføres. Enkelte foreldre kan komme til å opptre strategisk og taktisk. Andre kan med god grunn komme til å frykte at utsagn, skisser til løsning og så videre kan bli brukt mot dem i en eventuell senere rettssak.<sup>24</sup> Det sentrale i mekling er å ansvarliggjøre partene til selv å komme fram til avtale eller løsning. At mekler fører journal, kan ødelegge for dette. Utvalget anbefaler derfor ikke at det skal føres journal fra meklingen. Av tilsvarende grunner vil utvalget heller ikke støtte innspill om at mekler skal kunne treffe midlertidig avgjørelse om hvor barnet skal bo og andre forhold. Det vil i så fall svekke meklingen som alternativ til domstolen.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> I Advokatforeningens regler for god advokatskikk står det i punkt 4.5 at en advokat ikke må påberope seg forlikstilbud som er fremsatt av motparten eller dennes advokat, eller nevne at disse har sagt seg villig til å forlike saken. Formålet med bestemmelsen er å unngå at det legges føringer på rettens avgjørelse ved at retten får kjennskap til at motparten har vært villig til å forlike saken.

Når det gjelder samtaler med barn i meklingsaker vurderer utvalget at det er større behov for nedtegnelser. Utvalget mener det er viktig at barns uttalelser blir nedtegnet, slik at mekler kan bringe barnets syn inn i meklingen. Selv om mekler i mange tilfeller vil klare å videreformidle barnets synspunkter uten at disse er nedtegnet, er det en stor fordel med skriftlighet i form av et barnenotat som kan legges ved foreldrenes meklingsak. Notatet bør inneholde et referat av det barnet har sagt og som det ønsker å formidle til foreldrene. Ikke minst er det en fordel med et slikt notat om det kan bidra til at barnet kan slippe å høres gjentatte ganger. Utvalget ser at det i en del tilfeller er uunngåelig at barnet blir hørt flere ganger, for eksempel hvis saken går til retten. Da må barnet få anledning til å uttale seg på nytt fordi barnet kan ha endret syn eller forholdene har endret seg. Det vil likevel være en fordel at barns uttalelser til mekler foreligger skriftlig. Dermed har den som skal samtale med barnet, et utgangspunkt, og barnet trenger ikke fortelle alt på nytt hvis det ikke ønsker det.

### 12.9.3 Styrking av meklingsordningen for å løse egnede saker på lavest mulig nivå

#### 12.9.3.1 Bakgrunn

Utvalget bes i mandatet vurdere hvordan meklingsordningen kan styrkes slik at flere saker som er egnet for det, kan løses på et tidlig stadium. Det er skadelig for barn å leve med høyt konfliktnivå over tid. Foreldrekonflikter bør løses så raskt som mulig, og det er et mål at flere foreldre blir enige under mekling i familievernet. Det kan spare mange barn og foreldre for unødig konflikt, frustrasjon og tids- og pengebruk i rettsapparatet.

For det offentlige vil det også være besparende om saker kan løses ved mekling i familieverntjenesten, framfor at rettssystemet blir belastet. I dag utgjør foreldretvister en relativt stor andel av de sivile tvistene i tingrettene (16 prosent av alle tvistesaker i 2015).<sup>26</sup> Mekling er sentralt også ved domstolenes behandling av foreldretvister. Det følger av barneloven § 59 at dommeren på ethvert trinn av saken skal vurdere om det er mulig å oppnå forlik mellom partene, og legge forholdene til rette for det. Over halvparten av foreldretvistene behandlet i 2014 (54,5 prosent) resulterte i et rettsforlik eller et utenrettslig forlik. Bare 28 prosent av sakene resulterte i en dom.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Se også kapittel 12.9.3.2.

<sup>26</sup> NOU 2017: 8.

Utfordringer knyttet til høykonflikt og samlivsbrudd i saker der barn er involvert er også tatt opp i mandatene for Barnelovutvalget, Retts- hjelpsutvalget og Særdomstolsutvalget. Utredningen fra Særdomstolsutvalget ble lagt fram 9. mars 2017, mens arbeidet i de to førstnevnte utvalgene er planlagt sluttført i løpet av 2020. Alle utvalgene bes i sitt mandat utrede hvordan familier etter samlivsbrudd kan løse konflikter på et tidlig stadium.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet arbeider med tiltak for å løse flere saker med høyt konfliktnivå ved familievernkantorene. Utviklingen av en mer differensiert meklingsordning er et slikt tiltak.<sup>28</sup> Videre har direktoratet etablert et samarbeid med Domstoladministrasjonen for å utvikle tiltak på dette området, se kapittel 17.4.3.

Domstoladministrasjonen har vært særskilt opptatt av saker om barn de senere årene, og har utgitt en nasjonal veileder for behandling av foreldretvister.<sup>29</sup> Når saker går til domstolene, er det et ønske å få til et best mulig samarbeid med retten, blant annet ved å se på muligheten for at flere saker kan tilbakeføres til familievernkantorene sammenlignet med i dag.

### 12.9.3.2 Tiltak for å løse flere saker på et tidlig stadium

Utvalget mener det er svært viktig at foreldrekonflikter løses så raskt som mulig, og helst i familievernet. Likevel er det ikke nødvendigvis slik at alle saker skal finne sin løsning hos familievernet. I meklingsaker hvor det er kjennskap til eller begrunnet mistanke om vold, rus, psykisk lidelse og lignende, skal det basert på meklers skjønn sendes bekymringsmelding til barnevernet. I særlig alvorlige saker kan det også være ønskelig at partene bringer saken inn for domstolen, slik at saken kan behandles bredt og grundig.

I de fleste meklingsaker bør behandling i domstolen unngås. Det problematiske når en sak bringes inn til rettslige former, er at det kan ta lang tid å komme fram til en løsning. Konflikten kan eskalere og belastningen øke både for barnet og foreldrene. Det er også økonomiske kostnader involvert både for foreldrene og for samfunnet.

Utvalget mener at når en stor andel foreldre som har bragt saken inn for retten, likevel blir enige, viser det et potensial for at flere foreldre

enn i dag gjennom mekling kan få hjelp til å komme fram til en avtale.

Utvalget har mottatt noen innspill, herunder fra enkelte meklere og organisasjonen Mannsforum, om at familievernet bør gis myndighet til å gi avtaler tvangskraft. Utvalget har blant annet vurdert om mekler bør ha myndighet til å fatte (midlertidige) beslutninger når foreldrene ikke blir enige, og det er faglig gode begrunnelser for at saken bør løses uten domstolsbehandling. Utvalget forstår ønsket om å kunne løse slike vanskelige saker med tvangsmidler uten å måtte ta saken til retten. Utvalget mener imidlertid en slik økt myndighet til mekler ikke er forenlig med meklingsinstituttet; en mekler kan ikke samtidig være dommer. Å innføre myndighetsfunksjoner i meklingen vil etter utvalgets mening underminere det særegne ved mekling som metode (se boks 12.1). Utvalget vil også peke på at det er av stor verdi at familievernet i all hovedsak er et frivillig tilbud, og mener det er et mål å unngå rettsliggjøring av familievernet. Hvis mekler eventuelt får avgjørelsesmyndighet, er det en vesentlig og omfattende endring med hensyn til hvordan saker om hvor barnet skal bo og så videre, behandles. Slike spørsmål faller utenfor familievernutvalgets mandat å vurdere. Utvalget viser til at det er nedsett et eget utvalg som skal gjennomgå barneloven.

Gjennom styrking av meklingsordningen i familievernet vil flere saker som er egnet for det, kunne løses i familievernet. Utvalget anbefaler at det bør være et krav om at foreldrene har møtt til et visst antall timer for å få meklingsattest som kan brukes til å reise sak for retten. Utvalget mener flere meklingstimer i familievernet er en nøkkel til at flere konflikter mellom foreldre løses ved familievernkantorene. Utvalget foreslår og tiltak for å styrke meklingsordningen i høykonfliktsaker. Blant annet kan det å styrke barnevernspektivet i saker med særlig høy konflikt, kunne bidra til dette. Utvalget anbefaler også en vurdering av om det i større grad bør satses på utvikling og bruk av spesielt kompetente meklere/familievernkantorer i saker med særlig høyt konfliktnivå, etniske minoriteter og vold,<sup>30</sup> jf. at Særdomstolsutvalget viser til at rettsmeklingsarbeidet krever en viss mengdetrening. I høykonfliktsaker uten annen alvorlig problematikk vil det være viktig at meklere benytter en tilnærming som er egnet til å hjelpe foreldre med fastlåste konflikter

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011.

<sup>29</sup> Domstoladministrasjonen, 2016, 2019.

<sup>30</sup> Se Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011, under 6.4: Andre tiltak for å sikre god kompetanse og erfaring hos profesjonelle aktører (spesialisering mv.)

videre, og at det tas i bruk et bredt spekter av virkemidler for å hjelpe foreldrene til å komme fram til gode og sterke avtaler. Følgende fremgangsmåter kan i større grad benyttes eller vurderes:<sup>31</sup>

- La foreldrene prøve ut en avtale i en prøveperiode. En bør legge til rette for veiledning i prøvetiden, og sørge for oppfølgings- og evalueringssamtaler med familievernkontoret underveis i perioden. Utvalget understreker at dette bør være en anbefaling. En mekler kan ikke pålegge partene en avtale. Det vil stride mot meklerens rolle som nøytral tredjepart.
- Bruk av mekler med spesialkompetanse og to meklere når det er hensiktsmessig.
- Flere samtaler med barn, også i sakene der forholdet mellom foreldrene er betent.
- Det er viktig å forebygge at underliggende og uuttalte aspekter knyttet til økonomi, som husholdningsutgifter og barnebidrag, øker konfliktnivået. Å gyldiggjøre økonomi som tema kan være et viktig element i meklingsprosessen, og det kan bidra til at avtalene som inngås, blir sterkere. Selv om det ikke hører inn under meklernes oppgaver å gå inn i konkrete spørsmål knyttet til økonomi, bør meklere likevel kunne gi veiledning i bruk av nettbaserte løsninger som bidragsveilederen, samt henvisning til NAV for bistand.<sup>32</sup>

For å bidra til at konfliktsaker i forbindelse med samlivsbrudd i større grad løses ved familievernkontoret, foreslår utvalget altså at det innføres et krav om seks meklings timer ved familievernkontoret før meklingsattest i saker etter barneloven § 56 utstedes. Unntak vil være alvorlige saker der det er mistanke om vold, overgrep eller annen omsorgssvikt mot barnet, saker hvor den ene av foreldrene ikke møter til meklings, eller i andre saker der meklereens skjønn tilsier at partene står fastlåst, og at krav om ytterligere meklings ikke vil kunne bidra til at saken løses i familievernet.

For at dette skal kunne lykkes, kreves en resurstilførsel til familievernet. Det er grunn til å anta at flere saker løst i familievernet vil gi besparelser hos domstolene.

### 12.9.3.3 Saker fra domstolen til videre meklings i familievernet

I saker hvor det er begjært meklings i forbindelse med en foreldretvist, varer halvparten av meklingsene i en time, og det er i dag utfordrende for meklere/familievernkontorene å få familiene til å nyttiggjøre seg det frivillige meklingsstilbudet i den hensikt å komme fram til en avtale. I 2017 ble det avholdt 7 077 meklings saker på saksanlegg etter barneloven i familievernet og hos eksterne meklere. I disse sakene velger noen foreldre å gå videre til retten. Det finnes ikke tall for hvor mange av disse sakene som går videre til retten.

Ifølge Domstoladministrasjonens årsrapport ble det i 2014–2018 årlig behandlet mellom 2 600 og 2 700 saker etter barneloven i tingrettene, med noen variasjoner fra år til år.<sup>33</sup> Det framgår av Særdomstolsutvalgets utredning at domstolene i dag i liten grad benytter adgangen til å henvisne til meklings ved familievernkontor etter barneloven § 61 første ledd nr. 2. Familievernstatistikken viser at bare 52 saker ble sendt tilbake til familievernkontoret for videre meklings i 2017.<sup>34</sup> Særdomstolsutvalget mente at forutsetningen for at flere saker skal tilbakeføres til familievernet, er at familievernkontorene får tilstrekkelig kompetanse og bevissthet om barnets perspektiv. Særdomstolsutvalget pekte videre på at også domstolenes adgang til å henvisne en sak til meklings etter barneloven § 61 første ledd nr. 2, og familievernkontorenes tilbud om hjelp til foreldresamarbeid og terapi som supplement til domstolsbehandling, antakelig kunne utnyttes bedre i en del saker.<sup>35</sup>

Dette utvalget mener at tiltak som kan bidra til gjensidig tillit og kunnskapsoverføring mellom domstolene og familievernet, er viktig for at flere av sakene skal tilbakeføres fra domstolene til videre meklings i familievernet. Se kapittel 11.3.6, 11.4.5.5 og 17.4.3 for nærmere omtale av oppgaver som utføres i samarbeid med eller etter pålegg fra domstolene. I dag kan domstolene, gitt at taushetsplikten oppheves, få noe informasjon om meklings i familievernet; hvor mange timer meklings har pågått, om barna har vært hørt, om begge foreldrene møtte til meklings og om andre tilbud i familievernet har vært forsøkt benyttet. Slike saksopplysninger kan inngå i vurderingen om

<sup>31</sup> Se Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011, under 5.5: Forsterket bruk av familievernkontorene og øvrig hjelpeapparat i samværskonflikter – forslag til utviklingsprosjekt.

<sup>32</sup> Se Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011, under 5.2: Hvordan bør tema knyttet til økonomi trekkes inn?

<sup>33</sup> Domstoladministrasjonen, 2019. Sakene behandles først i forberedende rettsmøte. Om det ikke oppnås enighet der går saken videre til hovedforhandling. Enkelte saker går også rett til hovedforhandling.

<sup>34</sup> Kilde: SSB: 10936: Avsluttede meklings og deltakere, etter meklingsinstans og årsak.

<sup>35</sup> NOU 2017: 8. Se kapittel 15.5.

saken er egnet for videre mekling. Saken skal ikke sendes tilbake til mekling uten telefonisk forhåndsavklaring med det aktuelle familievernkontor. Det må også avklares at familievernkontorets taushetsplikt oppheves for dommeren og sakkyn-dig.<sup>36</sup> En forutsetning for økt samhandling er økt kunnskap og mer kontakt. Dermed kan økt tillit og bedre samarbeid bygges.

## 12.9.4 Eksterne rådgivere/meklere

### 12.9.4.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere om dagens system med bruk av eksterne meklere gir tilstrekkelig sikkerhet for kvaliteten i meklingen, og sikrer barns rett til å bli hørt.

Ved innføring av meklingsordningen ble behovet for eksterne meklere begrunnet med at det kunne være behov for andre meklere som et supplement til familievernet for å sikre god geografisk tilgjengelighet, rimelig ventetid og mulighet til å velge mekler ut fra livssyn, habilitet eller andre særlige grunner.

I tillegg til at ansatte ved familievernkontorer kan få godkjenning som meklere, kan også personer som tilhører enkelte andre yrkesgrupper, godkjennes.<sup>37</sup> Det gjelder prest i offentlig kirkelig stilling eller prest eller forstander i registrert trosamfunn, og fagperson tilsatt i offentlig helse- og sosialinstans eller ved pedagogisk-psykologisk tjenstekontor. Ved behov kan det gis meklingsbevilling til privatpraktiserende psykolog, psykiater eller advokat. I dag er over halvparten av de eksterne meklere selvstendige næringsdrivende, noe som kan tyde på at praksis avviker noe fra forskriften.

### 12.9.4.2 Kvalitet

I dag fastsetter lov, forskrift og rundskriv en rekke kompetansekrav til meklere. Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvar for sertifisering, opplæring og videreutdanning av meklere, se nærmere i punkt 12.5 over.

Utvalget har ikke indikasjoner på at kvaliteten blant meklere er dårlig. Utvalget mener det er viktig å beholde kompetansekravene som er satt. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å stille krav til at rådgivere/meklere må ha særskilte typer grunnutdanning. I dag kan alle ansatte i

familieverntjenesten få meklingsbevilling, uavhengig av utdanning. Slik bør det etter utvalgets mening fortsatt være. Hvis ordningen med eksterne meklere skal beholdes, bør kompetansen framheves, og ikke særskilte utdanninger eller hvor mekler er ansatt.

Utvalget har ikke grunnlag for å si om kvaliteten generelt er bedre eller dårligere blant de eksterne meklere enn blant meklere ansatt i familievernet. Det er imidlertid slik at eksterne meklere ikke alltid har mulighet til å tilby det samme som ansatte ved familievernkontor. Dette gjelder blant annet mulighetene for å inkludere barn på en god måte. Vi vet at barn i dag høres sjeldnere hos de eksterne enn blant meklere i familieverntjenesten (henholdsvis 15 prosent og 26 prosent av barn over 7 år deltok i mekling i 2018). Det er særlig vanskelig for en enkeltstående mekler å tilby mekling som møter foreldre og barns behov i høykonfliktsaker, der familievernet ofte stiller med to meklere.

Meklingsforskriften har i dag en detaljert opp-listning av hvilke utdanninger som kan gi grunnlag for meklingsbevilling, og hvor meklere må være ansatt. Utvalget antar at det i hovedsak fortsatt er de samme gruppene som vil være aktuelle for godkjenning, men mener at en slik opplisting og framheving av enkelte grupper ikke er nødvendig. Det avgjørende må være at den som skal få bevilling som rådgiver/mekler, må ha en utdanning og bakgrunn slik at vedkommende har god kompetanse og er godt orientert om relevante faglige og juridiske spørsmål, så som barne- og familiepsykologi, relevant forskning og meklingsmetodikk.

### 12.9.4.3 Geografisk tilgjengelighet

Et argument for ordningen med eksterne meklere har vært tilgjengelighet. Mer enn halvparten av dagens eksterne meklere har imidlertid tilholdssted i byer der det allerede finnes familievernkontor. I noen tilfeller kan det være at bruk av eksterne meklere gir kortere reisetid, men det kan synes som at dette hensynet ikke har vært hovedårsak til godkjenning av dagens eksterne meklere. Et avgjørende spørsmål er om familieverntjenesten med sine kontorer har en god nok tilgjengelighet uten å suppleres av eksterne meklere. En stor del av befolkningen har mindre enn to timer reisevei til familievernkontor, men ikke alle. For mange er to timer reisevei med bil forholdsvis mye, og reiseveien kan i praksis være mye mer enn to timer uten egen bil. For barn og ungdom som skal være med i meklingsprosessen,

<sup>36</sup> Domstoladministrasjonen, 2016, 2019.

<sup>37</sup> Se forskrift 18. desember 2006 nr. 1478 om mekling etter ekteskapsloven og barneloven § 4.

kan to timer reisevei eller mer være såpass mye at terskelen for deltakelse blir for høy.

Utvalget mener at god nok geografisk tilgjengelighet i utgangspunktet kan sikres gjennom flere familievernkontorer eller såkalte utekontorer. Enkelte steder kan tilgjengeligheten også sikres gjennom avtaler med eksterne meklere.

#### 12.9.4.4 Ventetid/kapasitet

I det store og hele klarer de fleste familievernkontorene å tilby mekling innen dagens krav om maksimum tre uker ventetid.

Utvalget vil påpeke at dersom eksterne meklere ikke lenger skal tilby tjenester, må familievern-tjenestens kapasitet økes noe, dersom kravet om maksimum tre uker ventetid skal kunne overholdes, og økt tid brukt på mekling ikke skal gå ut over tjenestens øvrige tilbud.

#### 12.9.4.5 Valgmulighet

Utvalget har vurdert om det bør finnes et alternativ til familievernkontoret på grunnlag av livssyn. I utgangspunktet er meklings-tjenesten i familievernet livssynsnøytral. Alle familievernkontorer, uansett eierskap, tilbyr i dag de samme tjenestene, og alle ansatte og tjenester er livssynsnøytrale.

Et spørsmål er imidlertid om personer som tilhører en viss religion, skal ha tilbud om en mekler som tilhører samme religion. Det er lite ved dagens sammensetning av det eksterne meklerkorpsset som tilsier at dette er et hensyn som er særlig vektlagt ved godkjenningen av eksterne meklere.

Meklere godkjennes på bakgrunn av sin utdanning og kompetanse. Utvalget ser ingen grunn til at foreldre skal ha mulighet til å velge rådgiver/mekler basert på hvilken livssyn de har. I rådgivning og eventuell videre mekling er det avtale om barnet som er tema. Selv om en mekler med tilknytning til et trossamfunn kanskje har større forståelse for religiøse forhold, må også rådgivere uten særskilt religiøs kompetanse forventes å kunne samtale med foreldrene om hvordan familien fremover skal håndtere forhold knyttet til religion, på samme måte som mekler må kunne samtale om andre spørsmål foreldrene tar opp. Et eksempel kan være at hvis en av foreldrene tilhører en annen religion enn kristendommen og ønsker at barnet hvert år skal være hos vedkommende under en religiøs høytid, kan dette reguleres i samværsavtalen.<sup>38</sup> Om foreldre ønsker veiledning og samtale av religiøs art, må de kontakte sitt trossamfunn.

Forskriften åpner i dag for at prest i offentlig kirkelig stilling og prest/forstander i registrert trossamfunn kan få meklingsbevilling. Utvalget understreker at det fortsatt vil være mulig for prester å få godkjenning som rådgiver/mekler, gitt at kravene til kompetanse er oppfylt. Bevillingen vil imidlertid ikke være knyttet til at vedkommende er prest i offentlig kirkelig stilling eller registrert trossamfunn.

#### 12.9.4.6 Habilitet og andre særlige grunner

Legitime grunner til å videreføre mulighet for eksterne meklere kan også være knyttet til habilitet og andre særlige grunner. På et lite sted hvor «alle kjenner alle», kan foreldre ønske å gå til en ekstern mekler de ikke kjenner. Foreldre har i dag mulighet til å velge det kontoret de ønsker, det er «fritt familievernkontorvalg». Hvis ikke avstandene er for store, kan et annet familievernkontor være et alternativ i slike tilfeller.

#### 12.9.4.7 Særlig om familier med behov for ytterligere bistand

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere hvordan man skal håndtere situasjoner der meklings-samtalene avdekker behov for ytterligere bistand til familiene.

Familieverntjenesten tilbyr i dag differensiert mekling og ulike meklingsstilbud/-forløp basert på konfliktnivå. I saker med høyt konfliktnivå får partene to meklere som følger dem gjennom en prosess som er bygd opp med flere trinn og elementer, se punkt 12.4 over. Etter meklingen kan saken fortsette som en klinisk sak, eller foreldrene kan benytte seg av andre tilbud tjenesten har, for eksempel gruppetilbud. I tillegg må familievern-tjenesten antas å ha god kjennskap til og kontakt med andre relevante tjenester.

Eksterne meklere kan vanskelig gi det samme meklingsstilbudet som familievern-tjenesten kan, i høykonfliktsaker der tjenesten oftest bruker to meklere, tilby minikurs og så videre. Dette er i seg selv et argument for å begrense bruken av eksterne meklere. Utvalget mener at dersom ordningen med eksterne meklere videreføres, bør ikke de eksterne ha alle typer meklings-saker. Høykonfliktsaker bør behandles i familievern-tjenesten.

<sup>38</sup> Barns rett til selv å melde seg inn i eller ut av trossamfunn er et annet spørsmål. Dette er blant annet regulert i barneloven § 32.



I tillegg er det slik at eksterne heller ikke kan gi det øvrige tilbudet familievernnet har, men må henvise familien til et familievernkontor. Utvalget ser at det kan være utfordringer knyttet til håndtering av saker hos eksterne meklere som avdekker behov for ytterligere bistand til familien. Disse utfordringene vil bli mindre dersom flere meklings skjer i familievern tjenesten.

#### 12.9.4.8 Utvalgets konklusjon om eksterne meklere

Utvalget mener at selv om kvaliteten på den enkelte mekler kan være like god utenfor som i familievernnet, sikres kvaliteten på meklingsstilbudet best gjennom den opplæring og fagutvikling som foregår i tjenesten. Dessuten har familievernkontorene noen muligheter som enkeltstående eksterne meklere ikke har, for eksempel mulighet for å tilby to meklere i konfliktfylte saker. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være behov for å rekruttere rådgivere/meklere utenfor familievern tjenesten. Utvalget legger til grunn at dette først og fremst vil være aktuelt for å sikre en geografisk tilgjengelighet som det er lite hensiktsmessig at familievern tjenesten selv dekker, for eksempel der det ikke er aktuelt med utekontor. Dessuten kan det i enkelte tilfeller være behov for mekler som snakker samisk eller andre språk.

#### 12.9.5 Ansvar for ordningen

I dag er det Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) som har ansvaret for at det finnes et kvalifisert meklingsapparat, og at det er dimensjonert slik at det dekker behovet. Det er også Bufetat som utsteder meklingsbevilling etter reglene i forskrift om meklings etter ekteskapsloven og barneloven. Etaten står også for opplæring av meklere.

Utvalget finner ikke grunn til å vurdere overføring av ansvaret til en annen etat.

#### 12.9.6 Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at gode grunner taler for at alle foreldre som skiller lag, må møte til en foreldresamtale hos familievernnet. Det vil sikre at alle får god informasjon og et godt grunnlag for å fortsette foreldresamarbeidet etter samlivsbruddet.

Foreldre som ikke er enige, bør få tilbud om meklings.

Det er et mål at foreldrene selv skal komme fram til en løsning, slik at de slipper å reise sak for retten. Utvalget anbefaler derfor at før foreldre kan reise sak om foreldreansvar, samvær eller bosted for retten, må de ha møtt til meklings i seks timer. Dette gjelder ikke i saker som mekler mener er uegnet for meklings.

Meklingsforskriften angir i dag hvilke utdanninger som kan gi grunnlag for meklingsbevilling, og hvor meklere må være ansatt. Utvalget antar at det i hovedsak fortsatt er de samme gruppene som vil være aktuelle for godkjenning, men mener at en slik opplisting og framheving av enkelte grupper ikke er nødvendig. Det avgjørende må være at den som skal få bevilling som rådgiver/mekler, må ha en utdanning og bakgrunn som gjør at vedkommende har god kompetanse og er godt orientert om relevante faglige og juridiske spørsmål, så som barne- og familiepsykologi, relevant forskning og meklingsmetodikk.

Utvalget mener at det i enkelte tilfeller kan være behov for å rekruttere rådgivere/meklere utenfor familievern tjenesten. Utvalget legger til grunn at dette først og fremst vil være aktuelt for å sikre en geografisk tilgjengelighet som det er lite hensiktsmessig at familievern tjenesten selv dekker.

*Utvalget har følgende forslag:*

- Alle foreldre som skiller lag, må møte til foreldresamtale i familievernnet.
- Foreldrene får tilbud om oppfølging gjennom meklings.
- Foreldre som ønsker å gå til retten i foreldretvistsak, må møte til seks timer meklings. Det gjøres unntak for saker som mekler vurderer som uegnet for meklings.
- Bruk av eksterne meklere begrenses til de tilfeller hvor eksterne meklere er nødvendig av hensyn til geografisk tilgjengelighet.
- Barn gis en rett til å møte terapeut og/eller mekler uavhengig av foreldrenes samtykke.

Utvalget mener dette er endringer som vil sikre fortsatt høy kvalitet i meklingsarbeidet, og bidra til at tilbudet til familier ved samlivsbrudd blir bedre tilpasset den enkelte families utfordringer.

## Kapittel 13

# En familieverntjeneste med et likeverdig tilbud

### 13.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å komme med anbefalinger for hvordan familieverntjenesten kan gi et mest mulig likeverdig tilbud. I dette kapitlet beskrives hva det innebærer at et tilbud er likeverdig, hvordan et likeverdig tilbud kan utformes og i hvor stor grad familieverntjenestens tilbud er likeverdig i dag. Utvalget ser på om tilbudet i familievernet er likeverdig for ulike grupper i befolkningen og om kvaliteten på tilbudet og tilgjengeligheten er god. På de områder hvor tjenesten i enda større grad enn i dag kan bli en likeverdig tjeneste, foreslår utvalget tiltak.

### 13.2 En likeverdig tjeneste – hva er det og hvordan oppnå det?

Utvalget legger til grunn en definisjon av likeverdig tjeneste som tilsier at tjenestene er av god kvalitet, at tjenesten skal være geografisk tilgjengelig i hele landet, at det er god kapasitet, samt at tilbudet er kjent, oppleves relevant og er like godt tilrettelagt for ulike grupper.

Vurderinger rundt dagens tilgjengelighet og kapasitet følger i neste kapittel. Spørsmålene som drøftes i dette kapitlet, er om tilbudet er godt tilrettelagt for den enkelte og for ulike grupper.

#### 13.2.1 Likeverdighet

Begrepet likeverdige tjenester har de senere årene blitt en rettesnor for offentlige tjenester.<sup>1</sup> Ifølge Inkluderingsutvalgets utredning, NOU 2011: 14, innebærer likeverdige tjenester lik tilgjengelighet og like bra kvalitet for alle:

Det skal være et likeverdig offentlig tjenestetilbud til alle innbyggerne i landet. Det betyr at alle skal ha lik tilgang til gode offentlige tjenester og institusjoner, kvaliteten på tjenestene

skal være like bra for alle og sluttresultatet skal være like godt for alle.

I NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling* er det innbakt i målsettingen om likeverdige tjenester at det må tas hensyn til at borgere har ulike ståsted, ønsker og behov, og at tjenestene må legges til rette for å kompensere for slike forskjeller. Et likeverdig offentlig tjenestetilbud innebærer at det offentlige tjenesteapparatet skal gi et reelt likeverdig tilbud til alle, uavhengig av hvilken bakgrunn de har. Dette betyr:

- For det første skal tjenestene være like gode for alle brukere. Like god kvalitet på en tjeneste krever at den ansatte ser og forstår hver enkelt brukers individuelle behov i forhold til tjenesten som ytes.
- For det andre skal det være like god tilgang til tjenestene for alle brukere. Dette innebærer at brukeren kjenner til hva tjenesten går ut på, og hva den har å tilby, hvor tjenesten er å finne, hvordan den skal brukes og hva som kreves for å kunne benytte den.
- For det tredje betyr likeverdige tjenester at det skal være resultatlikhet for alle brukere. Likebehandling er ikke det samme som likeverdig behandling, da likebehandling av ulike mennesker sjelden gir likt resultat.

Likeverdsbegrepet knytter an til hele velferdsstatens tjenesteproduksjon – på alle nivå og i samtlige sektorer og omfatter både tjenestens innhold, kvalitet og tilgjengelighet. I en rapport om familieverntjenesten i vestlandsregionen understrekes det at likeverd må forstås bredt:

På den ene siden kan man tenke seg at likeverd handler om at alle deler av befolkningen skal ha lik tilgang til familievernet, på den annen side kan likeverd dreie seg om likebehandling i selve møtet med tjenesten; likeverd kan knyttes til familievernets anvendelse av kompetanse, eller til tersklene som befolkningen opplever i forhold til å kontakte familievernet. Like-

<sup>1</sup> NOU 2012: 15, kapittel 15.3.

verd handler dermed både om praktiske og funksjonelle aspekter, om kvalitative og faglige aspekter, og om sosiale og samfunnsmessige hensyn.<sup>2</sup>

Å tilrettelegge for et likeverdig tjenestetilbud forutsetter en bevissthet om forhold som kan skape ulikhet. Dette kan være alt fra ulike geografiske forhold til kjennetegn ved de som yter, og de som mottar tjenestene. For innbyggerne i Finnmark vil for eksempel store geografiske avstander gjøre tilgjengeligheten til familieverntjenesten dårligere enn for dem som bor i befolkningstette områder. For å oppnå målsettingen om lik tilgjengelighet, vil det være behov for særskilt tilrettelegging som kan kompensere for de store avstandene. Det kan for eksempel bety at familieverntjenesten etablerer utekontorer, at en tjeneste har egne dager der de gir tilbud lokalt, eller det kan bety at samtaler foretas via Skype, eller andre ordninger som bidrar til å øke tilgjengeligheten. I disse områdene vil også kjennskap til samisk kultur, levesett og familietradisjoner ha betydning for kvaliteten på tjenestene. Kultursensitivitet er her et sentralt begrep.

### 13.2.2 Kultursensitiv praksis

Alle mellommenneskelige møter innebærer et møte mellom ulike kulturelle forståelser, verdier og preferanser. Dette gjelder også møter mellom terapeuter og brukere. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet beskriver på sin hjemmeside kultursensitiv praksis på følgende måte:

Kultursensitiv praksis innebærer å forsøke å forstå klientene ut fra deres egne premisser, uten å bruke sin egen virkelighetsoppfatning som målestokk. Da er det nødvendig å være bevisst på hvordan man selv forstår virkeligheten, hvilke verdier man bygge[r] sin praksis på og hva slags kommunikasjonsstil man foretrekker. Terapeutene må være bevisst på at minoriteter kan ha en svært annerledes virkelighetsforståelse, og ha helt andre preferanser enn dem selv. Dette kan gjelde både religiøse, etniske og andre minoriteter.<sup>3</sup>

I forlengelsen av dette understrekes det at kunnskapen man har om kulturelle uttrykksformer og verdier, alltid må ses på som en hypotese, og ikke

en sannhet om familien. Terapeutene må ha kompetanse til å anvende denne forståelsen fra hypoteser på gruppenivå og inn i de konkrete møtene med enkeltmennesker.

Ansatte med minoritetsspråklig bakgrunn vil her kunne spille en nøkkelrolle, samtidig som det er viktig å legge til rette for bruk av kvalifiserte tolker. Mange familievernkontorer har gode systemer både for å bestille tolk og gjennomføre samtaler ved hjelp av tolk. Bruk av telefontolk eller tolking via Skype har blitt mer og mer vanlig, noe som bidrar til å fjerne geografiske barrierer, og også gjør det lettere å få tak i kvalifiserte tolker. Dette bidrar til å gi mer likeverdige tjenester. Samtidig er det fortsatt en utfordring at tolkede samtaler tar mer tid og ofte vil kreve mer forberedelser enn andre samtaler. Det er derfor viktig å sette av mer tid til slike samtaler, eventuelt også bidra med annen tilrettelegging slik at tjenesten blir mest mulig likeverdig.

Mangfoldet i befolkningen stiller krav til både familieverntjenesten og tjenesteapparatet for øvrig. Familievernkontorene i hele landet understreker behovet for å videreutvikle sin flerkulturelle kompetanse. Det trengs mer kunnskap og en økt bevissthet om de særskilte behovene ulike grupper har i møte med familieverntjenesten. Målet for de tjenestene som skal formildes, vil være det samme, men veien fram må tilpasses den enkelte families behov og forutsetninger. Det er her viktig å understreke at mangfoldet ikke bare handler om språklige, kulturelle og religiøse forskjeller, men at det også er andre forskjellsmarkører. Familieverntjenesten skal gi et likeverdig tilbud til barn og voksne som lever innenfor ulike familiestrukturer, de må forholde seg til familier med ulik sosioøkonomisk bakgrunn, familier der ulike familiemedlemmer har funksjonshemninger eller kronisk sykdom og så videre. Forskningen peker på at slike forskjeller kan skape samhandlingsutfordringer.<sup>4</sup> Utfordringene kan skyldes ulikheter i levekår, språkproblemer eller kulturforskjeller, eller det kan være utfordringer på et systemnivå. Samhandlingsproblemer kan også skyldes tjenesteapparatets forestillinger om minoritetsbefolkningens eller andre gruppers annerledeshet – en annerledeshet som kanskje ikke er der.

Mangel på kunnskap kan føre til forenklete forestillinger. Forenklingen kan enten gå ut på at man ikke ser de spesielle utfordringene, eller motsatt – at man bare ser det som er forskjellig. For-

<sup>2</sup> Hope, Loga & Neby, 2009.

<sup>3</sup> [https://www.buudir.no/barnevernsforeldre/Familievernets\\_oppfolging/Temaer\\_og\\_tilnarminger/Kultursensitiv/](https://www.buudir.no/barnevernsforeldre/Familievernets_oppfolging/Temaer_og_tilnarminger/Kultursensitiv/)

<sup>4</sup> Se blant annet Jávo, 2010. Berg, 2011 og 2018. Saus, 2019. Berg, Paulsen, Midjo, Haugen, Garvik og Tøssebro, 2017.

enklingene kan dessuten føre til at minoriteter framstilles som en homogen gruppe, hvor man ikke tar hensyn til bakgrunn, botid i Norge og lignende. Litt forenklet handler dette om at det både kan bli for mye og for lite kulturfokus. I stedet for å tenke at enkeltindivider og familier representerer bestemte grupper, må de møtes som individer. Likeverdig tjenesteyting innebærer å møte hver enkelt familie og hvert enkelt familiemedlem ut fra en slik forståelse. Et individtilpasset tilbud må ha en faglig basis, men lar seg vanskelig praktisere ved hjelp av standardiserte metoder og manualer. Likeverdig tjenesteyting innebærer en faglig praksis som hviler på et faglig og verdimesig grunnlag. Det handler derfor mer om et *perspektiv* enn om et sett med kjøreregler.

### 13.2.3 Likeverdige tjenester = tilpasset tjenestetilbud

Likestillings- og diskrimineringsombudet understreker at likeverdige tjenester forutsetter aktiv tilrettelegging og hensyn til at folk har ulike behov:

Likeverdige tjenester tar hensyn til at folk er forskjellig. Likeverdige tjenester handler ikke om å behandle alle likt, men om å ta hensyn til at folk er ulike, tilpasse tilbudet etter folks behov.

Det er lovpålagt å gi likeverdige tjenester (...) Likeverdige tjenester til alle betyr ikke like tjenester til alle. Det betyr tilrettelagte tjenester for den enkelte og for ulike grupper.

Likestillings- og diskrimineringsombudet peker på at kravet om likeverdige tjenester er forankret i norsk lovverk: menneskerettighetstraktater (vedtatt av Stortinget som norsk rett i menneskerettighetsloven), likestilling- og diskrimineringsloven,<sup>5</sup> forvaltningsloven, annen særlovgivning, politiske styringsdokumenter og aktivitetsplikten for offentlige myndigheter. Likestilling- og diskrimineringsloven forbyr både direkte og indirekte diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion og funksjonsevne i tjenesteyting. Direkte diskriminering oppstår når noen som følge av et eller flere av kjennetegnene ovenfor, stilles dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, uten saklig grunn. Det kan beskrives som ulik behandling av

like tilfeller. Indirekte diskriminering oppstår når tilsynelatende nøytrale regelverk i praksis medfører at enkelte grupper stilles dårligere enn andre. Det kan beskrives som lik behandling av ulike tilfeller.<sup>6</sup>

Likestillingsutvalget peker på at likeverdige tjenester langt på vei kan utledes av den såkalte aktivitetsplikten, altså den gjeldende plikt for offentlige myndigheter til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling.<sup>7</sup> Aktivitetsplikten er blant annet knyttet til å fremme likestilling uavhengig av kjønn, alder, etnisitet, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, livssyn, religion og funksjonsnedsettelse, og å hindre diskriminering på disse grunnlagene. Offentlige myndigheter har ifølge aktivitetsplikten ansvar for å hindre både direkte og indirekte diskriminering. Det følger både av forbudet mot indirekte diskriminering og av likebehandlingsprinsippet for offentlig forvaltning en plikt til å sørge for at det ytes likeverdige tjenester.<sup>8</sup>

Inkluderingsutvalget legger stor vekt på likeverdige offentlige tjenester i NOU 2011: 14.<sup>9</sup> Offentlige tjenester skal dekke alle innbyggers behov og være tilpasset en mangfoldig befolkning. Utvalget konstaterer at kompetansen hos ansatte og ledere må styrkes for å kunne imøtekomme en mangfoldig brukergruppe på en god måte. Videre må offentlige instanser vite om informasjonen om tjenestene når ut til alle deler av befolkningen, og vurdere om den gis på en hensiktsmessig måte. Det må vurderes hvilken effekt tiltakene har. Dersom formålet med tjenesten ikke oppnås, må innholdet i tjenesten endres. Det er viktig å skape tillit.

Likeverdige offentlige tjenester vil kunne bidra til at rettssikkerheten for innvandrerbefolkningen blir bedre ivaretatt enn i dag.<sup>10</sup>

Noen aktuelle tiltak som nevnes av Inkluderingsutvalget, er:

- Tilpasset informasjon om tjenestene til ulike brukergrupper eller målgrupper. Informasjon må gjøres tilgjengelig på flere språk og spres bredt.
- Fleksibilitet, samarbeid og samordning i tjenesteapparatet.
- Styrking av ansattes flerkulturelle kompetanse.

<sup>5</sup> Ny likestillings- og diskrimineringslov trådte i kraft 1. januar 2018. Den erstatter likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering, som nå er opphevet.

<sup>6</sup> <http://www.ldo.no/forebygg/offentlige-tjenester/som-tjenesteyter/>

<sup>7</sup> NOU 2012: 15, kapittel 15.3.

<sup>8</sup> Ibid. Likestillings- og diskrimineringsloven.

<sup>9</sup> NOU 2011: 14.

<sup>10</sup> Ibid.

- Sikre god kommunikasjon og bruke kvalifisert tolk ved behov.
- Styrking av tolkeutdanningen.
- Ansette koordinatorene som kan bidra til å samordne tiltak og vise vei i det offentlige tjenesteapparatet.
- Brukerundersøkelser som tilpasses ulike målgrupper og omfatter alle brukergrupper, og god og effektiv oppfølging av undersøkelsene.
- Økt kunnskap om innvandreres tilgang til og bruk av offentlige tjenester.

### 13.3 Kvalitet og likeverdighet i familievernet

Etter denne gjennomgangen av hva et likeverdig tilbud innebærer og hvordan et likeverdig tilbud bør utformes, vil utvalget se på dagens tjeneste og vurdere om dagens tilbud er likeverdig, og hvordan tjenesten i enda større grad enn i dag kan gi et likeverdig tilbud.

En likeverdig tjeneste har tjenester av god kvalitet for alle. Blant familievernets brukere og ansatte oppleves kvaliteten i tjenesten generelt sett som høy.

#### 13.3.1 Brukere og ansatte opplever høy kvalitet

Resultatene fra Sentios brukerundersøkelse<sup>11</sup> viste høy tilfredshet med familievernkontoret. Ni av ti var svært eller ganske godt fornøyd med tjenesten, og like mange ville anbefale andre å benytte tjenester ved familievernkontoret. Brukerne ga gjennomgående positive vurderinger av hjelpen de hadde fått ved familievernkontoret. Det var en tendens til at de med høyere utdanning var mer fornøyd med hjelpen de hadde fått. Også personer med innvandrerbakgrunn hadde høyere grad av tilfredshet. Ni av ti opplevde i stor grad at rådene og veiledningen var tilpasset deres og familiens behov. Omtrent syv av ti mente at samtalen(e) i stor grad hadde hjulpet dem til å forstå partner / tidligere partner og barnets/barnas behov bedre. I overkant av seks av ti svarte at samtalen(e) i stor grad hadde bidratt til at familien hadde fått det bedre. Det var få som ga direkte negative vurderinger av hjelpen de hadde mottatt. Omtrent en av ti mente at samtalen(e) i liten grad hadde bidratt til at familien hadde fått det bedre. Vurderingen av hjelpen de hadde fått, hang i stor grad sammen med hvilket tilbud de hadde benyt-

tet. De som hadde vært til parterapi, oppga at de hadde fått hjelp til å forstå sin partner bedre, mens de som hadde benyttet familierapi, opplevde at dette hadde bidratt til at de forsto barnets/barnas behov bedre. Brukerne som hadde vært til mekling, ga gjennomgående lavere skår – her var det bare seks av ti av de som oppsøkte familievernkontoret, som opplevde at hjelpen de fikk, dempet konflikten; de øvrige svarte «vet ikke» (25 prosent), at konflikten økte (3 prosent), eller at hjelpen var uten betydning for konflikten (11 prosent).

Også vurderinger av terapeuten/mekleren var svært positive. Over 90 prosent opplevde i ganske eller svært stor grad at terapeuten/mekleren var imøtekommende, nøytral og upartisk, samt at han/hun tok spørsmål og bekymringer på alvor, og la til rette for at man skulle kunne ta opp vanskelige tema. Brukerne hadde også gjennomgående høy tillit til terapeuten/mekleren. I de positive tilbakemeldingene til samtalen ble det vist til dyktige terapeuter/meklere, mens negative tilbakemeldinger var at mekleren var partisk og oftest i favør av mor, og at mekleren ble for utydelig, eller lot en part i et par overkjøre den andre.

Både barn og voksne ga uttrykk for at de opplevde god kvalitet på familievernets tjenester i brukerundersøkelsen. Ni av ti barn opplevde samtalen de hadde hatt, som positiv, og nesten 80 prosent av barna ga opplevelsen et stort smilefjes. Ni av ti barn ga et lite eller stort smilefjes til «hvordan det var å snakke med den som jobber her», og like mange syntes de fikk god hjelp eller råd av terapeuten. Barna opplevde i stor grad at den de snakket med, lyttet til det de hadde å si, og at det ble snakket nok om det som var viktig for dem. Henholdsvis 96 og 89 prosent av barna svarte «ja» på disse spørsmålene. 81 prosent trodde at den som jobbet der, forsto hvordan de hadde det, og 80 prosent svarte at de ville komme igjen en annen gang dersom de trengte det. 74 prosent av barna trodde at samtalen ville hjelpe dem og familien, mens 22 prosent var usikre på dette. 71 prosent sa at det var viktig for dem å være med på familievernkontoret. Når det gjelder informasjon på forhånd om hva som skulle skje på familievernkontoret, opplevde 66 prosent at de fikk nok informasjon, men det var også en del (17 prosent) som ikke opplevde dette. Resultatene viste at flere jenter enn gutter ville si til andre barn/ungdom at det er fint å delta i samtaler på familievernkontoret (74 mot 64 prosent). Gjennomgående opplevde brukerne, både barn og voksne, kvaliteten i tjenesten som høy.

<sup>11</sup> Sentio Research Norge, 2018.

I NTNU Samfunnsforsknings undersøkelse av ansattes vurderinger av kvaliteten i familievernnet, framkommer det at de ansatte vurderer kvaliteten i tjenestene ved sitt familievernkontor som god.<sup>12</sup> Det påpekes imidlertid at hvis det satses mer på familievernnet, og det medfører økt arbeidsmengde og flere arbeidsoppgaver i familievern tjenesten, må det følge med ressurser som står i forhold til den økte arbeidsbelastningen. Dette er viktig for at kvaliteten i tjenestene skal kunne opprettholdes som før. Det understrekes at det først og fremst må være kapasitet nok til at familievernnet kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver på en best mulig måte, og at tilleggsoppgaver og andre pålagte krav og forventninger til tjenesten så må vurderes ut fra kapasitet og ressurser.<sup>13</sup>

I tillegg til disse generelle vurderingene av kvaliteten på dagens tilbud fra brukere og ansatte, vil utvalget se på hvordan familievernnet oppleves og brukes av enkelte grupper.

Familieverntjenesten er et gratis lavterskeltilbud uten krav til henvisning, der brukeren selv kan ta direkte kontakt med tjenesten. Brukerne av tjenesten blir dermed de som kjenner til tjenesten, og selv tar kontakt for klinisk tilbud eller for mekling.<sup>14</sup>

Det finnes noe informasjon om hvem det er som bruker familieverntjenesten i dag. Det føres ikke statistikk over kulturell bakgrunn eller inntektsnivå, men det finnes noe informasjon om brukerne. Det gjelder alder, kjønn, om primærbrukeren er barn eller voksen, og om det er par eller enkeltpersoner som er bruker, samt arbeidstilknutting.

### 13.3.2 Alder og kjønn

Av de som benyttet det kliniske tilbudet i 2017, registrert etter primærklientens<sup>15</sup> alder, var 90 prosent i aldersgruppen 25–54 år. Statistikken viser at barn, unge og eldre bruker familievernnet i mindre grad enn andre. Utvalget vil se særskilt på

gruppen barn og unge som målgruppe, og hvordan tjenesten i enda større grad enn i dag kan tilby tjenester til barn og unge, se kapittel 18 Barn og unge i familievernnet.

Tabellen nedenfor viser antall kliniske saker i 2017 etter alder og kjønn.<sup>16</sup> Kvinner oppsøker tjenesten i større grad enn menn. Det gjelder særlig de kliniske tjenestene, men også i meklingssakene er det oftere kvinner enn menn som bestiller time. Denne forskjellen kan ha mange mulige forklaringer, både trekk hos brukerne, og trekk ved tjenestene. Det kan være mulige forklaringer knyttet til kjønnsforskjeller, og det kan ha med samfunnsmessige forhold å gjøre. Uansett mener utvalget det er viktig at de enkelte terapeuter og meklere i stedet for å tenke at enkeltindivider representerer et kjønn, møter den enkelte som individer. Likeverdig tjenesteyting innebærer å møte hver enkelt familie og hvert enkelt familie-medlem ut fra en slik forståelse.

Den klare empiriske forskjellen i antall brukere, kombinert med det faktum at det er flere kvinner enn menn blant de ansatte i familievernnet,<sup>17</sup> gir imidlertid grunn til å spørre seg om familievernnet oppleves som mindre relevant for menn enn for kvinner. Ifølge organisasjonen Mannsforum viser en spørreundersøkelse de har utført blant sine medlemmer, at mange menn opplever en sterk kvinnekultur på familievernkontorene og i behandlingen.<sup>18</sup> Det er lite forskning på kjønnsfaktoren i familievernnet, men det er noe forskning fra Norge og internasjonalt om betydning av kjønn i mekling. Det er påvist få signifikante forskjeller knyttet til kjønn, men der de finnes, synes kvinner å vurdere både mekler og meklingen mer positivt enn menn gjør. Dette kan antyde at meklere og meklingen har en tendens til å forstå, støtte og favorisere kvinner, og at mennene føler seg mindre vel i situasjonen fordi de oppfatter familievernnet som en tradisjonell kvinnearena. Mødre og fedre møter ofte til mekling med ulike interesser, samtidig som resultatet av meklingen ofte er svært ulikt for mor og for far, ved at mor oftere får daglig omsorg, mens far får samværsrett, enn motsatt. Det kan derfor også tenkes at menns kritiske vurdering av meklingen har

<sup>12</sup> Molden et al., 2019.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Brukere som oppsøker tjenesten på grunn av meklingstilbudet, er alle ektefeller og samboere med felles barn under 16 år, som må møte til en times obligatorisk mekling ved separasjon eller samlivsbrudd. Også foreldre som ønsker å reise sak om foreldreansvar, bosted eller samvær må først møte til mekling. (Barnelovens § 51, foreldretvistsaker.) Familievernnet gjennomfører også meklingssaker som er tilbakesendt fra retten (Barneloven § 61 første ledd nr. 2, tilbake til familievernkontoret for videre mekling.)

<sup>15</sup> Personen som henvender seg først til kontoret registreres som primærklient/hovedklient. SSB. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/flere-soker-hjelp-for-a-styrke-parforholdet>

<sup>16</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). *10600: Saker i familievernnet, etter hovedklientens kjønn, alder, samlivsstatus og arbeidstilknutting (F) 2013–2017* [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10600>

<sup>17</sup> Statistisk sentralbyrå. (2019). *10743: Avtalte årsverk i familievernnet, etter familievernsregion, yrke og kjønn 2013–2017* [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10743>

<sup>18</sup> Innspill fra Mannsforum til utvalget september 2019.

Tabell 13.1 Antall registrerte kliniske saker i 2017 etter alder og kjønn. 2017

Alder	Antall	I prosent	Kvinner	Menn
Under 25 år	1 877	4,9	75	25
25–34 år	10 561	27,4	73	27
35–44 år	16 007	41,6	67	33
45–54 år	8 215	21,3	59	41
55 år eller eldre	1 844	4,8	55	45
Alle aldre	38 504	100,0	67	33

Kilde: Statistisk sentralbyrå. (2019). *10600: Saker i familievernet, etter hovedklientens kjønn, alder, samlivsstatus og arbeidstilknytning (F) 2013–2017* [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10600>.

sammenheng med en eventuell opplevelse av tap.<sup>19</sup>

Fedre tilbringer stadig mer tid med sine barn. I løpet av de to siste tiårene har foreldre som bor hver for seg, i økende grad delt bosted for sine barn. Andelen med en ordning der barnet bor fast hos mor, har gått ned, mens andelen der barnet bor fast hos far, har holdt seg stabilt lav. Far tar også større del i omsorgen etter samlivsbrudd, og «lik deling» etter brudd betraktes som mer selv-sagt enn tidligere.<sup>20</sup> Fedre, og særlig småbarns-fedre, har endret sitt tidsmønster slik at de bruker færre timer til yrkesarbeid nå enn ved årtusenskiftet, og vier langt mer tid til omsorg for barn og oppgaver hjemme.<sup>21</sup>

Denne utviklingen kan gjøre at familievernet gradvis vil oppleves som mer relevant for menn, eller at familievernet i større grad ser behovet for å legge tilbudet enda bedre til rette for menn. Rekruttering av flere mannlige ansatte kan muligens gjøre at flere menn opplever tjenesten som relevant for seg, men dette er på ingen måte sikkert. Mange menn kan også foretrekke å snakke med kvinnelige ansatte framfor mannlige. Det er uansett et empirisk faktum at færre menn enn kvinner henvender seg til tjenesten, og det er en utfordring som tjenesten bør være klar over.<sup>22</sup>

### 13.3.3 Sivilstatus og yrkesbakgrunn

Det er i stor grad par som oppsøker familieverntjenesten for å styrke parforholdet eller foreldreskapet. Av de som oppsøker familievernets kli-

niske tilbud, er andelen som ikke lever i samliv, den største gruppen (37 prosent), etterfulgt av gifte (34 prosent) og samboende (29 prosent), jf. tabell 13.2. Tabellen gir også en oversikt over antall saker i familievernet etter arbeidstilknytning i 2017. Andelen enslige som arbeider heldig er mindre enn for gifte, samboere og særlig blant menn. En relativt større andel enslige mottar stønad fra NAV eller er under utdanning. Siden 2000-tallet har det vært en økning i antallet store barn som bor med enslig mor eller enslig far. Av barn som bor med enslig forsørger, er det mest vanlig at store barn (6–17 år) bor hos en enslig forelder. Utvalget vil peke på at både enslige foreldre og barn og unge er grupper av enkeltpersoner som bruker familievernet, og som familievernet bør legge godt til rette for at møtes på en god måte.

### 13.3.4 Familier med LHBTIQ-personer

Familieverntjenesten skal gi et likeverdig tilbud til barn og voksne som lever innenfor ulike familiestrukturer, herunder LHBTIQ-personer.<sup>23</sup> I de senere årene har det blitt stadig vanligere at likekjønnede par, og spesielt lesbiske par, har barn, og det har vært en økning i antallet barn som lever med to likekjønnede gifte foreldre.

Uni Rokkansenteret utarbeidet i 2010, på oppdrag fra Bufdir, en kartlegging av familievernets og barnevernets tjenestetilbud til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.<sup>24</sup> Kartleggingen ga innsikt i tilbudet til LHBT-personer innenfor familievernet og barnevernet. I tillegg gikk senteret

<sup>19</sup> Ådnanes et al., 2011.

<sup>20</sup> Westphal et al., 2014.

<sup>21</sup> Kitterød, 2012.

<sup>22</sup> Se også innspill fra Stiftelsen Betanien 28. februar 2019, digitalt vedlegg til utredningen på regjeringen.no.

<sup>23</sup> Lesbiske, homofile, bifile, trans-, interkjønn- og queer-personer. For begrepsavklaringer mv., se [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/lhbtqi/Hvor\\_mange/#heading26417](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/lhbtqi/Hvor_mange/#heading26417)

<sup>24</sup> Hope & Neby, 2010.

Tabell 13.2 Antall kliniske saker i familievernet etter primærklientens kjønn, samlivsstatus og arbeidstilknytning. 2017

Type sak	Gift/registrert partner	Samboer	Lever ikke i samliv	Totalt
Saker – begge kjønn	13 108	11 176	14 788	38 504
(i prosent av alle saker)	34	29	37	100
Herav saker menn	4 453	3 788	4 723	12 771
(i prosent av alle saker)	34	34	32	33
Herav saker kvinner	25 733	86 55	7 388	10 065
(i prosent av alle saker)	66	66	68	67
Arbeidstilknytning menn:				
Yrkesaktiv heltid (ansatt eller selvstendig)	87	87	77	83
Yrkesaktiv deltid	3	3	4	3
Arbeidssøker	1	2	3	2
Under utdanning	1	2	6	3
Foreldrepermisjon	0	1	0	0
Annen inntekt fra NAV	7	5	9	7
Uten inntekt	0	0	1	1
Arbeidstilknytning kvinner:				
Yrkesaktiv heltid (ansatt eller selvstendig)	68	62	60	63
Yrkesaktiv deltid	13	13	12	13
Arbeidssøker	2	2	2	2
Under utdanning	2	4	9	6
Foreldrepermisjon	4	10	3	5
Annen inntekt fra NAV	9	9	12	10
Uten inntekt	1	1	1	1

Kilde: Statistisk sentralbyrå. (2019). 10600: Saker i familievernet, etter hovedklientens kjønn, alder, samlivsstatus og arbeidstilknytning (F) 2013–2017 [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10600>

gjennom tjenestetilbudets organisering og innhold, med tanke på i hvilken grad de ansatte i familie- og barnevernet opplevde å imøtekomme LHBT-personers ulike utfordringer og behov. Kartleggingen av tjenestetilbudet til LHBT-personer i Bufetat synliggjorde flere sentrale aspekter: For det første er familie- og barnevernets tjenester i hovedsak universelt innrettet, i den forstand at tjenestene er definert slik at de skal kunne tilpasses et variert sett av brukere og klienter, uavhengig av karakteristika ved den enkelte klient – for eksempel om klienten er lesbisk, homofil, bifil eller transperson. For det andre er Bufetat gjennom politisk styring og normative signaler

som antyder at man overfor enkelte grupper av klienter – som LHBT-personer – skal treffe tiltak som sikrer at tjenestetilbudet blir mest mulig likeverdig. For det tredje vil spesialisering eller tilpassing av tjenestetilbudet til spesielle grupper bryte med en universell tilnærming til tjenesteproduksjonen slik denne er etablert gjennom det formelle lovgrunnlaget for Bufetats tjenester. Det betyr at det for det fjerde i hovedsak er opp til den enkelte ansatte å tilpasse vedtak, tiltak eller terapeutisk tilnærming til det behovet som klienten har, enten det er en LHBT-person eller ikke. Videre kan det for det femte tenkes et skille mellom Bufetats ulike tjenestetyper, i hovedsak mel-



lom barnevernet og familievernet – men også mellom tjenestetyper innenfor disse. Kartleggingen inneholdt en rekke forslag til ulike tiltak som Bufetat kunne gjennomføre for å styrke tjenestetilbudet til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.

Kartleggingen i 2010 viste at tilbudet som ytes til LHBT-personer i begrenset grad er formelt dokumenterbart. Det er derfor vanskelig å finne holdepunkter for om Bufetats mer standardiserte tjenester er spesielt tilpasset til LHBT-personer. Det betyr ikke at man i barnevernet og familievernet er uoppmerksomme på LHBT-problematikk: Kompetanshevedende tiltak er gjennomført i familievernet, og mange av de ansatte har reflekterte holdninger til LHBT-tematikk, selv om de har begrenset erfaring med slike saker. Samtidig viste undersøkelsen at de ansatte i barnevernet og familievernet var noe delt i synet på om det er behov for mer kompetanse på dette området: Mange påpekte at de har et generelt behov for kompetanse på området, men vel så mange mente at den faglige kompetansen de allerede har, lett lar seg tilpasse situasjoner der LHBT-personer er en del av bildet. Mange pekte også på at de bare sjelden eller unntaksvis møter slik problematikk – dette gjelder både barnevernet og familievernet.<sup>25</sup>

Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LLH) mente det kan være grunn til å anta at mange LHBT-personer vegrer seg for å ta kontakt med det offentlige, i frykt for å bli møtt med fordommer og uvitenhet.<sup>26</sup> Poenget er ikke nødvendigvis at den enkelte har hatt negative erfaringer med offentlige instanser, men heller at den det gjelder, kan ha en mer eller mindre velbegrunnet bekymring for å møte fordommer – på basis av andres negative opplevelser, rykter eller egen erfaring.

Utvalget mener det er viktig at voksne, barn og unge i alle familier opplever at familievernet er relevant for dem. Igjen handler det om å møte hver enkelt familie og bruker som individer i stedet for å tenke at enkeltindivider eller familier representerer en gruppe. Likeverdige tjenesteyting innebærer å møte hver enkelt familie og hvert enkelt familiemedlem ut fra en slik forståelse. Det er opp til den enkelte ansatte å tilpasse den terapeutiske tilnærmingen til den enkelte bruker. Utvalget er opptatt av at familievernet fortsetter å

styrke kompetansen når det gjelder tjenestetilbudet til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Kunnskap, kompetanse og sensitivitet er nødvendig for å kunne møte det behovet som brukeren har, enten det er en LHBTIQ-person eller ikke.

### 13.3.5 Samiske familier og nasjonale minoriteter

Det skal legges til rette for at samiske familier, uansett bosted, kan verne om og utvikle identitet, språk, kultur og næring. Offentlige tjenester rettet mot samiske familier skal være likeverdige med andre og omfatte formidling av samiske kulturverdier. Storfamilien har tradisjonelt vært et viktig fundament i samiske samfunn. Den tradisjonelle samiske storfamilien kan forstås ut fra et flerforeldre-prinsipp, hvor barna støttes av flere voksne.<sup>27</sup> Samiske barn blir gjennom navnevalg og dåpen tildelt et flerforeldre-nettverk av faddere og navnesøsken. Konsultasjonsordningen med Sametinget er viktig også for saker som berører familiene.<sup>28</sup> Dagens moderne samiske samfunn er i stadig endring og utvikling. De samiske samfunnene er svært ulike; fra de tradisjonelle samiske bosetningsområdene til de store byene. Dagens samiske kultur eksisterer derfor i et flerkulturelt og interetnisk spenningsfelt. Samisk tilhørighet formidles på flere måter, og mange familier slites mellom norske og samiske oppdragelsesformer. Samer har i generasjoner levd i flerkulturelle samfunn.<sup>29</sup> Det er avgjørende at familieverntjenesten er i stand til å møte dette flerkulturelle perspektivet for å kunne håndtere ulike familiesystemer, uavhengig av etnisk tilhørighet. I de samiske områdene har kjennskap til samisk kultur, levesett og familietradisjoner stor betydning for kvaliteten på tjenestene. Kultursensitivitet er her et sentralt begrep. I region nord har Bufetat et felles kompetansesenter for familieverntjenesten og for det statlige barnevernet, RESAK (se boks 13.1). Familievernet skal også møte nasjonale minoriteter med likeverdige tjenester. Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter pålegger statene å legge forholdene til rette for at de nasjonale minoritetene kan uttrykke, bevare og videreutvikle sin kultur og identitet.

Utvalget mener det er viktig at kontorenes kompetanse videreutvikles slik at samiske fami-

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Se blant annet side 10 i brosjyren HOMO sapiens ... Klienten er kanskje ikke heterofil? Homofile og lesbiske i møte med familievernet – et opplæringshefte for deg som jobber med familievern. Oslo, LLH. LLH skiftet i 2016 navn til FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold.

<sup>27</sup> Nergård, 2005.

<sup>28</sup> Fra Sametingets årsmelding 2014. [https://www.Regjeringen.no/contentassets/5565cb2a21c64ac2bdbb8cacb996f53d/arsrapport\\_sametinget\\_2014.pdf](https://www.Regjeringen.no/contentassets/5565cb2a21c64ac2bdbb8cacb996f53d/arsrapport_sametinget_2014.pdf)

<sup>29</sup> <https://www.buudir.no/Barnevern/Fagstotte/resak/>

### Boks 13.1 Regionalt samisk kompetansesenter (RESAK)

RESAK er et kompetansesenter som skal styrke og utvikle et likeverdig behandlingstilbud til den samiske befolkningen innen familievern og det statlige barnevernet i Bufetat, region nord. Kompetansesenteret arbeider for å ivareta samiske barn, unge og familier og deres kulturelle bakgrunn i deres møte med familievern og det statlige barnevernet. Dette gjøres gjennom fagutvikling i temaer som omhandler familierelaterte utfordringer i de samiske samfunnene. I tillegg er RESAK også en medspiller i Bufetats arbeid med andre etniske minoriteter og flerkulturelle miljøer.

Bufetat er forpliktet av FNs barnekonvensjon:

I stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller personer som tilhører en urbefolkning, skal et barn som tilhører en slik minoritet eller urbefolkning, ikke nektes retten til sammen med andre medlemmer i sin gruppe leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion eller bruke sitt eget seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk.

Kilde: FNs barnekonvensjon, artikkel 30.

RESAK bistår med:

- Utvikling av tjenester og tilbud til den samiske befolkningen ved å tilpasse behandlingssopplegget til samiske klienters kulturelle og språklige bakgrunn.
- Utarbeiding av metoder som ivaretar det i kulturelle perspektivet og regionens demografiske forhold.
- Opplæring og støtte til enheter i Bufetat med ansvar for den samiske befolkningen.
- Forsknings- og erfaringsrelatert utviklingsarbeid innenfor behandling, forståelse, og arbeidsmetoder for å ivareta kulturperspektivet.
- Undervisning, veiledning og konsultasjoner.
- Samarbeid med universiteter, høyskoler, urfolksinstitusjoner.
- Praksisplasser og hospitering der samisk kultur og tilhørighet vektlegges.

Kilde: <https://www.buffdir.no/Barnevern/Fagstotte/resak/>

lier og familier med minoritetsbakgrunn møtes på en god måte.<sup>30</sup> Tjenesten må utvikle en kultursensitiv praksis, som gir et godt grunnlag for å forstå brukerne ut fra deres egne premisser. Kultursensitivitet og kunnskap er forutsetninger for at familievern på en god nok måte kan møte hver enkelt bruker, uavhengig av karakteristika ved den enkelte bruker, uavhengig av kulturell bakgrunn.

<sup>30</sup> Det skal legges til rette for at alle så langt som mulig skal kunne bruke sitt samiske språk i kontakt med offentlige myndigheter. I NOU 2016:18 understrekes det at den beste løsningen er å bli betjent umiddelbart på samiske språk. Hvis ingen andre muligheter foreligger, må det være rutiner for å løse kommunikasjon via tolk. Tolkning er en løsning når tjenesteyter ikke behersker det aktuelle samiske språket. Fjerntolkning er en løsning når personlig oppmøte ikke er hensiktsmessig eller mulig. I samisk sammenheng blir fjerntolkning aktualisert på grunn av lange avstander, svært få tolker og lavt antall ansatte i offentlig sektor som behersker samiske språk, se mer i NOU 2016: 18 *Hjertespråket — Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*.

### 13.3.6 Familier med innvandrerbakgrunn

I mandatet pekes det på det økende mangfoldet i den norske befolkningen. Det etniske og kulturelle mangfoldet i Norge er blitt større enn tidligere.<sup>31</sup> Tall fra SSB (2019) viser at innvandrerbefolkningen består av 765 000 innvandrere og 180 000 etterkommere – totalt 950 000. Dette utgjør om lag 18 prosent av befolkningen i Norge. Innvandrerbefolkningen er også svært sammensatt – både med hensyn til etnisitet, religion og historie. Nesten hele verden er representert i Norge, og det innebærer at innvandrerbefolkningen er en svært heterogen gruppe. Det er av stor betydning for integreringsprosessen hvordan enkeltpersoner og grupper opplever Norge og nordmenn – og i hvilken grad de har tillit til det offentlige hjelpeapparatet. På individnivå er botid og norskkunnskaper faktorer som har stor betydning for møtene mellom innvandrere og hjelpeapparatet.<sup>32</sup> På systemnivå handler dette både om

<sup>31</sup> <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/stort-mangfold-i-lille-norge>

holdninger, kompetanse og tid. Hvis familievernet skal oppleves relevant for en familie med minoritetsbakgrunn, må de ha tillit til at familievernet respekterer deres kulturelle og religiøse bakgrunn og at familievernet tar hensyn til språklige utfordringer (blant annet ved å bruke tolk når samtalepartnerne ikke har felles språk).

Det finnes i dag lite forskning på innvandrerfamiliers møte med familievern tjenesten, og hvilket behov de har for de ulike type tjenester. Mange deler den oppfatningen at personer med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i familievernet, og at det kan forklares både med trekk ved innvandrerbefolkningen og ved familievern tjenesten.

Det ser ut til å være noe mindre kjennskap til og kunnskap om familievern tjenesten i denne gruppen enn i resten av befolkningen. Av undersøkelsen Familievernkontoret, kjennskap og inntrykk i befolkningen<sup>33</sup> fra 2017 framgikk det at blant personer med innvandrerbakgrunn kjente 51 prosent til familievernkontoret, sammenlignet med 66 prosent av befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Videre svarte en større andel innvandrere at påstanden om at familievernkontoret er en del av barnevernet, er riktig (21 prosent), sammenlignet med de som ikke hadde innvandrerbakgrunn (12 prosent).

I 2016 gjennomførte Bufdir en intern undersøkelse for å kartlegge familievernets tilbud til innvandrerfamilier. Ledere for 35 av 42 kontorer svarte på undersøkelsen. 30 av lederne svarte at de mente at innvandrere var «underrepresentert som brukere av familievernet» i deres område. De antatte begrunnelsene varierte, men mange ledere oppga at de trodde det kunne forklares med at disse gruppene ikke har tradisjon for å oppsøke offentlige instanser når de har problemer, eller at de ikke kjenner til tilbudet.<sup>34</sup>

I SIK<sup>35</sup>-rapport 2015:4 Minoritetsfamiliers tanker om og erfaringer med familierådgivning innad i og utenfor familien, kom det fram at det blant de femten muslimske menn og kvinner som ble intervjuet, var lite kunnskap om familievernet, noe som antas å være et generelt fenomen. Forskerne satte dette i sammenheng med en antakelse om at minoritetsfamilier jevnt over har lav tillit til offentlige myndigheter sammenlignet med majoritets-

befolkningen. Forskerne mente vegring for å ta kontakt med familievernet kan ha sammenheng med fravær av institusjoner tilsvarende familievernet i hjemlandet, en sterk tradisjon for å løse konflikter internt i familien, liten informasjon om familievernets tilbud, svak kulturkompetanse hos terapeuter og meklere, samt frykt for at representanter for familievernet enten vil undervurdere eller overfortolke kultur og religion som kilder til konflikter.<sup>36</sup>

I NOVA-rapport 5/17 om familierettede tjenester i et flerkulturelt samfunn<sup>37</sup> ble det blant annet gjennomført intervjuer med representanter for ti hjelpeinstanser som på ulike måter tilbyr familierettede tjenester, som kommunale team, frivillige organisasjoner og trossamfunn. Ifølge rapporten var flere av informantene opptatt av at personer med innvandrerbakgrunn jevnt over har mindre kunnskap om det norske systemet. De kan være skeptiske til offentlige instanser generelt, og til å søke hjelp utenfor familien spesielt. En informant pekte på frykt for at problemer skal bli kjent utenfor nærmeste familie krets. Dette er en forklaring som går igjen i NOVA-studien, på tvers av brukernes religion og landbakgrunn. Andre forklaringer på at folk er tilbakeholdne, kan være at de er uvant med at offentlige myndigheter bistår eller blander seg inn i privatsfæren. Arbeidsinnvandrere deltar ikke på introduksjonskurs, slik flyktninger gjør, og de går dermed glipp av kunnskap om det norske samfunnet som formidles der. En av informantene i et kommunalt team framhevet at ressurssterke og høyt utdannede foreldre er overrepresentert blant de som kontakter dem, både når det gjelder majoritets- og minoritetsbefolkningen. Det framheves i rapporten at det å søke hjelp kan kreve en viss egeninnsats, og at forhold som manglende kunnskap eller tillit kan holde noen borte. Når foreldre henvises eller oppfordres til å ta kontakt med offentlige tjenester, kan det være en god måte å få tilgang til tilbudet på. Henvisninger kan på sitt beste bidra til å senke terskelen ved at en instans hjelper brukeren videre i hjelpekjeden, i stedet for å overlate dem til seg selv. I NOVA-rapporten ble det vist til at i de kommunale tjenestene vektlegges betydningen av henvisning og veiledning fra andre tjenester, egen oppsøkende virksomhet i skoler og barnehager og lett tilgjengelig beliggenhet.

<sup>32</sup> Berg & Ask, 2011.

<sup>33</sup> Sentio Research Norge, 2017.

<sup>34</sup> Bredal & Vislie, 2017.

<sup>35</sup> Senter for interkulturell kommunikasjon (SIK).

<sup>36</sup> Odden, Ryndyk & Ådna, 2015.

<sup>37</sup> Bredal & Vislie, 2017.

### 13.3.7 Tilpasning til mangfoldet i befolkningen

Utvalget viser til at det i mandatet stilles spørsmål om familieverntjenestens tilbud skal variere etter verdi- og livssyn i et flerkulturelt samfunn. Noen vil mene at en flerkulturell befolkning skal møte et flerkulturelt offentlig tilbud, og at en befolkning med varierende verdi- og livssyn skal møtes av en familieverntjeneste med tilsvarende varierende verdi- og livssyn. Andre vil mene at mangfoldet skal møtes av et enhetlig tilbud.

Utvalget mener familieverntjenesten må tilpasse seg dagens flerkulturelle samfunn. Det skal være rom for lokale variasjoner i kontorenes tilbud, slik at tilbudet tilpasses befolkningen. Men utvalget mener ikke at kontorenes tilbud skal variere etter verdi- og livssyn. Det er verken praktisk gjennomførbart eller ønskelig. Dersom tjenesten skulle møtt befolkningen etter varierende verdi- og livssyn, hadde det vært behov for en rekke parallelle tilbud i alle regioner. Det er ikke, og bør heller ikke være, slik at kontorene skal tilby ulike tjenester ut fra eierskap og ansattes verdi- og livssyn. Dagens system med offentlig og ideelt eierskap gir felles overordnede rammer for kontorenes virksomhet, uavhengig av eierskap. Det er kontorer med lik tjeneste, men ulikt eierskap. Alle dagens kontorer, både offentlige og ideelle, har i dag et tilbud som retter seg mot hele befolkningen, uavhengig av religion eller tro.<sup>38</sup> Det innebærer at tjenesten møter befolkningen på en enhetlig måte. Familieverntjenestens tilbud er et fag som utøves av profesjonelle, som leverer en livssynsnøytral tjeneste.<sup>39</sup> En slik enhetlig karakter er en forutsetning for at ordningen med ulike eiere av kontorene kan videreføres, jf. kapittel 19.

Familievernets tjenester er i all hovedsak universelt innrettet, i den forstand at tjenestene er definert slik at de skal kunne tilpasses et variert sett av brukere, uavhengig av karakteristika ved den enkelte bruker, uavhengig av den enkeltes verdi- og livssyn. Utvalget vil understreke at familieverntjenesten skal være et tilbud som oppleves åpent og relevant for alle. Det er ikke familieverntjenestens oppgave å drive religions- og livssynsveiledning eller -rådgivning. Slike behov må dekkes av tros- og livssynssamfunn. Dersom det er behov for livssynsavhengige tilbud på familieom-

rådet, mener utvalget slike tilbud bør finnes utenfor familievernkantorene.

Etter utvalgets mening kan familieverntjenesten med fordel samarbeide med andre aktører som tilbyr familietjenester.<sup>40</sup> Samhandling kan bestå i informasjon og kunnskapsformidling til organisasjoner og livssynssamfunn som selv veileder foreldre og par, ved å arrangere for eksempel parkurs og foreldreveiledningskurs, eller tilbyr samtaler med par eller foreldre. Samhandling kan også være at familievernet kan delta på møter med informasjon om eget tilbud, eller med foredrag og veiledning. Slik samhandling kan gi økt kunnskap og virke forebyggende, og den kan også bidra til å skape tillit i kretser der tilliten til offentlige myndigheter er lav eller der det er lite forståelse for offentlig familie- og relasjonsarbeid. Frivillige organisasjoner og trossamfunn kan bygge bro og tillit til det offentlige tilbudet gjennom informasjon og myteknusing. Ved å informere om og eventuelt være med som følge kan frivillige organisasjoner og trossamfunn fungere som veiviser inn til det offentlige tilbudet. Som samarbeidspartnere kan frivillige organisasjoner og trossamfunn også bidra til økt kunnskap og kultursensitivitet i familieverntjenesten. Frivillige organisasjoner og trossamfunn kan i tillegg fungere som et supplement til det offentlige tilbudet, slik også dagens økonomiske støtteordninger er lagt opp fra Stortinget ved en egen bevilgningspost til frivillige organisasjoner og trossamfunn. Utvalget mener det er positivt at frivillige, ideelle og private aktører også tilbyr foreldrestøttende og familiestyrkende arbeid. Tilskuddsordninger til

<sup>38</sup> Barne- og familiedepartementet, 1991. Hope, Loga & Neby, 2009. Bufdir, 2016.

<sup>39</sup> SKF i egenpresentasjon i SIK-rapport 2015:4: Tilbudet er likeverdig det offentlige tilbudet og uavhengig av trosretning, seksuell legning og etnisitet.

<sup>40</sup> Menigheter innen Den norske kirke og innen andre trossamfunn tilbyr parkurs og foreldreveiledningskurs. Prester kan brukes som sjelesørgere og rådgivere. Andre trossamfunn tilbyr rådgivning til familier og individer som har samlivs- og relasjonsproblemer. Religiøse rettslige instanser er sentrale blant annet i forbindelse med skilsmisse og meklings. Det gjelder både det katolske Tribunal, den jødiske Bet din og ulike varianter av sharia-råd i islamske trossamfunn. Den katolske kirke har tradisjon for ekteskapsforberedende kurs og annet familiepastoralt arbeid der prester driver rådgivnings- og støttearbeid, særlig med hensyn til samlivsutfordringer, men også foreldreskap. Islamsk Råd i Norge (IRN) har familierådgivning som eget tema på sin nettside. Det framgår av nettsiden at organisasjonen har merket stor pågang av muslimer som oppsøker IRN for å få hjelp med ulike familierelaterte problemstillinger. Som oftest er det kvinner som oppsøker IRN for å søke råd, gjerne knyttet til problemer i ekteskapet. IRN gir råd enten i regi av imamkomiteen, styrets andre medlemmer, eller ved å henvise til medlemsorganisasjonenes tilbud. Familierådgivning og meklings i religiøs regi har lange tradisjoner i Norge. Modum Bad i Vikersund kommune og Viken senter i Bardu kommune er begge ideelle stiftelser som har tilbud til par og familier som sliter med relasjonelle problemer, både forebyggende og behandlingstilbud, par- og familiebehandling, familierapi og PREP-kurs.

frivillige og ideelle aktører kan støtte opp om mangfoldet i statens familiestøttende tiltak.

Utvalget vil peke på at statistikken viser at svært få av sakene i familievernet har som hovedtema «kultur-/minoritetsspørsmål», jf. tabell 11.2. Det kan ha sammenheng med at færre innvandrere brukere tjenesten enn resten av befolkningen, men det kan også være et uttrykk for at familier og enkeltpersoner med innvandrer-, urbefolknings- eller minoritetsbakgrunn er familier og individer som alle andre, og at hovedtema for deres saker i familievernet gjerne er noe annet enn deres bakgrunn. Igjen er det viktig at enkeltindivider og familier ikke møtes som representanter for bestemte grupper, men møtets som individer. Likeverdig tjenesteyting innebærer å møte hver enkelt familie og hvert enkelt familiemedlem ut fra en slik forståelse.

Utvalget mener det er viktig at kontorenes flerkulturelle kompetanse videreutvikles. Det trengs mer kunnskap og en økt bevissthet om de særskilte behovene som ulike grupper med ulik kulturell bakgrunn har i møte med familieverntjenesten. De ansatte må ha en kulturkompetanse som gir kultursensitivitet, et godt grunnlag for å forstå brukerne ut fra deres egne premisser. Det er viktig at terapeuter og meklere ikke tenker for lite, men heller ikke for mye på kultur. Det vil være naturlig og ønskelig at stadig flere ansatte i familieverntjenesten har innvandrerbakgrunn, og det er viktig å legge til rette for bruk av kvalifiserte tolker. Tilpasset informasjon om tjenestene til ulike grupper med innvandrerbakgrunn kan være riktig i noen tilfeller. Informasjon må gjøres tilgjengelig på flere språk og spres bredt. Utvalget peker også på at det er viktig med samarbeid og samhandling i tjenesteapparatet, samt styrking av ansattes flerkulturelle kompetanse. Det er en forutsetning for at familievernet på en god nok måte kan møte hver enkelt bruker, uavhengig av karakteristika ved den enkelte bruker, uavhengig av kulturell bakgrunn og uavhengig av den enkeltes verdi- og livssyn. Utvalget mener at det ikke er familieverntjenestens oppgave å drive veiledning eller rådgivning innen religion og livssyn, og at slike behov må dekkes av tros- og livssynssamfunn. Dersom det er behov for livssynsavhengige tilbud på familieområdet, mener utvalget slike tilbud bør finnes utenfor familievernkontorene. Etter utvalgets mening kan familieverntjenesten med fordel samarbeide med andre slike aktører som tilbyr familietjenester.

### **Boks 13.2 Familievernkontoret Oslo Nord**

Et nytt familievernkontor, Oslo Nord, ble åpnet i mars 2019. Målet med det nye kontoret er å øke kapasiteten og særlig å tilpasse og styrke tilbudet til barn og unge med innvandrerbakgrunn. Det nye kontoret vil satse mye på barn og unge og vil også forsøke å rekruttere familier gjennom ungdommene. Blant annet har kontoret etablert brukerutvalg med ungdommer, som skal hjelpe kontoret med å nå ut til innvandrerbefolkningen. Kontoret vil også ta i bruk nærliggende videregående skoler som en arena for kontakt.

Kontoret planlegger et mer kollektivistisk tilbud enn hva som ellers er vanlig for familievernet, dette ut fra hva de anser som hensiktsmessig i den befolkningen de skal betjene. Kontoret åpner også opp for at brukere kan søke rådgivning og hjelp uten at de skal måtte gi fra seg personalia. Familievernkontoret Oslo Nord skal jobbe utadrettet og oppsøkende, blant annet med minoritetsrådgivere/sosialrådgivere og ved å tilby samtaler hjemme hos familiene der det er ønske om det.

Kilde: Familievernutvalgets møte med Familievernkontoret Oslo Nord

## **13.4 Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag**

Utvalget legger til grunn at et likeverdig tilbud innebærer at tjenestene er av god kvalitet og tilgjengelige, og at det er god kapasitet, supplert med at tilbudet er godt tilrettelagt for den enkelte og for ulike grupper. For å oppnå likeverdige tjenester må tilbudene tilpasses behovene til den enkelte familie. Mens et likhetsideal peker i retning av standardisering av metoder og pakkeforløp, forutsetter likeverdig tjenesteyting at tilbudene tilpasses ulike menneskers og ulike gruppers behov – med rom for individuelle tilpasninger, bruk av faglig skjønn i enkeltsaker, lokale spesialtilbud og variasjon i tjenestetilbudet. Et slikt likeverdig tilbud skapes gjennom en videreutvikling av kontorenes flerkulturelle kompetanse, mer kunnskap og en økt bevissthet om de særskilte behovene ulike minoritetsgrupper har i møte med familieverntjenesten. De ansatte må ha

en kulturkompetanse som gir kultursensitivitet, et godt grunnlag for å forstå brukerne ut fra deres egne premisser. Det er viktig at terapeuter og meklere ikke tenker for lite, men heller ikke for mye på kultur. I stedet for å tenke at enkeltindivider og familier representerer bestemte grupper, må de møtes som individer. Et individtilpasset tilbud må ha en faglig basis, men lar seg vanskelig praktisere ved hjelp av standardiserte metoder og manualer. Likeverdig tjenesteyting innebærer en faglig praksis som hviler på et faglig og verdimesig grunnlag. Det handler derfor mer om et *perspektiv* enn om et sett med kjøreregler. Ansatte med minoritetsspråklig bakgrunn vil kunne spille en nøkkelrolle, og det er viktig å legge til rette for bruk av kvalifiserte tolker. Utvalget peker på noen aktuelle tiltak som Inkluderingsutvalget pekte på i 2011, herunder tilpasset informasjon om tjenestene til ulike brukergrupper eller målgrupper. Informasjon må gjøres tilgjengelig på flere språk, og spres bredt. Utvalget peker også på at samarbeid og samordning i tjenesteapparatet er viktig, samt styrking av ansattes flerkulturelle kompetanse. Det understrekes at det er viktig å legge godt til rette for bruk av kvalifisert tolk ved behov.

En likeverdig tjeneste har tjenester av god kvalitet for alle. Blant familievernets brukere og ansatte oppleves kvaliteten i tjenesten generelt sett som høy. Statistikken viser at bruken av familievernets tjenester varierer etter kjønn og alder. Kvinner oppsøker familievernet i større grad enn menn, og eldre, barn og unge bruker familievernet mindre enn andre aldersgrupper. Videre mener utvalget tjenesten i enda større grad enn i dag bør tilby tjenester til barn og unge, se kapittel 18 Barn og unge i familievernet. Utvalget peker på behovet for familieverntjenester til enslige. Utvalget mener det er viktig at familievernet også skal oppleves relevant for menn. Utvalget er opptatt av at familievernet fortsetter å styrke kompetansen når det gjelder tjenestetilbudet til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Kunnskap, kompetanse og sensitivitet er nødvendig for å kunne tilby likeverdige tjenester uavhengig av seksuell legning. Den samme universelle tilnærmingen og det samme behovet for kompetanse og sensitivitet gjelder familievernets møte med samiske familier og familier og personer med minoritets- og innvandrerbakgrunn. Kontorenes flerkulturelle kom-

petanse bør videreutvikles, slik at de ansatte på en god nok måte kan møte hver enkelt bruker med kultursensitivitet. Samtidig skal terapeuter og meklere ikke legge for stor vekt på faktorer som kulturell bakgrunn og den enkeltes verdi- og livssyn. Det vil være naturlig og ønskelig at stadig flere ansatte i familieverntjenesten har minoritetsbakgrunn, og det er viktig å legge til rette for bruk av kvalifiserte tolker. Tilpasset informasjon om tjenestene til ulike grupper med minoritetsbakgrunn kan være riktig i noen tilfeller. Informasjon må gjøres tilgjengelig på flere språk og spres bredt. Utvalget peker også på at det er viktig med samarbeid i tjenesteapparatet. Utvalget mener at det ikke er familieverntjenestens oppgave å drive veiledning eller rådgivning innen religion og livssyn, og at slike behov må dekket av tros- og livssynsamfunn. Dersom det er behov for livssynsavhengige tilbud på familieområdet, mener utvalget at slike tilbud bør finnes utenfor familievernkontorene. Etter utvalgets mening kan familieverntjenesten med fordel samarbeide med andre slike aktører som tilbyr familietjenester.

*Utvalget har følgende forslag:*

- Videreutvikling av kontorenes flerkulturelle kompetanse, mer kunnskap og en økt bevissthet om de særskilte behovene ulike grupper har i møte med familieverntjenesten.
- Bruk av kvalifiserte tolker.
- Tilpasset informasjon om tjenestene til ulike brukergrupper.
- Økt samarbeid og samordning mellom familievernet og andre tjenester.
- Rekruttering av ansatte med minoritetsspråklig bakgrunn.
- Rekruttering av ansatte med innvandrerbakgrunn.
- Økt bevissthet om at familievernet også skal oppleves relevant for menn.
- Styrking av kompetansen rundt tjenestetilbud til LHBTIQ-personer.
- Økt tjenestetilbud til barn og unge.

Utvalget mener dette er endringer som vil gjøre at familievernet i enda større grad enn i dag vil kunne tilby likeverdige tjenester til hele befolkningen.

## Kapittel 14

# Tilgjengelighet

### 14.1 Innledning

Familieverntjenesten skal være et lavterskeltilbud som er lett tilgjengelig<sup>1</sup> for befolkningen i hele landet. Utvalget er i mandatet bedt om å komme med anbefalinger til hvordan tjenesten kan gjøres mer tilgjengelig.

Utvalget mener det er et mål at familieverntjenesten er tilgjengelig, det vil si at hele befolkningen oppsøker familieverntjenesten ved behov, helst så tidlig som mulig, før problemer oppstår eller utvikler seg, uten at de hindres av mangel på kjennskap og kunnskap, av reisetid og praktiske utfordringer, at de ikke oppnår kontakt, at det blir for lenge å vente på konsultasjonen, eller at tjenesten ikke har kompetanse til å møte akkurat dem, med deres bakgrunn og i deres situasjon.

I det følgende vil vi drøfte hvordan dagens tilgjengelighet er, hva som eventuelt bør forbedres, og hvilke tiltak som kan bidra til at målet om et tilgjengelig familievern, nås.

### 14.2 Geografisk tilgjengelighet

#### 14.2.1 Utgangspunkt

Det første aspektet ved tilgjengelighet er den geografiske tilgjengeligheten, som handler om dekningsgrad og reiseavstander. Utvalget mener familieverntjenesten må være lett tilgjengelig for alle familier og barn og unge i Norge, og at reiseavstanden til kontorene er av stor betydning for tilgjengeligheten og dermed for kvaliteten på familieverntilbudet.

#### 14.2.2 Normer for geografisk tilgjengelighet

Siden 1991 har kravene for geografisk tilgjengelighet for familieverntjenesten vært at ingen skal ha mer enn to timer reisevei til nærmeste familievernkontor.<sup>2</sup> Inntil to timer reisevei har vært reg-

net som en rimelig norm ved vurderingen av geografisk tilgjengelighet for dimensjoneringen av tjenesten. Denne normen har sin bakgrunn i vurderinger som ble gjort av Barne- og familiedepartementet (BFD) og Transportøkonomisk institutt (TØI) da TØI gjennomførte en vurdering av lokalisering av meklingsinstanser i 1991. Vurderingene da var at to timer reisevei med bil var rimelig fordi de fleste i de aktuelle aldersgruppene (kvinner og menn i alderen 30–50 år) hadde bil, kunne låne bil eller sitte på med kjente. Alternativt kunne et krav være at alle skulle kunne reise fram og tilbake på dagen med offentlig transport, se boks 14.1.

Som TØI påpeker i sin rapport om befolkningens tilgang til familievernet i 2019, er det behov for analyser både av tilgang med bil og kollektivtransport fordi noen ikke har bil og førerkort, mens andre av ulike årsaker ikke har mulighet til å reise med kollektivtransport.<sup>3</sup> Familieverntjenesten bør etter utvalgets syn være tilgjengelig både med bil og med kollektivtransport.

Noen vil også si at to timer reisevei hver vei er langt. Det kan innebære at en bruker en hel arbeids- eller skoledag på en times konsultasjon på familievernkontoret. Normen fra 1991 om at ingen skal ha mer enn to timer reisevei med bil, eller at alle skal kunne reise fram og tilbake i løpet av dagen med offentlig transport, er en norm som legger kravene til tjenestens geografiske tilgjengelighet på et nivå som for deler av befolkningen vil innebære en viss terskel for bruk av familievernets tjenester.

Da BFD og TØI i 1991<sup>4</sup> definerte kravet på to timer reisevei med bil, var det med utgangspunkt i en målgruppe på menn og kvinner 30–50 år. Utvalget mener framtidens familieverntjeneste skal være tilrettelagt for større deler av befolkningen, inkludert barn og unge og andre uten førerkort og bil. Ifølge TØIs rapport finnes ikke detal-

<sup>1</sup> Se begrepsavklaring i kapittel 5.

<sup>2</sup> Lian, 1991.

<sup>3</sup> Lunke & Johnsson, 2019.

<sup>4</sup> Lian, 1991.

### Boks 14.1 Formulering av tilgjengelighetskravet

I forståelse med BFD formulerte TØI i 1991 kravet som følger:

- a) Ingen skal ha mer enn 2 timers reisevei med bil til nærmeste meklingsinstans.
- b) Alle skal kunne reise fram og tilbake på dagen med offentlig transport, og samtidig ha en rimelig oppholdstid på stedet (3–4 timer).

Punkt a) er hovedkravet. Dette kan begrunnes med et svært høyt bilhold i de mest aktuelle aldersgrupper. Dessuten vil de fleste kunne disponere bil til enkeltformål, eller kjenne andre som de kan sitte på med. Det er kun 1 av 9 i alderen 30–50 år som ikke har førerkort (samme andel for kvinner og menn). I kystområdene kan raskeste reisemåte være hurtigbåt eller fly. Kravet blir da en maksimal reisetid på 2 timer en vei, uavhengig av eventuell ventetid. Punkt b) er et sikringskrav, men kan være viktig i kystområdene hvor bil ikke kan benyttes. Spørsmålet blir da om det skal regnes med alle kollektive transportmidler. Kortbanefly benyttes i mange tilfeller innenfor helsevesenet i forbindelse med sykehusbesøk eller konsultasjon hos spesialist.

Kilde: Lian, 1991.

jert nok kunnskap om befolkningens biltilgang til at vi kan si hvor mange som kun kan reise med kollektivtransport til sitt kontor.<sup>5</sup> En stor majoritet av befolkningen har førerkort og tilgang på bil, men vi vet at stadig flere bor i husstander uten tilgang til bil.<sup>6</sup> Barn og unge under 18 år bør etter utvalgets syn ha mulighet til å reise til og bruke familieverntjenesten uten at foreldre eller andre må kjøre dem med bil.

### 14.2.3 Status for geografisk tilgjengelighet i dagens familieverntjeneste

TØI har på oppdrag fra utvalget kartlagt hvor tilgjengelig familieverntjenesten er for landets befolkning når det gjelder reisetid.<sup>7</sup> Rapporten viser at tilgjengeligheten er betraktelig bedre med bil enn med kollektivtransport. I tillegg befinner flest personer som har utilstrekkelig tilgjengelighet, seg i Midt-Norge og Nord-Norge. Det er svært få som har kortere reisetid (både med bil og kollektivt) til et annet kontor enn til det kontoret de «sogner til».<sup>8</sup>

TØIs analyser viser at tjenesten i stor grad oppfyller kravet om to timer reisevei med bil. Bare tre prosent av befolkningen har over to timer reisetid med bil til et familievernkontor.

Tjenesten er i mindre grad tilgjengelig med kollektivtransport. Hele ni prosent av befolkningen har over to timer reisevei med kollektivtransport til et familievernkontor. TØI finner store variasjoner etter transportmiddel, bil eller kollektivtransport.

TØI finner dessuten store variasjoner når det gjelder geografi. I regionene sør, vest og øst har nesten hele befolkningen under to timer reisetid med bil, og bare fem prosent har over to timer reisetid med kollektivtransport. Tilgjengeligheten er betydelig lavere i Nord-Norge og Midt-Norge enn i de sørlige delene av landet. I de to regionene har omtrent ti prosent over to timer reisetid med bil, og andelen er tjue prosent med kollektivtransport.<sup>9</sup>

Blant de enkelte kontorene er det noen få kontorer i Nord- og i Sør-Trøndelag<sup>10</sup> som peker seg ut med dårlig tilgjengelighet blant befolkningen. Andre kontorer har også lav tilgjengelighet til en del av sin befolkning, men i betydelig mindre grad enn disse. Samtidig finner TØI at det er mange utekontorer som er plassert i områder der det er lang reisevei til et hoved- eller avdelingskontor, og at disse utgjør en viktig kompensasjon for de som har dårlig tilgang til hoved- eller avdelingskontorer. Det påpekes imidlertid at utekontorene ikke tilbyr et fullverdig behandlingstilbud, og dermed ikke kan regnes som fullt ut kompenserende for manglende kontordekning.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Lunke & Johnsson, 2019.

<sup>8</sup> Det er fritt familievernkontorvalg, men hvert enkelt kontor har fått definert et ansvarsområde på kommunenivå.

<sup>9</sup> Lunke & Johnsson, 2019. Se tabell S-1 og S-2 og figur S-1.

<sup>10</sup> Sør-Trøndelag ble 1. januar 2018 slått sammen med Nord-Trøndelag til Trøndelag fylke. Betegnelsen Sør-Trøndelag brukes her som geografisk begrep, i betydningen av sør i Trøndelag.

<sup>5</sup> Lunke & Johnsson, 2019

<sup>6</sup> Hentet fra [https://www.vegvesen.no/\\_attachment/2674990/binary/1324684?fast\\_title=Reisevaneunders%C3%B8kelsen+2018.pdf](https://www.vegvesen.no/_attachment/2674990/binary/1324684?fast_title=Reisevaneunders%C3%B8kelsen+2018.pdf)



I NTNU Samfunnsforskningens undersøkelse av ansattes vurderinger av kvaliteten i familievernet kommer det i den kvantitative delen tydelig fram at avstand og reisetid til familievernkantoret anses som betydningsfullt for kvaliteten på tjenestetilbudet. 93 prosent av respondentene mener geografisk avstand har enten stor (40 prosent) eller noe (53 prosent) betydning for tjenestetilbudets kvalitet. Brukernes avstand og tilgjengelighet til familievernets tjenester vurderes derfor som en viktig faktor for kvaliteten. Bare 5 prosent mener den geografiske avstanden og reisetid til familievernkantoret har liten betydning for kvaliteten i tjenestene brukerne får.<sup>12</sup>

De ansattes vurderinger viser at geografisk avstand og lang reisetid til familievernkantoret for en del oppleves som en utfordring i det kliniske arbeidet. Selv om en stor andel sier at de mener brukernes behov ivaretas svært godt (26 prosent) eller godt (45 prosent) med hensyn til geografisk avstand eller reisetid, er det en betydelig andel som svarer at dette kun ivaretas nokså godt (23 prosent) eller dårlig (4 prosent).<sup>13</sup>

I den kvalitative delen av undersøkelsen nevnes avstand og reisetid til familievernkantoret av informantene som en faktor som ved enkelte kontorer kan ha en viss betydning for kvaliteten på tilbudet. Spesielt gjelder dette for familievernkontorer som skal dekke store geografiske områder, og der avstander og reisetid til familievernkantoret er lang.<sup>14</sup>

Fellesorganisasjonen (FO) påpeker i sine innspill til utvalget at mange har lang reisevei og lite tilgang til familievernet i dag.<sup>15</sup> De peker også på at reisekostnader kan variere betydelig, og at unge med lang reisevei får høyt skolefravær. FO er opptatt av nærhet til brukerne og kort ventetid for å komme til samtale, og de understreker at dette er særlig viktig for sårbare grupper, og for at barn og unge skal kunne bruke familievernets tjenester. Etter FOs syn bør reisetiden ikke overstige en time hver vei.

Utvalget mener dagens familieverntjeneste kan sies å være en tjeneste med god geografisk tilgjengelighet ettersom kun tre prosent av befolkningen har mer enn to timer reisevei med bil. Det må likevel påpekes at det er betydelig variasjon i reisetid og reisekostnader for befolkningen etter hvor de er bosatt. Det har også stor betydning om

man reiser med bil eller kollektivtransport. Personer uten tilgang til bil har mindre tilgang ettersom ni prosent av befolkningen har over to timer reisevei med kollektivtransport til et familievernkantor. Barn og unge som skal besøke familievernkantoret alene, er blant dem som er avhengige av kollektivtransport dersom de skal komme seg til kantoret uten en voksen.

Utvalget mener det bør gjennomføres tiltak for å sikre bedre geografisk tilgjengelighet for større deler av befolkningen.

#### 14.2.4 Forslag til tiltak for økt geografisk tilgjengelighet

Utvalget viser til at TØI i sin rapport påpeker at det generelt er viktigst å innføre tiltak i regionene Nord-Norge og Midt-Norge fordi tilgjengeligheten der er langt dårligere enn sør i landet. TØI peker også spesielt på at det er nødvendig med nye tilbud i området vest i Førdes kontorregion og lengst nord i Aust-Agders region. Tiltak i disse områdene vil ha en effekt for mange mennesker som i dag har lang reisetid til et familievernkantor.

For å øke tjenestens tilgjengelighet anbefaler TØI følgende tiltak, i prioritert rekkefølge<sup>16</sup>:

1. Utvide tilbudet på utekontorene

De aller fleste utekontorene ligger i områder der det er utilstrekkelig tilgjengelighet til nærmeste hoved- eller avdelingskontor. Dersom utekontorene oppgraderes til et fullverdig behandlingstilbud, vil tilgjengeligheten bedres for en stor del av befolkningen.

2. Opprette nye kontor

Å etablere nye kontor kan også ha en positiv effekt. Men det er få steder med lav tilgjengelighet der det ikke allerede er et utekontor som kan oppgraderes. Unntaket er i Sør-Trøndelag, der tilgjengeligheten er dårlig og det i tillegg mangler utekontorer.

3. Flytte dagens kontor

Å flytte på dagens kontor vil ha mindre effekt. Dagens kontorer er for det meste er hensiktsmessig plassert, og flytting vil derfor ikke bedre den generelle tilgjengeligheten. Et unntak er kantoret i Øst-Finnmark, som ville vært mer tilgjengelig dersom det ble flyttet fra Kirkenes til Varangerbotn. Bortsett fra dette tilfellet er det viktigere å oppgradere utekontorene og å opprette nye kontor enn å flytte dagens kontor.

4. Skysstilbud eller forbedret kollektivtilbud

<sup>11</sup> Lunke & Johnsson, 2019.

<sup>12</sup> Molden et al., 2019.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> FO i innspill til utvalget 10. januar 2019.

<sup>16</sup> Lunke & Johnsson, 2019.

Den store forskjellen i reisetid mellom bil og kollektivtransport viser at kollektivtilgangen er begrenset mange steder. Et mulig tiltak – selv om det er utenfor Familievern tjenestens kontroll – ville derfor vært å opprette mer effektive kollektivruter. Et annet tiltak kan være å tilby drosje eller annen skyss for de som ikke har mulighet til å bruke bil til et familievernkontor.

Utvalget viser til at TØIs høyest prioriterte anbefaling for økt tilgjengelighet er utvidet tilbud ved dagens utekontorer. TØIs analyse viser at de aller fleste av dagens utekontorer kompenserer godt for dårlig tilgjengelighet til nærmeste hoved- eller avdelingskontor. Det betyr at dersom utekontorer oppgraderes til hoved- eller avdelingskontor, vil det ha en positiv effekt på tilgjengeligheten. Dersom alle utekontorer oppgraderes til fullverdige familievernkontorer, er det etter TØIs syn sannsynlig at tilgjengeligheten øker for nærmere halvparten av de 450 000 personene som i dag har over to timer reisetid til nærmeste kontor med kollektivtransport.<sup>17</sup>

Mange steder vil en oppgradering av utekontorer til hoved- eller avdelingskontorer etter utvalgets syn være hensiktsmessig. Andre steder kan det være et tilstrekkelig alternativ at utekontorenes tilbud utvides til å bli mer dekkende for befolkningen, ved at utekontoret får utvidede åpningstider og et utvidet behandlingstilbud. Andre steder igjen er det behov for etablering av helt nye tilbud, fordi det er dårlig tilgjengelighet og ingen kompenserende utekontor i dag.

Utvalget vil peke på at det er ekstra kostnader for drift av utekontorer. Kontorene dekker reisekostnader og dels også utgifter til kontordrift og husleie. Samtidig går det bort timer til reising for terapeuter og meklere. Bufetat på regionnivå håndterer i dag drift og kostnader ulikt. I noen regioner dekkes driftskostnader fullt ut. Andre steder er det mer tilfeldig hvordan driften er sikret. Særlig er det uheldig der kontorene er avhengige av at kommunene er villige til å betale husleie for virksomheten. Dette er ikke bærekraftig over tid. FO påpeker i sine innspill til utvalget at det er utfordringer med dagens utekontorer, og at utekontorene må få bedre vilkår dersom familievernets tilbud skal bli tilgjengelig for hele befolkningen.

Dersom familievern tjenesten fortsatt skal ha utekontorer i framtiden, framstår det som nødvendig at utekontorene sikres en bedre drift enn i

dag. Det bør etter utvalgets syn blant annet utarbeides felles retningslinjer for dekning av reisekostnader ved utekontordrift fra Bufdir. Finansiering av utekontorer må anses som et nasjonalt ansvar, på lik linje med driften av hovedkontorer og avdelingskontorer, og kontorenes faktiske kostnader og tidsbruk til utekontordrift må hensyntas fullt ut. Utvalget vil også peke på potensialet for samarbeid og tilgjengelighet som ligger i å samlokalisere familievernkontorer med kommunale familie- og barnetjenester, jf. kapittel 17.6.

Utvalget mener det bør vurderes etablering av et nytt kontor og flere utekontorer i Sør-Trøndelag, der hele 27 200 personer har over to timer reisevei med bil, og 44 300 personer har over to timer reisetid med kollektivtransport. Et nytt kontor her vil øke tilgjengeligheten for mange mennesker. Ett nytt kontor vil ikke bedre forholdene for alle med dårlig tilgjengelighet i dag, fordi det er dårlig tilgjengelighet både lengst øst og lengst vest i området. Men det nye kontoret vil bedre tilgjengeligheten for mange, og andre kan eventuelt få økt tilgjengelighet gjennom etablering av flere utekontorer. Utvalget vil også peke på at TØIs rapport viser at det særlig vest i Førdes kontorregion og lengst nord i Aust-Agders region er mange brukere som har dårlig tilgang til familievernkontorer, og at dette i disse områdene heller ikke kompenseres med utekontorer. Utvalget mener det også i disse områdene bør vurderes å opprette nye kontorer.

TØI peker også på at flytting av noen få kontorer kan øke den generelle tilgjengeligheten. Utvalget mener TØIs analyser bør vurderes, men vil ikke anbefale flytting av eksisterende kontor, på bakgrunn av de negative konsekvensene en flytting kan medføre for befolkning, ansatte og etablerte fagmiljøer.

Avslutningsvis vil utvalget understreke behovet for forbedret kollektivtilbud i mange deler av landet. Det er store forskjeller i kollektivtilbud i Norge i dag. Noen steder har dette naturlige årsaker, men mange steder er forbedringspotensialet stort. Dette er spesielt viktig for barn og unge som skal besøke familievernkontoret. Med mer effektive og tilpassede kollektivruter kunne en stor andel av befolkningen fått økt tilgang til familievern tjenestens tilbud, og til andre tjenestetilbud.

Ett siste kompenserende tiltak for dårlig tilgjengelighet, som familievernet selv kan håndtere, er at det er mulighet for dekning av utgifter til transport for personer som trenger familievernets tjenester, men som ikke har tilgang til bil eller kollektivtransport.

<sup>17</sup> Lunke & Johnsson, 2019, kapittel 8.1.

## 14.3 Økt tilgjengelighet med digitale virkemidler

### 14.3.1 Bruk av digitale virkemidler i tjenesten i dag

Den teknologiske utviklingen åpner for bruk av nye kanaler, metoder og virkemidler. Dette gjelder i familieverntjenestens utadrettede arbeid og kommunikasjon ut i befolkningen, der informasjon og annonser kan spres på internett og gjennom elektronisk kommunikasjon. Det gjelder i tjenestens interne arbeid, der elektronisk kommunikasjon, digitale arkiver, møter over telefon eller video er nye muligheter, og det er nye muligheter for tjenesten i møte med brukeren, enten det er ved inntak eller i forbindelse med klinisk virksomhet eller meklings. Her ligger det mange nye muligheter for økt tilgjengelighet.

Digitale virkemidler er ulike former for tjenester der det tilbys faglig hjelp eller støtte i et digitalt format: 1) som statisk informasjon på en nettside, 2) som en interaktiv nettside der man også kommuniserer med en terapeut eller veileder, eller 3) som én-til-én-kommunikasjon med en terapeut eller veileder på e-post, SMS, Skype, telefon, chat, videolink eller lignende. Digitale tiltak kan gis individuelt til par eller i gruppe, samt i kombinasjon med ikke-digitale, fysiske møter.<sup>18</sup>

Digitale virkemidler er i stor grad tatt i bruk i familievernets utadrettede arbeid i dag. Bufdir har mye informasjon om familievernets tjenestetilbud og familietematikk på sine nettsider. Foreldre-hverdag.no gir digital veiledning til foreldre (se boks). Ung.no tilbyr chat-tjenester til barn og unge (se boks). Familieverntjenesten er til stede på Facebook og i sosiale medier. I noen tilfeller tas telefon og video i bruk i meklingsammenheng.

Norge ligger på verdenstoppen når det gjelder digitalisering av samfunnet.<sup>19</sup> Den digitale kompetansen i den norske befolkningen er også høy sammenlignet med andre land, selv om den ikke er jevnt fordelt. Tall fra SSB viser at 59 prosent av nordmenn mellom 16 og 34 år har gode digitale ferdigheter, mens i aldersgruppen 55–74 år gjelder dette kun 24 prosent.<sup>20</sup> Det er også sammenheng mellom digitale ferdigheter og utdanningsnivå. Nordmenn med ungdomsskole som høyeste utdanning har dårligere digitale ferdig-

heter enn nordmenn med høyere utdanning, men bedre ferdigheter enn den gjennomsnittlige europeer med ungdomsskoleutdanning.

Det finnes altså god tilgang på digitale tjenester, høy tillit til disse tjenestene og (relativt) høy, men svært varierende, digital kompetanse i Norge.

Digitale tiltak blir i økende grad brukt som lavterskeltilbud for å forebygge problemer og støtte god helse.<sup>21</sup> Det er blant annet igangsatt prosjekter der fagmiljøer innen IKT og helse arbeider sammen for å utvikle digitale helsetilbud til unge og eldre. En metode som nå er godkjent av Beslutningsforum, kalles eMeistring. eMeistring tilbyr veiledet behandling over internett til pasienter som sliter med panikktilfeller, sosial angst eller depresjon. I forkant av denne beslutningen gjennomførte Folkehelseinstituttet (FHI) en fullstendig metodevurdering av terapeutveiledet behandling over internett ved psykiske lidelser.<sup>22</sup> Den konkluderte med at det ikke er vist store effektforskjeller mellom terapiveiledet behandling over internett og ansikt-til-ansikt-behandling ved psykiske lidelser. Det er heller ikke store forskjeller i kostnader ved de ulike behandlingsformene. Det understrekes at pasientpreferanser må være sentrale ved valg av behandlingsform. Pasienter kan foretrekke å kommunisere med terapeuten over internett i stedet for å være i samme rom, det kan være gunstig å slippe belastningen som reiser til terapeut kan innebære. På denne bakgrunn er eMeistring godkjent som en metode innen helsesektoren. Det anbefales nå i helsesektoren at terapiveiledet behandling over internett av psykiske lidelser tas i bruk når det finnes hensiktsmessig.

Folkehelseinstituttet (FHI) utarbeidet etter forespørsel fra Bufdir i 2018 en systematisk oversikt over digitale tiltak for par med relasjonelle problemer. Rapporten oppsummerer forskning om effekter av og erfaringer med digitale tiltak for par.<sup>23</sup> Hovedkonklusjonen fra rapporten er at digitale tiltak for par med relasjonelle problemer kan ha positive effekter. Digitale tiltak har muligens bedre effekt enn om alternativet er venteliste, men studiene viser ikke om det har bedre eller dårligere effekt enn å møte ansikt til ansikt. Funn fra de kvalitative studiene antyder at ansikt-til-ansikt-kontakt er et savn når temaet er noe så personlig som kvaliteten i parrelasjonen. Studiene av erfaringene med digitale tiltak for par viser at mange opplever av tiltaket bidrar til bedre rela-

<sup>18</sup> Nøkleby, Flodgren, Munthe-Kaas, 2018, s. 6.

<sup>19</sup> Nøkleby et al., 2018, s. 17.

<sup>20</sup> Hentet fra <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/unge-og-hoyt-utdannede-er-flink-est-foran-pc-en>

<sup>21</sup> Nøkleby et al., 2018, s. 18.

<sup>22</sup> Elvsaaas et al., 2018.

<sup>23</sup> De 11 studiene de fant, var utført i USA, Australia, Canada og Sveits og publisert mellom 2009 og 2016.

sjon og anledning til å snakkes sammen. Delta-kerne er fornøyd med fleksibiliteten ved formatet, men dette kan også gjøre det lettere å glemme å gjennomføre programmet. FHI påpeker at det er behov for mer forskning på området.

FHI har også utarbeidet en systematisk oversikt over effekter av og erfaringer med digitale tiltak for foreldrestøtte.<sup>24</sup> I denne oversikten fant FHI at 25 internettiltak av kortere eller lengre varighet, med eller uten veiledning, trolig ga hovedsakelig mer hensiktsmessig foreldreatferd, sammenlignet med ingen tiltak. Effekten av fire internettiltak hadde muligens tilsvarende effekter på foreldreatferd som ansikt-til-ansikt-tiltak. Fem studier av e-posttiltak, apptiltak og podkasttiltak så ut til å ha liten eller ingen klar effekt på foreldreatferd sammenlignet med ingen tiltak, men disse funnene er usikre. Basert på de kvantitative funnene i rapporten konkluderes det med at digitale onlinetiltak ser ut til å kunne gi mer hensiktsmessig foreldreatferd, sammenlignet med ingen tiltak.

Fordeler med digitale tjenester kan være økt dekning og tilgang, kostnadseffektivitet, fleksibilitet og anonymitet. Terapeutiske tjenester eller til-

tak på nett vurderes også til å være mindre stigmatiserende og, særlig for menn ser det ut til, mer akseptable.<sup>25</sup> Muligens kan digitale tiltak bidra til utjevning av sosioøkonomiske forskjeller fordi terskelen både økonomisk og sosialt kan bli lavere.

Utfordringer og ulemper knyttet til digitale tjenester og tiltak kan være at høy alder og lav utdanning kan utgjøre barrierer og gi varierende tilgjengelighet, fordi det er forskjeller i digital kompetanse etter alder og utdanning. Brukere må ha tilgang til smarttelefon eller PC, samt til oppkobling til linje som er privat og sikker. Personer som er dårlig økonomisk stilt, personer med dårlige leseferdigheter og med dårlig syn kan ekskluderes. Digitale tiltak kan også være forbundet med høyere frafall enn fysiske tiltak og en mindre personlig og mer teknisk tilnærming. Det kan være noen typer veiledning eller terapi som er bedre egnet til digitale tiltak, enn andre.

#### 14.3.2 Forslag til bruk av digitale virkemidler for økt tilgjengelighet

Utvalget mener det er positivt at digitale virkemidler i stor grad er tatt i bruk i familievernets utadrettede arbeid i dag. Det kan også være noe potensial for bruk av digitale virkemidler i klinisk behandling og i meklingsammenheng. Det skal i prinsippet gis likeverdige tilbud til alle innbyggere i Norge, men i praksis kan lang reisevei være en hindring for mange. Det kan også være andre årsaker til at noen ikke kan eller vil møte opp ved familievernkontor. Digitale tiltak kan være et alternativ eller supplement for personer som bor langt fra ordinære tilbud, som har nedsatt funk-

#### Boks 14.2 Foreldrehverdag

Foreldrehverdag er en nettressurs fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som inneholder artikler, filmer og podkaster om tema som foreldre møter i hverdagen. Foreldrehverdag er en forebyggende nettressurs for alle foreldre med barn fra 0 til 18 år, som legger vekt på samspill og kunnskap om barns behov, gir foreldre god og kvalitetssikret veiledning, skal skape refleksjon og gi økt trygghet i foreldrerollen – uten «pekefinger».

Foreldrehverdag er inspirert av International Child Development Programme (ICDP). Dette er et gruppebasert program som er utviklet for å støtte foreldre når de skal fremme den psykososiale utviklingen hos barn og unge. Informasjonen er utviklet i samarbeid med foreldre og fagpersoner. Foreldrehverdag er basert på forskning innenfor flere områder: kulturforståelse, barns utvikling, samspill og tilknytning, nevrobiologi og formidlingsteori.

Kilde: Hentet fra [http://www.bufdir.no/Foreldre\\_hverdag/Hva\\_er\\_foreldrehverdag/](http://www.bufdir.no/Foreldre_hverdag/Hva_er_foreldrehverdag/)

#### Boks 14.3 Ung.no

Ung.no er det offentliges informasjonskanal for ungdom, et digitalt oppslagsverk med svar på det ungdommer lurer på. Nettstedet er drevet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). For å besvare spørsmål har Bufdir knyttet til seg et fagpanel av ansatte i en rekke offentlige instanser og organisasjoner, herunder ansatte i familievernet. Ungdomsjournalister svarer på spørsmål om vennskap og annet som ungdom er de beste til å svare på (ung-til-ung).

Kilde: Hentet fra <http://www.ung.no/om>

<sup>24</sup> Nøkleby, Flodgren, Langøien, 2019.

<sup>25</sup> Nøkleby et al., 2018, s. 19.

sjonsevne, språkproblemer, begrenset tid, ved lang ventetid for tradisjonell terapi eller veiledning, skepsis til tradisjonell terapi eller veiledning, eller for personer som av andre grunner ikke kan eller vil møte opp ansikt til ansikt hos en terapeut, på kurs eller gruppesamling. Digitale tilbud kan gi økt tilgjengelighet til familievernnet for disse personene.

Utvalget mener familievernntjenesten i større grad enn i dag bør tilby digitale tjenester som et supplement til tjenestene som krever fysisk oppmøte. For noen grupper og i noen tilfeller kan dette bidra til mer tilgjengelige tjenester. Dette kan gjelde personer som opplever det som stigmatiserende og vanskelig å møte opp på familievernkontoret, eller som opplever det som lettere å betro seg og være privat på avstand og anonymt, enn ansikt til ansikt. Det kan gjelde ungdommer som er vant til chatte-tjenester, og kan ha nytte av rask tilgang til råd og veiledning. Digitale tjenester kan også være supplement til andre tjenester i den forstand at deler av kontakten og forløpet kan foregå digitalt.

Familievernntjenester er en type tjenester som ofte krever tilstedeværelse, tid og nærhet for å kunne ha en god funksjon. Digitale tjenester kan ikke erstatte fysisk oppmøte i de fleste tilfeller, og digitalisering bør ikke være en strategi for å kompensere for lite tilgjengelige familievernkontorer, for lang reisevei og for dårlig geografisk dekning. Digitalisering bør heller ikke være en strategi for å redusere kostnader isolert sett. Digitale tjenester kan være kostnadsbesparende i noen tilfeller,<sup>26</sup> men digitalisering bør kun skje når dette gir et bedre tilbud til befolkningen, og ikke når et digitalt tilbud faglig sett er et dårligere alternativ enn et tilbud som krever fysisk oppmøte.

Utvalget mener det er viktig at familievernntjenesten oppleves som tilgjengelig av brukerne. Barn, unge og voksne som har generelle spørsmål om relasjoner og familie, bør kunne få svar på sine spørsmål av familievernnet. Familievernntjenesten kan bidra gjennom å besvare generelle spørsmål på en chattetjeneste og via ung.no. Mer personlige

spørsmål bør rettes til nærmeste familievernkontor på telefon, eller i Skype-samtale med en terapeut.

#### 14.4 Åpningstider og kontaktmuligheter

Tjenestens tilgjengelighet avhenger også av tjenestens åpningstider og hvordan brukerne blir møtt på telefon, e-post og ved oppmøte på kontoret. Familievernkontorene har åpningstid i normal arbeidstid, og de fleste kontor har telefontider tilsvarende åpningstidene. Kontorene har egne nettsider og kan kontaktes på e-post.

En brukerundersøkelse fra 2017<sup>27</sup> viste blant de som svarte på undersøkelsen, relativt høy tilfredshet med dagens åpningstider og kontakttilgjengelighet. Et av spørsmålene som ble stilt, var i hvilken grad de er fornøyd med familievernkontorets åpningstider og tilgjengelighet på telefon, samt ventetiden for å få time. Bare fire prosent svarte at de var ganske eller svært misfornøyd med kontorets åpningstider, mens noen flere, henholdsvis åtte og tretten prosent, var misfornøyde med tilgjengelighet på telefon. Det var likevel noen forskjeller mellom gruppene i utvalget. Eksempelvis gav de som har benyttet mekling for å kunne reise sak ved domstolen, lavere skår når det gjelder tilgjengelighet på telefon sammenlignet med andre. Til sist i spørreskjema for de voksne var det mulighet til å fylle inn kommentarer eller forslag til tjenesten. Her ble timer på ettermiddag/kveld særlig trukket fram. Fire av ti svarte at de ved behov ville brukt familievernkontoret om det var åpent på ettermiddags eller kveldstid. Dette indikerer at dagens åpningstider kan være en utfordring for en god del.

NTNU Samfunnsforsknings undersøkelse av ledere og ansattes vurderinger av kvaliteten i familievernnet påpeker at det oppleves som veldig viktig for tjenestekvaliteten at det er lett å nå fram til tjenestene. Det er 76 prosent av de ansatte som svarer at tilgjengelighet er av stor betydning for kvaliteten i tjenesten, mens resterende (23 prosent) svarer at det er av noe betydning. Det gis samtidig uttrykk for at kontakttilgjengeligheten oppleves å ivareta brukernes behov på en bra måte. 75 prosent mener kontakttilgjengeligheten ivaretas svært godt (31 prosent) eller godt (44 prosent). Samtidig svarer en fjerdedel at dette ivaretas nokså godt (20 prosent) eller dårlig (5 prosent).<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Vurderinger av helseøkonomi gjort av Beslutningsforum for nye metoder i møte 28. januar 2019 viser at direkte behandlingskostnader forbundet med veiledet internettbehandling er sammenlignbare med kostnader knyttet til konvensjonell ansikt-til-ansikt-behandling, til tross for nye merutgifter som drift av plattform. Dette kan tyde på at terapeuter ved veiledet internettbehandling kan behandle flere pasienter eller gi flere konsultasjoner innenfor samme tid. Når reisekostnader er inkludert i kalkylen kan veiledet internettbehandling generere kostnadsbesparelser men det kan også føre til en økning i antall pasienter som får behandling, og dermed gi økte totale kostnader.

<sup>27</sup> Sentio Research Norge, 2017.

<sup>28</sup> Molden et al., 2019.

#### 14.4.1 Forslag til tiltak for økt tilgjengelighet

Et mulig tiltak for økt tilgjengelighet er utvidede åpningstider, eventuelt utvidet telefontid. Utvalget ser at familievernet kunne vært mer tilgjengelig for familier, barn og unge dersom kontorene var åpne utenfor normal arbeids- og skoletid. Åpningstider kun på dagtid kan være en utfordring for mange. Utvalget mener det må legges til rette for at flere barn får anledning til å benytte familievernets tjenester, både i meklingsammenheng og i kliniske saker. Dette vil kreve at tjenesten er tilgjengelig også utenfor vanlig åpningstid. Tilbud om tjenester utenfor normal arbeidstid innebærer økte økonomiske kostnader og ulemper for de ansattes arbeidstid og arbeidsforhold. Utvalget mener likevel at enkeltkontorer bør kunne ha mulighet til utvidede åpningstider, dersom det er stor etterspørsel etter det ved det enkelte kontor.

Tilgjengeligheten til tjenesten kan også økes ved bruk av digitale plattformer. Kontaktilgjengeligheten til terapeutene kan også økes gjennom en såkalt «rådstelefon». Ved noen kontorer er det etablert rutiner som ivaretar behovet noen brukere har for å få litt rådgivning der og da. Utvalget har fått formidlet at mange kan ha behov for å få rask kontakt og snakke direkte med en terapeut. Utvalget mener det er svært viktig at brukeres behov for raskest mulig kontakt med en terapeut ivaretas, og vil peke på muligheten for at det etableres rutiner ved alle kontor for å ivareta disse behovene, eksempelvis med en rådstelefonordning. Utvalget vil anbefale at familieverntjenesten utvikler en slik rådstelefonordning som en nasjonal løsning, slik at alle familier, barn og unge får utvidet mulighet til rask kontakt med tjenesten.

Utvalget vil også peke på at de kontorfaglig ansatte som regel er de første brukerne møter når de kontakter familievernet. Familievernet er avhengig av kompetente og gode medarbeidere i disse viktige stillingene. Dagens ansatte utgjør en viktig ressurs i tjenesten, og det er høy tilfredshet blant ledere og ansatte i tjenesten med dagens kontorfaglige kompetanse. Noen mener at det er for få kontorfaglig ansatte i tjenesten i dag. Utvalget støtter disse synspunktene og mener at det er viktig at også små kontorer har administrativt ansatte i fulle stillinger og en kontorfaglig ansatt til stede i hele åpningstiden. Brukere som kontakter tjenesten, trenger å bli møtt på en god måte og få riktig hjelp.

## 14.5 Kjennskap og kunnskap i befolkningen

---

### 14.5.1 Innledning

Undersøkelser viser at familievernets tilgjengelighet begrenses av manglende kjennskap til og kunnskap om tjenesten i befolkningen. Det gir grunn til å tro at ikke alle par, familier og barn som trenger tjenestens tilbud, får dette.

En undersøkelse fra 2017 viste at kjennskap i befolkningen til familieverntjenesten er lav sammenlignet med de aller fleste andre offentlige tjenester.<sup>29</sup> Kun 13 prosent svarte «familievernkontoret» på spørsmål om hvilket offentlig tilbud som har parterapi, veiledning til foreldre, mekling ved samlivsbrudd og råd om foreldresamarbeid. Det var altså forholdsvis lav «uhjulpen» kjennskap til familievernkontoret i befolkningen. Når familievernkontoret sto listet opp sammen med andre tilbud og etater, krysset 65 prosent av for at de kjenner til eller har hørt om familievernkontoret, det var altså bedre «hjulpen» kjennskap til tjenesten. Resultatet viste således at majoriteten av befolkningen er kjent med at tilbudet finnes. Sammenlignet med etater som barnevernet, helsestasjonen, krisesenter, BUP, PPT og distriktspsykiatrisk senter (DPS) var det bare DPS som var mindre kjent enn familievernet. Det var i større grad kvinner, de i alderen over 40 år og de som bor eller har samvær med barn under 18 år, som kjente til familievernet. Det var mest vanlig å ha hørt om familievernkontoret via venner, kjente eller familie (36 prosent) og etter det gjennom media (24 prosent).

Undersøkelsen viste at også kunnskapen om familievernkontorene var forholdsvis liten. 51 prosent av respondentene var usikre på om familievernkontoret er en del av barnevernet, og 13 prosent trodde dette var tilfelle. 41 prosent var usikre på om man trenger henvisning fra helsepersonell for å få time på familievernkontoret, og 10 prosent trodde at man må ha dette. 45 prosent var usikre på om barn kan komme til samtale på familievernkontoret, og 4 prosent trodde at barn ikke kan det. 39 prosent var usikre på om familier der noen utøver vold kan få hjelp på familievernkontoret, og 4 prosent trodde at man ikke kan få det. 21 prosent var usikre på om foreldre med samlivsproblemer kan få hjelp på familievernkontoret, men kun 2 prosent trodde at de ikke kan få det.

I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål om når man ville kontaktet familievernkontoret. 29 prosent svarte at de trodde at de, dersom de

<sup>29</sup> Sentio Research Norge, 2017.

sammen med partneren sin skulle oppsøke familievernkantoret angående parforholdet, ville ha tatt kontakt ved store eller vedvarende konflikter i parforholdet, mens 20 prosent trodde de ville ha tatt kontakt når samlivsbrudd er blitt et tema. Kun 2 prosent ville tatt kontakt ved mindre utfordringer for å få det bedre sammen, mens 6 prosent ville tatt kontakt etter at et samlivsbrudd er besluttet. En høy andel (27 prosent) var usikre på når de ville tatt kontakt. 15 prosent ville ikke tatt kontakt, og den vanligste årsaken til det var troen på at de best kunne løse problemene selv. 30 prosent av disse oppga at de ikke ønsket å diskutere parforholdet med utenforstående, mens 27 prosent svarte at de ikke trodde familievernkantoret ville vært til hjelp. 13 prosent trodde ikke de ville fått med seg partneren til familievernkantoret. Resultatene viste at andelen som ikke ville ha tatt kontakt, er høyere blant personer med lavere utdanning, samt blant de som er gift eller samboende uten barn.

Oppsummert kan det ut fra denne undersøkelsen synes som at familievernets tilgjengelighet begrenses av manglende kjennskap til og kunnskap om tjenesten i befolkningen.

Også ledere og ansatte i tjenesten betegner familievernet som en delvis «hemmelig tjeneste».<sup>30</sup> Det framgår av intervjuundersøkelsen NTNU Samfunnsforskning har gjennomført, at ansatte opplever at synligheten til familievernet er svært viktig, særlig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. I et forebyggingsperspektiv er det også viktig at befolkningen faktisk kjenner til tjenesten og dens tilbud om behandling og rådgivning. Informanter ved ulike kontorer gir uttrykk for at det i tiden framover vil være viktig å arbeide mer aktivt for å gjøre tjenesten bedre kjent i befolkningen. De mener at folk må vite om familieverntjenestens forebyggende tilbud, ikke kun det brudrelaterte. Ansatte angir også at de opplever at det er enkelte grupper som er vanskelige å nå og komme i kontakt med – det gjelder særlig innvandrerefamilier.<sup>31</sup>

#### 14.5.2 Tiltak for økt kjennskap og kunnskap i befolkningen

Utvalget mener det er uheldig at familieverntjenesten er så lite kjent i befolkningen. Dette medfører at tjenesten er mindre tilgjengelig og mindre likeverdig enn den bør være.

Behov for økt kjennskap og kunnskap i befolkningen taler for mer utadrettet arbeid ved kontorene, slik at flere kjenner til tilbudet, jf. kapittel 11.

Etter utvalgets syn er henvisninger og anbefalinger fra andre tjenester viktig for økt tilgjengelighet til familievernet. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om noen brukergrupper ikke kommer i kontakt med familievernet fordi de ikke tar kontakt med tjenesten, selv om de har behov for det, gitt dagens praksis for rekruttering av brukere og måten tjenesten er organisert på. Utvalget ser at for mange kan henvisning og aktiv oppfordring være en god måte å få kontakt med og senke terskelen for kontakt med familievernet. Utvalget mener imidlertid at krav om henvisning til familievernet ikke bør innføres. Krav om henvisning vil senke tjenestens tilgjengelighet og heve terskelen inn til familievernet for mange. Men andre tjenester bør vise mer til familievernet og informere om tjenestetilbudet i familievernet. Mer og bedre informasjon om familievernets tilbud hos andre offentlige instanser er en nøkkel til økt kjennskap til familievernet i befolkningen. Derfor er det viktig at kunnskapen om familievernets tilbud økes i andre offentlige tjenester, og derfor er det tiltaket som utvalget peker på i kapittel 11.4.4, undervisning og orientering om familievern og familieterapi i relevante utdanningsløp, så viktig. Utvalget vil også vise til de øvrige forslagene i kapittel 11.4.4 om tiltak for økt utadrettet arbeid. For å legge til rette for mer utadrettet arbeid i familievernet foreslår utvalget lovendringer, at det vurderes om styringssystemet bidrar til at utadrettede oppgaver nedprioriteres, undervisning og orientering om familievern og familieterapi i relevante utdanningsløp, samt mer praktisk samhandling med andre tjenester, jf. kapittel 17 Samarbeid med andre tjenester.

Mange familievernkontorer er i nær kontakt med lokalmiljøet, mange har gode oppslag om sin aktivitet og sine tilbud i lokale og regionale media, og alle kontorene har full aktivitet hver dag. Bufdir, Bufetat og familieverntjenesten er til stede på internett og i sosiale medier, og arbeider aktivt og strategisk med kommunikasjon. Likevel er familieverntjenesten lite kjent i befolkningen, og det er lite kunnskap om hva familievernet kan tilby av tjenester. Utvalget mener det er behov for nye tiltak som gjør familieverntjenesten mer tilgjengelig, ved at flere i befolkningen får kunnskap om den. Ved å sette av øremerkede midler til kommunikasjon og utadrettet arbeid til alle enheter og på alle nivå, mener utvalget at det er økte muligheter for å nå målene om økt kjennskap og kunnskap til tjenesten.<sup>32</sup> Bufdir, etatene og hvert enkelt kontor

<sup>30</sup> Molden et al., 2019.

<sup>31</sup> Ibid.

### **Boks 14.4 Bufetats kommunikasjonsstrategi**

Bufetat har utarbeidet en kommunikasjonsstrategi for familievernnet 2018–2022. Denne bygger på tidligere strategi for 2010–2012 og på en befolkningsundersøkelse gjennomført i 2017. Målet med strategien er å sikre at befolkningen har kjennskap til familievernnet, har kunnskap om hvilke tjenester familievernnet tilbyr, og ser på familievernnet som et naturlig sted å henvende seg med spørsmål knyttet til utfordringer i familien.

Strategien retter innsatsen mot unge foreldre og førstegangsførelde, barn og unge i mekling, menn/fedre, minoriteter, egne ansatte i Bufetats tjenesteapparat, øvrig tjenesteapparat og samarbeidspartnere (kommuner, helsestasjoner, advokater osv.).

Mål 1: Øke kjennskapet til familievernnet i befolkningen.

Mål 2: Øke kunnskapen til familievernnet i befolkningen.

Mål 3: Øke tilliten til familievernnet i befolkningen.

Mål 4: Øke kjennskapet og kunnskapen om familievernnet hos samarbeidspartnere.

For de to første målene er det angitt at kjennskapet og kunnskapen skal økes med 10 prosentpoeng hvert andre år. For å evaluere resultatene underveis skal det gjennomføres en befolkningsundersøkelse hvert annet år.

For hvert mål er det utviklet et felles budskap.

Kilde: Bufetat. *Et synlig familievern. Kommunikasjonsstrategi for familievernnet 2018–2022.*

bør etter utvalgets syn alle ha øremerkede midler til kommunikasjonsarbeid og utadrettet arbeid som kan virke informerende og kunnskapshevende.

## **14.6 Kapasitet**

### **14.6.1 Innledning**

Familieverntjenesten skal være et lett tilgjengelig tilbud. Ett aspekt ved tilgjengelighet handler om

<sup>32</sup> Jf. innspill fra Hovedorganisasjonen Virke mai 2019. Se digitalt vedlegg til utredningen på regjeringen.no.

kapasitet. En tilgjengelig tjeneste med et likeverdig tilbud forutsetter at folk opplever at de får time når de trenger det. Kapasiteten i tjenesten kan vurderes på flere måter. I dag måles kapasiteten i tjenesten med to ventetidskrav. Utvalget vil også vurdere kapasiteten i tjenesten på grunnlag av vurderinger fra brukere og ansatte.

### **14.6.2 Ventetidskrav**

For meklingssakene er ventetidskravet tre uker. For kliniske saker er ventetidskravet fire uker. I meklingssakene er resultatkravet for ventetiden fra begjæring om mekling til partene skal få tilbud om første time 100 prosent. Ifølge Bufdirs årsrapport for 2018 var gjennomsnittlig ventetid til første samtale 19 dager i meklingssakene og i de kliniske sakene 24 dager.<sup>33</sup> I de kliniske sakene ble det i 89 prosent av sakene gitt tilbud om time innen fristen. Dette er over resultatkravet på kliniske tjenester som er satt til 85 prosent innenfor en ventetid på fire uker.<sup>34</sup>

Oversikt over avsluttede meklinger i 2017 viser at i én av fire saker gikk det lengre tid enn tre uker fra begjæring om mekling til første time. Den vanligste årsaken til at ventetidskravet ikke ble overholdt, var at timen ble omberammet eller at brukeren ikke møtte opp. I 2017 var dette årsak til ventetidsbrudd i fire av fem saker. Av alle meklingssakene hvor ventetidskravet ble brutt, var altså manglende kapasitet årsaken til ventetidsbrudd i bare én av fem ventetidsbruddsaker. Som andel av alle avsluttede meklingsaker var det på landsbasis bare i fem prosent av sakene at ventetidskravet ikke ble overholdt på grunn av manglende kapasitet. Det kan være flere årsaker til at en meklingstime ikke avholdes; et samlivsbrudd er ofte opprivende, og kommunikasjon mellom partene om praktiske forhold som timebestilling kan være krevende. Når timer omberammes sent vil det også oftere være slik at første meklingstime avholdes etter fristen. Det at tjenesten er gratis, kan også være en årsak til manglende oppmøte. Flere familievernkontorer har påpekt at dette ofte skjer, samtidig som de mener at det ikke nødvendigvis går ut over effektiviteten på kontorene, siden terapeuten fyller disse timene med annet arbeid.

<sup>33</sup> Bufdir, 2019.

<sup>34</sup> Fado, som er familieverntjenestens fag- og rapporteringssystem, skiller ikke mellom virkedager og fridager (helg/helligdager). Måloppnåelsen – hvis en bare regner virkedager – er derfor bedre enn den som framgår av rapporten.



### 14.6.3 Brukeres og ansattes vurderinger

En annen inngang til spørsmålet om kapasiteten i tjenesten enn å se på ventetid til første samtale, er å se på brukernes og de ansattes opplevelse av tid og kapasitet.

I Sentios brukerundersøkelse fra 2018 svarte de fleste respondentene at de opplevde at de fikk time på et tidspunkt som passet for dem.<sup>35</sup> Av de som svarte noe annet enn «vet ikke/ikke relevant» var det bare fire prosent som i svært eller i ganske liten grad mente de hadde fått et tidspunkt som ikke passet for dem. Blant de som svarte på om i hvilken grad de var fornøyd med ventetiden for å få time, var det tretten prosent som var misfornøyd med tidspunktet de hadde fått time. Det var noen forskjeller mellom gruppene i utvalget. Det var regionale forskjeller ved at brukere i region vest ikke var like fornøyd med ventetiden som brukere i de andre regionene. Videre syntes flere kvinner enn menn at tiden mellom timene var for lang, noe som særlig gjaldt de som hadde vært til parterapi.

I NTNU Samfunnsforsknings undersøkelse av ansattes vurderinger av tjenesten ble det stilt spørsmål om hvorvidt økende tidspress og for mange pålagte oppgaver oppleves å gå ut over kvaliteten i arbeidsutførelsen. Rundt to av tre svarte at de var enige eller delvis enige i påstandene om at for dårlig tid eller for mange oppgaver er til hinder for å levere gode tjenester ved familievernkantoret. Rundt en av tre sa seg enten uenig eller delvis uenig i at tidspress og for mange oppgaver er et hinder for å levere kvalitetsmessig gode tjenester.<sup>36</sup>

En av fire (23 prosent) av de ansatte i familievernet mente brukernes behov for kort ventetid ivaretas svært godt i det kliniske arbeidet ved sitt kontor. Det var 42 prosent som mente ventetiden blir godt ivaretatt, mens 27 prosent mente den blir nokså godt ivaretatt. Det var kun 8 prosent som mente at brukernes behov blir dårlig ivaretatt hva gjelder ventetid på klinisk time.

I undersøkelsen kom det fram at de ansatte oppfattet det som avgjørende både å kunne møte og følge opp klientene jevnlig og så hyppig som den enkelte situasjon eller sak tilsier, dersom de skulle kunne si at de gir par og familier god hjelp når det trengs. De mente kapasiteten ved kontorene bør være slik at brukerne får tilbud om oppfølgingssamtaler innen rimelig tid, særlig i saker hvor terapeutens faglige skjønn tilsier at det er

viktig med rask behandling. Informantene mente at dette handler om å ta hensyn til det enkelte par eller den enkelte families situasjon, og at dette er en forutsetning med tanke på at terapien faktisk skal kunne være til nytte. Når brukerne må vente flere uker mellom hver oppfølgingssamtale, oppga ledere og ansatte at de opplever at dette forringer kvaliteten på tjenesten og tilbudene som gis ved kontorene. På direkte spørsmål om hva som er å forstå som kvalitet i familieverntjenesten, og hva som skaper og ivaretar betingelser for kvalitet, svarte altså informantene at «ventetid» er en viktig faktor. Det ble i undersøkelsen gitt uttrykk for at dagens kapasitet gir dårlig kvalitet:

Noen har en time og ting faller på plass. Andre har fullt kaos i familien. Vårt hjertesukk er mangelen på tid. Vi har tette kalendere, har ikke mulighet til oppfølgingstime med vanskelige saker før flere uker etter.

En annen informant uttaler: Vi klarer å møte dem på en god måte, men et minus er at de må vente så lenge.

I studien kom det også fram meninger om at det er problematisk at mekling må prioriteres framfor forebyggende arbeid. Informanter i undersøkelsen oppga at særlig den tiden som brukerne må vente mellom hver oppfølgingssamtale, har blitt lengre, og de så dette i sammenheng med mangel på kapasitet, bruk av ressurser knyttet til høykonflikt og mekling kontra (forebyggende) parterapi og formelle krav om antall årlige konsultasjoner.

Ifølge ansatte har kontorene ikke kapasitet til å møte brukerne hyppig nok. De opplever at det tar for lang tid mellom hver gang de kan tilby oppfølgingssamtaler. Dette framstår som et klart dilemma som informantene særlig setter i sammenheng med nye oppdrag / tilleggsoppgaver, og krav som går på antall konsultasjoner. Det kan dermed se ut til at kapasiteten ved kontorene ikke strekker til – eller står i forhold til de arbeidsoppgaver og krav som de er pålagt å følge.

### 14.6.4 Prioriteringer i tjenesten

Når kapasiteten ikke er ubegrenset og etterspørselen etter tjenester er større enn faktisk kapasitet, må prioriteringer foretas.

Familievernkantorene i region Midt-Norge samarbeidet høsten 2015 om å utvikle veiledende retningslinjer for inntak og prioriterte arbeidsoppgaver. Bakgrunnen for dette arbeidet var en erkjennelse av at summen av oppdrag og oppgaver

<sup>35</sup> Sentio Research Norge, 2018.

<sup>36</sup> Molden et al., 2019.

var i ferd med å overskride kontorenes kapasitet. Saker utenfor prioritet ble definert slik: Individualterapi for spesifikke individuelle psykiske lidelser, hjelp til personer med omfattende og lang voldshistorie som ikke erkjenner ansvar og har evne til selvrefleksjon, og personer som utøver vold mot andre utenfor nærmeste familie og som ikke selv lever i egne familier med barn og partner, hjelp til barn med skolerelaterte og pedagogiske utfordringer og barn med fysiske og psykiske funksjonshemninger, henvendelser om hjelp der det finnes annet kvalifisert terapitilbud, og personer med behov for akutt psykisk helsehjelp.

I spørreundersøkelsen som NTNU Samfunnsforskning gjennomførte på vegne av utvalget, ble de ansatte ved familievernkontorene stilt spørsmål om hvorvidt det er noen grupper som bortprioriteres ved inntak. Litt over en tredjedel (38 prosent) av de ansatte svarte at det ikke forekommer bortprioriteringer av enkelte grupper ved deres familievernkontor. Blant de ansatte oppga rundt halvparten (51 prosent) at par uten barn er en gruppe som ikke prioriteres, eller som ikke får tilbud om konsultasjon eller behandling ved deres familievernkontor. Nær en tredjedel av de ansatte (28 prosent) svarte at eldre, altså de i aldersgruppen over 60 år, ikke prioriteres ved deres kontor. Av de andre gruppene som ikke har prioritet, oppga 11 prosent at de i aktiv rus ikke prioriteres, og 7 prosent svarte at de med psykiske lidelser ikke tilbys konsultasjon. Videre oppga 5 prosent av de ansatte at utøvere av alvorlig vold ikke gis et tilbud om behandling ved kontoret, og 4 prosent av de ansatte oppga at barn og unge som vil komme alene, ikke prioriteres ved inntak. Når noen kontorer prioriterer par med hjemmeboende barn, betyr ikke det nødvendigvis at de avviser alle andre som henvender seg dit. Informantene fortalte imidlertid at de opplever at brukergruppen eller målgruppen har blitt smalere. De må avvise flere enn de gjorde før, blant annet fordi de ikke har tid eller kapasitet til å bistå alle. Enkelte informanter poengterte at de tidligere kunne gi tilbud til enkeltpersoner, men at de i dag må nedprioritere henvendelser fra disse. Flere informanter ga uttrykk for at kontorene i dag ikke kan tilby kjerneoppgaven kliniske konsultasjoner eller samtaler til et like bredt publikum som de gjorde tidligere, og som i utgangspunktet er ønskelig. De opplevde at inntakskriteriene blir strengere, noe som for enkelte til en viss grad oppleves å være i motstrid med lovverkets definisjons- og tolknings-

muligheter. Flere ga uttrykk for at dette er et dilemma for dem.

Den kvalitative delen av NTNU Samfunnsforskningens undersøkelse viste at det er forskjeller mellom kontorene med hensyn til inntakskriterier og prioriteringer. Det framkom at dagens praksis er slik at ikke alle nødvendigvis får tilbud ved henvendelse til familievernkontorene. Noen grupper prioriteres, mens andre nedprioriteres. I den kvalitative delen av undersøkelsen ga informantene ved de fem kontorene uttrykk for mer eller mindre klart definerte inntakskriterier. Samtlige kontorer prioriterer par med hjemmeboende barn. Ved enkelte kontorer prioriteres par med hjemmeboende barn under 16 år, mens ved andre kontorer prioriteres par med barn under 18 år. Noen ga uttrykk for at de med utgangspunkt i et forebyggingsperspektiv særlig vektlegger å gi tilbud og innpass til par med små barn. Ved ett av kontorene fortalte både leder og ansatte at de sjelden sier nei til noen som henvender seg direkte til dem eller som blir henvist, selv om de alltid prioriterer barnefamilier først. Ved et annet kontor fortalte informantene at det er pågangen som styrer inntaket. Flere fortalte at de utøver et klinisk skjønn og gjør vurderinger fra sak til sak av hvor mange samtaler de tilbyr. Ved et tredje kontor syntes inntakskriteriene å være mer absolutte. Der blir de som ikke har hjemmeboende barn, avvist nå, mens de fikk tilbud tidligere. Informanter ved flere kontorer ga uttrykk for at de har et ønske om å se og sette familien og familiebegrepet inn i en større sammenheng, og ikke begrense seg til å snevre inn mot par med hjemmeboende barn. De mente for eksempel at samtaler med besteforeldre ofte kan være svært viktige. På samme tid ga de uttrykk for at de opplever å måtte prioritere konsultasjoner eller samtaler med par med hjemmeboende barn, siden de ikke har ressurser eller kapasitet til å tilby bredere hjelp innad i familiene. Informanter ved ett kontor fortalte at de i enkelte tilfeller har valgt å ha tre generasjoner inne til samtale – det vil si besteforeldre, foreldre og barn. De beskrev virkningen av disse samtalene som helsefremmende, og at de har opplevd å kunne hjelpe mange mennesker i én familie samtidig. Når det gjelder type problematikk som ikke inngår i «familierelaterte problemer», spesifiserte informantene rus og psykiatri. Dersom hovedproblematikken er rus eller psykiatri, henvises brukerne videre.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Molden et al., 2019.

### 14.6.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil understreke at kapasiteten i tjenesten er avgjørende for kvaliteten på tilbudet.

Det er verdt å merke seg at tjenesten i dag i hovedsak klarer å møte de oppsatte kravene til ventetid for første meklingsstime og første time med klinisk behandling.

Gode resultater ved måling av ventetider for første time kan lett føre til konklusjoner om at kapasiteten i tjenesten er god, uten at det gir et riktig grunnlag for en helhetsvurdering av kapasiteten i tjenesten. Som det pekes på i en evaluering av familieverntjenesten i region vest,<sup>38</sup> er ikke tilgang til konsultasjon innenfor frist nødvendigvis ensbetydende med høyere kvalitet. Dersom brukeren likevel må påregne lengre ventetid mellom første og påfølgende konsultasjon, kan det være en vel så viktig faktor for kvaliteten på tilbudet som hvor raskt den første timen ble gjennomført. Manglende kapasitet til forsvarlig oppfølging kan være en vel så alvorlig kvalitetsutfordring som manglende kapasitet til forsvarlig ventetid for første time. Utvalget vil dessuten peke på faren for en såkalt målforskyvning, der tjenestens fokus kan flyttes fra resultatene til virkemidlene, jf. kapittel 5 Begrepsavklaringer *Styring*. I stedet for å ha blikket rettet mot best mulig terapeutisk bistand til brukerne i den situasjonen de er, kan ventetiden til første konsultasjon bli det styrende.

I likhet med god oppfyllelse av ventetidskravene, har de siste årenes økninger i familieverntjenestens budsjett gitt grunn til å anta at kapasiteten i tjenesten er god og bedre enn noen gang tidligere. Det er verdt å merke seg at opplevelsen blant ledere og ansatte i tjenesten og blant noen brukere ikke er slik. Også kontorenes arbeid med inntaksreguleringer og prioriteringer vitner om at summen av oppdrag og oppgaver mange steder overskrider kontorenes kapasitet. Utvalget ser at de økte ressursene som er bevilget tjenesten, til en viss grad har ført til økt kapasitet, men at økningen i ressurser er forholdsvis større enn økningen i kapasitet. Antall ansatte har ikke økt tilsvarende ressursøkningen, jf. kapittel 15.4 Vurdering og drøfting av finansiering.

Selv om tjenesten over lang tid og i stor grad har overholdt ventetidskravene, er det grunn til å gjøre noen ytterligere vurderinger av dagens kapasitet og ventetider. I noen situasjoner kan en ventetid på fire uker for klinisk behandling være vel lenge, og lang ventetid mellom behandlingsti-

dene kan redusere kvaliteten på det terapeutiske tilbudet. Det ser spesielt ut til å være utfordringer knyttet til kapasitet og ventetid for oppfølgingstimer. Som vi har sett, gir noen brukere og representanter for tjenesten selv uttrykk for at tiden mellom timene er for lang. Utvalget mener det i denne sammenhengen er viktig å ta med i vurderingene at brukerne av familievernet, både de som oppsøker meklings- og de som oppsøker det kliniske tilbudet, er personer som står i en krise eller sliter med vansker og utfordringer. Dette kan være situasjoner som krever raskt oppfølging, og flere uker mellom samtaler kan være svært krevende og uheldig både for familien og enkeltpersonene som er involvert.

NTNU Samfunnsforsknings rapport konkluderer med at det ser ut til at kapasiteten ved kontorene ikke strekker til – eller står i forhold til de arbeidsoppgaver og krav som de er pålagt å følge.<sup>39</sup> Dette er signaler som utvalget mener må lyttes til og tas på alvor. Bufdir rapporterer om stor pågang ved familievernkantorene i alle regioner.<sup>40</sup> Ved en rekke kontorer er det behov for inntaksreguleringer og prioriteringer. Det er også viktig å ta med i kapasitetsvurderinger at familievernsakene blir stadig mer komplekse og tidkrevende og ofte omfatter flere hjelpeutfordringer enn tidligere. I tråd med en samfunnsutvikling med økt kompleksitet, hvor mange etablerer seg i nye forhold, med mine, dine og våre barn, hvor det er flere likestilte foreldre og flere aktive besteforeldre, hvor det er flere likekjønnede par med barn, og hvor flere innbyggere, ofte med traumatiske erfaringer, kommer fra andre land med ulike måter å organisere familieliv på, oppstår nye og sammensatte utfordringer også i familievernets arbeid. Utvalget er også tydelig i anbefalingene av økt utadrettet arbeid og økt samarbeid med andre tjenester, og at hensikten med dette er at tjenesten blir bedre kjent i befolkningen, og i enda større grad enn i dag når ut til de familiene og enkeltpersonene som har familierelaterte problemer. Utvalget mener også det er svært viktig at tjenesten oppleves enda mer tilgjengelig og relevant for flere grupper i befolkningen, og er spesielt opptatt av at barn og unge i fremtiden kan bruke familievernet mer. Vurderingene av dagens kapasitet i tjenesten og utvalgets påpekninger av behov og potensial for økt aktivitet i familievernet i tiden som kommer, tilsier et behov for økt kapasitet i familieverntjenesten.

<sup>38</sup> Hope, Loga & Neby, 2009.

<sup>39</sup> Molden et al., 2019.

<sup>40</sup> Budir, 2019.

### 14.6.6 Tiltak for økt kapasitet

For å øke familieverntjenestens geografiske tilgjengelighet anbefaler utvalget oppretting av noen nye kontorer, oppgradering av noen utekontorer til hoved- eller avdelingskontor, samt utvidelse av noen utekontorers tilbud, jf. kapittel 14.2.4. Med slike utvidelser vil det bli behov for flere ansatte, og at den totale kapasiteten i familievernet økes.

Utvalget vil også i denne sammenhengen peke på behovet for avgrensning og tydeliggjøring av tjenestens oppgaver, jf. kapittel 11 Oppgaver og innhold i virksomheten. Utvalget anbefaler en definisjon av kjerneoppgavene som i stor grad er i tråd med dagens, men som innebærer en avgrensning fra familierterapi og parterapi for familier, par og enkeltpersoner som ikke har barn eller som har voksne barn. Videre påpeker utvalget at det er avgjørende at virksomheten i tjenesten innrettes slik at kjerneoppgavene prioriteres, og at det er spesielt viktig at det er kapasitet til kliniske samtaler, både første konsultasjon og oppfølgingsamtaler, slik at kvaliteten på parterapiarbeidet er god nok. Andre oppgaver enn det som er spesifikt definert inn i kjernevirksomheten, bør etter utvalgets syn videreføres som i dag, men ikke være førsteprioritet. Utvalget mener familieverntjenesten ikke bør ha oppgaver som er for spesialisert og krever diagnostisering og kompleks behandling. De delene av familievernets arbeid som i dag oppfattes som nye oppgaver, og som krever spesialisering, diagnostisering og kompleks behandling, ligger etter utvalgets syn utenfor tjenestens ansvarsområde. Dette er oppgaver som bør nedprioriteres eller ikke lenger løses av familievernet, jf. kapittel 11.4.6. Med gode avgrensninger og prioriteringer internt i virksomheten vil også noen kapasitetsutfordringer kunne løses.

## 14.7 Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener det er et mål at familieverntjenesten er tilgjengelig, det vil si at hele befolkningen oppsøker familieverntjenesten ved behov, helst så tidlig som mulig før problemer oppstår eller utvikler seg, uten at de hindres av mangel på kjennskap og kunnskap, av reisetid og praktiske utfordringer, at de ikke oppnår kontakt, at det blir for lenge å vente på konsultasjonen, eller at tjenesten ikke har kompetanse til å møte akkurat dem, med deres bakgrunn og i deres situasjon.

Utvalget mener tjenestens tilgjengelighet på mange måter er god i dag, men vil peke på en rekke forbedringspunkter.

Ettersom kun tre prosent av befolkningen har mer enn to timer reisevei til et familievernkontor kan dagens familieverntjeneste sies å være en tjeneste med god geografisk tilgjengelighet. Det må likevel påpekes at det er betydelig variasjon i reisetid og reisekostnader for befolkningen etter hvor de er bosatt. Det har også stor betydning om man reiser med bil eller med kollektivtransport. Barn og unge som skal besøke familievernkontoret alene, er blant dem som er avhengige av kollektivtransport dersom de skal komme seg til kontoret uten en voksen. Utvalget mener det bør gjennomføres tiltak som sikrer bedre geografisk tilgjengelighet for større deler av befolkningen. For å oppnå dette, mener utvalget det bør vurderes etablering av et nytt kontor og flere utekontorer i Sør-Trøndelag, og at det bør vurderes å opprette helt nye kontorer vest i Førdes kontorregion, og lengst nord i Aust-Agders region. I tillegg vil oppgradering av noen utekontorer til hoved- eller avdelingskontorer og utvidelse av noen utekontorers tilbud gi et mer tilgjengelig familieverntilbud enn i dag. Utvalget peker også på behovet for et forbedret kollektivtilbud mange steder i landet, samt at tjenesten bør ha mulighet for å dekke utgifter til transport for personer som trenger familievernets tjenester, men som ikke har tilgang til bil eller kollektivtransport.

Familievernet kan også øke tilgjengeligheten med digitale tjenester som et supplement til de tjenester som krever fysisk oppmøte. For noen grupper og i noen tilfeller kan dette bidra til mer tilgjengelige tjenester. Dette kan gjelde personer som opplever det som stigmatiserende og vanskelig å møte opp på familievernkontoret, eller som opplever det som lettere å betro seg og være privat på avstand og anonymt, enn ansikt til ansikt. Det kan gjelde barn og ungdommer som er vant til chatte-tjenester, og som kan ha nytte av rask tilgang til råd og veiledning. Utvalget advarer imidlertid mot en utvikling der digitale tjenester erstatter samtaler i et rom med en terapeut. Digitale tjenester kan ikke erstatte fysisk oppmøte i de fleste tilfeller, og digitalisering bør ikke være en strategi for å kompensere for lite tilgjengelige familievernkontorer, for lang reisevei og for dårlig geografisk dekning.

Økt tilgjengelighet ved at enkeltkontorer kan ha utvidede åpningstider dersom det er stor etterspørsel etter dette ved det enkelte kontor, er også et tiltak som utvalget vil anbefale. Utvalget foreslår også rådstelefonordning som en nasjonal løs-

ning, slik at alle familier, barn og unge får utvidet mulighet til rask kontakt med tjenesten. Utvalget mener og at kontortjenestene bør styrkes. Det er viktig at også små kontorer har administrativt ansatte i fulle stillinger, og en kontorfaglig ansatt til stede i hele åpningstiden.

Utvalget mener det er en stor utfordring at familieverntjenesten er så lite kjent i befolkningen. Dette medfører at tjenesten er mindre tilgjengelig og mindre likeverdig enn den bør være. Utvalget mener behovet for økt kjennskap og kunnskap i befolkningen taler for mer utadrettet arbeid ved kontorene, slik at flere kjenner til tilbudet, jf. forslagene i kapittel 11.4.4 om tiltak for økt utadrettet arbeid.

Utvalget har også pekt på noen kapasitetsutfordringer i familieverntjenesten og noen tiltak som kan bidra til at ventetiden ikke blir for lang for brukerne. Utvalget anbefaler en utvidelse av den totale kapasiteten i familievernet, blant annet gjennom oppretting av noen nye kontorer, oppgradering av noen utekontorer til hoved- eller avdelingskontorer, samt utvidelse av noen utekontorers tilbud. Utvalget peker også på muligheter for avgrensning og tydeliggjøring av tjenestens oppgaver, jf. kapittel 11 Oppgaver og innhold i virksomheten. Med gode avgrensninger og prioriteringer internt i virksomheten vil også noen kapasitetsutfordringer kunne løses, og tjenesten bli mer tilgjengelig.

*Utvalget har i dette kapitlet følgende forslag:*

- Oppretting av nye kontorer og flere utekontorer i Sør-Trøndelag, vest i Førdes kontorregion og lengst nord i Aust-Agders region.

- Oppgradering av noen utekontorer til hoved- eller avdelingskontor og utvidelse av noen utekontorers tilbud.
- Forbedring av kollektivtilbud mange steder i landet.
- Mulighet for dekking av transport for personer som ikke har tilgang til bil eller kollektivtransport.
- Bruk av digitale tjenester som et supplement til tjenestene som krever fysisk oppmøte.
- Mulighet til utvidede åpningstider dersom det er stor etterspørsel etter det ved enkelte kontorer.
- Etablering av en nasjonal rådstelefon der familier, barn og unge får mulighet til rask kontakt med tjenesten.
- Styrking av tjenesten slik at alle kontorer har kontorfaglig ansatte i fulle stillinger og en kontorfaglig ansatt til stede i hele åpningstiden.
- Mer utadrettet arbeid ved kontorene, jf. forslagene i kapittel 11.4.4 om tiltak for økt utadrettet arbeid.
- Avgrensning og tydeliggjøring av tjenestens oppgaver, jf. kapittel 11 Oppgaver og innhold i virksomheten.

Utvalget mener dette er tiltak som vil gjøre at familievernet i enda større grad enn i dag er tilgjengelig for befolkningen.

## Kapittel 15

# Organisering, styring og finansiering

### 15.1 Forvaltningsnivå

#### 15.1.1 Bakgrunn

Utvalget er bedt om å vurdere hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen av familievernets oppgaver, herunder om det vil være formålstjenlig å flytte oppgaver mellom ulike forvaltningsnivå.

Formålet med organiseringen av tjenesten må være å sikre et best mulig familieverntilbud til befolkningen i alle deler av landet. Dette innebærer etter utvalgets syn at familievernets tjenester er tilgjengelige og av god kvalitet, og at de samhandler godt med øvrige tjenester. De alternativene for forvaltningsnivå som vurderes, er:

- fortsatt statlig ansvar
- overføring av oppgavene fra staten til fylkeskommunene
- overføring av oppgavene fra staten til kommunene

Organisering av familievernet har vært vurdert av flere offentlige utvalg de siste 20 årene.<sup>1</sup> Både Oppgavefordelingsutvalget i 2000<sup>2</sup> og Ekspertutvalget for regionreformen i 2018<sup>3</sup> ga anbefalinger til organisering av tjenesten. Begge utvalgene tok utgangspunkt i et sett med retningslinjer for fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. Ekspertutvalget for regionreformen trakk opp fem retningslinjer:

1. Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre kostnadseffektiv oppgaveløsning.
2. Det myndighetsorganet som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave,

skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for finansiering.

3. Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering, bør legges til folkevalgte organ.
4. Oppgaver som krever stor grad av samordning og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
5. Oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Dette er forhold som er viktige i drøftingen av organiseringen av familievernet. Utvalget har likevel funnet det hensiktsmessig å bygge opp denne utredningen på en litt annen måte.

#### 15.1.2 Fire forhold av betydning for forvaltningen av tjenesten

##### 15.1.2.1 Introduksjon

Utvalget trekker fram særlig fire forhold som vil være av betydning for organisering av offentlig finansierte tjenester generelt, og i diskusjonen av familievernet spesielt:

- Hvilke verdier og hensyn er viktige å ivareta i tjenesten?
- Hva er de sentrale kjennetegnene ved tjenesten?
- Hvilke grenseflater mot andre tjenester finnes?
- I hvilken grad er ulike forvaltningsnivå i stand til å sikre at de mest sentrale hensynene ivaretas?

Som både Oppgavefordelingsutvalget og Ekspertutvalget for regionreformen 2018 samt flere tidligere utredninger om omorganiseringer har påpekt, finnes det ikke én organisering som tilfredsstillende alle hensyn og behov. For familievernet er det dessuten særlig viktig å peke på at orga-

<sup>1</sup> Jf. kapittel 9 om familieverntjenestens historie.

<sup>2</sup> NOU 2000: 22.

<sup>3</sup> Rapport fra ekspertutvalg ledet av Terje P. Hagen. *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene.*

niseringen ikke kan sees uavhengig av hva tjenesten skal være. Den kan heller ikke sees uavhengig av hva slags tjenester den skal tilby sine brukere og samfunnet ellers.

#### 15.1.2.2 Sentrale verdier og hensyn

Et utgangspunkt for å drøfte organisering av familievernet kan være NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Utvalget bak utredningen trakk fram at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bør ivareta «tre overordnede hovedhensyn»:

- hensynet til brukerne
- hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- hensynet til nasjonale mål

En brukerorientert forvaltning vil innebære at brukernes behov tillegges betydelig vekt. I NOU 2000: 22 nevnes to grunnleggende forhold av særlig betydning for tjenestebrukere: hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester. I tillegg vil vi tilføye at gode tjenester av høy kvalitet er viktig for brukerne av offentlige tjenester. Disse tre aspektene ved tjenesteytingen må derfor vurderes når en skal drøfte organiseringen av tjenesten.

Når Oppgavefordelingsutvalget trakk fram hensynet til det lokale og regionale selvstyret, var det særlig argumenter knyttet til demokrati og effektivitet som sto sentralt. Demokratiargumentet handler om at kommunale og regionale folkevalgte organ gir lokalbefolkningen mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører dem. Effektivitetsargumentet bygger på at kommuneinstitusjonene vurderes som særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte. Begrunnelsen er at nærheten til innbyggerne gjør at kommunene er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet, og at løsningsalternativer kan tilpasses lokale behov og ønsker. Siden mange velferdstjenester er organisert på kommunalt nivå, er forutsetningene gode for effektiv fordeling og samordning av oppgaver mellom tjenester.

Oppgavefordelingsutvalget konkretiserte de nasjonale målene for tjenesteytingen som kan påvirkes av hvordan tjenesten organiseres, i seks hensyn. Disse hensynene er knyttet til ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom enkeltmennesker, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter.

Selv om disse målene omtales som nasjonale, betyr det ikke at tjenestene må organiseres på statlig nivå. Ivaretagelsen av nasjonale mål kan også skje ved hjelp av andre virkemidler enn organisering, for eksempel lovgivning, forskrifter, retningslinjer, krav til organisering internt i tjenesten og økonomiske insentiver. I drøftingen av organisering kan det imidlertid være grunn til å vurdere om gevinstene ved å legge oppgaver på lavere forvaltningsnivå reduseres hvis hensynet til nasjonale mål innebærer utstrakt bruk av ulike reguleringsmekanismer.

#### 15.1.2.3 Kjennetegn ved tjenesten

Organisering avhenger også av hvilken type tjeneste det er snakk om. Ikke minst dreier det seg om hvor spesialisert kompetanse tjenesten har behov for, hvor mange brukere tjenesten antas å ha (for eksempel andel av befolkningen i et gitt område), hvor hyppig brukerne antas å benytte tjenesten, og hvor stor bredde det forventes at tilbudet skal ha. Tjenester med store krav til spesialisert kompetanse, tjenester rettet mot en liten del av befolkningen og tjenester med stor grad av differensiering kan for eksempel ha behov for et større nedslagsfelt enn mindre spesialiserte eller mindre differensierte tjenester.

#### 15.1.2.4 Grenseflater mot andre tjenester

Samarbeid og samhandling mellom tjenester blir ofte framhevet som et særlig sentralt punkt i nesten all offentlig tjenesteyting. Spørsmålet om hvordan en kan få til sammenhengende tjenester og smidige overganger mellom tjenester, er derfor et viktig tema i drøftingen av hvordan tjenester bør organiseres. Hindringene for samarbeid vil som oftest være mindre mellom tjenester som er organisert i samme enhet eller på samme nivå. Samtidig er det ikke gitt at tjenester under samme overordnende ledelse samarbeider. Et eksempel på dette ser vi blant annet i relasjonen mellom familievern og statlig barnevern. Et argument for å organisere begge tjenestene i samme etat, Bufetat, var en forventning om at det ville tjene samarbeidet mellom de to. Evalueringen av reformen avdekket imidlertid at det er svært lite kontakt mellom familievernet og det statlige regionale barnevernet.<sup>4</sup> Hovedårsaken til dette er at det statlige barnevernet er en sekundærtjeneste. Det statlige barnevernet tilbyr institusjonsplasser, visse typer fosterhjem og faglig bistand til kommuner som

<sup>4</sup> Myrvold et al., 2011.

ber om det, men det er de *kommunale* barnevern-tjenestene som til enhver tid har ansvar for barna. Dette er ulikt ansvarsfordelingen i blant annet helsetjenesten, der ansvaret for pasienter som henvises til spesialisttjenester, overføres sammen med pasienten.

#### 15.1.2.5 Forvaltningsnivåenes «egnetet»

Kommune- og regionstrukturen vil ha betydning for hvor tunge oppgaver som kan ivaretas på kommunalt og regionalt nivå. Norge har en heterogen kommunestruktur, der folketallet i kommunene varierer fra vel 200 til over 600 000. Omtrent halvparten av alle kommunene har under 5000 innbyggere. Dette betyr at kommunenes forutsetninger (i form av kompetanse, ressurser og befolkningsgrunnlag) for å ivareta ulike oppgaver er svært varierende. Samtidig har norske regjeringer holdt fast ved generalistkommuneprinsippet; alle kommuner, uansett folketall og beliggenhet, skal ha ansvar for det samme brede spekteret av oppgaver. Det eneste permanente unntaket her er Oslo, som har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver.

Fordi kommunene varierer så mye i innbyggertall, har de ulike forutsetninger for å ivareta mer spesialiserte oppgaver som er lagt til kommunenivået. I praksis organiserer mange kommuner derfor slike oppgaver som et interkommunalt samarbeid. For eksempel samarbeider nesten halvparten av landets kommuner om interkommunale barneverntjenester. I alt 202 av 428 kommuner deltok i 63 slike samarbeid i 2014.

Interkommunale samarbeid kan organiseres på ulike måter, for eksempel som vertskommunesamarbeid. Dette er en type interkommunalt samarbeid der en kommune ikke bare overlater utførelsen av lovpålagte oppgaver til en annen kommune – en «vertskommune» – men også delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak. Kommuneloven åpner for slikt samarbeid på flere tjenestoområder.<sup>5</sup> Det er gjennomført evalueringer av interkommunale samarbeid, men det er lite systematisk kunnskap om hvordan vertskommunesamarbeid fungerer i praksis.

Mens både Oppgavefordelingsutvalget og Ekspertutvalget måtte forholde seg til ulike scenarier for hvordan kommune- og regionstrukturen ville kunne utvikle seg, tar vi her utgangspunkt i de strukturene som vil være på plass 1. januar 2020.

Kommunereformen innebærer at antall kommuner blir redusert fra 422 i dag til 356 i 2020. Antall fylkeskommuner vil reduseres fra 19 til 11. Selv om kommunereformen resulterer i mange nye og større kommuner, vil det fortsatt være mange små kommuner etter 2020. Noen av de minste kommunene vil fortsatt bestå, slik at variasjonen i Kommune-Norge ikke vil bli mindre med reformen. Noe av det samme kan sies om fylkeskommunene, selv om forskjellene mellom fylker ikke er fullt så store.

Kombinasjonen av generalistkommuneprinsippet og en svært heterogen kommunestruktur setter noen rammer for hvilket forvaltningsnivå som bør og kan få ansvar for ulike tjenester. Alternativt kan kommunene ta i bruk vertskommunesamarbeid for å løse oppgavene, slik at større kommuner kan yte tjenesten på vegne av mindre omegnskommuner.

### 15.1.3 Organisering av familievernet

Vi vil her drøfte hvordan disse hensynene spiller inn i familieverntjenesten, og hvordan de kan ha betydning for organiseringen av tjenesten.

#### 15.1.3.1 Hva særpreger tjenesten?

Organiseringen av familievernet kan ikke sees uavhengig av hva denne tjenesten skal være. Den kan heller ikke sees uavhengig av hvilket tilbud den skal gi til sine brukere og til samfunnet ellers. Særtrekk ved tjenesten som vektlegges både i lovverk og av ansatte, er først og fremst at tjenesten er en forebyggende lavterskeltjeneste med høy relasjonsspesialisert kompetanse. Familievernet har tradisjonelt vært en tjeneste som brukerne har brukt én eller noen få ganger, over kort tid. Samtidig skjer møtene med tjenesten for mange i perioder som oppleves som kritiske, og det er viktig for brukerne at det finnes en relasjonsspesialisert tjeneste på lavterskelnivå, med ikke-diagnostiserende tilnærming. De organisatoriske rammene må ivareta denne tradisjonen. Bortsett fra den obligatoriske meklingen knyttet til samlivsbrudd er det frivillig å benytte tjenesten.

Forebygging er en oppgave som krever et bredt nedslagsfelt. Dette har betydning for hvilket preg tjenesten skal ha, hvor spesialisert kompetanse som kreves, og hvor differensiert tilbudet skal være. Jo mer spesialisert og differensiert tjenesten er, og jo mindre befolkningsgrupper den retter seg mot, jo sterkere er argumentene for å organisere tjenesten i områder med et større befolkningsgrunnlag enn det som finnes i de min-

<sup>5</sup> Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 20-1.



ste kommunene. Valg av organisasjonsform kan ikke gjøres uavhengig av de valgene som foretas når det gjelder tjenestens framtidige oppgaveprofil.

### 15.1.3.2 *Hvilke verdier og hensyn er særlig viktige å ivareta?*

For å sikre at mennesker som har behov for familievernet, faktisk benytter det, er det viktig at tjenesten er tilgjengelig. Reisetiden til nærmeste kontor, med bil og med offentlig transport, er derfor av stor betydning. Samtidig er det viktig for brukerne at de møter en god tjeneste med likeverdige tjenester, med høy kvalitet på tilbudet, der de ansatte oppleves som kompetente. Det å både sikre tilgjengelighet med kort reisevei og samtidig faglig kompetanse kan være utfordrende, særlig på steder som er tynt befolket, eller hvor det er vanskelig å rekruttere personell.

Regjeringen har uttrykt et klart ønske om at det skal ytes et likeverdig tilbud over hele landet. Grovt sett betyr det at familier med behov for hjelp, uansett hvor de bor, skal få like god, kompetent og tilpasset hjelp innen rimelig reiseavstand og ventetid. Hensynet til tilgjengelighet trekker i retning av at ansvaret for familievernet legges på kommunalt nivå, mens hensynet til kvalitet, kompetanse og likeverdighet kan tale for organisering på fylkeskommunalt eller statlig nivå. Sentral styring av tjenesten kan bety vern av den systemiske og relasjonelle kompetansetradisjonen, vern av særpreg og særegne verdier i en selvstendig tjeneste, felles standarder for kontorene og jevn kompetanseheving i hele landet. Samtidig kan hensynet til sammenhengende tjenester tilsi organisering på kommunalt nivå sammen med andre tjenester rettet mot familier, barn og unge.

Når det gjelder lokalt selvstyre og deltakelse, er dette hensyn som kan sies å være av noe mindre betydning for tjenester som bare benyttes et fåtall ganger av brukerne. De fleste brukerne av familievernet har kortvarig kontakt med tjenesten, og behovet for å kunne medvirke i utviklingen av tjenesten er ikke like stort som for tjenester man mottar over lang tid.

Det er viktig for tjenestebrukere at rettssikkerheten deres blir ivaretatt. Avgjørelser skal være betryggende og kontrollerbare, slik at enkeltmennesker ikke blir utsatt for overgrep fra myndighetene. Rettssikkerhet har både en materiell og en prosessuell side. Den materielle rettssikkerheten dreier seg om at beslutninger knyttet til brukerne skal skje på bakgrunn av god kompetanse om det aktuelle feltet. Prosessuell rettssikkerhet inne-

bærer at beslutninger blir tatt gjennom de riktige prosessene. Som en i hovedsak frivillig tjeneste innebærer ikke bruk av familievernet like store potensielle utfordringer for brukernes rettssikkerhet som for eksempel barneverntjenesten. Likevel er det viktig at brukerne kan føle seg trygge på at de blir behandlet med respekt, og på at taushetsplikten ivaretas. Det kan hevdes at rettssikkerheten stort sett vil være bedre ivaretatt i store, kompetente og «upersonlige» fagmiljøer, og at små, tette miljøer vil kunne innebære en større utfordring. Noen familier vil kunne synes det er vanskeligere å oppsøke en tjeneste i nærmiljøet. Samtidig er andre tjenester for enkeltpersoner og familier i en sårbar situasjon, som fastleger, sosialkontorer og barnevern, et kommunalt ansvar.

### 15.1.3.3 *Familievernets grenseflater mot andre tjenester*

Familievernet slik det er i dag – og slik det tenkes utviklet – har mange grenseflater mot andre tjenester. Grenseflatene varierer med familievernets ulike oppgaver. Tjenestens utadrettede virksomhet mot andre tjenester vil for eksempel ha andre kontaktpunkt enn det arbeidet som handler om å gi hjelp til familier som lever med vold. Med vektlegging av mer spesialiserte temaer i familievernet, blant annet knyttet til høykonfliktfamilier, voldsproblematikk og minoritetsfamilier, kan tjenesten sies å få et sterkere «spesialistpreg» som retter seg mot mindre grupper enn den generelle befolkningen. Samtidig er det et ønske om at tjenesten skal jobbe mer forebyggende og rettet mot hele befolkningen. Hvordan tjenesten utvikler seg i denne sammenhengen har betydning for familievernets behov for kontakt og samhandling med andre tjenester.

Familievernets forebyggende virksomhet vil måtte skje i tett kontakt med kommunale tjenester, fortrinnsvis tjenester som møter tilnærmet alle familier. Dette gjelder særlig helsestasjons- og skolehelsetjenesten, men også barnehager og barne- og ungdomsskoler. Familievernet omtales innimellom som «forebyggende barnevern», noe som kan indikere at familievernet og barnevernet kunne tjene på et samarbeid på det forebyggende området.

I andre deler av familieverntjenestens virksomhet, som tilbudet til familier med barn med spesielle behov, vil det være hensiktsmessig i tillegg å ha kontakt med for eksempel kommunal psykisk helsetjeneste, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og NAV. I arbeidet med familier med

sinne- og/eller voldsproblematikk kan et nært samarbeid med barnevernet være gunstig. En organisering av familievernet på kommunalt nivå betyr at alle tjenestene står under samme overordnede ledelse, og at oppgaver kan fordeles og samordnes på en god måte. Igjen vil vi påpeke at det ikke er gitt at slik samordning vil skje – undersøkelser har vist at mange kommuner fortsatt har forbedringspotensial på ledelsesområdet.<sup>6</sup>

Fra 1. januar 2020 vil få velferdsoppgaver være lagt til regionnivå. Den mest relevante kontakten for familievernet på regionnivå vil være mot videregående skoler.

Med familievernets mer spesialiserte oppgaver kan det bli flere relevante kontaktpunkt på statlig nivå. Oppgavene knyttet til vold og høykonflikt kan bety at spesialisthelsetjenesten, med BUP og DPS, blir en mer sentral samarbeidspartner, i likhet med Alternativ til vold, eventuelt også politiet og barnehus. Samarbeidsbehovet kan også dreie seg om fagutvikling.

Som oppsummering kan vi si at familievernet har størst grenseflater mot kommunale tjenester, selv om enkelte av tjenestens oppgaver innebærer at samarbeid med statlige tjenester kan være relevant. Inntrykket fra tidligere undersøkelser er at samarbeid med familievernet har vært sterkt etterspurt blant andre tjenester, men at familievernet i liten grad har vært tilgjengelig for samarbeid.<sup>7</sup> Familievernet på sin side ønsker et tettere samarbeid, først og fremst med kommunale barneverntjenester, men også med BUP, helstasjonene og skolehelsetjenesten.<sup>8</sup>

#### 15.1.3.4 *Hvilken organisering vil fremme familievernets og samfunnets mål og verdier?*

Vi har i avsnittet over sett at tilgjengelighet, likeverdighet, kvalitet og samordning er viktige sider ved familievernets virksomhet og sentrale verdier og hensyn i denne sammenhengen. Hvilken organisering som best vil ivareta familievernets kjennetegn, mål og verdier, avhenger av hvordan en vektlegger de ulike faktorene. Mens likeverdighet og kvalitet trolig vil fremmes bedre ved en statlig organisering, vil tilgjengelighet, samordning og tilpasning til lokale forhold trolig ha bedre kår i en kommunal modell. Det er også mulig å tenke seg kombinasjonsmodeller, for eksempel der hoveddelen av tjenesten legges til kommunene, men

med et regionalt eller statlig ledd som har ansvar for mer spesialiserte oppgaver og for faglig utvikling i tjenesten. Utvalget skisserer her kort noen mulige alternativer for organisering av familievernet.

#### 15.1.4 **Organisering av familievernet på statlig nivå**

Staten, ved den statlige regionale familievertjenesten, har i dag ansvaret for å sørge for at det finnes familievernkontorer som er tilgjengelige for folk som har behov for tjenesten. Den statlige modellen som benyttes i dag, innebar, etter forvaltningsreformen i 2004, opprettelse av Bufetat.<sup>9</sup> Tjenesten er på mange måter fortsatt under utvikling, både innholdsmessig og strukturelt. Tidligere undersøkelser har avdekket store forskjeller mellom kontorer og mellom regioner.<sup>10</sup> De uønskede variasjonene har Bufdir de siste årene arbeidet med å fjerne.

Fordelene ved organisering av tjenesten på statlig nivå kan være:

- Større vekt på likeverdighet over hele landet.
- Bedre muligheter for kompetanseheving over hele landet.
- Konsentrasjon av ressurser og kompetanse kan bidra til en faglig sterk tjeneste, også på mer spesialiserte områder.
- Større sikkerhet for finansiering av tjenesten.

Ulempene ved organisering av tjenesten på statlig nivå kan være:

- Mangel på samarbeid og samordning med andre velferdstjenester, særlig barnevern, helstasjon og skolehelsetjeneste.
- Større vansker med å drive forebyggende arbeid fordi det blir mindre kontakt med lokalsamfunnene.
- Mindre tilgjengelighet til tjenesten sammenlignet med organisering på lavere nivå.

#### 15.1.5 **Organisering av familievernet på fylkeskommunalt nivå**

Familievernet var fra 1998 til forvaltningsreformen i 2004 fylkeskommunenes ansvar. Da regjeringen valgte å legge oppgaven til fylkeskommu-

<sup>6</sup> Meld. St. 26 (2014–2015).

<sup>7</sup> Myrvold et al., 2011: 247–252, 283.

<sup>8</sup> Myrvold et al., 2011: 292.

<sup>9</sup> Staten hadde også ansvar for familievernet før tjenesten ble overført til fylkeskommunene i 1998. Den gang hadde ikke departementet noen etat som kunne stå for styringen av kontorene, slik at hvert kontor ble direkte styrt fra departementet. Dette ble sett som lite hensiktsmessig (NOU 2000: 22, Oppgavefordelingsutvalget).

<sup>10</sup> Dokument 1 (2012–2013). Hope, Loga & Neby, 2009.

nene, var begrunnelsen at flere andrelinjetjenester innenfor helse (familievernnet ble sett som en helsetjeneste) var organisert her. Da ansvaret for sykehusene ble overført til staten i 2002, falt dette argumentet bort. Undersøkelser viste dessuten at det hadde utviklet seg store forskjeller i familievernets tilbud mellom fylkeskommunene (Ot.prp. nr. 9 (2002–2003)).

Situasjonen i dag er at av de velferdsopp-gavene som er lagt til regionene, er det ansvaret for videregående skoler og visse oppgaver knyttet til folkehelse som vil være mest relevant for spørsmålet om familievernets organisering. Ekspertutvalget for regionreformen i 2018 foreslår å flytte ansvaret for fosterhjem og barneverninstitusjoner som i dag ligger under Bufetat, til fylkeskommunen. Selv om dette forslaget skulle vedtas, er det fortsatt slik at de mest relevante samarbeidspartnerne for familievernnet er organisert på andre nivå enn fylkeskommunen. De viktigste argumentene for organisering av familievernnet på fylkeskommunalt nivå vil kunne være de samme i dag som da fylkene fikk ansvar for tjenesten i 1998: Fylkene er «passe store» til å ta hånd om en slik tjeneste. Fylkene vil bedre kunne tilpasse tjenesten til sine innbyggers eget behov, sammenlignet med staten. Fylkene gir rom for nødvendig regional variasjon, men er store nok til å sikre stor grad av likeverdighet og kvalitet i tjenestene. Med redusert antall fylker etter regionreformen kan størrelsen være enda mer passende. Relativt store kompetansemiljøer er også mulig på regionalt nivå, jf. argumentet om fagmiljø i Hagen-utvalgets retningslinje nr. 4. Som en konsekvens av dette vil direktoratet kunne redusere bemanningen. Fylkene har større nærhet til kommunene i sin region enn staten har, noe som kan bidra til bedre samhandling med kommunale tjenester. Det kan legges til rette for forebyggende oppgaver ved at øremerkede midler bevilges også her.

### 15.1.6 Organisering av familievernnet på kommunalt nivå

Oppgavefordelingsutvalget vurderte muligheten for å legge ansvaret for familievernnet til kommunene, men utvalget var delt i dette spørsmålet. Nærhet til brukerne og sammenhengen med andre sosialtjenester i kommunal regi var argumenter som talte for at ansvaret skulle legges til kommunene. Sammen med hensynet til tilgjengelighet er dette et hovedargument også i dag. Ved kommunal organisering kan kommunens ledelse se de ulike tjenestene i sammenheng. Muligheten

#### Boks 15.1 Familiens hus

De tjenestene som vanligvis inngår i Familiens hus, er:

- helsestasjon, inkludert svangerskapsomsorg
- forebyggende barneverntjeneste
- pedagogisk-psykologisk tjeneste
- åpen barnehage

I Familiens hus jobber fagpersonell fra ulike tjenester i tverrfaglige og fleksible team som legger til rette for helhetlige tiltakskjeder basert på brukernes behov. Familiens hus har en sterk folkehelse- og nærmiljøforankring. En overordnet målsetting er å fremme trivsel og god helseutvikling samt forebygge utviklings- og helserelevante problemer hos barn, unge og deres foreldre. En kartlegging fra 2011 viste at 132 kommuner hadde Familiens hus, totalt 150 hus eller lignende organisering av tilbud.

Kilde: Gamst & Martinussen, 2012. Bulling, 2019.

for effektivt forebyggende arbeid kan også være bedre ved en slik organisering.

Gitt dagens kommuneinndeling, også etter kommunereformen, vil det være et fåtall kommuner som på egen hånd vil kunne ta ansvar for familievernnet. Mange kommuner vil være avhengig av interkommunale samarbeid, med de utfordringer slike ordninger medfører. Oppgavefordelingsutvalget mente at kommunalt ansvar ville tilsi et lovregulert interkommunalt samarbeid. Også kommunelovutvalget pekte på behovet for interkommunale samarbeid og gode styringsformer for dette. Ny kommunelov fra 2018 inneholder flere nye bestemmelser om interkommunale samarbeid og styringen av disse.<sup>11</sup>

Det kan her være interessant å se på modellen med såkalte «Familiens hus» som mange kommuner har etablert. Familiens hus er en samhandlingsmodell som skal legge til rette for at barn, unge og deres familier skal møte et lett tilgjengelig og helhetlig tilbud.<sup>12</sup>

Hvis kommunene skulle hatt ansvar for familievernnet, ville det vært hensiktsmessig å vurdere

<sup>11</sup> Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

<sup>12</sup> Gamst & Martinussen, 2012.

hvordan tjenesten kan passes inn i Familiens hus-modellen. Eventuelt burde det da ha vært drøftet om alle kommuner skal pålegges (eller gis sterke insentiv til) å ha et Familiens hus, eller tilsvarende samhandlings- og samlokaliseringsmodeller, tilgjengelig for innbyggerne, enten i egen kommune eller i samarbeid med nabokommuner.

Også fellestrekkene mellom den kommunale barnevernstjenestens og familieverntjenestens ansvar og oppgaver kan framstå som et godt argument for at disse to tjenestene bør samhandle mest mulig og ligge på samme forvaltningsnivå. Det er imidlertid også store forskjeller mellom tjenestene, jf. kapittel 17.6, og tett samarbeid og eventuelt også samlokalisering kan også gjennomføres mellom tjenester på ulike forvaltningsnivåer.

Fordelene ved kommunalt ansvar for familievernet:

- Bedre muligheter for samordning og samarbeid med andre relevante velferdstjenester på kommunalt nivå.
- Bedre forutsetninger for forebyggende arbeid.
- Mer tilgjengelige tjenester.

Ulempene ved kommunalt ansvar for familievernet:

- Mange kommuner vil være for små til å huse familieverntjenesten alene.
- Fagmiljøene kan bli for små.
- Det kan utvikle seg betydelige uønskede forskjeller mellom kommuner og regioner.
- Finansieringen av familievernet kan bli mer usikker ved kommunal budsjettering, særlig om det ikke gis øremerkede tilskudd.
- Familietjenester integreres i det øvrige kommunale tilbudet, og familieverntjenesten kan opphøre som selvstendig tjeneste.

### 15.1.7 Kombinasjonsmodell

Det er også mulig å tenke seg en kombinasjonsmodell for organisering av familievernet, for eksempel ved at kommunene har ansvar for tjenesten, men at mer spesialiserte oppgaver og ansvaret for fagutvikling er lagt til staten eller fylkeskommunen. Dette er til en viss grad modellen som er valgt for barnevernet, der kommunene til enhver tid har ansvar for barnet, men kan få enkelte tiltak og tjenester fra Bufetats regionale kontorer. En slik modell vil kunne dra nytte av fordelene med nærhet og lokal forankring, samtidig som en beholder ansvaret for kompetanseutvikling sentralt. Erfaringen fra barneverntjenesten er noe blandet. Det har vært betydelige gnisninger mellom kommunalt og statlig barnevern, spesielt i

de store kommunene som selv har mye kompetanse og ressurser. De små kommunene, med små barneverntjenester, har derimot satt større pris på den kompetansen de har kunnet trekke på i det statlige barnevernet.<sup>13</sup>

### 15.1.8 Utvalgets vurderinger

Det finnes ikke én organisasjonsform som kan ivareta alle viktige hensyn ved organisering av familievernet. Valget av organisasjonsform må gjøres ved en avveining av ulike hensyn mot hverandre. Dessuten vil balansen mellom disse hensynene bli påvirket av den oppgaveprofilen og innretningen på tjenesten som familievernet skal ha framover.

Utvalget vil peke på at familieverntjenesten slik den er organisert i dag, i det store og hele framstår som en velfungerende tjeneste. Utvalget ser ikke store svakheter ved dagens organisering, og vi mener dette er en faktor som må tillegges vekt. Omlegging til en annen organiseringsmodell medfører kostnader. Den trolig største usikkerheten ved en omorganisering av familievernet er knyttet til at kommunene varierer så mye i størrelse, og at det derfor også varierer hvorvidt de minste kommunene er villige til å organisere kompetansekrevene tjenester gjennom interkommunale løsninger. Overføring til kommunene kan dermed resultere i at etablerte familievernkontorer blir utsatt for stor usikkerhet og mange endringer. Det kan føre til fragmentering av fagmiljøer og tap av kompetanse. Utvalget erkjenner at det kan være behov for mer desentraliserte tjenester i familievernet, men mener at dette også kan løses i statlig regi.

Utvalget vil også vise til at tjenesten selv har formidlet til utvalget et sterkt ønske om at tjenesten fortsatt skal være organisert på statlig nivå. På innspillmøtet 29. november 2018, hvor utvalget møtte ledere og ansatte i familievernet, sa flere deltakere at de var opptatt av fortsatt organisering på statlig nivå. I NTNU Samfunnsforskningens undersøkelse blant ledere og ansatte i tjenesten advares det sterkt mot kommunal organisering. Frykten er at det kan føre til oppsmuldring av tjenesten, og oppfatningen er at det føles trygt å være statlig styrt. Man vet hva man får, det sikrer kontinuitet i tjenesten og noenlunde like vilkår ved kontorene. Dagens statlige styring oppfattes som både viktig og riktig internt i tjenesten, selv om noen også uttrykker at statlig standardisering og målstyring kan være problematisk.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Myrvold et al., 2011.

<sup>14</sup> Molden et al., 2019.

Samtidig er det grunn til å påpeke at familieverntjenesten står overfor en rekke utfordringer som har med tilgjengelighet for befolkningen og samordning med andre tjenester å gjøre. Utvalget ser at kommunalt ansvar for familieverntjenesten potensielt kan gi bedre geografisk tilgjengelighet og ikke minst bedre samordning, samarbeid og dermed også mer kunnskap om familieverntjenesten i det kommunale hjelpeapparatet. Utvalget vil særskilt peke på potensialet i samlokalisering og samarbeid med helsestasjonene og skolehelse-tjenesten, som har naturlige og jevnlige kontaktpunkter med alle familier, barn og unge. Mye av familievernets virksomhet er dessuten overlappende og nært relatert til det kommunale barnevernets forebyggende arbeid og lavterskel hjelpetiltak i familien. Organisasjonsfaglig anses det som en stor fordel at en tjeneste ligger på samme forvaltningsnivå som samarbeidende tjenester.

Utvalget mener hensynet til brukerne må tillegges betydelig vekt. Dette gjelder også i vurderinger av forvaltningsnivå. Utvalget understreker behovet for at tjenesten er godt tilrettelagt for barn og unge. Dersom kommunal organisering gjennom kortere reisetid, lavere terskel og mer kunnskap om familieverntilbudet kan øke tilgjengeligheten, er dette gode argumenter for slik organisering. Mange kommuner vil likevel være for små til å ha et eget familieverntjenestekontor. Mange steder vil familieverntilbudet innlemmes i det øvrige kommunale tilbudet til familier, barn og unge. Familieverntjenesten kunne muligens passes inn i Familiens hus og andre barne- og familieetater i kommuner som har samordnet tilbud til familier, barn og unge. Dette er viktige universelle og selektive forebyggingsarenaer. Familievernet kunne gjennom deltakelse i slik samlokalisering få bedre tilgjengelighet til flere familier, barn og unge enn i dag.

Samtidig er det grunn til å anta at kommunal organisering en del steder vil gi små og fragmenterte fagmiljøer innen familievern. Det er også vanskelig å sikre at familieverntjenesten videreføres som selvstendig tjeneste i de minste kommunene. Utvalget legger avgjørende vekt på at familieverntjenesten bør fortsette å eksistere som en selvstendig og særpreget tjeneste. Den bør være en relasjonsspesialisert tjeneste det er lav terskel for å ta kontakt med. I tillegg bør tjenesten ha en ikke-diagnostiserende tilnærming, høy fagkompetanse og gi hjelp av høy kvalitet til hver enkelt bruker. Den systemiske og relasjonelle kompetanse-tradisjonen som familievernet ivaretar, er unik, og det er svært viktig at den videreføres. Utvalget

mener det er avgjørende at de organisatoriske rammene ivaretar denne tradisjonen. Familieverntjenestens særpreget og særegne verdier bør videreføres, og det statlige forvaltningsnivået gir etter utvalgets syn best rammevilkår for at familieverntjenesten fortsatt kan være en enestående, selvstendig og særegen tjeneste.

Utvalget mener også at staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever sentrale beslutninger og et nasjonalt helhetsgrep for å kunne løses på en god måte. Bevilgninger over statsbudsjettet, i eget budsjettkapittel, oppleves som en mer stabil og sikrere økonomisk ramme for leveranse av tjenesten, sammenlignet med budsjettering over fylkes- og kommunebudsjetter. Særlig vil forebyggende oppgaver lettere kunne bli prioritert. På lavere nivå i forvaltningen kan en se seg nødt til å nedprioritere forebyggende oppgaver i møte med akutte behov. Utvalget vil også peke på at det er behov for at familieverntjenesten bygges ut ytterligere, og at det kan være et argument for statlig finansiering og statlig ansvar i en utbyggingsfase. Det vil være behov for økte bevilgninger til tjenesten i årene som kommer, og dette er budsjettøkninger som bør gjennomføres på nasjonalt nivå. Også kommunale og fylkeskommunale tjenester og satsinger kan finansieres gjennom øremerkede bevilgninger på statsbudsjettet, men utvalget vil peke på at prinsippet om lokalt selvstyre tilsier rammefinansiering framfor øremerkede tilskudd. Vi viser også til prinsippet om at det myndighetsorganet som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, også bør ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.<sup>15</sup>

Det aller viktigste argumentet for statlig styring er at familievernet er og bør fortsette å være en selvstendig og særegen tjeneste, og at dette krever nasjonal koordinering og finansiering. Utvalget ser en rekke fordeler ved kommunal og delvis også fylkeskommunal organisering, men vi mener familieverntjenesten bør videreføres som en tjeneste på statlig nivå. I tillegg til fortsatt statlig forvaltningsnivå finnes det en rekke andre forutsetninger som må oppfylles for å styrke familieverntjenesten. Dette gjelder blant annet mer kunnskap om familievernet i kommunale tjenester og i befolkningen. I tillegg er økt tilgjengelighet en viktig forutsetning, jf. utvalgets øvrige anbefalinger.

<sup>15</sup> Se Rapport fra ekspertutvalg (2018): Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene (Hagen-utvalget), andre strekpunkt, side 16. NOU 2000: 22, kapittel 5.5.4.

### Boks 15.2 Organisering og styring

- Stortinget styrer tjenesten gjennom loven, årlige bevilgninger og overordnede styrings-signaler.
- Barne- og familiedepartementet (BFD) er overordnet fagdepartement. BFD gir Bufdir oppgaver og oppdrag. Styrer tjenesten gjennom instruks og årlige tildelingsbrev, handlingsplaner, strategidokumenter og pålegg.
- Bufdir har overordnet fag- og virksomhetsstyringsansvar overfor de fem regionene og underliggende tjenester. Styrer gjennom instruks, disponeringsbrev til regionene, strategidokumenter (som for eksempel Kvalitetsutviklingsprogrammet) og handlingsplaner (som for eksempel Opptappingsplanen for samtaler med barn).
- Bufetat er den statlige regionale familievernmyndigheten fra 2004 jf. familievernkontorloven § 2. Bufetats regionkontorer har ansvaret for dimensjoneringen av familievern- og meklingstilbudet i regionene, og drift, styring og faglig «oppfølgingsansvar» overfor familievernkontorene. Styringssignalene og budsjettene som blir tildelt regionene på post 01 og 70, fordeles gjennom disponeringsskriv til de offentlige kontorene og gjennom tildelingsbrev til de ideelle kontorene.
- Familieverntjenesten har 41 hovedkontorer fordelt på de fem regionene. Underlagt hovedkontorene finnes det avdelingskontorer og utekontorer.

Alle familievernkontorene yter tjenester direkte til brukerne og i samarbeid lokalt med andre tjenester. Oppgavene er definert i familievernkontorloven § 1 og i styringsdokumentene, i instruks og årlige disponeringsskriv fra regionkontorene til de offentlige kontorene, og driftsavtaler og årlige tilskuddsbrev til de ideelle familievernkontorene.

## 15.2 Organisering og styring

Utvalget er bedt om å drøfte dagens organisering av tjenesten. Organisering er ett av flere virkemidler som brukes for å styre tjenesten. Organisering handler om hvordan ansvaret for en tjeneste eller en oppgave skal fordeles.

Familieverntjenesten er organisert og driftes i dag på statlig forvaltningsnivå. Virksomheten reguleres av familievernkontorloven, og oppgaver tildeles kontorene av Barne- og familiedepartementet (BFD), Barne- og ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne- og ungdoms- og familieetaten (Bufetat, den statlige regionale familieverntjenesten).

### 15.2.1 Stortinget

Familieverntjenesten styres politisk av Stortinget og regjeringen. Stortinget er lovgivende myndighet og har vedtatt lov om familievernkontorer. Stortinget vedtar også eventuelle endringer i loven.

Det er også Stortinget som gir også føringer for familieverntjenestens virksomhet og prioriteringer i vedtak og merknader i innstillinger til

budsjettet, og i innstillinger til meldinger og proposisjoner fra regjeringen.

Stortinget vedtar som bevilgende myndighet bevilgninger over statsbudsjettet. Budsjettmidler til familieverntjenesten bevilges over kapittel 842 *Familievern* på BFDs budsjettområde. I tildelingen for 2019 er det satt av 607,6 millioner kroner til kapittel 842. Midlene som tildeles de offentlige kontorene over post 01 utgjorde i 2019 om lag 60 prosent (363,0 millioner kroner) av den samlede bevilgningen. Tilskuddene til de kirkelige familievernkontorene over post 70 utgjorde 35 prosent (213,5 millioner kroner) i 2019 mens midler til spesielle driftsutgifter (post 21) utgjorde 5 prosent (31,1 millioner kroner).

### 15.2.2 Regjeringen

Regjeringen ved Barne- og familiedepartementet (BFD) styrer Bufdir politisk gjennom tildelingsbrev, møter og øvrig styringsdialog, samt gjennom instruks om økonomi og virksomhetsstyring.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Instruksen er fastsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) juni 2014, i medhold av § 3 i Reglement for økonomistyring i staten.

### 15.2.3 Direktorat og etat

Det statlige barne- og familievernet (Bufetat) består av et sentralt nivå (Bufdir) og fem regioner. Bufdir er sentralt nivå for Bufetat og fagorgan for familieverntjenesten. Bufdirs rolle er å være faglig rådgiver for BFD, iverksetter av vedtatt politikk, forvalter av lov og regelverk og etatsstyrer.

Bufdir har det faglige ansvaret og styrer Bufetat gjennom disponeringsbrev, strategier, møter og annen styringsdialog. I disponeringsbrevet, se boks 15.6, ble det for 2019 samlet sett bevilget 554,6 millioner kroner til de fem regionene på kapittel 842, post 01/70. Bevilgningene i statsbudsjettet for 2019 var på disse to postene 576,5 millioner kroner. Differansen skyldtes at en del av midlene ble holdt tilbake i direktoratet og benyttet til dekning av kostnader til IKT/telefoni. En annen del ble blant annet brukt til å utvikle fag- og rapporteringssystemet FADO. Videre gikk om lag 5 millioner kroner til Stiftelsen Kirkens Familievern

(SKF), til dekning av kostnader til HR, regnskap og revisjon ved SKF-kontorene.

Bevilgningen til hver region består av en grunntildeling som fordeles til de enkelte regionene, blant annet etter den enkelte regions andel av befolkningen. I tillegg til grunntildelingen ble det i 2019 tildelt midler til spisskompetansemiljøene, økt behandlingsskapasitet i familievernet, sinnemestringsprogrammet ved Region Midt-Norge, differensieringsprosjektet i mekling ved Region øst, utprøving av FFT i familievernet ved Region sør, prosjektet «I tjeneste for Norge» og forvaltning og utvikling av «Hva med oss?»-kursene.

I disponeringsbrevene blir det angitt styringsparametere og oppdrag. Mange av disse oppdragene løper inntil noe annet blir sagt. Det innebærer at det er krevende å få oversikt, særlig over den totale mengden av oppdrag.

Fra omkring 2011 ble parameterne som etaten skulle måles på, mer kvantitative, sammenlignet med for tidligere år. Eksempelvis ble det fra 2011 angitt et krav om at det i alle meklingsaker skulle

#### Boks 15.3 Utdrag fra tildelingsbrev 2019

Departementet styrer Bufetat ved å fastsette mål for styringen av etaten. Innledningsvis i tildelingsbrevet for 2019 står det:

Tildelingsbrevet er basert på Prop. 1 S (2018–2019) for BLD, Innst. 14 S (2018–2019) og Innst. 15 S (2018–2019), samt de presiseringene som gis i dette brevet.

Videre under mål og resultatkrav for 2019 står det at der ikke annet er sagt, legges det til grunn at den løpende virksomheten videreføres. I brevet står det videre:

Målene for 2019 er begrenset til de områder hvor behovet for endring er størst. Det betyr ikke at områder uten mål er mindre viktige.

I tildelingsbrevet for 2019 er det angitt tre prioriterte styringsparametere og resultatkrav (henholdsvis S og R):

S1: Andelen barn som høres i mekling.

R1: Minimum 30 prosent av barn over 7 år høres i forbindelse med mekling.

S2: Andelen avtaleinngåelser i saker der foreldre vurderer å reise sak for retten.

R2: Minimum 35 prosent.

S3: Flere foreldre skal få tilbud om foreldrestøtte.

R3:

a) økt bruk av foreldrestøttende tiltak i kommunene.

b) økt bruk av foreldrestøttende tiltak ved krisesentrene fra 2018-nivå.

I tillegg til styringsparametere og resultatkrav angir BFD ulike oppdrag i tildelingsbrevet. Oppdragene har en annen form enn styringsparameterne. De er mer aktivitetsbaserte ved at de besvares med egne rapporter eller ulike konkrete tiltak. I 2019 er det angitt et oppdrag som er videreført fra 2018. Dette oppdraget er knyttet til målet om foreldrestøtte og er formulert slik: «Koordinere og følge opp regjeringens nasjonale strategi for foreldrestøtte Trygge foreldre – trygge barn (2018–2021)».

Ellers står det i tildelingsbrevet at arbeidet med å forbedre tilbudet til familier berørt av vold og å sikre at flere barn høres i forbindelse med mekling, skal prioriteres. Det nevnes spesielt at det er viktig at familieverntjenesten samarbeider med relevante kommunale tjenester.

#### Boks 15.4 Utdrag fra tildelingsbrev 2018

I tildelingsbrevet for 2018 er målene mer overordnet formulert som hovedmål og delmål. Alle styringsparameterne for familievernnet er sortert under hovedmålet: «Trygge rammer for familiene» og delmålet «Trygge familierelasjoner, likestilte foreldre og godt foreldresamarbeid til beste for barna».

I 2018 er det angitt fem styringsparametere og resultatkrav:

S1: Andel barn som høres i mekling.

R1: Minimum 30 prosent av barn over 7 år høres i forbindelse med mekling.

S2: Andel avtaleinngåelser i saker der foreldre vurderer å reise sak for retten.

R2: Minimum 40 prosent.

S3: Avdekking og oppfølging av vold i familievernets saker.

R3: Andelen saker hvor det gis et tilbud om behandling og oppfølging av familier med utfordringer knyttet til vold, bør utgjøre 20 prosent av avsluttede saker.

S4: Tiltak som gir hjelp og støtte til foreldre.

R4: Økt bruk av foreldrestøttende tiltak fra 2017-nivå.

S5: Familievernets forebyggende arbeid i samarbeid med kommunene.

R5: Styrket samarbeid mellom familievern-tjenesten og relevante kommunale tjenester.

De to første styringsparameterne er videreført til 2019, bare med en litt annen ordlyd. I tillegg er resultatkravet til andelen avtaleinngåelser i saker der foreldre vurderer å reise sak for retten, redusert fra 40 prosent i 2018 til 35 prosent i 2019.

Det ble gitt to oppdrag i 2018. Det ene oppdraget «Koordinere og følge opp regjeringens nasjonale strategi for foreldrestøtte Trygge foreldre – trygge barn», står også i tildelingsbrevet for 2019.

Det andre oppdraget handler om samarbeid mellom Domstoladministrasjonen, familievern-tjenesten og domstolene for å utvikle og tilrettelegge tiltak for bedre samhandling i saker med høyt konfliktnivå etter barneloven. Dette omfatter å identifisere saker som bør sendes tilbake fra domstolene til mekling i familievernnet.

tilbys time innen tre uker fra begjæring, og at minst tre av fire meklingssaker skulle gjennomføres på et familievernkontor. De to styringsparameterne som her er nevnt, var sist tatt inn i tildelingsbrevene for henholdsvis 2016 og 2014, antagelig fordi tre-ukers-kravet da var så godt som oppnådd, mens kravet om bruk av egne meklere var oppfylt i ni av ti tilfeller.

I 2017 kom det inn et krav om at antall konsultasjoner skulle være i gjennomsnitt 500 konsultasjoner per terapeutårsverk (med unntak av 450 i region nord, der det lavere kravet var begrunnet med geografiske forhold).

I perioden fra 2015 til 2019 har familievernnet blitt budsjettmessig styrket med 143 millioner kroner. Den største tildelingen var i 2015, da bevilgningen ble økt med 45 millioner kroner. Midlene skulle brukes til å øke familievernkontorenes behandlingskapasitet med flere stillinger, blant annet for å sikre et geografisk likeverdig tilbud, jf. Riksrevisjonens påpekning i 2012. Midlene

skulle gå til å styrke familievernets arbeid med forebyggende familievern gjennom foreldrestøttende tiltak. De skulle også gå til etableringen av spisskompetansemiljøene høykonflikt og vold.

Bufetat består av fem regioner: nord, Midt-Norge, vest, øst og sør. Det er til sammen 57 hoved- eller avdelingskontorer, i tillegg til 33 utekontorer. Tabell 15.1 viser alle hoved- (H) og avdelingskontorer (A).

Bufetat, ved regionene, styrer kontorene gjennom disponeringsskriv (til de offentlige kontorene) og tilskuddsbrev (til de ideelle kontorene).

Styringssignalene og budsjettene som blir tildelede regionene på post 01 og 70, fordeles gjennom disponeringsskriv til de offentlige kontorene og gjennom tildelingsbrev til de kirkelige kontorene. En del av midlene blir også benyttet til regionenes egne leveranser av tjenester til familievernkontorene.

Disponeringsskrivet fastlegger myndigheten enhetene i regionen har til å disponere midler. Det



**Boks 15.5 Rapporteringskrav, resultatkrav og styringsparameter fra BFD. Familievern, 2019**

Rapporterings- og resultatkrav	Styringsparameter	Til
Antall nye meklinger hos eksterne meklere		Bufdir/regionkontorer
Antall henvendelser om samvær med støttet tilsyn		Bufdir/regionkontorer
Tiltak som gir bedre hjelp og støtte til familier	Økt bruk av foreldrestøttende tiltak sammenlignet med 2018-nivå	Bufdir/regionkontorer/familievernkontorer
Meklinger med mer enn én meklingsstime gjennomført av familievernet		Bufdir/regionkontorer/familievernkontorer
Andelen som bruker det frivillige meklingsstilbudet i saker der foreldre vurderer å reise sak for retten	Minimum 50 %	Bufdir/regionkontorer/familievernkontorer
Andelen meklingsaker hvor det gis tilbud om time innen tre uker fra begjæring	100 %	Bufdir/regionkontorer/familievernkontorer
Andelen behandlingssaker hvor det gis tilbud om time innen fire uker fra begjæring	85 %	Bufdir/regionkontorer/familievernkontorer
Barns deltakelse i kliniske saker		Bufdir/regionkontorer/familievernkontorer
Flere barn skal høres i mekling	Minimum 30 % av berørte barn fra 7 år høres i mekling	Bufdir/regionkontorer/familievernkontorer
Andelen avtaleinngåelser (i meklingsaker) der foreldre vurderer å reise sak for retten	Minimum 40 %	Bufdir/regionkontorer/familievernkontorer
Familievernets forebyggende arbeid i samarbeid med kommunene – rapporteringen skal inkludere antall deltakere og antall grupper/kurs		Bufdir/regionkontorer/familievernkontorer
Barneverntjenester og helsestasjoner som familievernet har inngått avtale med		Bufdir/regionkontorer/familievernkontorer

### Boks 15.6 Utdrag fra disponeringsbrevet for 2019

Innledningsvis i disponeringsbrevet fra Bufdir til Bufetat for 2019 står det:

Disponeringsbrevet fastsetter årlige mål for regionene i Bufetat, og inneholder styrings-signaler om årlige prioriteringer, føringer og økonomiske rammer. Instruks for økonomi- og virksomhetsstyringen i Bufetat presiserer og dokumenterer oppgaver og fullmakter for Bufetat som ikke forandrer seg årlig.

Disponeringsbrevet bygger på statsbudsjettet, tildelingsbrev 2019, etatens strategi 2018–2020 – Kvalitetsutviklingsprogrammet og instruks for økonomi og virksomhetsstyringen i Bufetat av 29.06.18.

Generelt vil føringer som er gitt i tidligere disponeringsbrev også gjelde for 2019. Dette gjelder oppdrag, prosjekter og deltakelse i prosjekter som ikke er gjennomført eller ferdigstilt. Unntak fra dette vil være særskilt omtalt der det er aktuelt.

Der regionen skal bidra inn i prosjekter og oppdrag som ikke omtales her, vil dette komme i tillegg til disponeringsbrev. I tilfeller der regionen vurderer å avslutte eller nedprioritere oppgaver som gitt av direktoratet, skal dette avklares med direktoratet.

Regionen skal følge standardiserte forløp og nasjonale vedtatte rutiner. Dersom rutiner eller maler ikke fungerer etter hensikten, må dette meldes til direktoratet.

For spisskompetansmiljøene og adopsjonsområdet skal regionen rapportere hver måned. Begrunnelsen for dette er at direktoratet har behov for få en tettere oppfølgingen av disse områdene og gjennom dette mulighet for å justere retning ved behov.

Alvorlige hendelser skal rapporteres umiddelbart til direktoratet i henhold til rutine.

Direktoratet skal utøve effektiv etatsstyring med tydelige mål og prioriteringer. Direktoratet vil i 2019 utvikle nytt styrings-system for direktorat og Bufetat. Med styringssystem menes den del av virksomhetens styring som omfatter hvordan virksomhetens aktiviteter planlegges, gjennomføres, evalueres og korrigeres i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.

Arbeidet med nytt styringssystem vil føre til en endring i direktoratets oppfølging og styring av regionene, herunder revidering av styringsparametere, rapporteringskrav, indikatorer og rutiner for eskalering og avvikshåndtering.

Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform og mål- og resultatstyring, fordrer at oppnådde resultater og effekter i 2019 dokumenteres og synliggjøres. Effektiviseringskrav i offentlig sektor stiller økte krav til effektiv ressursutnyttelse i Bufetat.

### Boks 15.7 Kvalitative rapporteringskrav fra Bufdir til regionene. Familievern, 2019

Kvalitative rapporteringskrav	Til
Konkretisere hvordan etterlevelsen av de regionale planene for implementering av differensieringsprosjektet i mekling er sikret (tertial- og årsrapport)	Region
Redegjøre for arbeidet med spisskompetansmiljøene (månedlig)	Region
Redegjøre for familievernets forebyggende virksomhet og samarbeid med kommunale tjenester (årsrapport)	Region

**Boks 15.8 Rapporteringskrav, resultatkrav og styringsparametere fra Bufdir. Familievern, 2019**

Rapporterings- og resultatkrav	Styringsparametere	Til
Plan for bruk av økte tildelinger		Region
Antall meklerbevillinger (eksterne og ansatt i familieverntjenesten)		Region
Saker i familievernet hvor det har vært arbeidet med vold		Region/familievernkontorer
Kliniske grupper for barn arrangert av familieverntjenesten selv		Region/familievernkontorer
Samarbeid med kommuner som driver samtalegrupper for barn		Region/familievernkontorer
Kliniske grupper for voldsut-satte		Region/familievernkontorer
Gjennomsnittlig antall konsultasjoner <sup>1</sup> i familievernet per terapeutårsverk	500 timer per terapeutårsverk i region øst, sør, vest og midt; 450 timer i region nord	Region/familievernkontorer

<sup>1</sup> Konsultasjon er tid med klient.

fastlegger også ansvaret lederne har for å oppnå og rapportere resultater.

Disponeringsskrivet er bygget opp på samme måte som tildelings- og disponeringsbrevene. Det er styringsparametere og resultatkrav som skal rapporteres enten manuelt eller i FADO.

Styringsparametere i disponeringsskrivene som sendes fra regionene til kontorene, er i stor grad sammenfallende med de som Bufdir har fastsatt i sitt disponeringsbrev til regionen.

I hovedsak skal den delen av budsjettet som går til å dekke driften ved hvert kontor, fordeles etter størrelsen på befolkningen som hører til kontoret, på samme måte som for grunntildelingen i disponeringsbrevet. I tillegg bevilges det midler til kompetansehevende tiltak. Kontorer med spisskompetansemiljøer får egne midler til dekning av kostnader. Det samme gjelder for eventuelle andre prosjekter som drives av kontoret.

#### 15.2.4 Familievernkontorene

De ulike familievernkantorene er organisert enten som hovedkontorer, avdelingskontorer eller

utekontorer. 41 av kontorene er hovedkontorer. 16 kontorer er avdelingskontorer under ledelse av et hovedkontor og 33 av kontorene er utekontorer.<sup>17</sup>

- Hovedkontorer med en formell, stedlig leder og ordinære åpningstider (hele dagen, alle hverdager).
- Avdelingskontorer som er underlagt et hovedkontor. Leder på hovedkontoret har også administrativt ansvar og personalansvar for avdelingskontoret. Avdelingskontorer har også ordinære åpningstider.
- Utekontorer er tilbud uten fast daglig drift. Disse er også underlagt et hovedkontor. Utekontorene har ikke ordinær åpningstid, men tilbud på enkelte ukedager, som regel med et mer begrenset tilbud.

Av de 41 hovedkontorene er 24 statlige og 17 ideelle. 7 av de ideelle kontorene er eid av frittstående stiftelser, og 10 er avdelingskontorer under Stiftelsen Kirkens Familievern (SKF).

<sup>17</sup> Lunke & Johnsson, 2019. Se tabell 2.1.

Tabell 15.1 Hoved- og avdelingskontorer, fordelt på region.

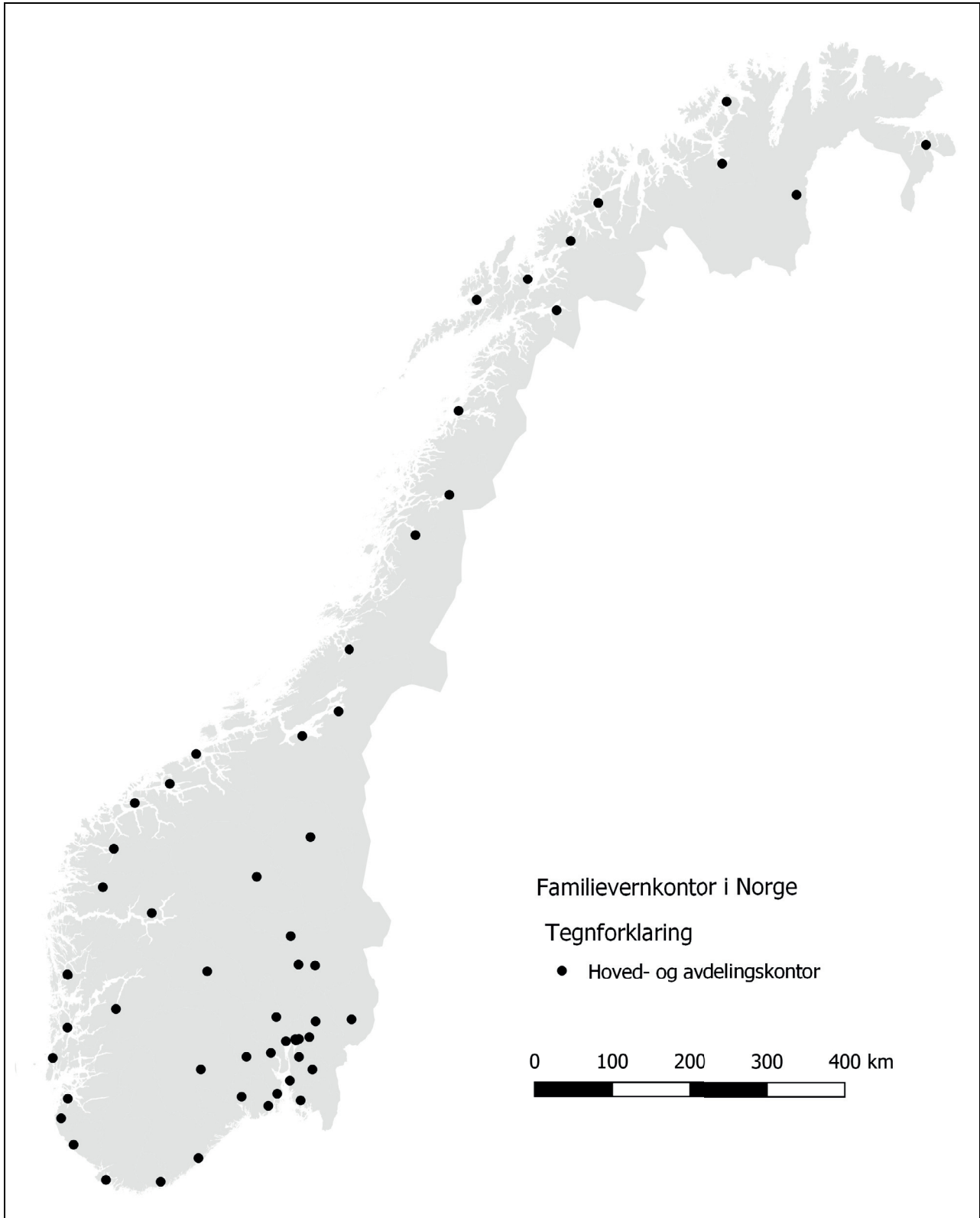
Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord
Asker og Bærum (H)	Aust-Agder (H)	Bergen og omland (H)	Kristiansund (H)	Alta (H)
Christiania torv, Oslo (H)	Drammen-Kongsberg, avdeling Drammen (H)	Bjørgvin (H)	Levanger (H)	Bodø (H)
Enerhaugen, Oslo (H)	Drammen-Kongsberg, avdeling Kongsberg (A)	Bryne (A)	Molde (H)	Finnsnes (H)
Follo (H)	Grenland (H)	Egersund (A)	Namsos (H)	Hammerfest (A)
Homansbyen, Oslo (H)	Hallingdal (A)	Førde (H)	Trondheim, Trøndelag (H)	Harstad (H)
Innlandet, avdeling Gjøvik (A)	Ringerike (H)	Haugalandet (H)	Ålesund (H)	Indre Finnmark (H)
Innlandet, avdeling Hamar (H)	Søndre Vestfold (H)	Nordfjord (H)		Lofoten og Vesterålen (H)
Innlandet, avdeling Lillehammer (A)	Vest-Agder, avdeling Farsund (A)	Odda (A)		Mo i Rana (H)
Innlandet, avdeling Tynset (A)	Vest-Agder, avdeling Kristiansand (H)	Stavanger (H)		Narvik (A)
Nedre Romerike (H)	Vestfold (H)	Stord (A)		Tromsø (H)
Oslo Nord (H)	Øvre Telemark (H)	Sogn (A)		Øst-Finnmark (H)
Otta (H)				Mosjøen (H)
Østfold, avdeling Askim (A)				
Østfold, avdeling Fredrikstad (H)				
Østfold, avdeling Moss (A)				
Øvre Romerike, Jessheim (H)				
Øvre Romerike, Kongsvinger (A)				

### 15.2.5 Spisskompetansemiljøer og styring av fagutviklingen

Bufdir er både etatstyrer for Bufetat og fagdirektorat for barnevern- og familieverntjenestene. Direktoratet har det overordnede ansvaret for den

faglige og administrative ledelsen av etaten, og setter premisene for den faglige utviklingen. Direktoratet utreder og kommer med forslag til direktørmøtet om retningen for fagutviklingen.

I utvalgets mandat påpekes det at det har vært foretatt organisatoriske endringer i tjenesten de



Figur 15.1 Familievernkontorer i Norge

Kilde: Transportøkonomisk institutt (TØI).

### Boks 15.9 Stiftelsen Kirkens Familievern

Stiftelsen Kirkens Familievern (SKF) består av 10 familievernkontorer med totalt 140 ansatte. SKF er en ideell aktør og organisert som egen stiftelse. SKF har to personer ansatt i sentraladministrasjonen; en direktør og en økonomimedarbeider. Disse to har ansvar for HMS, personalforvaltning, informasjonsarbeid og ledelse.<sup>1</sup> Ifølge disponeringsbrevet fra BFD ble det for

2019 bevilget på kapittel 842, post 70 om lag 5 millioner til Stiftelsen Kirkens Familievern (SKF). SKF dekker HR-, regnskaps- og revisjonsfunksjonene for stiftelsens familievernkontorer.

<sup>1</sup> <http://kirkensfamilievern.no/about-post/organisasjon/>

siste årene. Blant annet er det etablert spisskompetansemiljøer og ressursmiljøer på prioriterte områder. Eksempler på slike områder er familievernets arbeid med vold i nære relasjoner, høy konflikt mellom foreldre etter brudd, foreldre støtte og forebygging, samtaler med barn og familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertakelse. Spisskompetansemiljøene bistår direktoratet med erfaringsbasert kunnskap i utviklingen og gjennomføringen av fagutviklingsplaner og digitale veiledere på sine områder.

Spisskompetansemiljøene er en del av en kompetansemodell som Bufdir har utarbeidet for spesialiserte tjenester og praksisutvikling. Spisskompetansmiljøene har et nasjonalt ansvar for praksisutvikling, implementering, opplæring, kvalitets sikring og veiledning av faglig standardisert praksis i andre enheter. Ressurskontorene (ett i hver region på hvert enkelt spisskompetansefelt) skal bidra med praksisveiledning, bistå med kompetanseoverføring og koordinere regional kompetanse. Generalistkontorer (alle kontorene) skal gi bistand til brukerne i kliniske saker og mekling.

Bufdir har faglig ansvar for arbeidet i spisskompetansemiljøene, mens Bufetat har ansvar for styringen. Alle styringsdokumentene blir vedtatt av Bufdirs direktør.

I sin funksjon som etatstyrer skal direktoratet være det organet som oppretter spisskompetansemiljøet, gir faglig styring og utvikler mål og styringsparametere for feltet.

Det er regionene som har ansvar for styring, samordning og evaluering av spisskompetansemiljøet og kompetansemodellen innen egen region. Styringsansvaret ligger i den regionen som spisskompetansemiljøene er lokalisert i. Det øverste styringsansvaret i regionen ligger hos regiondirektøren, som følger opp vedtak fra møter med de andre direktørene. Hver avdelingsdirek-

tør har et særskilt ansvar for å følge opp både spisskompetansemiljøer og regionale ressursmiljøer som ligger under avdelingsdirektørens område. Videre har kontorlederne ansvaret for å følge opp spisskompetansemiljøene på de kontorene der disse er plassert. Regionledelsen skal styre hvordan spisskompetansemiljøet løser sine oppdrag, sikre kvalitet og at spisskompetansemiljøet har rett kompetanse. Om Bufdir ønsker å instruere spisskompetansemiljøene, for eksempel ved å be om en spesifikk leveranse, må dette formelt skje i styringslinjen. Styringen av spisskompetansemiljøene og de regionale ressursmiljøene handler slik sett om å følge opp at spisskompetansemiljøene og de andre nivåene i kompetansemodellen leverer det som er besluttet i styringslinjen.

Med Bufdirs faglige ansvar og Bufetats styringsansvar styres spisskompetansemiljøene. Spisskompetansemiljøene er imidlertid i seg selv også en del av Bufdirs og Bufetats styring av familievernnet. Et virkemiddel for styring er bruk av informasjon. Informasjon handler om kunnskapsgrunnlaget for tjenesten. Hvordan kan tjenesten skaffe seg kunnskap og informasjon om det feltet som skal styres, og hvilke kunnskapskrav skal stilles til de som skal stå for en bestemt tjeneste? Familievernnet er ikke standardisert gjennom formelle krav om en bestemt type utdanning, men mange av de ansatte har likevel et felles kunnskapsgrunnlag ved at de har samme type videreutdanning i familieterapi. Styring gjennom kunnskapsgrunnlag handler også om hvordan tjenesten er knyttet til forsknings- og utdanningsmiljøer på fagområdet, slik at en kan bygge på best mulig kunnskap og informasjon i utøvelsen av tjenesten. Skal tjenesten dra veksler på eksterne kunnskapsmiljøer, eller skal slike miljøer bygges opp internt i tjenesten? For familievernets del er tjenesten knyttet opp til eksterne forsknings- og utdanningsmiljøer. I tillegg bygges egne kompe-

tansmiljøer opp internt i tjenesten. Spisskompetansmiljøene innen familievernet utvikler standardiserte metoder og bidrar til Bufdirs styring gjennom utforming av tjenestens kunnskapsgrunnlag. Se kapittel 16 for mer om Bufetats kompetanse- og fagutviklingsarbeid.

## 15.3 Vurdering og drøfting av organisering og styring

### 15.3.1 Styringsvirkemidler

Styring handler om å gi retning til hvordan en oppgave skal gjennomføres og løses. Styring kan finne sted ved hjelp av ulike virkemidler. Både organisering, finansiering, informasjon og autoritet kan tas i bruk for å styre en offentlig tjeneste eller løsningen av en bestemt oppgave.<sup>18</sup> En diskusjon om organisering og styring reiser derfor mange ulike, men også innbyrdes sammenhengende problemstillinger.

#### 15.3.1.1 Dagens organiseringsmodell

En statlig tjeneste med kontorer og ansatte utover landet kan enten styres direkte av departementet, eller som i dag, gjennom et direktorat, Bufdir, og en underliggende etat, Bufetat. Utvalget mener dagens organiseringsmodell i all hovedsak ser ut til å fungere tilfredsstillende, men vil peke på noen svakheter og utfordringer.

Familieverntjenesten utgjør en forholdsvis liten del av direktoratets og etatenes samlede ansvarsområde. Dette kan føre til mindre oppmerksomhet overfor familieverntjenesten enn overfor barneverntjenesten. Et argument for å organisere disse to tjenestene i samme etat og under samme direktorat, var en forventning om at det ville tjene samarbeidet mellom de to. Evalueringen av reformen avdekket imidlertid at det er svært lite kontakt mellom familievernet og det statlige regionale barnevernet.<sup>19</sup> Hovedårsaken til dette er de ulike oppgavene tjenestene har. Det statlige barnevernet er en sekundærtjeneste. Det statlige barnevernet tilbyr institusjonsplasser, visse typer fosterhjem og faglig bistand til kommuner som ber om det, men det er de kommunale barneverntjenestene som til enhver tid har ansvar for barna, og som i større grad har tilgrensende ansvar og oppgaver mot familieverntjenesten.

#### 15.3.1.2 Fra autoritet til dialog

Autoritet er ett av flere styringsvirkemidler. Bruk av autoritet handler om å kunne fastsette regler, prosedyrer, mål og resultatkrav til en tjeneste, og om muligheten til å gi sanksjoner i tilfelle tjenesten ikke følger de foreskrevne reglene eller når fastsatte mål. I familievernet utformer overordnede myndigheter regler og stiller krav til tjenestens utføring av oppgaver. Disse kravene er dels hjemlet i lov og forskrifter, dels i styringsparametere og mål som blir gitt av departement og direktorat.

Bufdir og Bufetat har deltatt på flere av utvalgets møter. Utvalget er derfor informert om direktoratets arbeid med å redusere uønsket variasjon, utarbeide felles grunnlag for god praksis og digitalisere og effektivisere familieverntjenesten. Velldig mye av departementets, direktoratets og Bufetats arbeid de siste årene har handlet om reduksjon av variasjon og utvikling av mer likeverdige tjenester.<sup>20</sup>

Både ledere og ansatte i familieverntjenesten forteller i NTNU Samfunnsforsknings undersøkelse at de opplever en sterkere styring av tjenesten gjennom Bufetat og Bufdir de senere årene.<sup>21</sup> Det ser ut til at mange ser særlig på standardisering av faglig virksomhet som utfordrende, samtidig som det også påpekes at noen styrings- og standardiseringsgrep har vært gode og hensiktsmessige. Utvalget er kjent med at Bufdir i utviklingen av prosessmeklingsmodellen hadde en stor grad av involvering fra ulike grupper ansatte, og at dette trekkes fram av mange som et godt eksempel på fagutvikling.

Som tidligere påpekt er balansen mellom byråkratisk styring og faglig skjønn en klassisk diskusjon om styring. Skal en la profesjonene ha en utstrakt grad av selvstyre, eller må de kontrolleres fra overordnet nivå for at forvaltningen skal fungere best mulig? I de senere årene er det blitt mer vanlig å peke på at både profesjonsstyring og styring gjennom autoritet blir problematisk i et samfunn som blir mer og mer preget av kompleksitet og uklare sammenhenger. De komplekse utfordringene tjenesten står overfor, fører til at en ikke kan styre oppgaveutføringen gjennom detaljerte instruksjoner og regler fra et overordnet organ. For å løse sammensatte utfordringer kreves det at en

<sup>18</sup> Hood & Margetts, 2007.

<sup>19</sup> Myrvold et al., 2011.

<sup>20</sup> <https://www.bufdir.no/globalassets/documents/bufdir-desentralisering-av-oppgaver-fra-staten-til-fylkeskommunene.pdf>

<sup>21</sup> Det skilles ikke alltid mellom Bufdir og Bufetat blant informantene, de ses ofte under ett som statlige styringsorgan.

forstår den konkrete situasjonen og har mulighet til å tilpasse innsatsen basert på dette. Der det er komplekse utfordringer som skal løses, må styringen derfor basere seg på gjensidig forståelse og tilpasning mellom involverte aktører. Dessuten er skjønn konstituerende for profesjonsutøvelsen, og skjønn forutsetter autonomi. Skjønn er nødvendig for å tilpasse generell kunnskap til det individuelle tilfellet. I noen typer profesjonsutøvelse, særlig der man baserer seg på kommunikasjonsbaserte metoder, er rommet for skjønn viktigere enn der tiltaket eller metoden er av instrumentell karakter. I slike praksiser, som i familievernnet, er det derfor en utfordring å finne riktig balanse mellom styring og faglig autonomi.

Slik det kommer fram i NTNU Samfunnsforskningens undersøkelse, etterlyses tettere dialog mellom kontorene og de som styrer fra sentralt hold. Mange informanter formidler at de opplever å bli styrt gjennom pålegg og krav, uten av de blir invitert med inn i prosessen. De opplever at det er for lite dialog mellom Bufdir og tjenesten.

Mange ansatte mener at tjenestens oppgaver og metodikk er dårlig egnet for standardisering. De ansatte frykter retningslinjer som blir for mekaniske i møte med ulike mennesker og ulike relasjoner. Det påpekes behov for balanse mellom fjerning av uønsket variasjon og lokale tilpasninger og kreativitet. Systemisk tenkning er kontekst- og relasjonsorientert. I et slikt lys kan standardisering framstå som lite hensiktsmessig.

I undersøkelsen fra NTNU Samfunnsforskning gir informantene generelt sett uttrykk for at de per i dag opplever å kunne anvende faglig skjønn i arbeidet sitt, men flere opplever også at noen endringer er i ferd med å skje på dette området. Måten de skal arbeide på blir mer og mer definert fra sentralt hold. Det anføres at det er viktig at det fortsatt gis rom for lokale løsninger, og at det ikke er for mange pålegg. De ansatte mener for mye fokus på mål- og resultatoppnåelse kan ha negative konsekvenser for tjenestenes kvalitet. Det som familievernnetjenesten og det enkelte kontor blir målt på, oppleves ikke nødvendigvis som konstruktivt med tanke på kvalitet.<sup>22</sup>

### 15.3.1.3 Utvalgets vurderinger

Familievernkontorene er underlagt den statlige barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), med et sentralt direktorat og fem regionale etatskontorer. Utvalget vil påpeke at dagens organisering av familievernnetjenesten under Bufdir og Bufetat ikke

nødvendigvis er entydig hensiktsmessig på grunn av det manglende grunnlaget for samhandling mellom tjenestene som styres, og på grunn av den store forskjellen i størrelse og omfang på tjenestene. Utvalget vil også peke på at barnevern- og familievernnetjenestene er ulike fordi de opererer på ulike fagområder og innenfor ulike fagtradisjoner.

I og med at dette utvalgets arbeid gjelder familievernnet som tjeneste, har ikke utvalgets hovedfokus vært på den interne styringen av Bufetat. Utvalget vil likevel peke på noen relevante momenter som framkommer dels gjennom etatens egen beskrivelse av styringssystemet, dels gjennom den undersøkelsen som utvalget har bestilt med data fra de ansatte i familietjenesten.

Utvalget har observert at familievernnetjenesten står overfor en avveining mellom ønsket om lite variasjon i tjenesten på den ene side, og på den andre side bruk av faglig skjønn og tilpasning av tilbudet til individuelle og lokale behov. Slik det ble påpekt i kapitlet om likeverdighet, peker et likehetsideal i retning av standardisering av metoder og pakkeforløp, mens likeverdighet i tjenesteytingen forutsetter at tilbudene tilpasses ulike menneskers og ulike gruppers behov – med rom for individuelle tilpasninger, bruk av faglig skjønn i enkeltsaker, lokale spesialtilbud og en viss variasjon i tjenestetilbudet.

Utvalget anerkjenner Bufdirs arbeid for et likeverdig familievern. Intensjonen om minst mulig uønsket variasjon i tilbudet rundt i landet er god. Et eksempel på god utvikling i tjenesten de siste årene, er at ventetiden for tilbud om første konsultasjon har gått ned. Utvalget mener det er klokt og riktig av Bufdir og Bufetat å spre løsninger og praksis som har fungert godt til hele tjenesten. Standarder og veiledninger kan være nyttige virkemidler i arbeidet for et likeverdig tilbud. Samtidig er det viktig at den enkelte terapeut og mekler har rom til å bruke sitt faglige skjønn for å gi et godt, tilpasset tilbud til den enkelte familie. Utvalget mener det er viktig at styringen utføres på en slik måte at faglig skjønn og kreativitet og lokale variasjoner og mangfold i tjenesten ikke forsvinner.

Når det gjelder styringssystemet, vil utvalget peke på at styringsparametere og rapporteringsindikatorer som Bufdir bruker for å styre familievernnet, i all hovedsak dreier seg om å måle innsats og aktiviteter. Derimot er det få eller ingen indikatorer som handler om å måle resultatene av tjenestens arbeid. Dette er ikke overraskende, gitt at tjenesten har oppgaver der det ikke er lett å måle effekter. Men dette gjør også målstyringssystemet i Bufetat sårbart overfor det målforskningspro-

<sup>22</sup> Molden et al., 2019.



blemet som ble omtalt i kapittel 5, nemlig at fokus i tjenesten og i styringen av tjenesten blir flyttet fra resultat for brukerne og samfunnet, til innfrielse av aktivitetsmål. De til dels kritiske holdningene til målstyringen i familieverntjenesten som kommer fram i undersøkelsen fra NTNU Samfunnsforskning, kan forståes i et slikt perspektiv. Ut fra funnene i undersøkelsen mener utvalget at det kan være gode grunner til å videreutvikle en mer nettverks- og dialogbasert styringsform for familievernet. Dette vil kunne bidra til å ivareta den nødvendige tilliten i relasjonen mellom sentrale styringsorgan og de ansatte på kontorene.<sup>23</sup>

Etter utvalgets vurdering ville det være nyttig for å få en klarere forståelse av disse forholdene om det ble foretatt en mer detaljert utredning av den interne organiseringen og styringen av Bufetat, sett fra både etatens og de lokale tjenestenes synsvinkel. En slik utredning kunne gi grunnlag for en grundigere avveining av forholdet mellom målstyring og faglig skjønn i en tjeneste som møter barn og familier i kriser og konfliktsituasjoner.

Utvalget har ikke vurdert den regionale organiseringen av Bufetat. Det ville være i tråd med regjeringens overordnede forvaltningspolitikk å legge det regionale nivået i Bufetat til de nye fylkene, for å unngå et for stort mangfold i statlig organisering på regionalt nivå. Utvalget har ikke hatt anledning til å foreta en grundig vurdering av fordeler og ulemper ved en omskalering av det regionale nivået, men vil peke på at dette kunne

være et tilleggsoppdrag for den foreslåtte utredning av styring og organisering av Bufetat.

Det er etter utvalgets syn viktig at signaler om en utvikling mot for sterk grad av faglig styring og standardisering tas på alvor og lyttes til av styrende myndigheter. Styring av familievernet bør etter utvalgets syn ta utgangspunkt i at det er mennesker og relasjoner tjenesten arbeider med. Hver enkelt «sak» er unik. Rom for faglige skjønnsvurderinger i arbeidet er helt essensielt når man arbeider med mennesker og relasjoner. Utvalget vil advare mot en utvikling der for mye standardisering og målstyring går på bekostning av terapeutene og meklernes autonomi og egenart. Utvalget anbefaler en gjennomgang av dagens målstyring og rapportering med sikte på å stå igjen med få og godt begrunnede indikatorer. I tillegg til fornuftig måling, er mer dialog, gjensidig forståelse og tilpasninger, tillit til fagfolk, og eventuelt brukerundersøkelser viktige elementer i styring av tjenesten.

Internasjonal forskning peker på at andre modeller som for eksempel nettverksstyring eller New Public Governance er i ferd med å overta styringsfilosofien. Både ledelsesfaget og internasjonal forskning på offentlig forvaltning ser til nye løsninger enn dagens mål- og resultatstyring, som springer ut av samme tradisjon som New Public Management (NPM),<sup>24</sup> og i praksis ofte er knyttet til forutsetninger om at prinsipper fra markedet kan anvendes i offentlig forvaltning. Utvalget vil i denne sammenheng etterlyse tettere dialog og samspill mellom de som styrer fra sentralt hold, og kontorene. Utvalget vil også understreke at det er gode grunner til å videreutvikle en mer nettverks- og dialogbasert styringsform for familievernet.

Utvalget anbefaler et fortsatt statlig styrt familievern, at Bufdir og Bufetat fortsatt har ansvar for å styre og utvikle tjenesten, og at kjernevirksom-

<sup>23</sup> Jf. tillitsreformene i Danmark og Sverige. Tillit kalles «Det nordiske gullet» (Nordiska ministerrådet 2017). Det pekes i stigende grad på potensialet som ligger i tillit som styringsmekanisme i måten offentlig sektor drives på. Tillitsreformbegrepet har dukket opp i den offentlige samtalen de siste fire-fem årene, særlig i forbindelse med at danske myndigheter i 2011 og København kommune i 2012, tok initiativet til en tillitsreform. Også svenske myndigheter initierte en tillitsreform, og nedsatte et regjeringsoppnevnt utvalg i 2016. Spørsmålet om hvor mye kontroll og tillit som er nødvendig for å kunne styre effektivt og demokratisk, er dermed sentralt i debattene om offentlig styring i hele Skandinavia. Kjernen i endringsbevegelsen ser ut til å være en stigende bekymring blant offentlig ansatte, forskere og politikere om at byråkrati, kontroll og detaljstyring eskaleres på bekostning av kjerneoppgaver og de ansattes motivasjon. Det pekes på problemer med målforskyvninger og synkende effektivitet (De Bruijn 2007; Bentzen 2015; SOU 2017:56; Kuvaas, Kleivane og Mossin Olesen 2017; Hornstrup, Laursen og Laursen 2017). Gode løsninger for, og samarbeid med innbyggerne ser ut til å være viktige premisser. Dersom problemene løses, forventes økonomiske gevinster. I Danmark har eksempelvis forskerne Jens Kr. Elkjær og Mogens Kühn Pedersen illustrert et forbedringspotensial på 150 000 årsverk eller 20 milliarder danske kroner (Elkjær og Pedersen 2013) ved å redusere kontrollomfanget i byråkratiet. Kilde: <https://oda.hioa.no/nb/item/asset/dspace:26660/Vatn.pdf>.

<sup>24</sup> Mål- og resultatstyring er ikke det samme som New Public Management (NPM). NPM er et bredere og mer omfattende begrep. Mål- og resultatstyring kan sies å være ett av elementene i NPM og handler om å delegere en oppgave med et klart resultatmål, og med store frihetsgrader i utøvelsen av virkemidlene. Til New Public Management knytter det seg i tillegg en vektlegging av insentiver og markeds mekanismer innad i og mellom offentlige enheter. Det finnes ingen enhetlig og omforent definisjon av NPM, men begrepet ble introdusert av Christopher Hood i 1991. Grunnleggende handler NPM om å låne etablerte mekanismer fra markedet for å drive fram nødvendig effektivisering i offentlig sektor. Rolledeling, konkurranseutsetting, fritt brukervalg og stykkprisfinansiering er sentrale virkemidler. Dagens mål- og resultatstyring springer ut av samme tradisjon som NPM. Kilde: Hernes, G. (2007). *Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. Fafo-rapport 2007:9.

heten vernes og ikke svekkes, samtidig som faglig kreativitet tas vare på. De ansatte er familievernets viktigste ressurs, og de bør bidra i fagutviklingen. Utvalget har merket seg positive resultater for fagutvikling når de ansatte involveres, og ser at dette er viktig å videreutvikle. Utvalget vil understreke at mangfoldet må tas vare på og lokal tilpasning styrkes og vernes mot uønsket ensretting. Tilrettelegging for den enkelte bruker ut fra faglig skjønn er nødvendig for at tjenestene skal ha høy kvalitet og være likeverdige.<sup>25</sup>

### 15.3.2 Utekontorer og kontorstørrelsens betydning

#### 15.3.2.1 Innledning

Det finnes i dag 41 familievernkontorer. Noen av kontorene har et stort geografisk nedslagsfelt med stort befolkningsgrunnlag. I regioner med store avstander og lav befolkningstetthet er det de som bor nærmest familievernkontoret som bruker tjenesten mest. De som bor lenger unna oppsøker familievernkontoret i mindre grad sammenlignet med de som bor nærmere. Disse kommer ofte kun til meklings, siden en time hos familievernet ofte innebærer å ta fri fra skole eller jobb en hel dag.<sup>26</sup>

For å nå ut til hele befolkningen i de områdene hvert kontor har ansvar for, driver noen kontorer såkalte «utekontorer». Dette er ikke faste kontorer med daglig drift og ordinære åpningstider, men begrenset tilbud på enkelte ukedager. Ofte er det en eller to ansatte fra et hovedkontor som reiser ut og benytter lånte kontorer i kommunehus til avtalte meklings eller kliniske samtaler.

Det finnes også kontorer med for lavt befolkningsgrunnlag til at utekontor kan drives, og enkelte slike kontorer har et godt samarbeid med kommunene i regionen. Disse kontorene kan kompensere for lang reisevei til kontoret ved å være til stede på helsestasjonene.<sup>27</sup>

Diskusjonen om utekontormodellen henger også sammen med diskusjonen om kontorstørrelse. Det er stor variasjon på kontorstørrelse i familievern-tjenesten. Målet om en mest mulig tilgjengelig tjeneste tilsier at tjenesten bør organiseres i mange små kontorer, mest mulig spredt utover landet, slik at flest mulig har et familievernkontor i nærområdet. Så lenge tjenestens kapasitet er begrenset, må dette målet om tilgjengelighet

het balanseres opp mot behov for en viss størrelse på fagmiljøene. Fordeler ved større kontorer kan være større fagmiljøer, bredere kompetanse, mulighet for mer tverrfaglighet og faglig fordypning, lettere å ha kursledere i faggruppen, og mer konsentrasjon om administrasjon og ledelse for leder.

På den annen side kan fordeler med mindre kontorer være at de vil være lettere tilgjengelige og finnes der folk bor, de vil kunne ha bedre mulighet for lokal tilpasning, ha mer kunnskap om lokale forhold og ha bedre forutsetninger for lokalt samarbeid med færre kommuner å forholde seg til.

I Bufdirs gjennomgang av tjenesten i 2014<sup>28</sup> ble det antatt det at store kontoer gir betydelige stordriftsfordeler. Små og mellomstore kontorer binder mer ressurser til administrasjon og kontor-faglige tjenester, og dersom små og mellomstore kontorer blir slått sammen til større enheter, er det mulig å redusere administrative stillinger, og tjenestens kostnader kan bli mindre. Det ble anbefalt sammenslåing/samlokalisering/rasjonalisering av små kontorer i alle fem regioner.

Blant de ansatte anses 4 til 6 ansatte per kontor som en minimumstørrelse for å sikre kolleger, fagmiljøer og nok kompetanse til å dekke brukernes behov.<sup>29</sup> De fleste mener 15 til 20 ansatte er maksimum per kontor. Kontorer kan fra de ansattes synspunkt gjerne være større, men da må det være flere ledere som deler på lederoppgavene.

#### 15.3.2.2 Utvalgets vurderinger

Det kan diskuteres om utekontormodellen er en hensiktsmessig organisering. Denne diskusjonen har sammenheng med drøftingene om tilgjengelighet i kapittel 14. Det finnes områder der befolkningsgrunnlaget er for lite til at et kontor med minimum fire ansatte kan etableres. Da kan et utekontor kompensere for mangelen på tilgjengelighet for befolkningen i området. Formålet med utekontorer er å gjøre det lettere for familier å kunne få rådgivning og samtaler siden det mange steder er svært lang reisevei. I mange tilfeller er dette etter utvalgets syn et godt og nødvendig tilbud som gir noenlunde like muligheter til faktisk å kunne få meklings og kliniske samtaler uavhengig av hvor en bor. I andre tilfeller, som når utekontor-tilbudet består i at én ansatt besøker en kommune én gang i måneden, er det vanskelig å se at dette

<sup>25</sup> Jf. kapittel 13 om likeverdige tjenester.

<sup>26</sup> Molden et al., 2019.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Bufdir, 2014.

<sup>29</sup> Molden et al., 2019.

alene skal utgjøre et tilstrekkelig godt familieverntilbud for befolkningen i kommunen. Mange steder er det i dag vanskelig å få til hyppig nok frekvens ved utekontorer i særskilt vanskelige saker. Det kan også være vanskelig å jobbe med prosessmekling med to meklere når det er nødvendig.

Med et utvidet tilbud mener utvalget at utekontormodellen likevel kan forsvares. Med ansatte som har arbeidssted både på et fast kontor med flere kolleger og et stabilt fagmiljø, og deler av tiden har arbeidssted på et utekontor, kan tjenesten ha funnet fram til en modell som er fornuftig og som gjør at flere hensyn ivaretas. En forutsetning for at modellen med utekontorer kan videreføres, er etter utvalgets syn en utvidelse av utekontorenes virksomhet slik at den gir et tilstrekkelig godt familieverntilbud som faktisk dekker befolkningens behov, jf. utvalgets anbefalinger i kapittel 14 om oppgradering av noen utekontorer til hoved- eller avdelingskontorer og utvidelse av noen utekontorers tilbud.

Utvalget vil videre understreke at drift av utekontorer innebærer ekstra kostnader for familieverntjenesten. Den enkelte ansatte bruker ofte mange timer på reising til og fra og mellom kontorene. Også utekontorer har utgifter til kontordrift. Mange steder leies kontorlokaler av kommunen eller andre. Dette er kostnader som må dekkes på lik linje med andre kostnader ved kontordrift i familievernet.

Utvalget ser ikke at det finnes grunnlag for å anta at kontorstørrelse er en faktor som gjør at kvaliteten på tjenestetilbudet i familieverntjenesten varierer i dag. Både små og store kontorer synes å dekke befolkningens behov for familieverntjenester på en god måte. Utvalget ser imidlertid at det er en nedre grense for antall ansatte før kontoret blir sårbart og for lite til å kunne utgjøre et godt nok fagmiljø for de ansatte. Utvalget ser at det kan være noen fordeler ved store familievernkontorer, ikke minst fordi mange ansatte i seg selv innebærer et stort fagmiljø. På den annen side er det et mål at befolkningen har kortest mulig reisevei til tjenesten, og dette taler mot etablering av veldig store kontorer. Utvalget anbefaler at hoved- og avdelingskontorer har mellom 4 og 20 ansatte.

### 15.3.3 Ledelse på kontornivå

#### 15.3.3.1 Innledning

Spørsmålet om organisering av kontorene og størrelsen på kontorene henger i stor grad sammen

med spørsmål om ledelse og kontorfaglige funksjoner.

De siste årene er en rekke kontorer slått sammen, og mange av dagens kontorer er avdelingskontorer, underlagt et hovedkontor. Dette innebærer felles ledelse, og at avdelingskontorene ikke har fast stedlig leder. Noen steder er også de kontorfaglige funksjonene slått sammen.

Familievernkontorene er arbeidsplasser på 5–20 ansatte, avhengig av størrelsen på kontoret.<sup>30</sup> Det er behov for ledelse som koordinerer og styrer arbeidet, utfører administrative og økonomiske oppgaver, ivaretar personalarbeid, er kontakt- og frontperson utad og pådriver for samarbeid med andre aktører og så videre. Behovet for ledelse varierer imidlertid med kontorstørrelse. Det vil være ulike utfordringer ved å lede et stort kontor og et lite kontor. En leder ved et lite kontor vil ofte ikke være leder «på fulltid», men både leder og kollega, og ha mange roller samtidig. Ved konflikt i ansattgruppen kan det være vanskelig å få distanse. Ledelse av et lite kontor krever kunnskap om svært mye forskjellig, samtidig som lederen må oppfylle samme kvalitetskrav som leder ved et større kontor. Lederen ved et større kontor vil på sin side ofte måtte forholde seg til forskjellige geografiske lokasjoner, flere ansatte, og større ansvar. En leder ved et stort kontor vil ha større avstand til det kliniske arbeidet enn en leder ved et lite kontor. Uansett om kontoret er stort eller lite, må leder på kontornivå arbeide aktivt for å løfte fram familievernkontoret inn i det det kommunale synsfeltet som en relevant og sterk aktør. Kommunene er viktige familierelaterte aktører som familievernet bør samarbeide med i enda større grad enn i dag, jf. kapittel 17. Da er det viktig at hvert kontor har en leder som har ansvaret for dette arbeidet. Mange kontorer har mange kommuner å forholde seg til, jf. oversikten i vedlegg 2 i TØI-rapporten fra 2019. På det meste kan ett kontor ha opptil 25 enkeltkommuner i «sitt område». Det sier seg selv at det er svært krevende for en leder å koordinere samarbeid med så mange kommuner, og at dette kan bli noe enklere dersom det er flere ledere som deler på ansvaret.

Fellesorganisasjonen (FO) uttrykker i innspill til utvalget at det er problematisk at det de senere årene er skåret ned på antall ledere i familievernet, og da spesielt i kombinasjon med reduksjon av antall kontorfaglige ansatte og større enheter og større pågang fra brukere.<sup>31</sup> FO påpeker at ledere enkelte steder har ansvar for flere konto-

<sup>30</sup> Kilde: Ifølge tall mottatt fra Bufdir for antall årsverk ved kontorene ved utgangen av 2018.

rer, med til dels lange reiseavstander. De mener det bør ansettes avdelingsledere, som man har ellers i etaten.

FO mener videre at nedskjæringene av antall kontorfaglige og ledere har ført til et mindre tilgjengelig familievern for brukere og samarbeidspartnere.

De aller fleste ansatte og ledere i tjenesten opplever ifølge NTNU Samfunnsforsknings rapport god lederstøtte ved sitt kontor. Det ser ikke ut til å være en stor utfordring for store deler av tjenesten at det er for lite lederstøtte eller mangel på stedlig ledelse. Det er imidlertid nær en fjerdedel av ledere og ansatte i tjenesten som mener at manglende stedlig ledelse, eller manglende generell ledelse, er noe som reduserer kvaliteten på tjenestene ved deres kontor.<sup>32</sup>

#### 15.3.3.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil peke på at mangel på stedlig ledelse kan gi lavere kvalitet på tjenestetilbudet, gi dårligere personaloppfølging og gjøre at administrative oppgaver kan tilfalle ansatte som ikke har formelt lederansvar. På den annen side har terapeutene i familievernet høy faglig kompetanse og må forventes å arbeide selvstendig. Det er heller ikke ønskelig med tett kontroll av innholdet i terapeutisk virksomhet, det kan virke mot sin hensikt. Utvalget mener god ledelse er en viktig forutsetning for god kvalitet på tjenestetilbudet, de ansattes trivsel og for at kontorene kan drive utadrettet og forebyggende arbeid. Utvalget mener det er viktig at Bufdir og Bufetat følger opp kontor- og ledersammenslåinger med evalueringer og fortsetter å søke etter best mulig måte å lede og organisere familievernet på.

Utvalget mener det er behov for en leder ved alle lokasjoner. Dette innebærer ikke nødvendigvis at alle sammenslåtte kontorer må oppløses, men det er etter utvalgets mening viktig at alle lokasjoner har en leder. Utvalget mener også at den kontorfaglige tjenesten bør styrkes slik at alle kontorer har administrativt ansatte i fulle stillinger og har en kontorfaglig ansatt til stede i hele åpningstiden, jf. kapittel 14.4.1.

## 15.4 Vurdering og drøfting av finansiering

### 15.4.1 Fortsatt en gratis tjeneste

Familievernet er en gratis tjeneste for befolkningen. Utvalget mener det er viktig at familieverntjenesten videreføres som en gratis tjeneste og at brukerbetaling ikke innføres. Innføring av brukerbetaling ved uteblitt time er påpekt som et mulig virkemiddel for å unngå tap av behandlingstid i tjenesten, men det er også formidlet til utvalget at tjenesten ikke anser dette som et stort problem, fordi tapt behandlingstid benyttes til annet arbeid. Ulempene ved innføring av brukerbetaling regnes som betraktelig mye større enn eventuelle fordele.

### 15.4.2 Familievernets budsjett

Som bevilgende myndighet er det Stortinget som bevilger midler til familieverntjenesten for hvert år. Budsjettmidler til familieverntjenesten bevilges over kapittel 842 *Familievern* på Barne- og familiedepartementets (BFDs) budsjettområde. I henhold til Stortingets vedtak av statsbudsjettet stilles bevilgning til disposisjon for Bufdir. Tildelingene Bufdir disponerer over kapittel 842 benyttes til dekning av driftsutgifter til de offentlige familievernkontorene, tilskudd til de ideelle familievernkontorene og midler til spesielle driftsutgifter. Driftsutgifter til de offentlige kontorene kan brukes til tilskudd til de ideelle kontorene og vice versa.

I tildelingen for 2019 er det satt av 607,6 millioner kroner på kapittel 842. Midlene som tildeles de offentlige kontorene over post 01, utgjorde i 2019 om lag 60 prosent (363,0 millioner kroner) av den samlede bevilgningen. Tilskuddene til de ideelle familievernkontorene over post 70 utgjorde 35 prosent (213,5 millioner kroner) i 2019, mens midler til spesielle driftsutgifter (post 21) utgjorde 5 prosent (31,1 millioner kroner)

I tillegg til midler på kapittel 842 tildeles det midler på kapittel 841 *Samlivsbrudd og konfliktløsning* til familieverntjenesten – i 2019 utgjorde tildelingen på dette kapitlet 25,9 millioner kroner.

Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2019 ble tilskuddet til familieverntjenesten økt med totalt 25 millioner kroner.<sup>33</sup> Budsjettet til drift av familievernet har i de senere årene blitt styrket: Samlet sett, i perioden 2015–2019, har tjenesten

<sup>31</sup> Se skriftlig innspill til familievernutvalget fra FO, 10. januar 2019.

<sup>32</sup> Molden et al., 2019.

<sup>33</sup> Innst. 14 S (2018–2019).

Tabell 15.2 Fordelingen av familievernets budsjett regionsvis og andelen av budsjettet sett i forhold til folketall. 2018.

	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord	Samlet
Befolkning <sup>1</sup>	2 346	779	959	715	496	5 295
I prosent av folketall	44	15	18	14	9	100
Tildelt <sup>2</sup>	185 070	101 087	103 395	71 031	56 693	517 276
I prosent av samlet tildelt	36	20	20	14	11	100

<sup>1</sup> Befolkning i 1000 per region per 1. januar 2018. Samlet for alle regionene var befolkningen 5 295 619. Kilde: Statistisk sentralbyrå. (2019). *07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1986–2019* [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07459>

<sup>2</sup> Det ble for budsjettåret 2018 avsatt til sammen 539,5 kroner på post 01 og post 70 på kapittel 842. Regionene ble tildelt 517,3 av disse midlene. Differansen på 22,3 millioner som utgjorde om lag 4 prosent av tildelingen ble benyttet av Bufdir til dekning av administrative utgifter knyttet til styringen av familievernet.

hatt en økning i tildelte midler på 143 millioner kroner.

De bevilgede midlene over kapittel 842 tildeles av BFD til Bufdir som igjen tildeler midlene regionsvis. En del av midlene blir holdt tilbake i Bufdir til dekning av direktoratets egne leveranser til familievernkontorene. Regionene tildeler deretter budsjettene til kontorene gjennom disponeringsskriv til de offentlige kontorene og tildelingsbrev til de ideelle kontorene. En del av midlene blir også benyttet til regionenes egne leveranser av tjenester til familievernkontorene. I tillegg til post 01/70 bevilges det midler over post 21 til spesielle driftsutgifter blant annet knyttet til forskning og utvikling som i 2019 utgjorde 31,1 millioner kroner.

Tabell 15.2 nedenfor viser noen nøkkeltall for familievern tjenesten. Tabellen viser at regionene samlet sett ble tildelt 517 millioner kroner over kapittel 842 (post 01/70) i 2018. Midlene fordeles på bakgrunn av flere kriterier der befolkningens

størrelse i regionen er en viktig faktor for tildeling, men også tilpasninger til lokale forhold. Tabellen viser at regionene vest, sør og nord fikk tildelt et høyere budsjett enn regionens andel av befolkningen. For region øst var tildelingen lavere enn befolkningens størrelse skulle tilsi, mens for region Midt-Norge var tildelingen mer forholdsmessig. Tabell 15.3 viser antall årsverk i tjenesten og antall innbyggere i hver region per terapeutårsverk. Antall årsverk ved utgangen av 2017, som er det siste året hvor offisiell statistikk foreligger, viser at det samlet sett var 505 årsverk i tjenesten. Av disse årsverkene er det 439 årsverk i yrker med akademiske/høyskoleutdannet bakgrunn. I all hovedsak arbeider disse som terapeuter. Ledere og kontoransatte er ikke oppgitt i tabellen, men de utgjør til sammen 66 årsverk fordelt på ledere (43 årsverk) og på kontoryrker, renholdere, hjelpearbeidere og annet (23 årsverk). Antall terapeutårsverk sett i forhold til befolkningens størrelse i hver region er høyest i region sør

Tabell 15.3 Antall årsverk og terapeut-årsverk (akademiske ansatte / høyskoleyrker) i familievern tjenesten. Per 31. desember 2017.

	Region øst	Region sør	Region vest	Region Midt-Norge	Region nord	Samlet
Alle årsverk i familievernet	179	100	108	68	50	505
Alle terapeutårsverk <sup>1</sup>	163	83	94	59	40	439
Antall innbyggere (i 1000) per terapeutårsverk	14	9	10	12	13	12

<sup>1</sup> Terapeuter er her antatt å være sammenfallende med gruppen akademiske yrker/høyskoleutdannede. Dette er en tilnærming siden det også vil være administrative ansatte i denne kategorien. Kilde: Statistisk sentralbyrå. (2019). *10743: Avtalte årsverk i familievernet, etter familievernsregion, yrke og kjønn 2013–2017* [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10743>

og lavest i region øst og region nord. Samlet sett for befolkningen som helhet er det 12 000 innbyggere per terapeutårsverk.

### 15.4.3 Styrking av tjenesten gjennom økte midler

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2019 ble bevilgningen til familieverntjenesten økt med 25 millioner kroner, og samlet sett i perioden 2015–2019 har familievernet blitt styrket med 143 millioner kroner. De økte midlene skulle brukes til å øke familievernkontorenes behandlingsskapasitet med flere stillinger. Midlene skulle også gå til å styrke familievernets arbeid med forebyggende familievern gjennom foreldrestøttende tiltak, til etablering av spisskompetansemiljøer og til å gi flere barn tilbud om egen samtale i forbindelse med samlivsbrudd i familien. Figur 15.2 viser gjennomsnittlig vekst i bevilgningene til familievernet i 2013–2017 sammenholdt med vekst i antall årsverk i familievernet i samme periode. Ansatte er gruppert etter akademiske/høyskoleyrker, kontorfaglige yrker og ledere. I hovedsak er ansatte i den første kategorien terapeuter, med noen unntak for eksempel stillinger knyttet til HMS, regnskap osv. Videre har mange av kontorlederne også terapi- og meklingstimer. Dette gjør at veksten i antall terapeuter ikke kan leses rett ut av figuren, men at det er rimelig å tro at veksten i akademiske/høyskole-yrker<sup>34</sup> gir et godt bilde av veksten i antall terapeuter. Som

andel av antall årsverk utgjorde gruppen akademiske yrker / høyskoleyrker 81 prosent i 2013 og 87 prosent i 2017, og økningen skyldes i sin helhet flere ansatte i kategorien akademiske yrker.

Figuren viser at veksten i budsjettet har vært nesten dobbelt så stor som veksten i antall årsverk, men at det har vært en sterkere økning i akademiske yrker / høyskoleutdannede enn blant de kontorfaglige, og særlig blant ledere, hvor antall ansatte har gått ned i 2013–2017.<sup>35</sup>

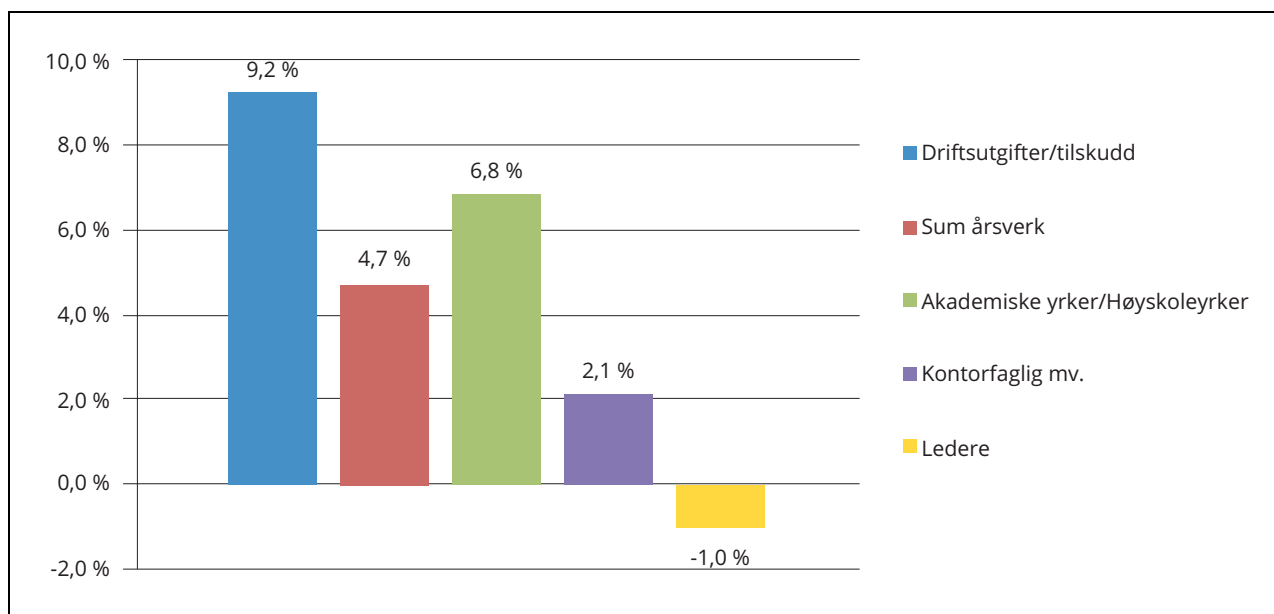
## 15.5 Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener familieverntjenesten bør videreføres som selvstendig og særegen tjeneste på statlig nivå. En statlig tjeneste med kontorer og ansatte utover landet kan enten styres direkte av departementet, eller som i dag, gjennom direktorat, Bufdir, og underliggende etater, Bufetat. Utvalget mener dagens organiseringsmodell i all hovedsak ser ut til å fungere tilfredsstillende, men peker på noen utfordringer.

Utvalget anerkjenner Bufdirs arbeid for et likeverdig familievern. Intensjonen om minst mulig

<sup>34</sup> Etter gjeldende standard *Yrkesklassifisering 08 (STYRK-08)*. Standarden er basert på den internasjonale standarden for yrkesklassifisering som ILO har utarbeidet (International Standard Classification of Occupations– ISCO 08).

<sup>35</sup> Flere av de administrative oppgavene som tidligere lå til kontorene, betjenes i dag av regionene.



Figur 15.2 Utvikling i utgifter til familievernkontorer og i antall ansatte. Gjennomsnittlig vekst i 2013–2017.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. (2019). *10743: Avtalte årsverk i familievernet, etter familievernsregion, yrke og kjønn 2013–2017* [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10743>

uønsket variasjon i tilbudet rundt i landet er god, og standarder og veiledninger kan være nyttige virkemidler i arbeidet for et likeverdig tilbud. Samtidig understreker utvalget at det er viktig at den enkelte terapeut og mekler har rom til å bruke sitt faglige skjønn for å gi et godt, tilpasset tilbud til den enkelte familie. Utvalget mener det er viktig at styringen utføres på en slik måte at faglig skjønn og kreativitet, og lokale variasjoner og mangfold i tjenesten ikke forsvinner. Utvalget peker på at likeverdighet i tjenesteytingen forutsetter at tilbudene tilpasses ulike menneskers og ulike gruppers behov – med rom for individuelle tilpasninger, bruk av faglig skjønn i enkeltsaker, lokale spesialtilbud og en viss variasjon i tjenestetilbudet. Det er etter utvalgets syn viktig at signaler om en utvikling mot for sterk grad av faglig styring og standardisering tas på alvor og lyttes til av styrende myndigheter. Styring av familievernnet bør etter utvalgets syn ta utgangspunkt i at det er mennesker og relasjoner tjenesten arbeider med. Rom for faglige skjønnsvurderinger i arbeidet er helt essensielt når man arbeider med mennesker og relasjoner. Utvalget advarer mot en utvikling der standardisering og målstyring går på bekostning av terapeutenes og meklernes faglige skjønn.

Utvalget peker videre på at styring gjennom dialog og gjensidig forståelse av komplekse utfordringer ofte er mer hensiktsmessig enn styring gjennom pålegg og krav. Utvalget peker også på at målstyringssystemet i Bufetat er sårbart overfor målforskyvningsproblemet, at fokus i tjenesten og i styringen av tjenesten blir flyttet fra resultat for brukerne og samfunnet, til innfrielse av aktivitetsmål. Utvalget mener det kan være gode grunner til å videreutvikle en mer nettverks- og dialogbasert styringsform for familievernnet.

Utvalget anbefaler en gjennomgang av dagens målstyring og rapportering. Videre vil det etter utvalgets vurdering være nyttig om det ble foretatt en mer detaljert utredning av den interne organiseringen og styringen av Bufetat, sett fra både etasens og de lokale tjenestenes synsvinkel. I denne sammenhengen bør fordeler og ulemper ved en omskalering av det regionale nivået internt i Bufetat utredes.

Utvalget anbefaler et fortsatt statlig styrt familievern, at Bufdir og Bufetat fortsatt har ansvar for å styre og utvikle tjenesten, og at kjernevirksomheten vernes og ikke svekkes, mens faglig kreativitet tas vare på og gis levekår. De ansatte er familievernets viktigste ressurs, og de bør bidra i fag-

utviklingen. Utvalget har merket seg positive resultater for fagutvikling når de ansatte involveres, og ser at dette er viktig å videreutvikle. Utvalget vil understreke at mangfoldet må tas vare på og lokal tilpasning styrkes og vernes mot uønsket ensretting. Tilrettelegging for den enkelte bruker ut fra faglig skjønn er nødvendig for at tjenestene skal ha høy kvalitet og være likeverdige. Utvalget mener tjenesten med utekontormodellen kan ha funnet fram til en modell som er fornuftig og som gjør at flere hensyn ivaretas. En forutsetning for at modellen med utekontorer kan videreføres, er etter utvalgets syn en utvidelse av utekontorenes virksomhet slik at den gir et tilstrekkelig godt familieverntilbud som faktisk dekker befolkningens behov, jf. utvalgets anbefalinger i kapittel 14 om oppgradering av noen utekontorer til hoved- eller avdelingskontorer og utvidelse av noen utekontorers tilbud.

Utvalget ser ikke at det finnes grunnlag for å anta at kvalitet på tjenestetilbudet varierer etter kontorstørrelse i familieverntjenesten i dag. Både små og store kontorer synes å dekke befolkningens behov for familieverntjenester på en god måte. Utvalget anbefaler at hoved- og avdelingskontorer har mellom 4 og 20 ansatte.

Det er etter utvalgets mening viktig at alle lokasjoner har en leder. Utvalget mener også at alle kontorer bør ha administrativt ansatte i fulle stillinger og en kontorfaglig ansatt til stede i hele åpningstiden, jf. kapittel 14.4.1 Forslag til tiltak for økt tilgjengelighet.

Utvalget mener det er viktig at familieverntjenesten videreføres som en gratis tjeneste og at brukerbetaling ikke innføres.

#### *Utvalgets forslag:*

- Vurdering av en mer nettverks- og dialogbasert styringsform for familievernnet.
- Utredning av den interne organiseringen og styringen av Bufetat.
- Oppgradering av noen utekontorer til hoved- eller avdelingskontor og utvidelse av noen utekontorers tilbud, jf. utvalgets anbefalinger i kapittel 14.
- En leder for hver lokasjon.
- Administrativt ansatte i fulle stillinger og en kontorfaglig ansatt til stede i hele åpningstiden ved alle kontorer, jf. kapittel 14.4.1 Forslag til tiltak for økt tilgjengelighet.

## Kapittel 16

# Kompetanse og faglig profil

### 16.1 Innledning

Familieverntjenesten er kjent som en tjeneste med høy kompetanse og faglig tyngde. For å opprettholde det høye faglige nivået, er det viktig å fokusere på både kompetanse- og fagutvikling. Innenfor tjenesten må det legges til rette for at den enkelte kan videreutvikle egen kompetanse. I tillegg må tjenesten fokusere på kompetansebehov i tjenesten som helhet. Dette kan dreie seg om å vedlikeholde eksisterende kompetanse, tillegge seg kompetanse på nye fagområder eller utvikle nye arbeidsmetoder. Kompetanse- og fagutvikling må foregå både individuelt og kollektivt, og det er noe som skjer både internt i tjenesten og i samarbeid med uavhengige kompetansemiljøer.

### 16.2 Kompetansebegrepet

Kompetansebegrepet er blitt en del av hverdagspråket og knyttes gjerne til det å ha en kvalifikasjon eller til å ha en ferdighet til å gjøre noe. I faglitteraturen finnes det en rekke måter å definere kompetanse på. Ifølge Kompetanse-Norge kan kompetanse defineres som *evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner*.<sup>1</sup> Kompetanse inkluderer en persons kunnskap, ferdigheter og holdninger og hvordan disse brukes i samspill.

Det finnes ulike forståelser og definisjoner av kompetanse. En del elementer går imidlertid igjen. Det handler for det første om at kompetansebegrepet er knyttet til en kontekst, i betydningen at du er kompetent til noe bestemt. For det andre inneholder kompetansebegrepet både en kunnskapsdimensjon, en erfaringsdimensjon og en praksisdimensjon. For det tredje må kompetanse forstås som et dynamisk begrep. Det innebærer at kompetanse både må vedlikeholdes og videreutvikles for å møte nye situasjoner og

behov. For det fjerde er det viktig å understreke at kompetanse både er noe individuelt og noe kollektivt. Det siste innebærer at det ikke bare er fagpersoner hver for seg som er kompetente, men at også organisasjoner, tjenester eller fagmiljøer innehar en kompetanse som er noe mer enn summen av hva hver enkelt kan. Utvikling av en organisasjonskultur er eksempel på dette.

Kunnskapsbanken i NAV presenterer på sine nettsider en drøfting av skjønnsutøvelse innenfor velferdstjenestene. Her forstås kompetansebegrepet på følgende måte:

Kompetansebegrepet defineres og operasjonaliseres forskjellig, avhengig av konteksten. Min forståelse har lenge vært at kompetanse er summen av og samspillet mellom kunnskap, ferdigheter og holdninger for å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner i en gitt kontekst – mye i tråd med tenkningen i Europakommisjonen, OECD og Kunnskapsdepartementet. Jeg ser kompetanseutviklingen som en runddans mellom disse faktorene.<sup>2</sup>

Kompetanseutvikling er nært knyttet til fagutvikling. Fagutvikling handler om å utvikle praksis gjennom å sikre at ny kunnskap blir tatt i bruk. Fokus her er fag og profesjon, og sentrale virkemidler er utdanning, etterutdanning og videreutdanning. Fagutviklingsbegrepet kan imidlertid forstås bredere.

### 16.3 Fag- og kompetanseutvikling

I boka *Fagutvikling i velferdstjenester*, oppsummerer Anne Halvorsen med kolleger fagutvikling som:<sup>3</sup>

- *Personlig utvikling* – utvikling av skjønn og dømmekraft gjennom dialog og refleksjon.

<sup>1</sup> Hentet fra <https://www.kompetansenorge.no/om-kompetanse-norge/sentrale-begreper-i-kompetansepolitikken/>

<sup>2</sup> Hjort, 2018.

<sup>3</sup> Halvorsen & Norstoga, 2013.



- *Kompetanseutvikling* – ved at ansatte (og ledere) deltar på seminarer, kurs og tar etter- og videreutdanning.
- *Teamutvikling* – utvikling av fellesskapsfølelse og kultur for samarbeid og ansvar for helheten/hverandre.
- *Personalutvikling* – gjennom kompetanseutvikling og opplæring i ulike metoder som kompletterer hverandre slik at organisasjonen kan gi et bredt eller helhetlig tilbud.
- *Praksis- og/eller metodeutvikling* – utvikling av nye arbeidsmåter/metoder.
- *Organisasjonsutvikling* – systematisk undersøkelse og forbedring/utvikling av nye rutiner, prosedyrer, etablering av prosjekter og/eller opprettelse av stillinger, avdelinger osv.
- *Kunnskapsutvikling* – utvikling av kunnskap i mer eller mindre generalisert form og som publiseres i foredrag og seminarvirksomhet og/eller publiseres i fagtidsskrifter, bøker o.l.

Familieverntjenesten er en tjeneste med oppgaver av ulik karakter. Noen oppgaver er rutinepreget og egner seg for standardisering i form av klare retningslinjer og maler, men de fleste oppgaver innenfor denne tjenesten er komplekse og forutsetter høy faglig kompetanse og utstrakt bruk av faglig skjønn. En kompetanseprofil for familievernet må ta hensyn til begge disse behovene.

## 16.4 Kompetanse for å sikre likeverdig tjenesteyting

Likeverdig tjenesteyting innebærer en faglig praksis som hviler på et faglig og verdimelessig grunnlag. For å oppnå likeverdige tjenester må familievernets tilbud tilpasses behovene til den enkelte familie og den enkelte bruker. Mens et likhetsideal peker i retning av standardisering av metoder, forutsetter likeverdig tjenesteyting at tilbudene gir rom for individuelle tilpasninger, bruk av faglig skjønn i enkeltsaker, lokale spesialtilbud og variasjon i det samlede tjenestetilbudet. Et slikt likeverdig tilbud skapes gjennom en videreutvikling av kontorenes kompetanse. Dette kan skje på ulike måter. Tilpassing av eksisterende standarder til bruk overfor nye grupper, kan være ett virkemiddel. Et eksempel på dette er bruk av foreldreveiledningsprogrammet ICDP. Dette programmet er videreutviklet for bruk overfor flyktninger som nylig har fått bosetting i Norge. Det foreslås nå at dette skal være en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet for flyktninger. Dette er et eksempel på at standardiserte metoder kan videre-

utvikles og tilpasses ulike grupper. I andre tilfeller vil skjønnutøvelse være helt avgjørende for utvikling av en faglig god praksis.

På områder der rutinebeskrivelser eller maler ikke gir tilstrekkelig rom for skjønn og faglige vurderinger, har utvikling av praksiseksempler lenge blitt sett som gode alternativer. Denne måten å lære på har sitt faglige grunnlag i sosial læringsteori.<sup>4</sup> Bruk av «best practice», eller «good practice» har for eksempel innenfor EU vært mye brukt innenfor velferdsfeltet for å formidle kunnskap og erfaringer på områder der målinger enten ikke er mulig eller gir et tilstrekkelig bilde. I nordisk sammenheng bruker Nordens velferdssenter (organ under Nordisk ministerråd) det de kaller «lærende eksempler» for å formidle god praksis, mens andre igjen er mer forsiktige og snakker om «lovende eksempler». Utvikling av gode praksiseksempler kan bidra til både læring og kompetanseutvikling, og det kan bidra til en kritisk vurdering av egen praksis.

En annen måte å utvikle kompetanse på er at ansatte jevnlig får mulighet til kompetanseutvikling i form av etter- og videreutdanning. Selv om dette er individuelle tiltak, vil den enkeltes kompetanseheving gi muligheter til kompetansespredning i eget fagmiljø. Dette forutsetter at det settes av tid i tjenesten til fagmøter som kan bidra til at individuell kunnskap kommer hele fagmiljøet til gode. Når kunnskap deles, bidrar dette til felles refleksjon og til en form for kollektiv kompetanseutvikling. En annen form for kompetanseutvikling er deltakelse på faglige konferanser og i faglige nettverk nasjonalt og internasjonalt. Dette vil bidra til at de ansatte blir oppdatert på ny forskning og kan bruke dette til å utvikle en mer forskningsbasert praksis i egen tjeneste.

## 16.5 Kompetansesarbeidet i Bufetat

### 16.5.1 Tverrfaglig bemanning med høy kompetanse

Familieverntjenesten består av mange erfarne medarbeidere med høy faglig og relevant kompetanse. Dette har stor betydning for tjenestens kvalitet. Helt siden opprettelsen av de første familievernkontorene, har det vært lagt stor vekt på at tjenesten skal ha et tverrfaglig sammensatt personale.<sup>5</sup> Tidligere har det vært retningslinjer som regulerer hvilke faggrupper som måtte være ansatt.<sup>6</sup> I 2001 ble bestemmelsene som stilte krav

<sup>4</sup> Bandura, 1977.

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 6 (1996–97), kapittel 2.3.

til tverrfaglighet og særlige krav til personellens kompetanse, tatt ut av loven. Det ble begrunnet med at det måtte være opp til fylkeskommunene å bestemme hvilke krav til kompetanse som burde stilles.<sup>7</sup>

Familievernkontorene står på et fundament der tverrfaglighet utgjør en av hovedpilarene.<sup>8</sup> Kontorene er ulikt sammensatt, men preges alle i stor grad av familierapeuter med sosionom- og psykologbakgrunn. Det finnes ikke overordnede stillingsinstruksjoner eller formelle kompetansekrav for ansettelser i familievern-tjenesten. Familierapeut er ikke en profesjon med beskyttet tittel eller underlagt autorisasjon. Praktikere som innehar familierapeutstillinger, kan derfor ha ulik utdanning og bakgrunn.<sup>9</sup> Kriterier som vektlegges ved ansettelser er hjemlet i offentlige og interne dokumenter som omhandler stillingens rolle og funksjon. Det ansettes i dag særlig psykologer og helse- og sosialarbeidere med videreutdanning i familierapi.<sup>10</sup>

Det er Bufdir som har ansvaret for den faglige ledelsen av familievernnet og som styrer kompetanse- og fagutviklingen innen tjenesten. I Bufdirs fagutviklingsplan for 2017 vises det til at familievernkontorene skal ha en høyt utdannet og kompetent bemanning med tverrfaglig styrke og spesialisering i familiearbeid. Faglig forankring skal være innenfor en familieteoretisk og systemisk kunnskapstradisjon.<sup>11</sup> Ifølge fagutviklingsplanen foregår fagutviklingen i tre trinn. Det første trinnet handler om å kartlegge eksisterende praksis og erfaringer i og utenfor tjenesten og utprøving av modeller og metoder. Trinn to er å bygge strukturer for bærekraftig fagutvikling, det handler om implementering, støtte og vedlikehold, og trinn tre er systematisk bruk av disse etablerte strukturene for fagutvikling. Direktoratet utarbeider digitale veiledere som standarder, og anbefalte modeller og metoder. I fagutviklingsplanen<sup>12</sup> er dette formulert slik:

Faglig standardisering, helhetlig system for veiledning samt styrking og sikring av spesialisert kompetanse er viktige virkemidler for å

fremme likeverdige og kunnskapsbaserte tjenester.

Bufetats praksis- og kompetanseutvikling drives etter en kompetansem modell som skal sikre spesialisert kompetanse i tjenesten. Kompetansem modellen består av ulike elementer, men hovedelementet i modellen er *spisskompetansemiljøer* som er blitt opprettet ved familievernkontorer for å sikre faglig standardisert praksis i etaten.<sup>13</sup> I tilknytning til spisskompetansemiljøene er det opprettet regionale ressursmiljøer ved enkelte kontorer, som skal veilede andre kontorer i sin region.

### 16.5.2 Strategi for utvikling av kvalitet i familievern-tjenesten

I Bufetats strategi for utvikling av kvalitet i familievern-tjenesten<sup>14</sup> er spisskompetansemiljø, utvikling av regionale kompetanseplaner og rekruttering sentrale innsatsområder. Her understrekes det at alle regioner skal arbeide med å utvikle god systematikk i arbeidet med kompetansebygging innad i den enkelte regionen og med å skape og sikre god sammenheng knyttet til ansvars- og oppgavefordeling mellom direktorat, region og den enkelte enhet (familievernkontor). Gjennom å ta i bruk relevant forskning, erfaring fra fag- og praksisfeltet og brukererfaringer, skal arbeidet bidra til oppbygging av kompetanse og kunnskap i tjenesten. Her har spisskompetansemiljøene et særlig ansvar for å systematisere og utvikle faglige veiledere og bidra til å sikre god faginnretning og kvalitet i arbeidet på sine respektive fagfelt.

De regionale kompetanseplanene skal bidra til å sikre at kontorene har rett kompetanse i henhold til mandatet som følger av familievernkontor-loven. Kompetanseplanene er også et verktøy som brukes for å redusere gapet mellom kontorenes faktiske fagressurser og kompetanse og de nasjonale og regionale kravene som stilles til virksomheten. Arbeidet med kompetanseplaner er inndelt i tre nivå, med en femårig overordnet strategisk kompetanseplan, en årlig (eller toårig) regional kompetanseplan, og lokale kompetanseplaner for hvert familievernkontor. Formålet med tredelingen er blant annet å sikre en lokal tilpassing og langsiktighet i byggingen av kompetanse ved kontorene. Kompetansemålene ligger også til grunn for vurderingen av kontorenes behov ved rekruttering av nye ansatte.

<sup>6</sup> Retningslinjer av 1963 og 1987, jf. Ot.prp. nr. 6 (1996–97).

<sup>7</sup> Dette ble vedtatt av Stortinget ved behandling av forslaget om en del justeringer i lov om familievernkontorer våren 2001 (Ot.prp. nr. 83 (2000–2001)).

<sup>8</sup> Jonassen, 1997, s. 40.

<sup>9</sup> Jensen, 2013.

<sup>10</sup> VID, 2019.

<sup>11</sup> Bufdir, 2017 b.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Kvalitetsutviklingsprogrammet

Planene setter regionkontorene i stand til å foreta gode vurderinger og prioriteringer når de skal fordele de årlige kompetansemidlene til det enkelte kontor.

Enkelte kompetansetiltak er nasjonale og/eller obligatoriske, som meklingsopplæringen for nyansatte (trinn 1 og 2) og en periode med veiledning før godkjenning), og deretter årlige regionale meklingssamlinger, og oppfriskningskurs hvert femte år. På meklingsområdet og på de utvalgte satsingsområdene hvor det er etablert spisskompetansemiljøer, er også opplæringen obligatorisk og skal prioriteres av alle kontorer. Dette gjelder for eksempel prosessmekling, samtaler med barn, og avdekking og håndtering av vold i nære relasjoner. Denne opplæringen iverksettes i tråd med fagutviklingsplanen som gjelder for det aktuelle området, med tilhørende årlige aktivitetsplan.

Andre tiltak er basert på en vurdering av regionale og lokale behov og kan for eksempel omfatte tildeling av midler til kontorene for at ansatte kan ta videreutdanning i relevante modeller/metoder. I områder hvor det har vært vanskelig å rekruttere terapeuter med riktig fagbakgrunn/videreutdanning, blir det lagt til rette for å iverksette kompetansehevingstiltak ved rekrutteringen, for eksempel med tilbud om videreutdanning innen familierterapi.

Et prioritert tiltak som også benyttes strategisk i rekruttering, er tilrettelegging for at psykologer skal få mulighet til å ta videreutdanning til spesialisering for psykologer. Dette for å sikre at kontorene opprettholder god fag- og akademisk kompetanse ved kontoret og ellers i tjenesten.

### 16.5.3 Samarbeid med universitet og høyskoler

I enkelte tilfeller etableres det også et samarbeid med aktuelle universitets- og forskningsmiljøer om å tilrettelegge for doktorgradsløp på særlig relevante fagområder. Slike løp forankres regionalt. Som ledd i kompetansebyggingen på familievernområdet har for eksempel Region øst inngått et samarbeid med Universitetet i Oslo om et doktorgradsarbeid knyttet til barn i meklings- og vil finansiere to doktorgradsløp i samarbeid med VID knyttet til temaene vold/voldsbehandling. Region vest, ved Bergen og omland familiekontor, har inngått et samarbeid med Universitetet i Bergen om en doktorgrad, hvor temaet er styrking av barn i høykonflikt.

#### Boks 16.1 Spisskompetansemiljøene

- Spisskompetansemiljø for familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertagelse  
Vest (Familievernkontoret i Sør-Rogaland)
- Spisskompetansemiljø for samtaler med barn  
Nord (Familievernkontoret i Tromsø)
- Spisskompetansemiljø for familievernets arbeid med vold i nære relasjoner  
Øst (Familievernkontoret Enerhaugen)
- Spisskompetansemiljø for foreldrestøtte og forebygging  
Sør (Familievernkontorene Drammen – Kongsberg)

#### 16.5.4 Spisskompetansemiljøene

I Bufdirs kompetansemodell for spesialiserte tjenester og praksisutvikling, har spisskompetansemiljøene et ansvar for praksisutvikling, opplæring, kvalitetssikring, veiledning og implementering av standardisert praksis i andre enheter. Regionale ressurskontorer skal bidra med praksisveiledning, bistå med kompetanseoverføring og koordinere regional kompetanse. Generalistkontorene (alle) skal gi bistand til brukerne i kliniske saker og meklings- og forebygging. Kompetansemodellen forutsetter at alle enheter i etaten skal inneha generalistkompetanse og kunne tilby barn og familier et hensiktsmessig tilbud i tråd med tjenestens oppgaver og mandat.

Innen familievernet har det vært etablert spisskompetansemiljøer på fagområdene høykonflikt, samtaler med barn, vold i nære relasjoner, foreldrestøtte og forebygging, og for familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertakelse. Tre spisskompetansemiljøer ble etablert i 2015 (vold, høykonflikt og foreldre etter omsorgsovertakelse). I 2017 ble foreldrestøttemiljøet besluttet opprettet, og i 2018 ble spisskompetansemiljøet for samtaler med barn etablert i Tromsø. I dag er det fire spisskompetansemiljøer innen familievernet: for familievernets arbeid med vold i nære relasjoner, for familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertagelse, for samtaler med barn og for foreldrestøtte og forebygging.

Målet med spisskompetansemiljøene er å styrke og systematisere utviklingen av kunnskap på sentrale områder og sørge for støtte og veiled-

ning i regional og nasjonal implementering av beste praksis. Miljøene skal bistå i fagutvikling, opplæring og kompetanseheving. Bufdir har bedt spisskompetansemiljøene om å dokumentere kunnskapsgrunnlaget for sine områder og utarbeide planer for fagutviklingen. Modellen med spisskompetansemiljøer skal bidra til at familieverntjenesten har enhetlig metodikk og et høyt kompetansenivå i alle ledd og i alle enheter.

### 16.5.5 Erfaringer med kompetansemodellen

I 2017 foretok Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) en underveisevaluering av Bufetats kompetansemodell.<sup>15</sup> AFI-rapportens konklusjon er at kompetansemodellen svarer på behov som finnes i tjenesten. Den styrker spredningen av eksisterende «beste praksis», for eksempel gjennom veiledning eller opplæring, og framskaffer kunnskap om nye felt. Rapporten viser samtidig at det er mindre oppslutning om spisskompetansemiljøene i tjenesten. Særlig gjelder dette valg av fagområder som kvalifiserer for etablering av spisskompetansemiljøer. Mange opplever de eksisterende miljøene som «smale» og mener at de ikke nødvendigvis representerer de mest typiske tilfellene som terapeutene møter. For eksempel etterlyses «parterapi» som et område som er mer relevant enn foreldre som er fratatt omsorgen for egne barn. Samtidig erkjennes det at familievernet har fått nye oppgaver rettet mot mer utsatte familier og barn, og at de prioriterte spisskompetansemiljøområdene også speiler denne dreiningen.

Et viktig prinsipp i kompetansemodellen har vært å forankre spisskompetansemiljøene ute i tjenesten. Denne forankringen blir oppfattet som positiv. Ifølge regionnivået skaper den også høyere legitimitet for kompetansemodellen i linjen. Samlokalisering og kontinuitet er viktig for hvor godt spisskompetansemiljøene har fungert. Rapporten peker samtidig på at de små spisskompetansemiljøene er sårbare. Flere AFI har intervjuet uttrykker at ressursfordelingen til spisskompetansemiljøene kan virke tilfeldig både når det gjelder antall stillinger i spisskompetansemiljøet og hvor mye midler som er satt av til reiser og drift.

I AFI-rapporten vektlegges det at det har skjedd en betydelig klargjøring av roller og organisering siden kompetansemodellen først ble innført i 2015. Ifølge AFI-rapporten har dette bedret seg ved at rollene i organisasjonen har blitt tydeligere definert, og det er mindre frustrasjon blant

de involverte. Skillet mellom styring og fagdialog er blitt tydeligere, og regionledelsen er i sterkere grad involvert i både fagutvikling og implementering. Det er også opprettet faste kontaktpersoner i Bufdir, noe som har gjort dialogen mellom spisskompetansemiljøene og Bufdir enklere. Det oppleves også positivt at det er etablert en ordning med nettverksmøter på tvers av kompetanseområdene og regionene.

Alt i alt tegner AFI-rapporten et sammensatt bilde av familievernets vurdering av spisskompetansemiljømodellen. Det oppleves positivt at den er forankret i selve praksisfeltet, men det uttrykkes større usikkerhet når det gjelder valg av spisskompetanseområder. Når halvparten av de spurte ikke har noen mening om valg av spisskompetanseområder, kan det tolkes på ulike måter. Det kan bety at de selv ikke har noen erfaring med bruk av spisskompetansemiljøene og derfor ikke kjenner ordningen så godt. Det kan også bety at ordningen ikke oppleves som sentral i utviklingen av kompetanse i tjenesten. Hvis dette siste er tilfelle, er det grunn til å vurdere om ordningen i tilstrekkelig grad fanger opp tjenestens behov for kompetanseutvikling.

Også den omtalte rapporten fra NTNU Samfunnsforskning tegner et sammensatt bilde av spisskompetansemiljømodellen. Rapporten viser at både ledere og ansatte opplever at ordningen med spisskompetansemiljøer i begrenset grad tilfører tjenesten ekstra eller ny faglig kompetanse.<sup>16</sup> De mener spisskompetansemiljøenes fagområder i for liten grad treffer familievernkontorenes primæroppgaver. Fagområdene som er valgt, oppleves som lite sentrale og smale områder. Det påpekes imidlertid at kontorer som selv har ansvar for et spisskompetansemiljø, eller som er ressurskontor, gjerne snakker varmt om sitt temaområde og arbeidet som er lagt ned i forbindelse med dette. Men de gir samtidig uttrykk for at de er lite kjent med hvordan det går med arbeidet i de øvrige spisskompetansemiljøene. Det framgår av den kvalitative delen av studien at etableringen av spisskompetansemiljøene oppfattes som direktoratstyrt, og at kontorene stort sett ikke har vært involvert i denne prosessen. Informantene opplever at kunnskapsområdene for spisskompetansemiljøene i stor grad har blitt definert ovenfra.

Noen gir uttrykk for at dagens satsing på spisskompetansemiljøer er et feilskjær, mens andre mener at miljøene burde vært organisert annerledes. Flere stiller spørsmål om hvorfor parterapi

<sup>15</sup> Reichborn-Kjennerud, Underthun, Legard & Ellingsen, 2018.

<sup>16</sup> Molden et al., 2019.

ikke er et tema for et spisskompetansemiljø. Der- som det i det hele tatt skal være slike miljøer, mener mange i tjenesten at parterapi burde være tema for ett. Informantene i undersøkelsen synes ikke å oppfatte spisskompetansemiljømodellen som en åpenbar styrking av kvaliteten i familievernets arbeid og tilbud. Flere oppfatter satsingen som en oppgave som direktoratet har definert alene, som kommer i tillegg til og/eller som går utover kjernevirksomheten.

Vurderingene i både AFI-evalueringen og NTNU-undersøkelsen formidler en usikkerhet rundt spisskompetansemiljøene. De fleste stiller seg bak selve modellen, men når det gjelder valg av spisskompetanseområder, er det mange som er kritiske. Det handler både om prioritering av satsingsområder og det de opplever som fagutvikling styrt ovenfra.

### 16.5.6 Fagorganisasjoners vurderinger av spisskompetansemiljømodellen

Fellesorganisasjonen (FO) skriver i innspill til utvalget at de mener modellen med spisskompetansemiljøer og ressurskontorer bør evalueres med tanke på hvordan intensjonene og målene for innføring oppfylles.<sup>17</sup> De mener det blant annet bør ses nærmere på om implementeringen av de ulike kompetanseområdene er god nok i alle ledd i Bufetat, og skriver at de ser med på bekymring på at det kan virke som om det ikke blir satt av nok midler til implementering i systemet. FO peker videre på at familievernet tidligere har hatt midler til og en tradisjon for bruk av veiledning, årlige landskonferanser, internasjonale konferanser og god kontakt med familierapifeltet i andre land. FO erfarer at man nå har færre midler avsatt til kompetanse hos den enkelte terapeut, men heller satser på spisskompetansekontorer og ressurskontorer.

Psykologforeningen peker i innspill til utvalget på at de senere årene har fokuset på fagutvikling vært å styrke tjenesten på områder som tidligere er sett på som mer spesielle, som vold, radikalisering og foreldre som er fratatt omsorgen for barn.<sup>18</sup> Psykologforeningen mener dette er viktige innsatsområder, men at det er vesentlig at par- og familierapi fremdeles beskrives som kjerneoppgaver og at den høye relasjonelle kompetansen til familievernet opprettholdes.

<sup>17</sup> Se skriftlig innspill til familievernutvalget fra FO, 10. januar 2019, digitalt vedlegg til utredningen.

<sup>18</sup> Se skriftlig innspill til familievernutvalget fra Norsk psykologforening, digitalt vedlegg til utredningen.

## 16.6 Utvalgets vurderinger

### 16.6.1 Videreføring av spisskompetansemiljøer eller en ny kompetansemodell?

Familieverntjenesten består av mange erfarne medarbeidere med høy faglig og relevant kompetanse. Dette er avgjørende for tjenestenes kvalitet. Kompetanse er noe som bygges opp over tid, og det at terapeutene blir værende i tjenesten betyr mye for vedvarende høy kompetanse. Tjenestens tverrfaglige bemanning og arbeidsmåte framstilles av mange som et stort fortrinn for tjenesten. Dette trekkes bør tas vare på og videreføres, og utvalget mener det er viktig at de ulike faggruppene ivaretas på en god måte i tjenesten. De ulike faggruppene tilfører alle ulike og nødvendige kvaliteter til familieverntjenesten. Tverrfagligheten må likevel ikke gå på bekostning av å sikre og videreutvikle det systemiske kunnskapsgrunnlaget som tjenesten har identifisert seg med. En forutsetter at tjenesten legger vekt på dette ved tilsetting av faglige medarbeidere.

Samtidig som tjenesten er preget av høy kvalitet og stor stabilitet, er det også tydelige tilbakemeldinger om at ansatte opplever for sterk styring og tap av autonomi. Det etterlyses en større vektlegging av personlig kompetanseutvikling og sterkere involvering når det gjelder prioritering av faglige satsinger. Ansatte opplever også at satsing på kompetanseutvikling gjennom spisskompetansemiljømodellen går på bekostning av for eksempel deltakelse på konferanser, i faglige nettverk eller på andre arenaer for kompetansespredning og utvikling. Dette er synspunkt det er viktig å lytte til.

Utvalget mener det er behov for fag- og kompetanseutvikling som både sikrer praksisnær og forskningsbasert kompetanse. Det må også være en målsetting at kompetansemodellen bidrar til fagutvikling for den enkelte, samtidig som det også legges vekt på å bygge en kultur for kompetanseutvikling i den enkelte tjeneste. Dagens modell med spisskompetansemiljøer er ment å bidra til at kompetansearbeidet er forankret i selve tjenesten. Utvalget er imidlertid usikre på om modellen i tilstrekkelig grad sikrer dette. Spisskompetansemiljøene har i oppgave å spre kunnskap og utvikle verktøy på prioriterte områder for tjenesten. Det er imidlertid uklart hvordan kunnskapen tas i bruk ved det enkelte kontor, hvor relevant den oppleves, og om det er gode nok systemer for implementering. Utvalget stiller også spørsmål ved prioriteringen av kompetanse-

områder, både når det gjelder valg av tema og beslutningsprosess.

Utvalget er også usikre på spisskompetansemiljøenes legitimitet utover i tjenestesystemet. Det er en god tanke å forankre arbeidet i praksisfeltet, men de ansatte rundt om i tjenestene gir blandede tilbakemeldinger når det gjelder nytteverdien. Dette kan selvsagt handle om at behovene ved det enkelte kontor varierer, men det kan også hende det er svakheter ved selve modellen eller med implementeringen. Utvalget vil derfor foreslå at det foretas en ekstern evaluering av spisskompetansemiljømodellen. En slik gjennomgang må vurdere både faglig innretting, organisering, praksisforankring, kompetansespredning og ressurstilgang. Evalueringen bør inngå i en mer helhetlig drøfting av kompetansemodellen for familievernet, basert på bred medvirkning fra tjenesten selv. Etter utvalgets vurdering vil det være naturlig å se en slik gjennomgang i sammenheng med styringsmodellen for familievernet. Her vil balansepunktet mellom autonomi og styring være et sentralt tema, et tema som også vil ha betydning for valg av kompetansemodell. Det samme gjelder forholdet mellom likebehandling og likeverdig tjenesteyting, standardisering og bruk av skjønn, samt forholdet mellom erfaringsbasert og forskningsbasert kompetanse- og fagutvikling.

### 16.6.2 Hensyn som må ivaretas i kompetansearbeidet

Utvalget har hatt kontakt med flere spisskompetansemiljøer i løpet av utvalgsarbeidet. Vårt inntrykk er at det foregår mye godt arbeid i spisskompetansemiljøene i dag. Utvalget ser likevel utfordringer knyttet til selve modellen. Et sentralt punkt er forholdet mellom sentral styring og lokal tilpasning. Det avgjørende må være at tjenesten opplever at kompetansearbeidet organiseres og styres på familievernets egne premisser.

Spisskompetansemiljøene utgjør hovedelementene i dagens kompetansemodell i familievernet. Utvalget ser en del trekk ved dagens spisskompetansemiljøer som oppleves utfordrende i tjenesten. Dagens kompetansemodell framstår som en modell med relativt sterk direktoratsstyring. Bufdir er et styringsorgan som også utvikler og styrer fag og kompetanse, blant annet gjennom spisskompetansemiljøene. Dette skjer i en tjeneste som har en sterk tradisjon for fri fagutøvelse, autonomi og mange selvstendige initiativ for fag- og kompetanseutvikling.

Selv om spisskompetansemiljøene er plassert ute i tjenestene, foretas prioritering av fagområder

sentralt. Dette framstår derfor som en blanding av delegering av oppgaver og desentralisering av kompetansearbeidet. Valg av fagområder innebærer en prioritering av disse fagområdene, mens fagområder som ikke har spisskompetansemiljøer, oppleves som nedprioriterte.

Utvalget vil peke på faren for at spisskompetansemiljøene, som en utilsiktet konsekvens, bidrar til en fragmentering av tjenesten. Dette underbygges av at fagområdene omtales som «prioriterte», og midlene som brukes til kompetanseutvikling i tjenesten i første rekke går til disse spisskompetansemiljøene. Utvalget mener det er viktig at fagutvikling og kompetanseheving i tjenesten skjer på en måte som sikrer at kjerneoppgaver og familievernets spesialkompetanse vedlikeholdes og styrkes.

Dersom spisskompetansemiljøene skal videreføres, bør følgende elementer vurderes for å sikre bred og god fag- og kompetanseutvikling i familievernet:

- Avklaring av spisskompetansemiljøenes myndighet, rolle, ansvar, legitimitet og ressurser til å foreta implementering.
- Faglig styrking ut over det spisskompetansemiljøene kan bidra med. Eksempler kan være etablering av faglige nettverk (nasjonalt, regionalt, lokalt) som kan ivareta behovet for faglige drøftinger på tvers av tjenester og ulike fagmiljøer.
- Tettere kobling til nasjonale og internasjonale FoU-miljøer for å styrke forskning, videreutdanning og forskningsbasert praksis på familievernfeltet. I tillegg må det vurderes om det skal opprettes et tverrfaglig familieforskningsprogram for å styrke forskningen på feltet.
- Behovet for differensiering og lokal tilpasning i den enkelte tjeneste. Slike tilpasninger kan være begrunnet i geografi (store avstander), demografi (samiske områder, bydeler med stor innvandrerandel) eller lokale behov (hendelser lokalt som kan ha stor påvirkning på lokalsamfunn og familier).
- Ivaretagelse av tverrfaglig samarbeid i det forebyggende arbeidet. Vurdere ulike modeller, og prioritere ressurser til gjennomføring.

Dersom spisskompetansemiljømodellen videreføres, mener utvalget det bør vurderes å etablere et eget miljø for kjernevirksomheten parterapi. Utvalget mener også at det regionale samiske kompetansesenteret RESAK bør bli et nasjonalt kompetansesenter, eller et nasjonalt spisskompetansemiljø. I dag er RESAK et regionalt senter. Det bør samer over hele landet, og det kan være

behov for et samisk kompetansesenter som ikke kun dekker region nord. RESAK er også en medspiller i Bufetats arbeid med andre etniske minoriteter og flerkulturelle miljøer, noe som også taler for at RESAK bør bli et nasjonalt kompetansesenter. RESAK er i dag et kompetansesenter for hele Bufetatsystemet i region nord. Utvalget har ikke hatt mulighet til å vurdere styrker, svakheter og konsekvenser av en slik fellesløsning for barnevernet og familievernnet, men anbefaler en vurdering også av denne modellen. Utvalget mener det er viktig at spisskompetansmiljøer ikke etableres som faste, evigvarende strukturer, men at det jevnlig vurderes om miljøene skal videreføres. Noen områder kan være egnet for spisskompetansmiljø i en kortere periode, mens det på andre områder kan være behov for langvarige strukturer og faste fagutviklingsmiljøer.

### 16.6.3 Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at familievernnet har behov for fag- og kompetanseutvikling som både sikrer praksisnær og forskningsbasert kompetanse. Det må også være en målsetting at kompetansmodellen bidrar til fagutvikling for den enkelte, samtidig som det legges vekt på å bygge en kultur for kompetanseutvikling i den enkelte tjeneste. Dagens modell med spisskompetansmiljøer i selve tjenesten er ment å bidra til at kompetansarbeidet er forankret i tjenesten. Utvalget er usikre på om modellen i tilstrekkelig grad sikrer dette. Spisskompetansmiljøene har i oppgave å spre kunnskap og utvikle verktøy på prioriterte områder for tjenesten. Det er imidlertid uklart hvordan kunnskapen tas i bruk ved det enkelte kontor, hvor relevant den oppleves, og om det er gode nok system for implementering. Utvalget stiller også spørsmål ved prioriteringen av kompetanseområder, både når det gjelder valg av tema og beslutningsprosess. Utvalget er også usikre på spisskompetansmiljøenes legitimitet utover i tjenestesystemet.

Utvalget vil på bakgrunn av dette foreslå at det foretas en ekstern evaluering av spisskompetansmiljømodellen i familievernnet, etter at modellen nå har vært i bruk en tid. En slik gjennomgang må vurdere både faglig innretning, organisering, praksisforankring, kompetansespredning og ressurstilgang. Evalueringen av spisskompetansmiljø-

modellen bør inngå i en mer helhetlig drøfting av kompetansmodellen for familievernnet, basert på bred medvirkning fra tjenesten selv. Etter utvalgets vurdering vil det være naturlig å se en slik gjennomgang i sammenheng med styringsmodellen for familievernnet. Her vil balansepunktet mellom autonomi og styring være et sentralt tema, et tema som også vil ha betydning for valg av kompetansmodell. Det samme gjelder forholdet mellom likebehandling og likeverdig tjenesteyting, standardisering og bruk av skjønn, samt forholdet mellom erfaringsbasert og forskningsbasert kompetanse- og fagutvikling. En evaluering av spisskompetansmiljømodellen bør foretas enten alene, eller i forbindelse med en utredning av den interne organiseringen og styringen av Bufetat, jf. utvalgets forslag i kapittel 15.

*Utvalget har følgende forslag:*

- Det bør foretas en ekstern evaluering av spisskompetansmiljømodellen. Evalueringen må omfatte både faglige og organisatoriske forhold.
- Dersom spisskompetansmiljømodellen videreføres, mener utvalget det bør vurderes å etablere et eget miljø for kjernevirksomheten parterapi.
- Det bør legges til rette for mer lokal styring og tilpasning av kompetansarbeidet i tjenestene. Dette begrunner utvalget både med hensynet til geografisk tilgjengelighet og målsettingen om likeverdig tjenesteyting i en mangfoldig befolkning.
- Det må legges til rette for fag- og kompetanseutvikling som både er praksisnær, kunnskapsbasert og tilpasset lokale behov.
- Det må sikres ressurser for at fag- og kompetanseutvikling kan foregå både individuelt, i den enkelte tjeneste og i familievernnettjenesten som helhet.
- Det bør vurderes å opprette et tverrfaglig familieforskningsprogram for å styrke forskningen på feltet.
- Det tverrfaglige samarbeidet innen familievernfeltet bør styrkes, med særlig vekt på det forebyggende arbeidet.
- Det regionale samiske kompetansesenteret RESAK bør bli et nasjonalt kompetansesenter eller et nasjonalt spisskompetansmiljø.

## Kapittel 17

# Samarbeid med andre tjenester

### 17.1 Samarbeid, samordning og samhandling

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere samarbeid<sup>1</sup> og oppgavedeling mellom familievernet og andre relevante tjenester. Koordinerte og helhetlige tjenester som utnytter de samlede ressursene på barne- og familieområdet på en mest mulig hensiktsmessig måte, er et mål. Det er viktig med klare ansvarsforhold og definert oppgavedeling. At enkelte oppgaver og tilbud til barn og familier likevel overlapper hverandre, er imidlertid uunnåelig. Men det trenger ikke nødvendigvis å være uheldig. Flere ulike tjenester og aktører vil møte de samme barna, foreldrene og familiene i ulike situasjoner og i ulike faser av et forløp. Barn og familier vil møte ulike instanser og ulike aktører med ulik fagbakgrunn, litt ulike roller og perspektiv og med varierende grad av spesialistkompetanse. Selv om det er umulig og kanskje også uønsket at ingen aktører gir overlappende tilbud til barn og familier, er det et mål med klare ansvarsforhold, god koordinasjon og samhandling slik at det samlede tilbudet blir best mulig.

En forutsetning for et godt samlet hjelpetilbud til familier, barn og unge, er at tjenestene og aktørene tar utgangspunkt i barn, unge og foreldres og familiers egne behov, at innsatsen legges inn så tidlig som mulig, og at tjenestene og aktørene er kjent med hverandres ansvarsområder og tilbud. I tillegg må de ha etablert gode rutiner for samhandling og koordinering av hjelpetilbudet, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Familieverntjenesten er en av flere tjenester som skal tilby tjenester til familier, barn og unge. Når det skal vurderes hvordan samarbeid mellom disse tjenestene best kan gjennomføres, må det legges til grunn at mulighetene for godt samarbeid er best der det finnes betingelser for en høy grad av både horisontal integrasjon (samhand-

ling) og vertikal integrasjon (samordning i et hierarki). Vertikal integrasjon forutsetter at en aktør har myndighet over en annen. Familieverntjenesten er en av mange aktører, der ingen av aktørene er over- og underordnet hverandre. For familievernets del finnes det ikke instanser som koordinerer (samordner) tjenestens samhandling med andre aktører i en hierarkisk struktur. Det er derfor i all hovedsak horisontal integrasjon og betingelser for dette som drøftes. Mer frivillige former for integrasjon må sikre koordinering og samordning mellom aktørene. Når ingen aktører har myndighet over de andre, vil avtaler og felles prosedyrer glemmes bort og nedprioriteres dersom de ikke blir fulgt opp ved å utvikle betingelsene for horisontal integrasjon. En utvikling av samarbeidet må i slike situasjoner være basert på likeverdighet og gradvis utvikling av tillit gjennom praktisk samhandling. Da er det avgjørende at det finnes en gjensidig forståelse mellom aktørene. Om aktørene ikke har tillit til hverandre eller vilje til gjensidig tilpasning, vil formelle styringsmåter og prosedyrer lett komme til kort. Samhandling forstår vi som slik frivillig integrasjon og gjensidig tilpasning mellom selvstendige aktører, altså horisontal integrasjon.

Samhandling mellom tjenester kan skje på systemnivå, på tjenestenivå eller i arbeidet med den enkelte bruker. Samhandling og samordning på systemnivå kan ta form av ulike typer møter, kurs, avtaler, retningslinjer og prosedyrer. Også koordinerende ordninger nedfelt i styrings- og finansieringssystem og system for informasjonsflyt kan være rettet mot å samordne tjenestene. Samhandling på tjenestenivå foregår i form av dialog og rutiner for informasjonsflyt og henvisninger mellom ulike institusjoner. Samhandling på brukernivå er knyttet til enkeltbrukere, for å sikre god og hensiktsmessig tjenesteyting mellom de involverte tjenestene. Dette vil for eksempel kunne skje gjennom møter, dialog, henvisninger, ansvarsgrupper eller individuelle planer.

<sup>1</sup> Se kapittel 5 om samarbeidsbegrepet.



## 17.2 Dagens samhandling

Granseflatene med andre tjenester varierer med familievernets ulike oppgaver. Det er varierende hvor mye de ulike kontorene samhandler med andre instanser i arbeidet med forebygging, foreldreveiledning, foreldre fratatt omsorgen for egne barn, i voldsarbeidet og i arbeidet med mekling og foreldre i høy konflikt. Det er og varierende hvilke instanser det er mest aktuelt for familievernet å samhandle med på de ulike feltene.

I en rapport fra Bufetat region øst (2014) er konklusjonen at familievernkontorene oppfyller sine forpliktelser som en samarbeidende tjeneste, og at det skjer i tråd med de føringene og forventningene som ligger i styringsdokumentene. Kartleggingen av de 15 kontorene i regionen viser at alle kontorene har svært bred kontaktflate. Samtlige kontorer samarbeider på systemnivå med offentlige instanser, private tjenesteytere og interesseforeninger. Instansene som de fleste kontorer har et systematisk samarbeid med, er kommunale barneverntjenester, spesialisthelsetjenesten (f.eks. barne- og ungdomspsykiatri, voksenpsykiatri, rus og somatiske avdelinger), kommunale helsetjenester (helsestasjon, familiesentre, psykisk helseteam), politi og fengsel (herunder konfliktråd og barnehus) og private og ideelle organisasjoner (bl.a. Røde Kors, Leve, Amatheia og ATV).

I følge Bufdirs rapport *Forebygging i familievernet* (2017) er det liten grad av strukturert og formalisert samarbeid mellom familievernet og andre aktører. Samarbeidet mellom familievernet og andre instanser framstår i stor grad som personavhengig, ad hoc eller prosjektbasert. Den utadrettede virksomheten beskrives som noe som ofte nedprioriteres. Ifølge Bufdirs rapport kan det også være at registrering av den utadrettede virksomheten kan være noe mangelfull og at oversikten ikke er fullstendig. Samarbeidet med kommunale tjenester dreier seg hovedsakelig om at kommunale instanser gir informasjon til familievernet, oppfordrer sine brukere til å bestille time, og rekrutterer brukere til familievernets ulike kurs. Få familievernkontorer og kommunale tjenester hadde ifølge Bufdirs rapport forpliktende samarbeidsavtaler. I følge Bufdirs rapport forekommer det mest samarbeid mellom familievern og barnevern, men samarbeidet begrenser seg i hovedsak til enkeltsaker. Helsestasjon, skolehelsetjeneste, spesialisthelsetjenesten (BUP/DPS), krisesentre og skole løftes også fram som tjenester familievernet samarbeider med. I tillegg forekommer samarbeid med kommunal tjeneste for psykisk helse,

politi, lege/legevakt, barnehage, PPT, Familiens hus og lignende kommunale tjenester, NAV, andre deler av Bufetat, tjenester for barn med nedsatt funksjonsevne, og tjenester for mindreårige asylsøkere.

Inntrykket fra tidligere undersøkelser er at samarbeid med familievernet har vært sterkt etterspurt blant andre tjenester, men at familievernet i liten grad har vært tilgjengelig for samarbeid.<sup>2</sup> Familievernet på sin side ønsker et tettere samarbeid, først og fremst med kommunale barneverntjenester, men også med BUP, helstasjonene og skolehelsetjenesten.<sup>3</sup>

Statistikk fra familievern tjenestens fag- og rapporteringssystem (FADO) fra 2018 viser at tjenesten har inngått formaliserte samarbeidsavtaler med 257 barnevernstjenester og helsestasjoner. Det er avholdt 64 kurs for kommunalt ansatte (for eksempel ICDP-veiledning)<sup>4</sup> og 64 grupper/kurs i annet foreldrestøttarbeid og veiledning/konsultasjon av hjelpeapparatet. Antall deltakere på avholdte grupper/kurs i annet foreldrestøttarbeid/veiledning/konsultasjon av hjelpeapparatet er på totalt 2067 personer. 25 kontorer har samarbeid med kommuner om å drive samtalegrupper for barn.

I NTNU Samfunnsforskningens undersøkelse av ansattes oppfatninger av betingelser for kvalitet framgår det at mer og tettere samarbeid med andre instanser og aktører i hjelpeapparatet vurderes av de ansatte som en faktor som kan bidra til å styrke kvaliteten i familievern tjenesten. I undersøkelsen kommer det fram at rundt to av fem ansatte er enige eller delvis enige i påstanden om at for lite samhandling med andre samarbeidspartnere er til hinder for at man kan levere gode tjenester ved deres kontor. Det kan se ut som at det er muligheter for mer samarbeid med andre aktører og instanser, og at dette kan bidra til at kvaliteten på tjenestene heves. Det framgår av undersøkelsen at man ved enkelte kontorer fortsatt har mye å hente når det gjelder samarbeid, og at de ønsker å arbeide mer aktivt for å få på plass noe mer systematisk samarbeid.<sup>5</sup>

Det ser altså ut til at det foregår mye samhandling mellom familievern tjenesten og andre aktører, men at det er rom for forbedringer. Potensialet for samarbeid med andre tjenester er først og

<sup>2</sup> Myrvold et al., 2011:247–252, 283–.

<sup>3</sup> Myrvold et al., 2011:292.

<sup>4</sup> ICDP (International Child Development Program) er et norsk foreldreveiledningsprogram som skal styrke barns oppvekstvilkår gjennom veiledning av foreldre og omsorgspersoner.

<sup>5</sup> Molden et al., 2019.

### Boks 17.1 Noen eksempler på familievernets samhandling

Barnevernet avholder tidvis overføringsmøter. Her deltar representanter fra de ulike tjenestene, blant annet familievernet og brukerne (familiene). Sammen snakker de om og avtaler videre oppfølging for familiene.

Enkelte steder er det etablert gode samhandlingsprosesser omkring svangerskapskurs og fødselsforberedende kurs mellom helsestasjonene og familievernet. Samarbeid om å rekruttere og arrangere sinnemestringsgrupper er et annet eksempel.

Enkelte familievernkontorer har deltatt i introduksjonsprogrammet for flyktninger for å snakke om kulturkonflikter, og på foreldremøter i barnehager for å orientere om ICDP og «Hva med oss?».

Noen familievernkontorer deltar på regelmessige møter med helsestasjoner, barneverntjenesten og fastleger. Enkelte samarbeider med helsestasjonen for ungdom/skolehelsetjenesten, og gjennomfører samtaler med ungdom etter foreldrenes samlivsbrudd.

De regionale aktørene og Bufetat deltar i felles prosjekter. «Tidlig inn» er et eksempel på systematisk samarbeid mellom Bufetat og regionale tjenester, der kommunene som deltar i programmet får systematisk informasjon om familievernet. Opplæringsprogrammet er rettet mot kommuneansatte. Målet er å gjøre dem bedre i stand til å identifisere utfordringer og gripe inn på et tidlig tidspunkt. Programmet er primært rettet mot jordmødre, helsesøstre og leger.

Kilde: Bufdir, 2017c.

fremst gjennom mer praktisk samhandling. Dette vil igjen gi økt tillit og gjensidig forståelse mellom tjenestene, og mer horisontal integrasjon, både på systemnivå, på tjenestenivå og i arbeidet med den enkelte bruker.

## 17.3 Samarbeid med kommunale tjenester

### 17.3.1 Innledning

Utvalget er bedt om å anbefale modeller for samarbeid, og å se på grenseflater mellom familieverntjenesten og kommunale tjenester.

Familieverntjenesten har ansvar og oppgaver som delvis sammenfaller med, delvis overlapper med, og tjenesten har kontakt med kommunale tjenesters ansvar og oppgaver.

Familieverntjenesten er en statlig tjeneste. Dette innebærer at familieverntjenesten er en del av en annen styringsstruktur enn de kommunale tjenestene. Dette gjør samarbeid utfordrende, da betingelsene for vertikal integrasjon ikke er til stede. Familieverntjenesten har plikt til samhandling med andre tjenester på brukernivå gjennom meldeplikt og opplysningsplikt til den kommunale barneverntjenesten og til den kommunale helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten. Men det foreligger ingen plikt til samhandling på tjeneste- og systemnivå. Ingen av tjenestene har et overordnet samordningsansvar med myndighet over andre tjenester. Det kommunale selvstyret gjør videre at organiseringen av de kommunale tjenestene er ulik fra kommune til kommune. Kommunene har forskjellig størrelse og ulike geografiske, demografiske og sosiale forhold. Familievernkontorenes størrelse varierer også, og det er store variasjoner i hvor mange kommuner hvert kontor tilbyr tjenester til.<sup>6</sup> Dette er noen av grunnene til at samarbeid, samhandling og grenseflatene mellom familieverntjenesten og kommunale tjenester varierer.

Kommunene har et helhetlig, koordinerende ansvar for tilbudene til befolkningen i sin kommune. Kommunene har særlig ansvar for tilbud til familiene, for at barn og unge får gode oppvekstvilkår og for å forebygge psykiske og sosiale problemer. Kommunene har plikt til samarbeid og et ansvar for å samordne tjenester. Dette følger blant annet av helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelse- og omsorgstjenesteloven, barnevernloven, familievernkontorloven<sup>7</sup> og krisesenterloven. Spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven fastsetter for eksempel en plikt til å inngå samarbeidsavtaler. I helse- og omsorgstje-

<sup>6</sup> Det er fritt familievernkontorvalg, men hvert enkelt kontor har fått definert et ansvarsområde på kommunenivå.

<sup>7</sup> I dagens lov står det kun at «familievernkontorene bør også drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema. Dette kan bestå av veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum.»

nesteloven (hol) er det slått fast at kommunen har plikt til samhandling og samarbeid. Målsettingen er å bidra til at pasienter og brukere mottar et helhetlig tilbud om helse- og omsorgstjenester. Kommunens ansvar etter hol § 3-1 første ledd innebærer plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven.<sup>8</sup> I forslag til ny barnevernslov, som ble sendt på høring 4. april 2019, pålegges kommunene å koordinere det forebyggende arbeidet bedre. Kommunene må se tilbudet til barn og unge i sammenheng, og ha en plan for hvordan tjenestene skal samarbeide.<sup>9</sup>

Med mer praktisk samhandling og dermed økt tillit og forståelse og bedre vilkår for samarbeid, antas det at det samlede tilbudet blir bedre enn i dag.

### 17.3.2 Kommunalt barnevern (barneverntjenesten)

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige arbeidet etter barnevernloven. Barneverntjenesten har ansvar for forebyggende arbeid,<sup>10</sup> utrede saker og gjennomføre undersøkelser, hjelpetiltak i hjemmet,<sup>11</sup> plassering av barn utenfor hjemmet,<sup>12</sup> oppfølging av barn plassert

utenfor hjemmet og foreldrene deres, og godkjenning av fosterhjem.

Familievernet og det kommunale barnevernet har noen sammenfallende, noen overlappende og noen tilgrensende oppgaver og ansvar. Begge tjenester har ansvar for forebyggende arbeid og for å styrke foreldreferdigheter. Hjelpetiltak i hjemmet er ofte tiltak som bygger på kunnskap om barn og relasjoner, og der barnevernet bruker metoder og utfører oppgaver som ligger tett opp til familievernets metoder og oppgaver.<sup>13</sup> Barnevernet gir råd og veiledning til barn og foreldre for å styrke foreldres omsorgskompetanse. Barneverntjenestene (og andre kommunale tjenester) bruker en rekke foreldreveiledningsprogram som også familieverntjenesten bruker. Bufetat eier og forvalter flere av disse programmene.

ICDP<sup>14</sup> er et foreldreveiledningsprogram som brukes for å forebygge psykososiale problemer blant barn og unge gjennom å støtte opp under foreldre og andre omsorgsgivere. Programmet brukes også til å fange opp de foreldrene som har større utfordringer enn andre.

Marte Meo-metoden er en foreldreveiledningsmetode som brukes for foreldre til barn fra spedbarnsalder. Det brukes video i veiledningen for å styrke kommunikasjon og samspill mellom foreldre og barn.

Parent Management Training Oregon (PMTO)<sup>15</sup> er en type foreldreveiledning rettet mot foreldre til barn med høyt aggresjonsnivå. Målet er å forandre barnets atferd gjennom nye familierutiner og handlinger. Foreldrene får tilbud om opplæring i hvordan de kan snu barnets negative utvikling. Foreldrene lærer at det er viktig å gi barnet ros og oppmuntring, samtidig som de får

<sup>8</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), kapittel 3. Kommunenes ansvar for helse- og omsorgstjenester

<sup>9</sup> BLD 2019 Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a124c63b81b487e9d79ae44b73a2b70/horingsnotat-ny-barnevernslov-april-2019-.pdf>

<sup>10</sup> Barneverntjenestens forebyggende arbeid er regulert i barnevernloven § 3-1 hvor det står:

«Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.» [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100#KAPITTEL\\_3](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100#KAPITTEL_3)

<sup>11</sup> Barnevernet kan sette inn ulike hjelpetiltak for å øke foreldrekompetansen, kompensere for mangler i omsorgen, eller avlaste foreldrene. Målet med hjelpetiltak er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Noen hjelpetiltak kan være direkte knyttet til barnet, mens andre vil rette seg mot foreldrene. Ofte vil det være nødvendig med en kombinasjon av tiltak for å hjelpe barnet og familien på best mulig måte. Hjelpetiltak kan settes inn for kortere og lengre perioder, alt ettersom hvilket tiltak som er hensiktsmessig for den enkelte familie. I visse situasjoner kan hjelpetiltak strekke seg over mange år. Slike tiltak kan eksempelvis være støttekontakt, barnehageplass, avlastningshjem etc. [https://www.bufdir.no/Barnevern/Tiltak\\_i\\_barnevernet/Hjelpetiltak\\_i\\_hjemmet/](https://www.bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Hjelpetiltak_i_hjemmet/)

<sup>12</sup> Plassering av barn utenfor hjemmet skjer enten ved at kommunen selv treffer vedtak (frivillige tiltak), eller ved at kommunen fremmer sak for fylkesnemnda (tvangstiltak).

<sup>13</sup> Eksempler på hjelpetiltak: Råd og veiledning fra barneverntjenesten, Besøkshjem og støttekontakt, Frivillig plassering utenfor hjemmet, Tilsyn i hjemmet, ICDP – International Child Development Program, Barnehage og SFO, PMTO, Multisystemisk terapi (MST), Funksjonell familierterapi (FFT), Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC), TIBIR – Tidlig innsats for barn i risiko, DUÅ – De utrolige årene – Webster Stratton, ART – Aggression Replacement Training, Marte Meo.

<sup>14</sup> ICDP (International Child Development Program) er et norsk foreldreveiledningsprogram som skal styrke barns oppvekstvilkår gjennom veiledning av foreldre og omsorgspersoner.

<sup>15</sup> PMTO er et individuelt behandlingstilbud for foreldre til barn mellom 3 og 12 år som viser tydelige tegn på høyt aggresjonsnivå, og som ofte kommer i konflikt med andre barn og voksne. PMTO tar utgangspunkt i at de sosiale omgivelsene i stor grad påvirker barnets tilpasning. PMTO brukes også i fosterhjem og på barnevernsinstitusjoner.

hjelp til å sette tydelige og realistiske krav og grenser for barnet.

Tjenestene tilbyr multisystemisk terapi (MST).<sup>16</sup> Dette er et behandlingstilbud for familier som har ungdom med alvorlige atferdsvansker. Terapeuten møter familien hjemme og foreldrene kan komme i kontakt med teamet 24 timer i døgnet. Behandlingen skreddersys til den enkelte familie.

Både barnevernet og noen familievernkontorer bruker Funksjonell familierterapi (FFT).<sup>17</sup> FFT er et behandlingstilbud for ungdom med atferdsproblemer og deres familier. I FFT settes ungdommens atferd i sammenheng med hvordan alle i familien gjensidig påvirker hverandre. Terapeuten møter hele familien på kontoret eller hjemme hos familien.

De utrolige årene (DUÅ) er et program for foreldre til barn med atferdsproblemer i alderen 3–12 år. DUÅ skal styrke omsorgspersonenes kompetanse i å forebygge og behandle barnas atferdsproblemer. Formålet med programmet er å redusere atferdsproblemene og i tillegg styrke barnets sosiale kompetanse og følelsesmessige reaksjoner.

Aggression Replacement Training (ART) er et manualbasert program som retter seg mot barn og unge i alderen 4–20 år som har alvorlige atferdsvansker, eller som står i fare for å utvikle slike vansker. Formålet med programmet er å øke barns sosiale kompetanse og på denne måten redusere atferdsvansker. ART tilbys i grupper bestående av 4–8 barn. Barn og unge med atferdsvansker kan få hjelp og støtte gjennom effektive tiltak og behandlingsmetoder. Dette kan skje både hjemme eller gjennom korte perioder på barneverninstitusjon, etterfulgt av hjelp i hjemmet.

Stadig flere kommunale barnevernstjenester bruker metoden familieråd.<sup>18</sup> Dette er ikke et tiltak, men en metode for å forsøke å finne gode løsninger for et barn i familie, slekt og nettverk. Det er også en måte å fatte beslutninger på som kan brukes på både hjelpetiltaksstadiet, når det er snakk om å plassere barnet utenfor hjemmet, og

også i avslutningen av tiltak. Et familieråd er et møte hvor familien samles med slekt og andre som er betydningsfulle for barnet. Møtet skal komme fram til en plan som skal ivareta barnets interesser og bedre familiens situasjon. Dette er altså relasjonelt arbeid som barnevernet gjør, og som ligger tett opp til familievernets metoder og kompetanse. Flere familievernkontorer prøver også ut familieråd som metode i særlig krevende foreldretvistsaker.

Barnevernet har ansvaret for oppfølging av foreldrene til barn som er plassert utenfor hjemmet. Familievernet har også i oppgave å bistå disse foreldrene, jf. punkt 11.3.4 om familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertakelse.

### 17.3.3 Familiens hus og andre kommunale tverrfaglige familietjenester

Ett eksempel på kommunale modeller for forebyggende arbeid er Familiens hus.<sup>19</sup> Familiens hus er en samhandlingsmodell som skal legge til rette for at barn, unge og familier skal møte et lett tilgjengelig og helhetlig tilbud. Familiens hus gir ett tverrfaglig og integrert kommunalt tilbud. Kommunens primære helse- og sosialtilbud rettet mot barn, unge og familier samordnes, samlokaliseres og forankres lokalt. Målet er at familiene skal møte en helhetlig og familiestøttende tjeneste i ett og samme hus.<sup>20</sup> Tjenestene er svangerskapsomsorg, helsestasjon for barn og ungdom, åpen barnehage, barneverntjeneste, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT), sosialtjeneste, konsultasjonsteam og andre aktuelle samarbeidspartnere. Huset skal ha ett eller flere tverrfaglige og fleksible team som arbeider i tråd med brukernes behov og ønsker.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Med utgangspunkt i familie og hjem tar MST sikte på å bedre ungdommens oppførsel og fremme positive ferdigheter hjemme, på skolen og i nærmiljøet. Ungdom som er aktuelle for MST er gutter og jenter mellom 12 og 18 år. De har venner som har uheldig innflytelse på dem, de har problemer på skolen, de skulker, de ruser seg og er ofte aggressive. For noen av ungdommene kan MST være et alternativ til plassering utenfor hjemmet.

<sup>17</sup> Målgruppen er ungdom mellom 11 og 18 år som viser anti-sosial atferd som vold og kriminalitet eller er i risiko for å utvikle dette.

<sup>18</sup> Oppdrag til regionene i Disponeringsbrevet 2019: Bufetat har ansvar for å legge til rette for implementering av familieråd i kommunalt barnevern og skal bistå med opplæring til kommunene, metodestøtte og tilgang til koordinatorene. Omfang av opplæringen tilpasses den enkelte kommunes behov. Regionen skal sikre at Bufetats målsetting om at den kommunale barneverntjeneste så raskt som mulig skal få tilgang på koordinator i geografisk nærhet, og regionen må legge til rette for dette. Ved ordinære familieråd skal kommunen få tilgang på koordinator senest innen 15 dager etter at henvendelse er mottatt. I akutt- og hastesaker skal kommunen få tilgang på koordinator senest innen et døgn (med unntak av helligdager).

<sup>19</sup> Familiens hus, metaforen, illustrerer arbeid på ulike nivåer. Huset deles inn i tredje etasje/nivå som er for barn, unge og familier med særskilte behov, og andre etasje/nivå for barn, unge og familier med individuelle behov og første etasje/nivå for alle barn og unge med familier. Grunnmur er faglig fundament. Kilde: Bulling, 2016.

Over halvparten av kommunene har nå etablert en tjeneste – familiens hus, familiesentre og/eller oppvekstetater – som samler flere tjenester til barn og unge for å sikre bedre samarbeid og samhandling. Noen kommuner har opprettet egne stillinger, for eksempel oppvekstkoordinatorer. Målet med dette har blant annet vært å sikre en bedre samordning av tjenestetilbudet. Andre har organisert tjenester rettet mot barn og unge i egne enheter og team eller etater.

#### 17.3.4 Helsestasjoner, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten består av fire deler: fellesdel, helsestasjon 0–5 år, skolehelsetjenesten 5–20 år og helsestasjon for ungdom. Alle deler, også helsetjenesten ved skoler og for ungdom, er et kommunalt ansvar.<sup>22</sup>

Helsestasjonene er et frivillig og gratis tilbud til alle gravide og barnefamilier.<sup>23</sup> Formålet med helsestasjonstjenesten er å fremme psykisk og fysisk helse, fremme gode sosiale og miljømessige forhold, samt forebygge sykdommer og skade.<sup>24</sup> Tjenesten skal bidra til å skape et godt oppvekstmiljø for barn og ungdom, blant annet gjennom tiltak for å styrke foreldrenes mestring av foreldrerollen. Helsestasjonene skal i tillegg til det ordinære helsestasjonsprogrammet, gi tilbud om individuelt tilpassede støttesamtaler og ekstra konsultasjoner og veiledning til foreldre som av ulike grunner har behov for ekstra oppfølging. I henhold til nasjonal faglig retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeidet i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom er målet for helsestasjonsprogrammet blant annet at foreldre skal oppleve mestring i foreldrerollen, og at programmet skal til godt samspill mellom foreldre og barn.<sup>25</sup> Foreldrerettet innsats

er del av helsestasjonens mandat. I Stortingsmelding nr. 24 (2015–2016): Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter, framheves det at «helsestasjonene kan bli bedre i å fange opp problemer og hjelpebehov i familier, og samtidig benytte foreldrestøttende tiltak gjennom veiledning og kompetanseoppbygging fra familievernkontorene».<sup>26</sup>

Helsestasjonene skal ha oversikt over avlastnings- og støttetiltak som finnes i kommunen, for eksempel familieverntjenesten, Home Start Familiekontakten (HSF), psykiske helsetjenester og BUP, og henvise ved behov.<sup>27</sup> Helsestasjonene skal som primærhelsetjeneste veilede og trygge familiene.<sup>28</sup>

Skolehelsetjenesten skal finnes på alle barne- og ungdomsskoler og videregående skoler. Helse- og psykiatriske skoleleger, psykolog og fysioterapeut er yrkesgrupper som arbeider i skolehelsetjenesten. Tjenesten er ansvarlig for vaksinasjon og gir i samarbeid med skolen tilbud om undervisning i klasser, grupper og enkeltsamtaler. Alle henvendelser tas imot, og tjenesten har taushetsplikt.

Ved behov henviser skolehelsetjenesten til andre instanser, for eksempel fastlege, tannlege, fysioterapeut eller psykolog. Skolehelsetjenesten er i kontakt med alle skolebarn, og er også i kontakt med barnas foreldre.

Helsestasjon for ungdom (HFU) er et gratis og tverrfaglig tilbud til unge mennesker (opptil 20 år). Tjenesten kan bestå av helsesykepleier, lege og psykolog, og er tilgjengelig på ettermiddagen. HFU gir veiledning i forbindelse med diverse tema, herunder psykiske og sosiale problemer og vanskelige hjemmeforhold. Helsestasjonene for barn 0–5 år har delvis overlappende og sammenfallende mandat og oppgaver som familievernet når det gjelder familiestøttende og forebyggende arbeid. Det foregår allerede mye samarbeid mellom helsestasjoner og familievernkontorer, og det er også stort potensial for mer samhandling og mer samarbeid mellom disse to aktørene (se senere i dette kapitlet).

Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom er begge kommunale tjenester som er en del av det helhetlige tilbudet til barn og unge og til familiene, uten at de har direkte sammenfallende oppgaver med familievernets oppgaver.

<sup>20</sup> Familiens hus er en modell som ble tilpasset norske forhold gjennom prosjektet Forsøk med familiesentre i Norge 2002–2004. Målet er å fremme trivsel og god helse hos barn, unge og deres familie, samt styrke barn og unges oppvekstvilkår. Dette kan nås blant annet gjennom å tilby lett tilgjengelig støtte og tiltak, støtte og styrke foreldre i deres omsorgs- og oppdragerrolle, utvikle kommunikasjons- og arbeidsmåter der barn og foreldre er delaktige, utvikle god, samordnet og tverrfaglig service til brukerne og være tilgjengelig som møteplass der folk bor. Hentet fra [https://uit.no/prosjekter/prosjekt?p\\_document\\_id=349396](https://uit.no/prosjekter/prosjekt?p_document_id=349396)

<sup>21</sup> NOU 2016: 16.

<sup>22</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). Se kapittel 3. Kommunenes ansvar for helse- og omsorgstjenester.

<sup>23</sup> Jf. lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-2.

<sup>24</sup> Jf. forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 1-1.

<sup>25</sup> Helsedirektoratet 2017.

<sup>26</sup> Meld. St. 24 (2015–2016), kapittel 4.6.2.

<sup>27</sup> Helsedirektoratet, 2018

<sup>28</sup> Meld. St. 24 (2015–2016), kapittel 5.1.2

### 17.3.5 Barnehager, skoler og PPT

Barnehager og skoler er universelle arenaer der de aller fleste barn deltar. Ansatte ved barnehager og skoler bygger langvarige relasjoner til barn, ungdom og foreldre. Enkelte familievernkontorer har ifølge Bufdirs rapport om forebygging deltatt på foreldremøter i barnehager for å orientere om ICDP<sup>29</sup> og «Hva med oss?».<sup>30</sup>

Hver kommune og hver fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste.<sup>31</sup> Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) skal hjelpe barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med behov for særskilt tilrettelegging. Hensikten er at de får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. PP-tjenesten skal også hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn og elever med særskilte behov. Elever over 15 år, foreldre, barnehager, skoler og andre tverrfaglige tjenester kan ta kontakt med PP-tjenesten for råd og veiledning. PP-tjenesten kan samarbeide tverrfaglig på lokalt nivå, for eksempel med helsetjenesten eller barneverntjenesten, og på statlig nivå med for eksempel Statped eller psykiatriske tjenester.

### 17.3.6 Den kommunale helsetjenesten: fastleger, kommunepsykologer, rus, psykiatri

Det foregår noe samhandling mellom familievernet og den kommunale helsetjenesten. Tjenestene sitter i noen tilfeller i tverretatlige samarbeidsorgan. Fastleger kan henvise til familievernet. Kommunepsykologer kan i noen tilfeller ha overlappende ansvarsområder med familieverntjenesten. Familievernet henviser til rus- og psykiatritilbud ved behov.

### 17.3.7 Krisesentre

Både familieverntjenesten og krisesentrene forholder seg til voldsutsatte voksne og barn. Krisesenterlovens § 4 pålegger kommunen å sørge for at voldsutsatte får helhetlig oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre tjenester. Alle unntatt ett krisesentertil-

<sup>29</sup> International Child Development Program, et norsk foreldreveiledningsprogram.

<sup>30</sup> Familievernets kurs for foreldre med funksjonshemmede barn.

<sup>31</sup> PP-tjenestens mandat er regulert i opplæringsloven § 5-6 og barnehageloven § 19 c. Hentet fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/>

bud samarbeidet i 2017 med familievernet. Det var mest vanlig å samarbeide om enkeltsaker, og skriftlige samarbeidsavtaler var forholdsvis lite utbredt. Over tid har det imidlertid vært en økning i antall sentre med skriftlig samarbeidsavtale med familievernet, selv om det fortsatt gjelder et mindretall av tilbudene. Generelt var det noe mer vanlig å ha faste kontaktpersoner enn skriftlig samarbeidsavtale.<sup>32</sup>

### 17.3.8 Sosialtjenesten og NAV

NAV-kontoret har to eiere: stat og kommune. To styringslinjer – en kommunal og en statlig – møtes i det lokale partnerskapet som styrer kontoret. Kommunen har ansvar for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret. Kommunen har ansvar for å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer. Kommunene har stor grad av selvstyre etter kommuneloven. Den enkelte kommune bestemmer, sammen med Arbeids og velferdsetaten, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret utover et lovpålagt minimum. Det lovpålagte minimum omfatter kvalifiseringsprogram, sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, midlertidig husvære, økonomisk rådgivning og tilbud om individuell plan. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for de statlige arbeids- og velferdstjenestene (arbeid, trygd og pensjon). Den kommunale sosialtjenesten og NAV-kontoret har ansvaret for å bistå familier, barn og unge i et helhetsperspektiv, enten de trenger dagpenger, sykepenger, foreldrepenger, engangsstønad og svangerskapsenger, ytelser og ordninger for enslige foreldre, økonomisk sosialhjelp, pleiepenger, opplæringspenger og omsorgsdager, hjelpemidler, økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning, arbeidsavklaringspenger, pensjon eller hjelp til å komme i jobb.

## 17.4 Samarbeid med andre offentlige tjenester

### 17.4.1 Innledning

Utvalget er bedt om å anbefale modeller for samarbeid mellom familieverntjenesten og andre tjenester. I tillegg til grenseflatene mot kommunale tjenester, har familieverntjenesten også ansvar og

<sup>32</sup> Hentet fra [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Vold\\_og\\_overgrep\\_tall\\_og\\_statistikk/Krisesentertilbudet/Samarbeid\\_med\\_andre\\_instanser/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/Krisesentertilbudet/Samarbeid_med_andre_instanser/)

oppgaver som delvis sammenfaller med, delvis overlapper og i stor grad kommer i kontakt med andre aktørers ansvar og oppgaver.

### 17.4.2 Statlig barnevern

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består av fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet og fagdirektorat, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Bufetat har ansvar for etablering og drift av institusjoner, godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven, å bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, å bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem, og for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning.

Fagdirektoratet (Bufdir) har ansvar for lovtolkninger, bestilling og formidling av forskning og kunnskapsoppsummeringer, utarbeidelse av faglige veiledere og retningslinjer, og Bufdir er klageinstans i saker om godkjenning av private og kommunale institusjoner.

Familieverntjenesten har i liten grad ansvar og oppgaver som sammenfaller med, overlapper eller har grenseflater til det statlige barnevernets oppgaver. Slik barnevernet er organisert i dag, er det det kommunale barnevernet som har mest samhandling med familievernet nå og som har størst samhandlingspotensial med familieverntjenesten.

### 17.4.3 Domstolene

Det er fire saksområder knyttet til foreldrekonfliktsaker som både behandles i domstolene og i familievernet: Mekling (foreldreansvar, fast bosted, samvær og flytting), saker om tvangsfullbyrdelse av samværsrett, saker om samvær med støttet tilsyn og foreldreveiledning og støtte.

Noen saker starter i familieverntjenesten – og hovedoppgaven i disse sakene er å gi partene tilstrekkelig bistand til at de kommer fram til løsninger uten å måtte bringe saken inn for domstolene. Utvalget foreslår her en ny ordning med seks obligatoriske timer for å reise søksmål, jf. kapittel 12.9.3. Andre saker starter i retten, og retten har mulighet til å tilbakeføre sakene til familieverntjenesten for veiledning, mekling eller konfliktdemping.<sup>33</sup>

Bufdir samhandler med Domstolsadministrasjonen på nasjonalt nivå, Bufetat samhandler med domstolene på regionsnivå, og familievernkonto-

rene samhandler med dommere og tingrettene i enkelte saker.

Det er etablert et samarbeid mellom Bufdir og Domstolsadministrasjonen på barnelovs-området. Målet er å sikre gode prosesser og samhandling mellom tjenestene som kan styrke og skape god sammenheng for foreldre og barn i foreldretvist- og høykonfliktsaker, og å tilrettelegge for et godt faglig samarbeid mellom familieverntjenesten og domstolene, først og fremst tingrettene. Det er et mål at flere foreldre blir enige under mekling ved familievernkontorene som alternativ til domstolsbehandling. Som en del av mandatet er utvalget bedt om å vurdere hvordan meklingsordningen kan styrkes slik at flere saker som er egnet for det, løses på et tidlig stadium. Barnelovutvalget og Rettshjelpsutvalget<sup>34</sup> arbeider med delvis overlappende spørsmål. Se kapittel 12.9.3 for nærmere omtale.

Som en del av en målsetting om å legge til rette for veiledning til advokater og sakkyndige om familievernets tilbud ble det i 2017 etablert en arbeidsgruppe med representanter fra Domstoladministrasjonen, tingretten, spisskompetansmiljøet for høykonflikt, Bufdir og Advokatforeningen. Arbeidsgruppen har hatt som mål å identifisere utfordringer og forslag til hvordan utfordringene kan møtes. Mål er å utvikle gode rutiner for samarbeidet, maler og informasjon som kan bidra til gode tjenester for brukerne (foreldre/barn) og godt samarbeid og god kompetansedeling. Utfordringer som er identifisert i prosjektet så langt er blant andre mangel på kunnskap om familievernet, en idé om at familievernet er «lavstatus», foreldre tror at rettsprosess er raskeste vei, tilbakesending kan være et nederlag for foreldre, ulike kulturer i psykologi versus jus, ulik faglig diskurs, mangel på informasjonsflyt og forståelse for egen og andres rolle, samt at mekling ofte blir «tapt kunnskap» ettersom lite nedtegnes skriftlig.

I særdomstolsutvalgets utredning redegjøres det for samarbeidet mellom familievernkontorer og de elleve største tingrettsdomstolene i dag. Seks av de elleve største tingrettene har spesialisering i barnesaker. De tingrettene som ikke har spesialisering innen dette feltet, har gjerne andre kompetansetiltak, eksempelvis egne fagansvarlige dommere på området. Asker og Bærum tingrett er en av tingrettene som ikke har spesialisering på området, men den eneste tingretten som ifølge

<sup>33</sup> Se kapittel 11.4.5.5 Domstolsoppgavene.

<sup>34</sup> Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/rettshjelpsutvalget/id2609190/>

oversikten har inngått et formalisert samarbeid med familievernnet om kompetansehevende tiltak.

Siden særdomstolsutvalgets rapport ble lagt fram, har flere familievernkontorer etablert samarbeid med tingretten. Flere familievernkontorer melder om at de er godt i gang med lokalt samarbeid. Det er etablert rutiner for samhandling på tjeneste- og brukernivå, og det opparbeides kunnskap og gjensidig respekt i relasjonen mellom de ansatte i familievernnet og tingrettene. Familievernutvalget har besøkt familievernkontorene i Stavanger og i Ålesund og begge kontorene opplyser om at det avholdes møter med tingretten om saker etter barnelova. I møtene med tingretten har det vært samtaler om konkrete saker etter barnelovens bestemmelser, herunder § 61 første ledd nr. 2 (vise partene tilbake til mekling på familievernkontoret) og nr. 7 (henviser til veiledning på familievernkontoret i en prøveperiode) og § 43 a tredje ledd andre punktum og tilhørende forskrift (støttet tilsyn). På kontoret i Ålesund har det også vært avholdt felles fagdager mellom familievernkontoret og tingretten.

#### 17.4.4 Politi og barnehus

Familieverntjenesten er i kontakt med politi og barnehus i forbindelse med foreldrekonflikt og voldssaker. Familievernnet må vurdere anmeldelse til politiet i voldssaker, og kan hjelpe den voldsutsatte med å etablere kontakt med politiet. Politiet har opprettet familievoldskoordinatorer som kan kontaktes for å drøfte en sak. Politi og familievern kan være deltakere i tverrfaglige samarbeidsprosjekt i kommuner.

Statens barnehus er et tverrfaglig mottak for barn og ungdom som har vært utsatt for seksuelle overgrep, vold eller vært vitne til vold i nære relasjoner. Barnehuset er også mottak for voksne med psykisk utviklingshemming. Barnehuset er opprettet for at politiet skal kunne avhøre barn der i tilrettelagte avhør. Statens barnehus tilbyr en kroppslig undersøkelse ved mistanke om vold eller seksuelle overgrep. Undersøkelsen gjøres av leger og sykepleiere med spesialkompetanse. Det tilbys støtte til barn og foresatte/følgeperson underveis og i etterkant av avhør. Samarbeid med eller hjelp til å kontakte andre instanser tilbys ved behov. Det er opprettet 11 barnehus i Norge. De ligger i Bergen, Hamar, Tromsø, Trondheim, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Ålesund, Bodø, Sandefjord og Moss.

Noen barnehus har arrangert flere samarbeidsmøter med blant annet familievernnet.<sup>35</sup> Noen

barnehus og familievernkontorer sitter i tverrfaglige konsultasjonsteam med faste møter om saker der det har oppstått mistanke om at barn, unge eller voksne med psykisk utviklingshemming eller andre særlig sårbare personer er vitne til vold, eller utsettes for vold, omsorgssvikt, overgrep eller seksuelle overgrep, eller at de forgriper seg seksuelt mot andre.<sup>36</sup>

#### 17.4.5 Spesialisthelsetjenesten: BUP og DPS

Familieverntjenesten har til en viss grad oppgaver som kan sies å være tilgrensende til oppgaver som den psykiske helseverntjenesten har. Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) tilbyr spesialisthjelp innenfor psykisk helsevern for barn og unge opptil 18 år. Distriktspsykiatrisk senter (DPS) tilbyr spesialisthjelp innenfor psykisk helsevern fra 18 år. BUPene utreder, gir råd om og behandling til barn og ungdom og deres familier der det foreligger psykiske lidelser eller problemer, i form av samtaler eller terapi. DPSene gir samme tilbud til voksne. Begge instanser tilbyr døgnopphold, poliklinisk og ambulant behandling, dagbehandling og rådgivning og veiledning overfor kommunale tjenester. Henvisning fra lege eller barneverntjeneste er nødvendig.

Noen familievernkontorer sitter i tverretatlige samarbeidsgrupper som omfatter BUP, i tillegg til instanser som barnevern, PPT, helsestasjon, barnehagekontor, politi, kriesenter og sykehus. Noen kontorer samarbeider med BUP i utviklingsarbeid, blant annet ved å invitere dem til seminar. Noen har direkte samarbeid med BUP rundt enkeltfamilier. Ett av kontorene har eksempelvis et utstrakt samarbeid med en lokal BUP, for å få til parallelle barne- og mødregrupper. Andre familievernkontorer har ikke forpliktende samarbeid med lokal BUP.<sup>37</sup>

Psykisk helsevern har tjenester for barn, unge og voksne som har lidelser, uansett om problemene kommer av psykisk sykdom eller har mer relasjonelle og kontekstuelle årsaker. Familievernnet konsentrerer seg om personer som har utfordringer som har oppstått i relasjoner mellom mennesker, ikke inne i mennesker.

<sup>35</sup> Hentet fra <https://www.statensbarnehus.no/barnehus/statens-barnehus-bergen/utadrettet-virksomhet/>

<sup>36</sup> Hentet fra <https://www.statensbarnehus.no/media/1281/aarsmelding-2016.pdf>

<sup>37</sup> Hentet fra [https://www.bufdir.no/globalassets/global/Arbeid\\_med\\_vold\\_pa\\_familievernkontor\\_2016.pdf](https://www.bufdir.no/globalassets/global/Arbeid_med_vold_pa_familievernkontor_2016.pdf)



#### 17.4.6 Regionale kompetanse- og ressursentre

Det finnes flere regionale ressursentre som kan være interessante fagmiljøer for familievern.

De fem regionale ressursentrene for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)<sup>38</sup> har ansvar for undervisning, veiledning, informasjon og nettverksarbeid blant annet om vold og overgrep, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Sentrene spiller en viktig rolle i å samle fagmiljøer, og å legge til rette for nettverkssamarbeid mellom alle relevante aktører i regionen. Sentrene skal ikke behandle enkeltmennesker, men bistå ulike instanser med kompetanse, enten det er asylmottak, barne- og familievern, helsesektoren, politi eller frivillig sektor.<sup>39</sup>

Det finnes regionale kunnskapssentre for barn og unge – psykisk helse og barnevern (RKBU og RBUP)<sup>40</sup> som utvikler og driver forskning, utdanning, fagutvikling og informasjonsvirksomhet om barn og unges psykiske helse og barnevern. Formålet er å bidra til å øke kvaliteten på tjenestene innen alle sentrale områder i arbeidet med barnevern og barn og unges psykiske helse.<sup>41</sup>

#### 17.4.7 Forsvaret og Kriminalomsorgen

Familieverntjenesten har etablert et samarbeid med Forsvaret, i tråd med handlingsplanen for ivaretagelse av personell før, under og etter utenlandstjeneste.<sup>42</sup> Tiltakene i handlingsplanen inkluderer blant annet at Bufetat skal bidra med informasjon om utfordringer for familie- og parforhold og om hvilke hjelpetilbud som finnes, at Bufetat gjennom familievernkantorene skal tilby rådgivning til familier og pårørende under innsatsperioden, og til veteraner og familiene deres etter hjemkomst, og at Bufetat kan gi tilbud om samlivskurs.

Noen familievernkantorer har samarbeidet med fengsler for å bistå fedre som er i fengsel. Programmet «Pappa i fengsel»<sup>43</sup> er et program for informasjon til fedre i fengsel. Det er et kunn-

skapsbasert program utviklet ved Bastøy fengsel, og er ment å ha en rehabiliterende funksjon.

### 17.5 Samarbeid med ikke-offentlige tjenester

#### 17.5.1 Innledning

Utvalget er bedt om å anbefale modeller for samarbeid mellom familieverntjenesten og andre tjenester. Det finnes også noen ikke-offentlige aktører som familieverntjenesten samarbeider med, og i mandatet er stiftelsen Alternativ til Vold (ATV) nevnt spesielt. Familieverntjenesten har ansvar og oppgaver som delvis sammenfaller med, delvis overlapper, og i stor grad kommer i kontakt med enkelte private aktørers arbeid. Også disse private aktørene er en del av det totale tilbudet til familier, barn og foreldre som finnes i dag.

#### 17.5.2 ATV

Stiftelsen Alternativ til Vold (ATV) er en aktør som over lang tid har vært en viktig samarbeidspartner for familieverntjenesten. ATV er en stiftelse som mottar midler fra stat og kommune og fra fond og legater. Stiftelsen har tjenester som ingen andre aktører tilbyr på nasjonal basis. ATV tilbyr først og fremst behandling til voldsutøvere, både menn og kvinner. Noen av ATVs kontorer har også tilbud til utsatte for vold, og til barn som lever med vold i familien. De fleste terapeutene hos ATV er psykologer. De aller fleste kontorene krever betaling for tjenesten, mens noen er gratis. ATV har i dag til sammen 13 kontorer.

Familievernet har helt fra 90-tallet hatt ulike former for samarbeid med ATV. I de første årene samhandlet tjenestene mest ved at ATV-ansatte ble engasjert for å holde seminarer om vold, og gi veiledning i det kliniske arbeidet til familievernets ansatte. ATV har hatt et mer eller mindre nært samarbeid med de fleste familievernkantorer i Norge i perioder, hovedsakelig med undervisning og veiledning. Et klinisk samarbeid startet også tidlig, men har begrenset seg til de regioner hvor ATV har et kontor. Enkelte familievernkantorer, som kontorene i Tønsberg, Stavanger og Tromsø, har hatt særdeles tett klinisk arbeidsdeling med ATV gjennom flere år, ofte i form av at ATV har

<sup>38</sup> RVTS bygger virksomheten på oppdragsbrev og øremerkede midler fra Helsedirektoratet.

<sup>39</sup> Prop. 12 S (2016–2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-12-s-20162017/id2517407/sec3#KAP2-4>

<sup>40</sup> Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms og familiedirektoratet gir rammer og retningslinjer for kompetansesentres oppgaver og virksomhet.

<sup>41</sup> Hentet fra <https://tilbeste.no/om-tilbeste/>

<sup>42</sup> Kilde: [https://www.regjeringen.no/contentassets/2dd67c61a57b441ca69a91a7eb036913/veteraner\\_handlingsplan\\_nettsversjon.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2dd67c61a57b441ca69a91a7eb036913/veteraner_handlingsplan_nettsversjon.pdf)

<sup>43</sup> «Pappa i fengsel» skal gi oppmerksomhet på papparollen og hvordan en kan være en god far. I tillegg er det et ønske at barnet i minst mulig grad skal bli påvirket av fars soning. Mange av fedrene som sitter i fengsel er opptatt av hvilken innvirkning fengselsstraff har på familien, og hvordan de skal utøve papparollen mens de sitter i fengsel.

arbeidet med utøver, og familievernkontoret har arbeidet med den/de utsatte. Andre kontorer har på grunn av manglende ATV-kontor i regionen,

aldri hatt noe samarbeid rundt enkeltfamilier, se boks 17.2 for mer utfyllende informasjon om ATV.

### **Boks 17.2 Alternativ Til Vold (ATV) og samarbeidet med familievernet om voldsarbeid**

ATV ble startet i Oslo i 1987 som det første europeiske behandlingstilbudet til menn som utøver vold mot sin samlivspartner. Fra 1994 har ATV vært organisert som en privat stiftelse, og driftsgrunnlaget er per i dag i hovedsak bygget på finansiering fra staten, kommuner og prosjektmidler. Foruten Oslo har ATV i dag avdelinger i flere regioner; Drammen (1996), Telemark (2000), Vestfold (2005), Asker & Bærum (2007), Stavanger (2008), Kristiansand (2008), Arendal (2009), Tromsø (2011), Bergen (2013) og Nedre Romerike (2013). Kontorene i Bodø (2017) og Follo (2019) er de siste av nå til sammen 13 kontorer. Det skal etableres et ATV-tilbud i Finnmark med samisk kompetanse i 2019. Fortsatt er det langt mindre enn halvparten av landets kommuner som har tilgang til et ATV-kontor.

ATV har tre virksomhetsområder; behandling, kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling/formidling. Arbeidet med mannlige utøvere av vold har siden starten vært ryggraden i ATV sin behandlingsevne. I årenes løp har ATV utvidet behandlingstilbudet, gjennom en rekke prosjekter og faglig utviklingsarbeid. Fra 1995 ble det utviklet et tilbud til kvinner med volds- og aggresjonsproblemer. Fra 1997 kom et tilbud til ungdommer med volds- og aggresjonsproblemer. I 1999 ble det startet opp tilbud til kvinner som er utsatt for vold av sin partner. I 2001 ble et begynnende tilbud til barn som lever med vold i familien muligjort gjennom prosjektmidler. Dette arbeidet ble videreført i prosjektet «Barn som lever med vold i familien», beskrevet over. Det har dessuten vært prosjekter på områder som vold og rus, vold i kriminalomsorgen, vold og etnisitet, vold i homofile parforhold og på flere andre voldsrelaterede fagområder. ATV har dermed gjennom årene etablert tilbud til og kontakt med barn, ungdom, kvinner og menn, i tilknytning til vold generelt og vold i nære relasjoner spesielt. Dette har bidratt til utviklingen av et familieperspektiv på vold i familien, det vil si kunnskap om hvordan volden preger både familien som helhet og dens enkelte medlemmer.

Behandlingstilbudet i ATV er i hovedsak for voksne voldsutøvere, men enkelte kontorer har utvidede rammer til også å arbeide med barn, ungdommer og voldsutsatte. Par- og familieintervensjoner har også vært utprøvd i noen grad, ut fra en strategi om å tilpasse behandlingen til det enkelte

individ og den enkelte familie. Målsettingen har vært å utvikle den beste form for hjelp som er mulig ut fra sted, rammer og tilgjengelig kunnskap. I en organisasjon hvor behandlingsmandatet utelukkende er rettet mot voldsarbeid, blir en slik form for spesialisering mulig.

Familievernet har helt fra 90-tallet hatt ulike former for samarbeid med ATV. Familievernet var tidlig på 90-tallet faglig på kollisjonskurs med ATV, i og med at ATV forfektet sterke synspunkter rettet mot uforsvarlighet ved å håndtere voldstema i pararbeid innenfor en systemisk referanseramme. I tråd med at både familievernet og ATV har utviklet seg faglig har denne motsetningen minnet, og den er mindre synlig i begge leire i dag. Det er en allmenn oppfatning at familievernet og ATV deler noen overordnede faglige perspektiver på behandling, noe som gjør at det er relativt uproblematisk å samarbeide.<sup>1</sup>

#### *Dagens samarbeid*

Buudir og ATV har en intensjonsavtale om samarbeid som beskriver ulike områder for samarbeid, herunder arrangement av Nordisk konferanse om vold og behandling, tilrettelegging for samarbeid mellom lokale ATV-kontorer og familievernkontorer, og tilrettelegging for samarbeid mellom ATV og familievernets spisskompetansemiljø for voldsarbeidet i familievernet.

Det er inngått mange lokale skriftlige samarbeidsavtaler og henvisningsrutiner mellom instansene. I tillegg foregår det blant annet informasjonsdeling, samarbeid om kliniske saker og faglig utvikling mellom alle ATV-kontorene og deres lokale familievernkontor. Det foregår møtevirksomhet mellom ATV og Buudir og spisskompetansemiljøet for voldsarbeidet i familievernet. Det er avtalt at familievernet på nasjonal basis skal få opplæring i bruk av verktøyet «Enkel og effektiv aggresjonskontroll». Familievernkontorer og lokale ATV-kontorer har samarbeidsmøter om kliniske saker og etablert gjensidig henvisningspraksis. Det arrangeres felles fagdager for terapeuter, og noen har ordninger for hospitering og kollegaveiledning.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Enerhaugen familievernkontor, 2016, s. 62.

<sup>2</sup> Alternativ til vold (ATV) Årsrapport 2018. Hentet fra <https://atv-stiftelsen.no/wp-content/uploads/2019/03/%C3%85rsrapport-Stiftelsen-Alternativ-til-Vold-2018.pdf>

### 17.5.3 Andre aktører

Det finnes en rekke ikke-offentlige aktører som tilbyr hjelpetilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner, og det finnes mange hjelpetilbud til personer som har brukt eller bruker vold eller begår overgrep.

Det finnes en rekke private aktører som driver samlivskurs, parterapi, foreldreveiledning og andre tjenester som ligger tett opp til familievernets kliniske arbeid. Privatpraktiserende psykologer, ideelle organisasjoner, frivillige foreninger og lag, menigheter og andre trossamfunn og ulike stiftelser er blant aktørene som driver familiarbeid, par- og samlivsarbeid og foreldreveiledningsarbeid.

På statsbudsjettet finnes det en post for tilskudd til samlivstiltak der frivillige organisasjoner og andre som har som mål å støtte opp om, hjelpe og styrke samlivet i parforhold, kan søke om midler til å holde samlivskurs.<sup>44</sup> Det overordnede målet med tilskuddsordningen er å støtte opp om samlivet i parforhold. Midlene skal brukes til å styrke samlivsforhold med sikte på å skape gode relasjoner og forebygge oppløsning av familier og samliv. Organisasjoner og institusjoner med formell kompetanse på samlivsarbeid og utviklingsarbeid kan søke om midler til utviklingsprosjekt og til opplæring av kursledere. Kommuner, familievernkontorer og lignende institusjoner kan søke om midler, gjerne i samarbeid med frivillige organisasjoner. Privatpersoner og tiltak som drives på forretningsmessig basis kan ikke søke.

## 17.6 Utvalgets vurderinger og forslag

### 17.6.1 Innledning

Utvalget mener det er viktig for familier, barn og unge at de ulike tjenestene som møter dem er godt koordinert. Det er også god bruk av offentlige ressurser at de ulike tjenestene er sammenhengende.

Samarbeid på tvers av profesjons- og etatsgrenser er utfordrende. Spesielt vanskelig er det å få samarbeid til å fungere når ingen av tjenestene har et overordnet samordningsansvar. Det foregår likevel en god del samhandling mellom familieverntjenesten og andre aktører i dag.

Utvalget mener det er viktig at familieverntjenestens samhandling med flere aktører styrkes. Utvalget mener dette vil kunne bidra til å heve

kvaliteten i familieverntjenesten. Med den stadig økende kompleksiteten i problemstillingene brukerne kommer til familievernet med, kan kontakt, samhandling og arbeidsdeling med andre tjenester bli svært viktig for brukeren og for tjenesten. Også i fremtiden kommer familieverntjenesten til å ha delvis overlappende oppgaver som og kontaktflater mot og behov for arbeidsdeling med kommunale tjenester. Da er det avgjørende at det finnes en gjensidig forståelse mellom aktørene. Det må bygges tillit gjennom praktisk samhandling mellom aktørene. Dette forutsetter vilje til gjensidig tilpasning. I tillegg forutsetter det kunnskap om andres tjenestetilbud og kompetanse. Utvalget vil peke på at dette er nøkkelen til god samhandling mellom familievernet og andre relevante tjenester. Resultatet av dette vil kunne være et enda bedre samlet tjenestetilbud til familier, barn og unge. Slik kan andre tjenester bli trygge på familievernets rolle og mandat og se familieverntjenesten som en verdifull og forutsigbar partner i det helhetlige arbeidet for barn og familier.

Utvalget vil imidlertid også påpeke at det ikke nødvendigvis er et mål med økt samhandling med alle aktører hele tiden. Det er viktig at familievernet samhandler med andre relevante tjenester. Kunnskap, gjensidig tillit og forståelse mellom de ansatte i tjenestene bør danne grunnlaget for samhandling ved behov. All kapasitet i familievernet skal imidlertid ikke brukes på samhandling og koordinering med andre tjenester. Samhandling skal skje kun når det gjør de samlede tjenestene bedre for brukerne, når den øker rekrutteringen til familievernet eller øker kunnskapsnivået om familievernet og om familierelaterte tema i befolkningen eller andre tjenester.

Som vi har sett i gjennomgangen av andre tjenester og aktører over, har familieverntjenesten mange grenseflater med andre tjenester, og grenseflatene varierer med familievernets ulike oppgaver. Vi har også sett at samhandlingen varierer fra sted til sted, og at betingelsene varierer, blant annet med størrelsen på kommunen og hvilke andre tjenester som finnes i nrområdet. Det varierer også om samhandling mellom tjenester skjer på systemnivå, på tjenestenivå eller i arbeidet med den enkelte bruker. Det vil variere hvem som er de mest relevante og lettest å oppnå samarbeid med, og det vil variere hva familievernet kan bidra med ut ifra lokal kompetanse. I det store og hele kan det imidlertid sies at familievernets grenseflater er klart størst med kommunale tjenester, selv om enkelte oppgaver og fagområder innebærer at samarbeid med også andre tjenester er viktig.

<sup>44</sup> Kap. 841 Samliv og konfliktløsning Post 70 Tilskot til samlivstiltak.

### Boks 17.3 Eksempler på andre ikke-offentlige aktører

*ADHD Norge*<sup>1</sup> er blant organisasjonene som er tildelt midler til utviklingstiltak på samlivsområdet og støtte til å avholde lokale samlivskurs. Kursene er for par med ADHD i familien, enten det er voksne eller barn i familien, som har ADHD. Kursene har fokus på det å leve sammen og å ta vare på parforholdet.

Kilde: <https://adhdnorge.no/voksen/samlivskurs/> og <https://helse-bergen.no/avdelinger/psykisk-helsevern/kronstad-distriktspsykiatriske-senter/regionalt-fagmiljo-for-autisme-adhd-tourettes-syndrom-og-narkolepsi-rfm/samlivskurset-du-og-jeg-og-adhd>

Organisasjonen *Mannsforum*<sup>2</sup> har en såkalt likemannstjeneste som heter Kamerathjelpen. Gjennom Kamerathjelpen får medlemmene gratis støtte, råd, veiledning og samtaler med andre menn og kvinner som har vært eller er i vanskelige livssituasjoner. Temaer er ofte samlivsbrudd, barn, økonomi, bidrag og støtteordninger. Kamerathjelpen hjelper med å komme i kontakt med det offentlige hjelpeapparatet. Det er også opprettet noen lokale samtale- og selvhjelpsgrupper rundt om i landet. Kamerathjelpens mål er å bidra til å senke konfliktnivået rundt barn og at foreldre skal finne gode løsninger utenfor rettsystemet.

Kilde: <https://www.mannsforum.no/saker/kamerathjelpen/>

*Modum Bad*<sup>3</sup> er også blant mottakerne av tilskudd til utviklingstiltak på samlivsområdet og drift av samlivskurs. Modum Bad har både forebyggende tilbud og behandlingstilbud til par og familier som sliter med relasjonelle problemer. Modum Bad tilbyr kurs og rådgivning, og par- og familiebehandling, herunder innleggelse til par- og familierapi. Det er Modum Bad som holdt det første PREP samlivskurs i Norge i 1999. Siden da har over 15 500 par deltatt på kurs. Modum Bad har innført, oversatt og tilrettelagt PREP for norske forhold, og holder opplæringskurs i PREP for fagpersoner som ønsker å holde kurs.

Kilde: <https://www.modum-bad.no/behandling/familie-og-samliv/fakta/> og <https://www.kildehuset.no/samlivskurs/fakta-og-forskning-om-prep/>

*Sammen* (tidligere Level) er en annen aktør som er tildelt tilskudd til utviklingstiltak på samlivs-

området og til lokale samlivskurs. Sammen utvikler og gjennomfører samlinger for par, enkeltindivider og grupper. Sammen utvikler også undervisnings- og informasjonsmaterieell til helsestasjoner, familiesentre, vigselskontorer/kirker, barnehager og voksenopplæring i kommuner samt videregående skole. Det er i dag ni Sammen-kommuner i Vest-Agder, og to i Aust-Agder. Sammen har kurs tilpasset ulike faser i livet og ulike livssituasjoner.<sup>4</sup>

Kilde: <https://sammen.link/dette-er-sammen>

*Skeiv verden*<sup>5</sup> er også blant organisasjonene som er tildelt tilskudd til utviklingstiltak på samlivsområdet. Skeiv Verdens samlivskurs for LHBT-par hvor en eller begge har innvandrerbakgrunn, har som formål å veilede, støtte og bistå LHBT-personer, familier og par med innvandrerbakgrunn.

Kilde: <https://www.skeivverden.no/> og <https://blikk.no/samlivskurs-for-skeive-par/144451>

- <sup>1</sup> ADHD Norge er en frivillig organisasjon for mennesker med ADHD og deres pårørende. Organisasjonen ble stiftet i 1979 og er nå en landsdekkende organisasjon med om lag 10 000 medlemmer i fylkeslag og lokallag som organiserer aktiviteter, kurs, samlinger og møteplasser for medlemmene. Kilde: <https://adhdnorge.no/om/>
- <sup>2</sup> Mannsforum er en ideell forening som ble etablert i 2008 med hovedformål å være en aktiv stemme for gutter, menn og fedres livs- og likestillingsutfordringer i samfunnet. Kilde: <https://www.mannsforum.no/articles/om-mannsforum/>
- <sup>3</sup> Modum Bad er en privat institusjon for behandling av psykiske lidelser, organisert som en ideell stiftelse. Klinikken har rundt 100 pasientplasser. Modum Bad har i tillegg to poliklinikker, et ressursenter for leger (Villa Sana), egne institutter for forskning og sjelesorg samt formidling og forebygging gjennom Kildehuset. Kilde: <https://www.modum-bad.no/om-modum-bad/virksomheten/>
- <sup>4</sup> Ung:Sammen er en undervisningsmodul som tilbys VG2. Start:Sammen er et kurs tilrettelagt for par som nettopp har etablert familie. Fartstid:Sammen er samlinger for par som har holdt sammen lenge. Mangfold Sammen er gruppesamlinger tilrettelagt for par og enslige med en utfordrende livssituasjon. Mangfold Sammen har tre ulike kurskonsepter: Ny i Norge, Bonusfamilien og Jeg, du og jobben.
- <sup>5</sup> Skeiv verden er en nasjonal interesseorganisasjon for lesbiske, homofile, bilfile, trans-, interkjønn- og queerpersoner (LHBTIQ) med minoritetsbakgrunn. Skeiv Verden startet som et prosjekt i regi av organisasjonen Fri, men ble i 2010 formelt stiftet som en selvstendig organisasjon.

Selv om det vil og bør være lokale variasjoner, vil utvalget peke på de aktørene utvalget mener er de mest relevante samarbeidspartnerne for familieverntjenesten i framtiden. Utvalget vil også anbefale noen tiltak for økt samhandling.

### 17.6.2 Relevante samarbeidspartnere

*Kommunene* har et helhetlig ansvar for tilbud til familier, barn og unge i sitt område. Kommunene som sådan, og mange av de kommunale tjenestene, er viktige samarbeidspartnere for familieverntjenesten.

*Helsestasjoner og skolehelsetjenesten* er aktører som kan være viktige samarbeidspartnere for familievernet, først og fremst gjennom at de kommunale helsetjenestene med sin kompetanse og tilgjengelighet vil kunne hjelpe barn og foreldre med å komme i kontakt med familievernet. Helsestasjonene har universelle tilbud som når ut til nesten alle foreldre fra graviditet og gjennom småbarnsperioden. Helsestasjonene har derfor en unik mulighet til å jobbe med primær- og sekundærforebyggende arbeid gjennom tidlig innsats og identifikasjon av familier som har behov for ekstra støtte. Helsestasjoner er sentrale i det foreldrestøttende arbeidet i mange kommuner. Skolehelsetjenesten vil være en viktig samarbeidspartner i universelt forebyggingsarbeid. Tjenesten har mulighet til å fange opp og gi tilbud til barn og unge som opplever konflikter, samlivsbrudd og andre relasjonelle vansker i familien. Utvalget mener familievernet bør ha god praktisk samhandling med disse tjenestene, først og fremst helsestasjonene for barn 0–5 år, men også helsestasjonene for ungdom, både på system-, tjeneste- og brukernivå. Det vil være bra for rekruttering til familievernet, og det vil være bra for helsetjenestene, som har en tjeneste med spesialisert relasjonskompetanse å henvise til, enten de ser at brukere har behov for parterapi, foreldreveiledning eller andre familietjenester. Familievernet kan også bidra med kurs for foreldre og for helsepersonell om relasjonell tematikk.

På samme måte som helsestasjonene og skolehelsetjenesten, er *barnehager og skoler* relevante samarbeidspartnere for familievernet fordi de er universelle arenaer der de aller fleste barn deltar. Dette er arenaer som er godt egnet dersom en ønsker å nå ut med informasjon og kunnskap til foreldre, og barne- og ungdomsbefolkningen i sin helhet. Informasjonstiltak og ulike lavterskeltilbud på universelle arenaer i kommunen kan være aktuelt, eksempelvis innlegg på foreldremøter i skoler og barnehager. Ansatte ved barnehager og

skoler bygger langvarige relasjoner til barn, ungdom og foreldre, og kan være samarbeidspartnerne for familievernet, for eksempel ved at de kan tipse foreldre om familievernets tjenester, eller ved at de mottar veiledning og kompetansebistand fra familieverntjenesten ved utfordringer i møte med barn og familier.

I kommuner som har etablert kommunale familietiltak eller samlokaliserte tjenester i *Familiens hus og lignende lavterskeltilbud*, kan disse være gode samhandlingspartnerne for familieverntjenesten, og de kan være «konkurrerende» aktører som tilbyr samme tjenester som familievernet. Samhandling kan skje gjennom samlokalisering, kontakt og arbeidsdeling i enkeltsaker, samarbeidsavtaler og formaliserte samarbeidsmøter, og gjennom at kommunale tverrfaglige familietjenester med sin kompetanse vil kunne fange opp og hjelpe familier før, under og etter eventuelle tiltak i familievernet. God samhandling mellom familievernet og slike tjenester vil kunne gi positive synergieffekter for begge parter, i form av kompetanse- og informasjonsutveksling.

Også fellestrekkene mellom den *kommunale barneverntjenestens* og familieverntjenestens ansvar og oppgaver kan framstå som et godt argument for at disse to tjenestene bør samhandle mest mulig. Noen mener også at disse to tjenestene kunne vært én felles tjeneste.<sup>45</sup>

Oppgavene til familievernet og barnevernet har likhetstrekk, men også klare forskjeller. Den mest åpenbare likheten er at de har felles målgrupper. Det handler om barn, foreldre, familie. Familien kan defineres på ulike måter, men både familievernets og barnevernets arbeid er både barn og foreldre hovedprioritet. Ut fra dette kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvorfor dette er to ulike tjenester – og i forlengelsen av dette – om det vil være hensiktsmessig å vurdere en felles barne- og familietjeneste.

Spørsmålet om etablering av en felles barne- og familietjeneste er reist i ulike fora, men er ikke utredet og synes å ha liten oppslutning. Dette kan skyldes flere forhold. For det første har tjenestene et forskjellige historisk utgangspunkt. De har fungert side om side, men i praksis hatt lite samhandling. Mens familievernet har sitt utspring i en terapeutisk tradisjon, har barnevernet hatt en mer forvaltningsmessig innretning. Her ligger en annen sentral forskjell. Mens familievernet er et lavter-

<sup>45</sup> Organisasjonen SOS-barnebyer mener familievernet bør overta deler av det kommunale barnevernets oppgaver, jf. innspill til utvalget 23. november 2018. Se digitalt vedlegg til utredningen på regjeringen.no.

skeltilbud basert på frivillighet, er barnevernet en tjeneste som har myndighet til å etablere tiltak uten samtykke fra foreldre. Familievernet er dermed en ren hjelpetjeneste, mens barnevernet er en tjeneste som kan iverksette både hjelpetiltak og tvangstiltak ved at de har myndighet til å frata foreldre omsorgen for sine barn, og myndighet til å pålegge hjelpetiltak. Selv om omsorgstiltak (plassering av barn utenfor hjemmet) representerer en liten del av barnevernets oppgaver (rundt 20 prosent), er det nettopp denne myndigheten mange forbinder med barnevernets rolle og oppgave. Hjelpetiltakene (rundt 80 prosent), som i stor grad er forebyggende tiltak, er mindre kjent. Satsing på forebygging er noe de to tjenestene har felles, noe som også gjenspeiles i metoder og arbeidsredskaper de begge benytter i arbeidet, jf. 17.3.2. Men mens familievernet har familierelasjoner og parterapi (og annen klinisk virksomhet) som sin hovedoppgave, er omsorgssituasjonen for barnet hovedprioritet i barnevernet.

En tredje forskjell mellom tjenestene handler om forvaltning og styring. Familievernet er en statlig tjeneste, mens den delen av barnevernets tjenester som ligger nærmest familievernet, er kommunalt. Rent organisatorisk er det dette derfor to separate systemer. Lokalt er det eksempler på samlokalisering (Familiesentre, Familiens Hus), men per i dag er det ikke eksempler på sammenslåing av de to tjenestene. En del kommuner har etablert en felles Barne- og familietjeneste (for eksempel Trondheim, Lillehammer og Stjørdal), men disse tjenestene inkluderer ikke det statlige familievernet.

Samlokalisering og samarbeid på tvers av tjenestene kan forstås som et ønske om å utvikle et mer helhetlig tilbud. Det er en måte å møte familier som kanskje ikke selv ville ha oppsøkt tjenestene – enten fordi de ikke kjenner dem eller fordi de av ulike grunner er skeptiske eller ikke mener de har behov. Det kan også tolkes som et ønske om å skape sterkere fagmiljøer. I mindre kommuner er dette siste en utfordring fordi tjenestene hver for seg er relativt små. I kommuner der familievernet har kontor, er det mange eksempler på at tjenestene har lokaler i samme bygg og at dette også bidrar til utvikling av felles møteplasser. Det er med andre ord ingen forutsetning for samarbeid at tjenestene er slått sammen.

Spørsmålet om en tettere kobling mellom familievern og barnevern har, så vidt vi kan vurdere, liten støtte internt i familievernet. Det er heller ikke reist som et klart ønske fra ansatte i barnevernet. Tendensen har heller vært samlokalisering og samarbeid om oppgaver som er overlap-

pende. Innenfor det forebyggende feltet ser vi klart oppgaver som vil være egnet for et tettere samarbeid, men vi ser også klart at de to tjenestene kjerneoppgaver er ulike. Utvalgets anbefaling er derfor å stimulere til utvikling av det faglige samarbeidet mellom de to tjenestene, men ikke foreta organisatoriske endringer i form av en sammenslåing.

Den kommunale barnevernstjenesten og familievernet er to tjenester som bør ha god kunnskap om hverandres tilbud og kompetanse. Det er viktig at de ansatte i disse to tjenestene har gjensidig tillit og forståelse, slik at samhandling finner sted ved behov, både på system-, tjeneste- og brukernivå.

Utvalget mener det er avgjørende for familievernets virksomhet at det skjer en tydelig funksjons- og ansvarsdeling der familievernertjenesten henviser til andre instanser arbeid med svært alvorlig former for vold, og alt arbeid som krever spesialisert voldsbehandlingskompetanse. Relativt alvorlige og kompliserte voldssaker, herunder arbeidet med både overgripere og voldsutsatte og familier som lever med vold, bør håndteres av *ATV og andre med spesialisert voldsoppgaver og voldskompetanse*. ATV har et nasjonalt mandat til å arbeide med voldsutøvere som utfører alvorlige former for vold, og noen steder også med barn, partnere og familier som lever med vold. Utvalget mener arbeidet med utvidelse av ATVs tilbud bør fortsette, slik at det finnes ATV-kontorer som alle familievernkontorer kan henviser de mest alvorlige voldssakene til. Også andre ikke-offentlige aktører som tilbyr hjelpetilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner, kan være viktige samarbeidspartnere for familievernet, noen av disse aktørene er viktige å vite om for å kunne veilede personer som har behov for tjenestene videre, og andre aktører kan tilby noe overlappende tilbud.

Det er etter utvalgets syn viktig at familievernkontorene samhandler med *dommere og tingrettene* i enkelte saker. Med god kommunikasjon og gjensidig tillit mellom disse to instansene vil flere barn og familier få riktig bistand og tiltak. Tiltak som ble pekt på i den omtalte arbeidsgruppen for samarbeid mellom domstolene og familievernet, er blant annet utvikling av felles tjenestestrategi og tydelige rolledefinisjoner. Gruppen pekte også på tiltak som regionale samlinger med meklere, dommere, advokater og sakkyndige to ganger årlig, samt videre digitale informasjons- og møtepunkt som Bufdir og domstolene eier sammen. Andre tiltak pekt på i dette arbeidet er kommunikasjonsmateriale til domstolene om familievernets tilbud og metodikk, maler for kommunikasjon

mellom de to tjenestene, samt forslag om nye meklingsattester fra familievernet der mer informasjon om familiesituasjonen og om prosessen så langt dokumenteres. Utvalget er enig i noen av forslagene, men også uenig i andre forslag. Etter utvalgets syn er en av nøklene til å lykkes med å få ned antallet foreldretvister for domstolene, å sørge for at domstolen har tilstrekkelig kunnskap om og tillit til de tjenester familievernet kan tilby. Utvalget mener derfor det er avgjørende at det legges til rette for en kunnskapsheving hos domstolene. Utvalget vil også peke på at mange familievernkontorer har avholdt felles fagdager mellom familievernkontoret og tingretten, noe som etter utvalgets syn er noe som det bør legges til rette for flere steder i landet.

Utvalget mener også det er viktig at ansatte i de *kommunale helsetjenestene* har kunnskap om familievernet og tillit til familieverntjenesten, slik at de kan henvise til familievernet ved behov, og også søke råd hos familievernet når de har familierelaterte spørsmål.

*Psykisk helsevern* og familievernet kan være komplementære tjenester som utfyller hverandre, og det kan være positivt med kunnskap om hverandres kompetanse og tjenestetilbud blant de ansatte i de to tjenestene, slik at de kan henvise til hverandre ved behov.

*Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og tjenester for barn med funksjonsnedsettelse* er instanser som det kan være aktuelt for familieverntjenesten å samarbeide med i det selektivt forebyggende arbeidet, enten ved at familieverntjenesten tar kontakt med PPT for råd og veiledning i møte med barn med særlige behov, eller ved at PPT henviser til familieverntjenesten når de ser at barn og unge med sosiale og emosjonelle vansker har relasjonelle utfordringer og kan ha nytte av familievernets tjenester.

Relasjonelle utfordringer i en familie kan ofte henge sammen med sosiale utfordringer. I noen kommuner kan det være aktuelt for familieverntjenesten å samarbeide om selektivt forebyggende tiltak med eksempelvis *NAV eller tjenester for flyktninger og asylsøkere*. Familievernet kan veilede om sosiale tjenester i kommunene. Sosialtjenesten og NAV bør kjenne til familieverntjenesten slik at de kan tipse om at det finnes gratis råd, støtte og veiledning for foreldre, barn og familier der.

Utvalget mener det er positivt at familievernet, *politi og barnehus* kan samhandle på system-, tjeneste- og brukernivå ved behov. Her, som med de andre tjenestene, er en forutsetning for samhandling at tjenestene har kunnskap om hverandre. Samarbeidet mellom Enerhaugen familievernkon-

tor og PST om forebygging av radikaliserings,<sup>46</sup> er ett eksempel på et godt prosjekt som bygger gjensidig kunnskap og tillit mellom familievernet og politiet.

Utvalget vil påpeke at det er viktig at *krisesentrene* og familievernet kjenner godt til hverandre, slik at samhandling kan foregå ved behov, først og fremst på brukernivå, når familievernet avdekker behov for krisesenterets tjenester i møte med brukere.

Utvalget mener det er positivt at ansatte i *Forsvaret og Kriminalomsorgen* vet om familievernet og at disse tjenestene kan bidra til at også deres målgrupper kan få tilgang til familievernets tjenester. Disse brukerne er i målgruppen for familievernet med sine relasjonelle problemer, og det er bra at det skjer samhandling som gjør familieverntjenesten tilgjengelig også for disse brukerne.

Videre vil det kunne være hensiktsmessig om familievernet styrker sin samhandling med de *regionale kunnskaps- og kompetansesentrene*. Kompetansesentrene og familievernet har begge en kompetanserolle overfor kommunene med utdanning, fagutvikling og informasjonsvirksomhet på tilgrensende fagområder. Kontakt mellom disse to aktørene kan derfor være formålstjenlig.

Noen av de *ikke-offentlige aktørene* som driver med samlivstiltak og foreldreveiledning og annet familiearbeid, kan utfylle og supplere familieverntjenestens tilbud, andre kan være aktuelle samarbeidspartnere.

### 17.6.3 Tiltak for økt samhandling

Det er mange forhold som hindrer godt samarbeid mellom familievernet og andre tjenester i dag. Vi har allerede pekt på den manglende vertikale samordningen, og at samarbeid er spesielt vanskelig å fungere når ingen av tjenestene har et overordnet samordningsansvar eller andre instanser kan styre tjenestene direkte. I forslag til ny barnevernslov sendt på høring 4. april 2019 pålegges kommunene å koordinere det forebyggende arbeidet bedre. De må se tilbudet til barn og unge i sammenheng, og ha en plan for hvordan tjenestene skal samarbeide.<sup>47</sup> Utvalget mener bedre kommunal koordinering av arbeidet overfor barn og unge og familier er nødvendig, og mener det er klokt og riktig at en slik plikt innføres. Utvalget vil

<sup>46</sup> Se kapittel 11.3.5 Radikaliserings.

<sup>47</sup> BLD 2019 Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a124c63b81b487e9d79ae44b73a2b70/horingsnotat-ny-barnevernslov-april-2019-.pdf>

imidlertid ikke anbefale at noen andre aktører får styringsrett over familieverntjenesten. Dermed vil det være en nødvendig forutsetning for velfungerende samhandling i tiden som kommer at det arbeides for å etablere gjensidig forståelse, tillit og vilje til gjensidig tilpasning mellom familievernet og andre tjenester. Dette forutsetter kunnskap om andres tjenestetilbud og kompetanse, og det forutsetter jevnlig samhandling og kontakt. Ett konkret tiltak for å sikre kunnskap om familievernet i andre tjenester, er at det undervises og orienteres om familievern og familieterapi i relevante utdanningsløp.

Samtlige kommuner med lang reisevei til nærmeste familievernkontor understreker ifølge Bufdirs forebyggingsrapport<sup>48</sup> at fysisk avstand gjør samarbeid vanskelig. Særlig er dette gjeldende i Nord-Norge og andre deler av distrikts-Norge med store reiseavstander og en spredt befolkning. Kommunene med lang reisevei til nærmeste familievernkontor bruker familievernets tilbud langt mindre enn kommuner som har familievernkontor i egen kommune. Det finnes imidlertid også eksempler på kommuner som i liten grad samarbeider med familievernet til tross for kort reisetid. Familieverntjenesten er organisert i forholdsvis få enheter sett i forhold til antall kommuner. Hvert kontor har mange kommuner/bydeler å forholde seg til. Dersom hvert kontor hadde en eller få kommuner/bydeler å ha en samarbeidsrelasjon med, kunne det gitt bedre forutsetninger for samarbeid med andre relevante velferdstjenester på kommunalt nivå. Utvalget anbefaler at det opprettes noen nye familievernkontorer, og dette vil være ett tiltak som gir bedre forutsetninger for samhandling med kommunale tjenester i de områdene der nye kontorer opprettes.

Kommunene har et helhetlig ansvar for tilbud til familier, barn og unge i sitt område. Kommunene som sådan, og mange av de kommunale tjenestene, er viktige samarbeidspartnere for familieverntjenesten. Kommunenes varierende størrelse og de store variasjonene i hvor mange kommuner eller bydeler hvert enkelt familievernkontor forholder seg til, gjør at formene for familievernkontorenes samarbeid med kommunene nødvendigvis må variere.<sup>49</sup>

I kommuner som har etablert kommunale familietiltak eller samlokaliserte tjenester i Familiens hus og lignende lavterskeltilbud, kan disse være gode samhandlingspartnerne for familieverntjenesten, og samlokalisering mellom kommunale familie- og barnetjenester og familievern-

tjenesten, kan være ett mulig tiltak for økt samhandling mellom tjenestene. Med samlokalisering kan det bli lettere å gjennomføre samhandling på bruker-, tjeneste- og systemnivå, og tilgjengeligheten til tjenestene øker for brukerne. Samlokalisering er ikke ett enkelttiltak som alene kan sikre godt samarbeid, men det kan være ett av flere tiltak som legger til rette for mer samhandling mellom tjenestene.<sup>50</sup>

Det er ofte et kapasitetsspørsmål når samarbeid med andre aktører ikke prioriteres. Dette arbeidet er vanskelig å prioritere når tid og ressurser er knappe. Både familievernet og flertallet av kommunene framhever at mangel på kapasitet hos familievernet forhindrer samhandling om forebyggende oppgaver.<sup>51</sup> Kommunene opplever at familievernet i liten grad har mulighet til å prioritere utadrettet arbeid og tilstedeværelse i kommunene grunnet manglende kapasitet og ressurser, noe som bekreftes av mange familievernkontorer. Det er tid- og ressurskrevende å etablere og vedlikeholde samhandlingsrelasjoner. Mangel på ressurser og kapasitet er en faktor som begrenser samhandlingen mellom familievernet og andre tjenester i dag. Økte ressurser og økt kapasitet kan være ett virkemiddel for å oppnå mer samarbeid med andre tjenester.

Det er en lederoppgave å legge til rette for samarbeid med andre aktører, og det er en lederoppgave å oppsøke, etablere og vedlikeholde kontakt med andre, og å være kontaktperson inn til kontoret når andre aktører ønsker samarbeid. På kontorer der stedlig ledelse mangler, kan det være en utfordring at en leder ikke er daglig til stede og legger til rette for samarbeid med andre aktører. En leder som har ansvar for mange kontorer og et større geografisk område har også dårligere forutsetninger for å være en drivkraft for samarbeid i lokalmiljøet og i den enkelte kommune. På den annen side, kan det også være at en leder på et større kontor opplever at det er mer tid og kapasitet til å arbeide med samarbeidsrutiner og initiativ til samhandling med andre tjenester når lederen ikke har kliniske arbeidsoppgaver. Uavhengig av om en leder et stort eller lite kontor,

<sup>49</sup> Evalueringen av prøveprosjektet «Tiltak 26» viste at ulik myndighetsstruktur ikke var til hinder for godt systematisk samarbeid lokalt mellom helsestasjoner og familievernkontorer, men at det forutsetter at de overordnede myndigheter legger til rette for og støtter opp under det systematiske samarbeidet. Det understrekes også i evalueringen at det kommunale selvstyret og variasjoner i kommunestørrelse og geografi krever ulike lokale samarbeidskonstellasjoner. Brodtkorb et al., 2018.

<sup>50</sup> Bulling & Berg, 2018, s. 726–734.

<sup>51</sup> Bufdir, 2017c.

<sup>48</sup> Bufdir, 2017c.



#### Boks 17.4 Samarbeid med andre tjenester – helsestasjonene

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet samarbeidet i perioden 2015–2017 med Helsedirektoratet om å gjennomføre et treårig prøveprosjekt med systematisk samarbeid mellom familieverntjenesten og helsestasjonene. Oppdraget er formulert i tiltak 26 i «En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)». VID vitenskapelige høgskole har evaluert prøveprosjektet. Fem kommuner (Rana, Namsos, Gloppen, Skien og Skedsmo) og fem familievernkontorer inngikk i perioden 2015–2017 forpliktende samarbeid om tilbud om parsamtaler med familievernterapeuter på helsestasjoner, samarbeid om kurs- og gruppetilbud og felles fagdager for ansatte. Alle tiltakene ble vurdert som gode og effektfulle måter å samarbeide om forebyggende innsats på, og både foreldre, ledere og ansatte i tjenestene opplevde at tiltakene ga en viktig og relevant styrking av tjenestetilbudet til sped- og småbarnsforeldre i kommunene.

Fire av stedene fikk foreldre *tilbud om parsamtaler med familierapeuter fra familievernkontorer på helsestasjonene*. Mer enn 150 samtaler ble gjennomført i prøveprosjektet. Utfordringer i parkommunikasjonen var tema i det de aller fleste samtalene. For foreldrene var det positivt at samtalene ble tilbudt av jordmor/helsesykepleier og at samtalene ble avholdt på helsestasjonen. For helsestasjonenes del ble tilbudet styrket. Familievernet opplevde helsestasjonen som et sted der nye grupper kunne nås, men også at det var ressurskrevende med slik tilstedeværelse på helsestasjoner.

Foreldrene vurderte også *kurs- og gruppevirksomheten* i prosjektet som nyttig. Flere opplevde det som positivt å høre at flere enn dem hadde utfordringer. Det ble arrangert fødselsforberedende kurs, grupper som inngikk i helsestasjonenes foreldreoppfølging (for eksempel ammegrupper, barselsgrupper, pappagrupper) og foreldrerolleorienterte grupper og kurs. Ledere og ansatte i begge tjenester opplevde det som styrkende for tjenestene med slikt samar-

beid. De lærte mye om hverandres kunnskapsfelt, metodikk og oppgaver. Evalueringen viste at slike grupper og kurs krever mye informasjonsarbeid i forkant og at det må arbeides spesielt med å invitere og inkludere fedre.

Ved flere av prøveprosjektstedene ble *felles fagdager* arrangert. Ansatte på helsestasjonene opplevde at fagdage ga økt kunnskap om familievernet og familierapi, det ga dem innblikk i et mer systemisk perspektiv på familier og barn. De mente det å bli bedre kjent med familievernet gjorde det lettere å ta kontakt. Familierapeutene erfarte at fagdage ga dem ny innsikt i helsestasjonenes brede arbeidsområde og økt oppmerksomhet på barna i familien. Dagene ga faglig påfyll, og de ansatte ble kjent.

Ansatte fra begge tjenester vektla det uformelle samværet som en viktig del av prøveprosjektet. Uformell kontakt bidro til å senke terskelen for kontakt og henvisninger, heve kvaliteten på tjenestene og var et «lim» i utviklingen av systematisk samarbeid. De ansatte både fra helsestasjonene og familievernet beskrev at de økte sin kompetanse gjennom prosjektet. Gjennom tiltakene nådde familievernet ut med sin kompetanse og sitt tilbud til nye grupper og foreldre de ellers ikke ville fått kontakt med. Helsestasjonene opplevde å få økt kompetanse og et mer systemisk perspektiv. Tjenestene ble mer kjent og tilgjengelige for hverandre. I evalueringen understrekes det at samarbeidsformer må tilpasses variasjoner i kommunestørrelse og geografiske avstander, men at en generell anbefaling er at helsestasjoner og familievernkontorer bør inngå systematisk samarbeid om forebyggende arbeid overfor sped- og småbarnsforeldre. Konklusjonen på evalueringen var at det er et stort forebyggende potensial i samarbeid mellom tjenestene. Mange av lærdommene fra prøveprosjektet bør gjøres gjeldende for det forebyggende arbeidet som i dag drives av helsestasjoner og familievernkontorer.

Kilde: Brodtkorb, Businaro, Farstad, Glavin, Herland og Voldner, 2018.

er lederen avhengig av at det er mulig innenfor de bevilgningene som gis, å sette av ressurser og kapasitet til utadrettet arbeid og samhandling med andre tjenester.

Familievernet må ha kapasitet til, og prioritere, å arbeide utadrettet og delta på tverrfaglige møtearenaer slik at tjenestene kan se konkrete muligheter for samarbeid, og få kunnskap om hverandres tilbud og kompetanse. Det er helt avgjørende for den enkelte familie og for hvert enkelt barn at alle ansatte i alle virksomheter rettet mot dem, har kunnskap om det helhetlige tjenestetilbudet. Mer praktisk samhandling må foregå for å oppnå mer tillit, kunnskap, respekt og dermed bedre betingelser for godt samarbeid.<sup>52</sup>

Utvalget anbefaler at erfaringene fra prøveprosjektet med systematisk samarbeid mellom familieverntjenesten og helsestasjonene som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helse- og omsorgsdepartementet samarbeidet om å gjennomføre i perioden 2015–2017 (se boks 17.4) raskt nyttiggjøres. Erfaringene kan med fordel tas i bruk som grunnlag for utvikling av mer samarbeid mellom tjenestene.

Også det lovmessige rammeverket påvirker hvordan familieverntjenesten samarbeider med andre aktører. I familievernkontorloven står det at «Familievernkontorene bør også drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema. Dette kan bestå av veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum.» Denne *bør*-formuleringen kan gjøre at oppgaven utadrettet virksomhet i mindre grad blir prioritert enn andre oppgaver. Utvalget vil peke på at det kan være at en lovfestet plikt til utadrettet arbeid og til samhandling med relevante instanser kan medføre økt samarbeid, når det er formålstjenlig. Endringer i lovteksten kan bidra til økt bruk av tid og ressurser til utadrettet arbeid og til samhandling med andre tjenester. Endringer i loven vil innebære en plikt og forventning til tjenesten om å prioritere utadrettet arbeid og samhandling og samarbeid med andre tjenester i større grad enn i dag, når det anses hensiktsmessig.

Lovendringer er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å sikre økt prioritering av samhandling mellom familieverntjenesten og andre aktører. Lovendringer må komme samtidig med andre virkemidler, og det kan være nødvendig med endringer

<sup>52</sup> Evalueringen av prøveprosjektet «Tiltak 26» tydeliggjorde at det har stor betydning for det systematiske samarbeidet at de ansatte i tjenestene kjenner til hverandre og de ulike tjenestene som tilbys. Det anbefales i evalueringen felles fagdager, seminarer, prosjekter, møter og nettbaserte møteplasser. Brodtkorb et al., 2018.

i andre lover for å harmonisere de ulike tjenestenes ansvar og gjensidige forpliktelser.<sup>53</sup>

Utvalget vil peke på at familieverntjenesten kan bidra på en god måte i det helhetlige tjenestetilbudet til familier, barn og unge. Tilbudet vil bli enda bedre enn i dag dersom samhandlingen mellom tjenestene blir bedre. Da er det avgjørende at det finnes en gjensidig forståelse mellom aktørene. Det må bygges tillit gjennom praktisk samhandling mellom aktørene. Dette forutsetter vilje til gjensidig tilpasning, og kunnskap om andres tjenestetilbud og kompetanse.<sup>54</sup> God samhandling mellom familievernet og andre relevante tjenester kan gi enda bedre samlet tjenestetilbud til familier, barn og unge.

En forutsetning for økt samhandling er at familievernkontorene har kapasitet til samarbeid. Det vil variere hvem som er de mest relevante og lettest å oppnå samarbeid med, og det vil variere hva familievernet kan bidra med ut ifra lokal kompetanse. Uansett hvilke aktører familievernkontorene velger å samarbeid med, er det avgjørende at det er rom og kapasitet for også denne delen av virksomheten.

#### 17.6.4 Oppsummering av utvalgets forslag

*Utvalget har følgende forslag:*

- Undervisning og orientering om familievern og familierapi i relevante utdanningsløp slik at kunnskapen om familievernets tjenester øker i andre tjenester.
- Oppretting av noen nye familievernkontorer, noe som blant annet vil gi bedre forutsetninger for samhandling med kommunale tjenester i de områdene der nye kontorer opprettes.

<sup>53</sup> Samhandlingsreformen ser blant annet på effekten av bruk av lovgivning for å understøtte samhandling mellom ulike aktører på kommunalt og regionalt nivå. Det uttrykkes at: «Hvis man skal bruke lovgivning som styringsvirkemiddel på en effektiv måte, er det behov for kunnskap om hvilke betingelser som må være oppfylt for at de ønskede virkninger skal oppnås. Erfaringer med de reglene som pålegger samhandling viser at lovpålegg i seg selv ikke har vært et tilstrekkelig tiltak for å få til bedre samhandling innenfor helse- og omsorgsområdet. Dette tilsier at normative virkemidler mest sannsynlig må suppleres med andre systemtiltak, som organisering av effektive samhandlingsarenaer og finansieringstiltak, som gjør samhandling til økonomisk rasjonell adferd.» Helse- og omsorgsdepartementet (2009).

<sup>54</sup> Deltakerne i prøveprosjektet «Tiltak 26» framhevet betydningen av relasjoner og kjennskap mellom tjenestene. Evalueringen viste at samarbeid krevde trygghet og tillit. Utvikling av kjennskap til samarbeidspartnere tok tid, men bidro til å styrke samarbeidsgrunnlaget. Det viste seg at uformell kontakt var viktig for å bli kjent og utvikle tillit. Brodtkorb et al., 2018.

- Samlokalisering mellom kommunale familie- og barnetjenester og familieverntjenesten, kan være ett mulig tiltak for økt samhandling mellom tjenestene.
- Økte ressurser og økt kapasitet i familieverntjenesten, slik at det er mulig innenfor de bevilgningene som gis, å sette av ressurser og kapasitet til utadrettet arbeid og samhandling med andre tjenester.
- Stedlig ledelse på flere kontorer, for å styrke samarbeid i lokalmiljøet og i den enkelte kommune.
- Mer praktisk samhandling må foregå for å oppnå mer tillit, kunnskap, respekt og dermed bedre betingelser for godt samarbeid. Implementering av konkrete tiltak for systematisk samarbeid mellom familieverntjenesten og helsestasjonene:
  - Tilbud om parsamtaler på helsestasjoner.
  - Felles kurs- og gruppevirksomhet.
  - Felles fagdager for ansatte.
- Lovfestet plikt for familieverntjenesten til utadrettet arbeid og til samhandling med relevante instanser, når det anses hensiktsmessig.

## Kapittel 18

# Barn og unge i familievernet

### 18.1 Innledning og bakgrunn

I mandatet blir utvalget bedt om å komme med anbefalinger om hvordan barns rett til å bli hørt og å si sin mening kan ivaretas:

Familieverntjenesten har et ansvar for å sikre at barns rett til å bli hørt og å si sin mening blir ivarettatt i saker som omhandler samlivsbrudd, konflikter og mekling. Dette innebærer å snakke med foreldrene om barnets rett til medvirkning og i mange tilfeller å snakke med barnet selv. Stortinget har de siste årene ved gjentatte anledninger kommet med merknader om barn i mekling, og at barn skal få tilbud om samtale i forbindelse med mekling. Antallet barn som høres i meklingssaker har økt de siste årene, men er fremdeles lavt. I 2016 snakket familievernet med nær 10 prosent av alle barn i meklingssakene. Det er store variasjoner mellom kontorer og mellom regioner i andel barn som blir hørt under mekling. Bufdir har utarbeidet en opptrappingsplan hvor målet er en økning i andel barn som blir hørt og få en jevnere fordeling på landbasis.

Som det går fram av mandatet, har Stortinget gjentatte ganger kommet med merknader om barns deltakelse i mekling.<sup>1</sup> Under behandlingen av statsbudsjettet for 2019 understreket Stortinget igjen betydningen av å inkludere barn i familievernets arbeid:

Komiteen er opptatt av barns rett til å bli hørt i saker som gjelder dem, jf. Barnekonvensjonens artikkel 12. Ved et samlivsbrudd er det mange beslutninger som tas av de voksne som direkte eller indirekte påvirker barnas liv.<sup>2</sup>

I tillegg til spørsmålene om hvordan barns rett til å bli hørt og å si sin mening i saker som omhandler samlivsbrudd, konflikter og mekling, ønsker utvalget å se nærmere på hvordan familieverntjenesten kan legge til rette for at barn og unge i

enda større grad enn i dag bruker familievernets tjenester, også i saker som ikke har sammenheng med meklingsprosesser.

### 18.2 Utviklingen i synet på barn

Synet på barn er varierende, det er blant annet avhengig av sted, tid, sosiokulturelle forhold, levekår, likestilling mellom kjønnene og syn på foreldreskapet. Barns posisjon i familie og samfunn har endret seg radikalt gjennom historien.

En historisk endring i synet på barn kommer til uttrykk i lovverket som regulerer forholdet mellom foreldre og barn i Norge. I den første barneloven av 1915 ble foreldrenes rettigheter overfor egne barn framhevet. Barn var viktig arbeidskraft og barns plikter overfor foreldrene sto sen-

<sup>1</sup> I 2014 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak: «Stortinget ber regjeringen vurdere å fremme forslag for Stortinget om at alle barn skal tilbys en egen samtaletime hos familievernet når foreldrene er inne til mekling etter samlivsbrudd.»

I Meld. St. 24 (2015–2016) redegjorde regjeringen for oppfølgingen av anmodningsvedtaket. Her står det blant annet at regjeringen vil arbeide for å styrke tilbudet om samtaler til barn i forbindelse med mekling, slik at antallet barn som får tilbudet øker. Allerede i dag får barn tilbud i en viss utstrekning, men både omfanget og metoden varierer mellom de ulike familievernkontorene. Videre opplyste regjeringen at Bufdir utvikler faglige retningslinjer til familieverntjenesten om samtaler med barn, både i mekling og i andre familiesaker, og skal lage en opptrappingsplan for å øke antallet samtaler med barn i mekling. Da Stortinget behandlet familiemeldingen i 2016, skrev flertallet i familie- og kulturkomiteen at de forventet at stortingsvedtaket om en egen samtaletime for barn, i tillegg til en økning av midler som var øremerket til dette formålet, raskt skulle resultere i at alle barn som var inne til mekling etter samlivsbrudd, skulle få tilbud om en egen samtaletime.

I budsjettet for 2016 ble det gitt en tilleggsbevilgning på 5 mill. kroner til familievernet, slik at flere barn skulle få tilbud om barnesamtale ved samlivsbrudd. Tilleggsbevilgningen til dette formålet ble videreført i 2017. Stortinget økte i 2017 bevilgningen til familievernet med til sammen 34 mill. kroner, jf. Innst. 14 S (2016–2017). Stortinget understreket i denne sammenheng at det skal legges til rette for at flere barn skal få tilbud om egen samtale i forbindelse med samlivsbrudd i familien.

<sup>2</sup> Innst. 14 S (2018–2019).

tralt. Etter andre verdenskrig ble bevisstheten rundt barns sårbarhet og behov for beskyttelse skjerpet. Både nasjonalt og internasjonalt startet arbeidet med lover og konvensjoner som skulle sikre barn. I barneloven av 1956 kom barnas interesser i sentrum, og «barnets beste» skulle være det overordnede prinsipp. I barneloven av 1981 ble begrepet «foreldremyndighet» endret til «foreldreansvar». Forholdet mellom barn og foreldre har endret seg fra et gjensidig avhengig familiekollektiv der barn ble oppfattet som foreldrenes eiendom og ressurs, til et løsere fellesskap bestående av mer likestilte individer med egne livsprosjekter, behov og rettigheter.<sup>3</sup>

Den engelske barndomssosiologien er en viktig teoretisk premissleverandør for å argumentere for barns deltakelse. Stikkord for barndomssosiologien er å utforske barn som sosiale deltakere, som aktører i sine konkrete verdener, og at barndommen har en egenverdi, ikke bare som forberedelse til framtiden,<sup>4</sup> en posisjon de fleste barneforskere i dag vil slutte seg til.

Denne forståelsen av barn som aktør representerer et alternativ både til tradisjonell sosiologisk tenkning om hvordan barn innlemmes i kultur og samfunn gjennom sosialisering, og til utviklingspsykologiens passive beskrivelse av barns utvikling.<sup>5</sup>

Tradisjonelt har utviklingspsykologien tegnet et bilde av det sårbare barnet som et passivt objekt for sin egen utvikling, avhengig av en voksen for å utvikle seg til et kompetent individ. Nyere utviklingspsykologisk forskning, sammen med endringer i samfunnet, har bidratt til et nytt syn på barnet som fortsatt avhengig, men selvstendig, aktivt og kompetent.<sup>6</sup> Syn på barn i Norge i dag beveger seg mellom barnet som aktør med bærer av individuelle rettigheter og barnet som sårbart og risikoutsatt.

I vestlige samfunn forstås barn i dag som meningsbærende og meningsberettigede aktører med rett til å uttale seg i saker barn er berørt av. Like fullt preges samtidens forståelse av barn i vanskelige livssituasjoner ofte av et syn på barnet som sårbart, et menneske som må særlig beskyttes og vernes.<sup>7</sup> Barn kan være særlig sårbare og utsatte, med behov for beskyttelse og ivaretagelse, men barn er også sosialt aktive mennesker

<sup>3</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018b.

<sup>4</sup> James, Jenks & Prout, 1998.

<sup>5</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018b.

<sup>6</sup> Ask & Kjeldsen, 2015.

<sup>7</sup> Strandbu, Thørnblad & Handegård, 2016.

### Boks 18.1 Ulike syn på barn gjennom tidene

Aristoteles (384–322 f. kr.):

Av samme grunn er heller ikke et lite barn lykkelig, for på grunn av sin alder er det ennå ikke handledyktig i slike ting. De barn man kaller lykkelige, prises lykkelige på grunn av den forventning man har til dem.

Den nikomakiske etikk

Sigrid Undset (1882–1949):

Å fortjene sine barns respekt er i virkeligheten foreldres største plikt.

Fra essaysamlingen Et kvinnesynspunkt (1919).

Simone de Beauvoir (1908–1986):

Jeg lofte meg selv, at når jeg ble stor, skulle jeg ikke glemme at som femåring er man et fullstendig individ.

En veloppdragen ung pikes erindringer (1958).

som påvirker både egen utvikling og omgivelsene.<sup>8</sup>

## 18.3 Rettslig grunnlag for å sikre barns medvirkning

### 18.3.1 Innledning

Vi har hatt en samfunnsutvikling der barn i stadig større grad regnes som selvstendige individ og i økende grad får rett til medvirkning og medbestemmelsesrett i saker som gjelder dem. Samtidig har vi også hatt en rettslig utvikling på dette området.<sup>9</sup>

Barn har nå en lovfestet og ubestridt rett til å bli hørt i saker som angår dem. Barns mening skal bli vektlagt i tråd med barnets alder og modenhet, og barns mening har en unik betydning uavhengig av andres meninger og oppfatninger på barnets vegne.

### 18.3.2 Grunnloven

I 2014 ble barns rett til å bli hørt og få vektlagt sine synspunkter i saker som omhandler dem,

<sup>8</sup> Strandbu et al., 2016.

<sup>9</sup> Prop. 75 L (2016–2017) *Endringer i pasient- og brukarrettslova, helsepersonellova m.m. (styrking av rettsstillinga til barn ved yting av helse- og omsorgstenester m.m.)*.

### Boks 18.2 Grunnloven § 104

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

nedfelt i Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) § 104.

Menneskerettighetsutvalget<sup>10</sup> som utredet forslag til endringer i Grunnloven i forkant av 200-årsjubileet, fremmet forslaget om innlemming av en særlig bestemmelse om barn i Grunnloven. Utvalget begrunnet dette blant annet med at en slik særbestemmelse var nødvendig fordi de generelle menneskerettighetsbestemmelsene ikke fullt ut ivaretar barns særlige behov for beskyttelse, deres behov for gode utviklingsmuligheter og deres medbestemmelse over eget liv. Menneskerettighetsutvalget mente at en egen bestemmelse i Grunnloven ville kunne være et viktig tilskudd og supplement til de øvrige rettighetsbestemmelsene.

### 18.3.3 FNs barnekonvensjon

FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen) ble inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven i 2003.<sup>11</sup> FNs barnekomité har identifisert fire hovedprinsipper i konvensjonen. Barns rett til med-

virkning og til å uttale seg, jf. barnekonvensjonens artikkel 12, er ett av dem.

Artikkel 12 nr. 1 stiller opp en generell forpliktelse for medlemsstatene til å involvere barn i avgjørelsesprosesser som gjelder barnet. Forpliktelsen er todelt. For det første skal barnet bli gitt sjansen til å uttrykke sitt syn, noe som også inkluderer retten til å la være å uttale seg. For det andre skal det legges «behørig» vekt på barnets syn i samsvar med alderen og modenheten til barnet. Formuleringen «skal garantere» er en spesiell kraftfull juridisk term som ikke etterlater noe rom for skjønn fra partenes side.<sup>12</sup>

Artikkel 12 nr. 2 er rettet spesielt mot rettslige og forvaltningsmessige prosesser som gjelder barnet, og pålegger medlemsstatene å la barnet få sjansen til å uttrykke synet sitt i slike saker.

Statene rapporterer jevnlig på oppfyllelsen av barnekonvensjonen. Etter forrige rapportering fra Norge ga FNs barnekomité sine avsluttende merknader i juli 2018.<sup>13</sup> Her anbefalte komiteen i punkt 14 at Norge:

- (d) sikrer at barn får informasjon om muligheten til å delta i mekling i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd.

Komiteen hadde to mer generelle anbefalinger som også er relevante for familieverntjenestens arbeid. Komiteen anbefalte at Norge:

### Boks 18.3 Barnekonvensjonen artikkel 12: Barnets rett til å gi uttrykk for sin mening

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

<sup>10</sup> Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentkap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*. De fleste av Menneskerettighetsutvalgets (Lønningutvalgets) forslag ble vedtatt av Stortinget 13. mai 2014 som et ledd i feiringen av Grunnlovens 200-årsjubileum.

<sup>11</sup> FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen), inkorporert i lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

<sup>12</sup> FNs barnekomité, 2009.

<sup>13</sup> FNs barnekomité, 2018.

**Boks 18.4 Barnelova § 31:  
Rett for barnet til å vere med på avgjerd**

Etter kvart som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkt på det saka dreiar seg om, skal foreldra høyre kva barnet har å seie før dei tek avgjerd om personlege forhold for barnet. Dei skal leggje vekt på det barnet meiner alt etter kor gammalt og modent barnet er. Det same gjeld for andre som barnet bur hos eller som har med barnet å gjere.

Eit barn som er fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt, skal få informasjon og høve til å seie meininga si før det blir teke avgjerd om personlege forhold for barnet, mellom anna om foreldreansvaret, kvar barnet skal bu fast og samvær. Meininga til barnet skal bli vektlagt etter alder og modning. Når barnet er fylt 12 år, skal det leggjast stor vekt på kva barnet meiner.

(b) sikrer at relevante fagfolk får regelmessig opplæring om realisering av en alderstilpasset, meningsfylt og myndiggjort deltagelse for barn i beslutninger som berører livene deres, og gjør foreldrene oppmerksomme på den positive virkningen det har å respektere barnets mening» og «(c) (...) og sikrer at barn får mulighet til å bli hørt hver for seg i alle saker som berører dem.

**18.3.4 Barneloven**

Samtidig som barnekonvensjonen ble inkorporert i norsk rett, ble aldersgrensen i barneloven for når barn skal ha rett til å uttale seg, senket fra tolv til syv år, se § 31 i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven). Formålet var å synliggjøre bestemmelsene i barnekonvensjonens artikkel 12 i norsk lovgivning og sikre respekten for barns synspunkt. I 2014 ble barnelovens § 31 om barns deltakelsesrett enda en gang endret for å styrke barneperspektivet i foreldretvister.

I veileder Q-15/2004 gir departementet veiledning om høring av barn, om gjennomføringen av samtalen og om foreldrenes rett til å bli gjort kjent med «barnets mening».<sup>14</sup>

Domstoladministrasjonen har (2018) utarbeidet en veileder «til refleksjon for dommere som skal samtale med barn i foreldretvistsaker.»<sup>15</sup>

Barneloven har bestemmelser om foreldreansvaret i § 30 se boks 18.5.

**18.3.5 Forvaltningsloven**

Barns rett til å bli hørt er understreket i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven) § 17, som omhandler saksforberedelse ved enkeltvedtak. Lovbestemmelsen pålegger alle forvaltningsorgan en plikt til å sikre at mindreårige parter har fått gitt uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkt om saken. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet. Barn over 15 år har dessuten rett til forhåndsvarsel og til å uttale seg etter forvaltningsloven § 16 første ledd, og til å få seg forelagt nye opplysninger etter forvaltningsloven § 17 siste ledd.

**Boks 18.5 Barnelova § 30:  
Innhaldet i foreldreansvaret**

Barnet har krav på omsut og omtanke frå dei som har foreldreansvaret. Dei har rett og plikt til å ta avgjerdar for barnet i personlege tilhøve innanfor dei grensene som §§ 31 til 33 set. Har foreldra sams foreldreansvar, skal dei ta avgjerdene saman. Foreldreansvaret skal utøvast ut frå barnet sine interesser og behov.

Dei som har foreldreansvaret, er skyldige til å gje barnet forsvarleg oppseding og forsynting. Dei skal syte for at barnet får utdanning etter evne og givnad.

Barnet må ikkje bli utsett for vald eller på anna vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa blir utsett for skade eller fare. Dette gjeld òg når valden brukast som ledd i oppsedinga av barnet. Bruk av vald og skremmande eller plagsam framferd eller annan omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode.

Om retten til å ta avgjerd for barnet i økonomiske tilhøve gjeld reglane i vergemålsloven.

<sup>14</sup> Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-saksbehandlingsregler-i-barnefordelin/id88086/>

<sup>15</sup> Hentet fra <https://www.domstol.no/no/domstoladministrasjonen/publikasjoner/veiledere/den-gode-barnesamtalen-i-foreldretvistar/>

### **Boks 18.6 Pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 første ledd**

Pasient eller bruker har rett til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester. Pasient eller bruker har blant annet rett til å medvirke ved valg mellom tilgjengelige og forsvarlige tjenesteformer og undersøkelses- og behandlingsmetoder. Medvirkningens form skal tilpasses den enkeltes evne til å gi og motta informasjon. Barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt, skal gis informasjon og høres. Det skal legges vekt på hva barnet mener, i samsvar med barnets alder og modenhet.

#### **18.3.6 Pasient- og brukerrettighetsloven**

I 2017 vedtok Stortinget endringer i lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven). Da kom det blant annet inn bestemmelser om barns rett til medvirkning. Paragraf 4-4 regulerer samtykke på vegne av barn. Hovedregelen etter pasient- og brukerrettighetsloven er at foreldre har rett til å samtykke til helsehjelp når barnet er under 16 år. Det er gjort unntak for pasienter mellom 12 og 16 år som kan samtykke etter § 4-3 første ledd bokstav c. Denne bestemmelsen fastsetter at personer mellom 12 og 16 år har samtykkekompetanse når det gjelder helsehjelp for forhold som den som har foreldreansvaret, ikke er informert om, eller det følger av tiltakets art.<sup>16</sup>

## **18.4 Barn i familieverntjenesten i dag**

### **18.4.1 Omfang og aktiviteter**

Som omtalt i mandatet har Stortinget de siste årene ved gjentatte anledninger kommet med merknader og vedtak om at barn skal få tilbud om samtale i forbindelse med meklingsprosessen. Stortinget har økt bevilgningene til familievernet og har i den forbindelse understreket at det skal legges til

<sup>16</sup> Lovens § 3-4 andre og tredje ledd fastsetter at «[dersom] pasienten eller brukeren [er] mellom 12 og 16 år, skal informasjon ikke gis til foreldrene eller andre som har foreldreansvaret når pasienten eller brukeren av grunner som bør respekteres, ikke ønsker dette.

Uavhengig av pasientens eller brukerens alder, skal informasjon ikke gis til foreldrene eller andre som har foreldreansvaret, dersom tungtveiende hensyn til pasienten eller brukeren taler mot det.»

### **Boks 18.7 Pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4**

Foreldrene eller andre som har foreldreansvaret har rett til å samtykke til helsehjelp for pasienter under 16 år. Dette gjelder likevel ikke for pasienter mellom 12 og 16 år som kan samtykke etter § 4-3 første ledd bokstav c.

Det er tilstrekkelig at én av foreldrene, eller andre som har foreldreansvaret, samtykker til helsehjelp som regnes som del av den daglige og ordinære omsorgen for barnet, jf. barneloven §§ 37 og 42 andre ledd. For en forelder gjelder dette uavhengig av om vedkommende har foreldreansvaret for barnet. Ved vaksinasjon etter barnevaksinasjonsprogrammet må likevel den som skal samtykke, ha foreldreansvaret for barnet.

Det er tilstrekkelig at én av foreldrene, eller andre som har foreldreansvaret, samtykker til helsehjelp som kvalifisert helsepersonell mener er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade. Før slik helsehjelp gis, skal begge foreldrene, eller andre som har foreldreansvaret, så langt som mulig få si sin mening. En beslutning om slik helsehjelp kan påklages til Fylkesmannen etter kapittel 7 i loven. Fylkesmannen kan vedta at helsehjelpen kan avsluttes inntil det er fattet vedtak på grunnlag av klage fra den andre forelder eller andre som har foreldreansvaret.

Har barneverntjenesten overtatt omsorgen for et barn under 16 år etter barnevernloven § 4-6 andre ledd, § 4-8 eller § 4-12, har barneverntjenesten rett til å samtykke til helsehjelp.

Når barnet er fylt 7 år, og når et yngre barn er i stand til å danne seg egne synspunkter på det samtykket dreier seg om, skal foreldrene, andre som har foreldreansvaret eller barneverntjenesten gi barnet informasjon og anledning til å si sin mening før de avgjør spørsmål om å samtykke til helsehjelp. Det skal legges vekt på hva barnet mener, i samsvar med barnets alder og modenhet. Er barnet fylt 12 år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener.

rette for at flere barn får tilbud om egen samtale i forbindelse med samlivsbrudd i familien.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har gjennomført ulike tiltak for å øke andelen barn som blir hørt. I tildelingsbrevet fra departementet



for 2016 fikk direktoratet i oppdrag å utvikle en overordnet tiltaksplan for å øke antall samtaler med barn i mekling. Bufdirs opptrappingsplan gir en vurdering av hvilke barn meklerne skal snakke med.<sup>17</sup> Planen angir også en rekke tiltak for å øke andelen barn i mekling. Til sist har planen en oversikt over tiltak i familievernnet for å styrke foreldrenes kompetanse i å snakke med barna sine.

Direktoratet har også opprettet et spisskompetansemiljø for samtaler med barn.<sup>18</sup> Spisskompetansemiljøet er lokalisert på Tromsø familievernkontor, men skal betjene alle kontorene, blant annet gjennom spredning av relevant forskning og erfaring fra arbeidet. Spisskompetansemiljøet skal bidra til å styrke kvaliteten på, og øke antallet, samtaler med barn i familievernnet. Spisskompetansemiljøet bygger sitt arbeid på Bufdirs opptrappingsplan for samtaler med barn i mekling.<sup>19</sup>

Videre er barns deltakelse i mekling tema i styringsdialogen og det er tatt inn som et eget tema i opplæringen av meklere.

Antall meklinger per år har vært nokså stabilt i de senere år. I 2017 ble det samlet sett avholdt 19 776 avsluttede meklinger; på familievernkontorene (15 509) og hos de eksterne meklerne (4 267).<sup>20</sup> Familiene som er til mekling har i gjennomsnitt 1,5 barn, slik at rundt 30 000 barn ble berørt av foreldrenes samlivsbrudd i 2017. Antall meklinger hvor barn ble hørt i 2017 var 2 492, det vil si at i 13 prosent av meklingene ble barn hørt i 2017, enten i familievernnet eller hos de eksterne meklerne. Ifølge årsrapporten fra Bufdir for 2018 var andelen meklingssaker hvor barn ble hørt økt til 16 prosent i 2018. En like stor andel barn ble hørt, det vil si at 1 av 6 berørte barn var i kontakt med familievernnet.

De eldste barna blir i langt større grad hørt sammenlignet med de yngste barna. Dette gjelder både for samboere og gifte, men i og med at samboere oftere har yngre barn sammenlignet med gifte, er andelen meklingssaker hvor barn høres lavere enn i sakene med ekteskapsbrudd. Litt over halvparten av barna som er berørt av meklingssaker i familievernnet, er over 7 år, og omlag 1 av 4 barn over 7 år ble ifølge Bufdir hørt i disse sakene i 2018.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Bufdir, 2018b.

<sup>18</sup> Se om spisskompetansemiljøene i kapittel 15.2.6 og 16.5.4.

<sup>19</sup> Bufdir, 2019.

<sup>20</sup> Statistisk sentralbyrå, 2019. 10936: *Avsluttede meklinger og deltakere, etter meklingsinstans og årsak (F) 2014–2017*. [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10936>

<sup>21</sup> Bufdir, 2019 og tall fra Bufdir.

### Boks 18.8 Eksempel på gruppetilbud for barn

Familievernkontoret i Sør-Trøndelag har praktisert gruppetilbud i flere år. Hver gruppe har bestått av fem til åtte barn som møtes en gang per uke, til sammen åtte ganger. Gruppene ledes av erfarne familieterapeuter. I gruppene tematiseres ulike spørsmål som gruppelederne innleder til, deretter samtales det om tema. Noen aktuelle tema er: Hvordan skjedde bruddet, hvilke følelser har barna knyttet til dette, hvordan kan de uttrykke sin mening, hvilke erfaringer har de med steforeldre og stesøsken, og deres tanker om framtiden. I tillegg til samtaler, brukes tiden også til lek, formingsaktiviteter og spising.

Familieverntjenesten gjennomførte 124 800 behandlingssamtaler i 2017 og av disse var det 8 200 samtaler hvor barn under 18 år deltok.<sup>22</sup> Familievernnetjenesten har også tilbud til barn direkte, både samtaletilbud og gruppetilbud. Barn som har deltatt her, kommer i tillegg til barn som har deltatt i mekling eller i kliniske saker.

Selv om antallet barn som deltar i mekling har økt de senere årene, er det mange som ikke benytter seg av dette tilbudet. Flere familievernkontorer tilbyr samtalegrupper som et alternativ for barna.

## 18.5 Utvalgets vurderinger

### 18.5.1 Barns deltakelse i foreldresamtale og mekling

Barn har rett til å bli hørt i alle forhold som vedrører barnet. Foreldres samlivsbrudd vedrører åpenbart barnet, uansett om konfliktnivået mellom foreldrene er høyt eller lavt. Hvor barnet skal bo og hvilken samværsordning barnet skal ha, vil være av avgjørende betydning for barnet. Dette er avgjørelsesprosesser som gjelder barnet, og det er spørsmål som gjelder barnet. Utvalget mener at dagens juridiske rammeverk ikke sikrer barns

<sup>22</sup> Statistisk sentralbyrå, 2019. 07691: *Behandlingssamtaler i familievernnet. Berørte aktører og hovedtiltak i behandlingen (F) 2008–2017* [Datasett]. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07691>

rett til deltakelse i forbindelse med foreldres samlivsbrudd godt nok.

Barnet har rett til å gi uttrykk for sin mening, og meningen skal tillegges vekt. Denne retten er nedfelt i Grunnloven § 104, som fastsetter at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Tilsvarende rett følger av barnekonvensjonen artikkel 12. Barnekonvensjonen slår fast at *staten skal garantere* at barn involveres i avgjørelsesprosesser som gjelder barnet (artikkel 12 nr. 1), og at *staten er pålagt* å sikre at barn høres i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som gjelder barnet (artikkel 12 nr. 2). Konvensjonen forplikter staten helt utvetydig til å sikre barns involvering, både «i avgjørelsesprosesser som gjelder barnet» og «i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som gjelder barnet». Norske myndigheter er forpliktet til å treffe egnede tiltak for å gjennomføre denne retten fullt ut for alle barn. Etter utvalgets syn bør staten bruke familievernet som et instrument for størst mulig grad av oppfyllelse av disse forpliktelsene til å sørge for at barn blir hørt. Det innebærer at familievernet i større grad enn i dag både bør involvere barn i forbindelse med mekling, jf. artikkel 12 nr. 2, og i forbindelse med foreldres samlivsbrudd generelt, jf. artikkel 12 nr. 1.

Etter barneloven § 31 er det foreldrene som har ansvar for å høre barnet før det blir tatt avgjørelse om personlige forhold for barnet. Meklingsforskriften sier i § 2 at mekler skal gjøre foreldrene oppmerksomme på barnets rett til å bli hørt.<sup>23</sup> I rundskrivet til forskriften skriver departementet at:

Mekleren skal gjøre foreldrene oppmerksomme på barnets uttalerett. Det er imidlertid foreldrene som har ansvaret for å høre barnet før de tar avgjørelser om hvor barnet skal bo mv.<sup>24</sup>

Tradisjonelt har synet vært at det er foreldrenes ansvar å sørge for at barnet blir hørt. Foreldre har et slikt ansvar, og utvalget legger til grunn at mange foreldre gjør sitt ytterste for å få fram barnets synspunkt. Offentlige myndigheter er likevel forpliktet til å sørge for at barnet «gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbe-

handling som angår barnet»,<sup>25</sup> og staten skal garantere «at barn involveres i avgjørelsesprosesser som gjelder barnet».<sup>26</sup> Staten og familieverntjenesten har dermed etter utvalgets syn ansvar for å sørge for at barnet får mulighet til uttale seg når foreldrene møter familieverntjenesten i forbindelse med samlivsbrudd. Barnekonvensjonen krever riktignok ikke at barnet blir hørt direkte. Utvalget mener likevel at det klare utgangspunktet bør være at alle barn blir invitert og får anledning til å uttale seg direkte. FNs barnekomité anbefaler at barnet gis anledning til å bli hørt *direkte* i enhver saksbehandling der dette er mulig.<sup>27</sup>

I tillegg til at barnet har rett til å delta i avgjørelsesprosesser som gjelder dem, til å få informasjon og til å gi uttrykk for sin mening i saker som angår dem, er det en rekke argumenter for at barn bør inkluderes i familievernets arbeid med familier som opplever samlivsbrudd, og helst høres direkte og ikke gjennom foreldrene.

Et viktig utgangspunkt er at barn selv ønsker å bli inkludert i prosesser som gjelder barnet og opplever å ha utbytte av det. Barn vil gjerne både ha informasjon og selv få uttale seg i spørsmål om bosted og samvær.<sup>28</sup> I en norsk undersøkelse blant barn som har hatt barnesamtale i forbindelse med mekling, var barnas tilbakemeldinger svært positive.<sup>29</sup> I en undersøkelse blant barn som har hatt barnesamtale i forbindelse med mekling, ble barna blant annet spurt om inkludering av barn i mekling generelt. På spørsmålet «Synes du at barn og unge skal få være med på mekling?» var det gjennomsnittlige nivået på barnas avkryssing 88 prosent av det maksimalt positive.<sup>30</sup> Barna ga også uttrykk for svært positive erfaringer fra sin egen samtale med mekler. De fleste opplevde at de i stor grad fikk sagt det de ville si. Snittscoren var 93 prosent av det maksimale når det gjelder barns opplevelse av å få sagt det de ville si til mekler. På spørsmålet om mekler forstod det barnet mente, var gjennomsnittet av barnas avkryssing 92 prosent. På spørsmålet om de likte å snakke med mekleren, var gjennomsnittet av avkryssingene 86 prosent av det maksimale.

Både norsk og internasjonal forskning viser at barn ikke nødvendigvis ønsker å være med på å ta endelige avgjørelser om bosted og samvær. Barn

<sup>23</sup> Forskrift 18. desember 2006 nr. 1478 om mekling etter ekteskapsloven og barneloven.

<sup>24</sup> Rundskriv Q-02/2008 Forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven.

<sup>25</sup> Barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 2.

<sup>26</sup> Barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1.

<sup>27</sup> FNs barnekomité, 2009 s. 12.

<sup>28</sup> Barneombudet, 2012.

<sup>29</sup> Ask & Kjeldsen, 2015.

<sup>30</sup> Strandbu et al., 2016.

ønsker å bli sett og få anledning til å gi uttrykk for sine synspunkt i trygge rammer. Barn kan også ha et behov for å snakke med en annen voksen enn foreldrene om sin livssituasjon.<sup>31</sup> Også Barneombudet vektlegger sterkt at barn har rett til å uttale seg om forhold som angår dem. Barneombudet mener meklere bør ha plikt til å tilby barn en samtale når foreldrene er til mekling, med mindre det er åpenbart at saken går til domstolen.<sup>32</sup>

At barnet blir invitert til familievernnet i forbindelse med samlivsbrudd og i foreldrekonfliktsaker, kan bidra til at barnet får mer og bedre informasjon om situasjonen enn om kun foreldrene møter hos familievernnet. Når barnet deltar i prosessen, sikres i større grad at barnet blir informert om prosessen som foregår, at barnet får informasjon om sin rett til å gi uttrykk for egne synspunkt og at barnet vet om at barnets mening skal tillegges vekt. Det er i dag foreldrenes oppgave å informere barna. Mange barn som opplever samlivsbrudd, erfarer at familiesituasjonen ikke ble fullstendig forklart for dem, at de ikke ble informert om mulige omsorgsordninger eller at de ikke ble gitt mulighet for å stille spørsmål eller diskutere endringen i familiesituasjonen med noen.<sup>33</sup> Dette ble rapportert også i familier der foreldrene mente at de hadde informert barnet. Barneombudet har påpekt at det er et tilbakevendende tema at barn ikke får god nok informasjon om bruddet og konsekvensene av det.<sup>34</sup> Når barn ikke er fullstendig informert vil de ofte fylle inn den informasjonen de mangler selv, noe som kan føre til feiltolkninger, unødvendig angst, usikkerhet og at de føler seg ansvarlige for bruddet.<sup>35</sup> Utvalget vil understreke at det er viktig å framheve at det er foreldrene som fatter de endelige beslutningene. Barn skal slippe å ta stilling til konfliktene og til hvem av foreldrene de er på lag med. Meningen med deltakelse er ikke at barnet skal bestemme.

Hvis barnet blir inkludert på en god måte, vil også foreldrene ha bedre grunnlag for å komme fram til en avtale om bosted og samvær som er best mulig for deres barn. Barnets erfaringer og syn kan komme fram. Selv om ikke alle barn ønsker å gi klart uttrykk for sitt syn om for eksempel bosted, kan barnet ha andre erfaringer, synspunkter og ønsker som vil være viktige for

foreldrene når de skal komme fram til en avgjørelse. Barnets deltakelse øker muligheten for at barnets tanker og følelser blir kjent for foreldrene og at beslutningene er i tråd med barnets beste.

Det er dessuten et meklingsfaglig argument for barns deltakelse i meklingen. Mange meklere peker på erfaringer med at barns ytringer kan skape bevegelse og ha en positiv effekt i foreldres meklingsprosess, både gjennom individuelle samtaler og fellessamtaler.

Deltakelse i mekling eller terapi kan også ha en terapeutisk og forebyggende effekt for barnet og gi barnet støtte og hjelp til å mestre sin livssituasjon. Også om foreldrene allerede har snakket mye med barnet om situasjonen familien er i, kan det ha en merverdi at barnet får snakke med en tredjeperson. Det er ikke sikkert at barnet har gitt uttrykk for alle sine tanker og meninger overfor foreldrene, for eksempel fordi barnet ikke ønsker å såre foreldrene eller å ta stilling overfor dem.

Utvalget erkjenner at det også er utfordringer og dilemmaer ved å snakke med barn i forbindelse med samlivsbrudd og foreldrekonflikt. Påvirkning fra foreldre kan prege barnet og gi et skjevt bilde av hva barnet mener. Lojalitet, ansvarsfølelse og samvittighet overfor en eller begge foreldre kan begrense barnets ønske om å snakke.

Det er en rekke forutsetninger for at barns deltakelse skal bli en best mulig opplevelse for barnet og i størst mulig grad få fram barnets synspunkt. Barnet må for det første få god informasjon om hvorfor barnet er blitt invitert til familievernnet, hva som er hensikten med møtet og hvorfor barnet får anledning til å uttale seg. Det må være tydelige rammer for samtalen; barnet må få vite at det ikke har plikt til å uttale seg, og heller ikke plikt til å ta stilling til for eksempel hvor det skal bo.<sup>36</sup>

Det er også avgjørende at de ansatte har tilstrekkelig faglig kompetanse og trygghet til å møte barnet på en god måte. Mekleren/terapeuten må ta hensyn til barnets alder og modenhet, og må også signalisere at det er tid til en god prosess. Barnet må oppleve seg hørt og tatt på alvor og at den barnet forteller til, vil barnet vel og tåler

<sup>31</sup> Ådnanes et al., 2011.

<sup>32</sup> Innlegg fra Barneombudet i møte med utvalget 15. januar 2019.

<sup>33</sup> Schoffer, 2005.

<sup>34</sup> Barneombudet, 2012.

<sup>35</sup> Raundalen & Schultz, 2008.

<sup>36</sup> FN's barnekomité, 2009 punkt 25: «En realisering av barnets rett til å gi uttrykk for sine synspunkter forutsetter at de som er ansvarlige for å høre barnet, og barnets foreldre eller verger, informerer barnet om sakene, om hvilke valg og eventuelle beslutninger som må treffes, og om konsekvensene av disse. Barnet skal også orienteres om situasjonen der han eller hun vil bli bedt om å uttrykke sine synspunkter. Denne retten til informasjon er essensiell, fordi den er en forutsetning for at barnet skal kunne treffe klare beslutninger.»

det som blir fortalt. Barnet må ikke bli møtt med krav og forventninger i samtalen, og må også være reelt beskyttet mot represalier. I en rapport om samtaler med barn peker Folkehelseinstituttet på at det ikke er tilstrekkelig å svare ja eller nei på spørsmål om barnet skal inkluderes i mekling. En rekke viktige spørsmål må i tillegg besvares, som når i prosessen barnet bør inkluderes, og om barnet bør involveres alene eller sammen med søsken eller foreldre. Dagens forskning gir ikke entydige svar på disse spørsmålene, og hva som er den beste modellen kan variere i møte med forskjellige familier og forskjellige barn. Utvalget vil understreke at det er helt sentralt at barnet blir møtt på den faglig sett beste måten. Dette er i stor grad tale om metodikk og fagutvikling som utvalget ikke finner grunn til å gå nærmere inn på.

Utvalget vil understreke behovet for kontinuerlig kompetanseheving i familieverntjenesten om hvordan snakke med barn, jf. at FNs barnekomité i 2018 anbefalte Norge å «sikre at relevante fagfolk får regelmessig opplæring om realisering av en alderstilpasset, meningsfylt og myndiggjort deltakelse for barn i beslutninger som berører livene deres.»<sup>37</sup>

Utvalget peker også på at det er viktig at barnets synspunkt bringes videre til foreldrene på en god måte, og viser til drøfting i kapittel 12.9.2 av om det skal føres referat eller journal fra meklingen.

Utvalget foreslår ingen endring i foreldrenes plikt til å høre barnet. Utvalget understreker også at det er foreldrene som «eier» meklingsprosessen og at det er de som har ansvar for å komme fram til en avtale om barnet.

Utvalget mener imidlertid at det bør lovfestes at barn skal få tilbud om å delta i mekling og tilbud om samtale i forbindelse med foreldresamtale. Utvalget mener at barns rett til deltakelse og til å bli hørt best ivaretas ved at det lovfestes at alle barn skal gis tilbud om å snakke med mekler/terapeut/familievernet i forbindelse med foreldres samlivsbrudd. Dermed sikres alle barn muligheten til å delta i denne prosessen «som vedrører barnet», dersom barnet ønsker det. Utvalget mener at dette er i tråd med Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen om at barn skal gis anledning til å bli hørt. Gjennom en slik endring vil Norge også følge opp anbefalingen fra FNs barnekomité om å sikre at barn får informasjon om muligheten til å delta i mekling i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd.

Barneloven § 31 fastsetter at et barn som er fylt syv år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt, skal få informasjon og anledning til å si sin mening før det blir tatt avgjørelse om personlige forhold for barnet.

Utvalget anbefaler å ikke nevne en konkret alder i loven, da dette kan oppfattes som en nedre aldersgrense. Utvalget mener det er bedre med en åpnere formulering, slik at alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt og meninger, får tilbud om å høres i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd. Det er etter utvalgets syn mest i tråd med barnekonvensjonen at bestemmelsen ikke har aldersgrenser.

Utvalget ser at det kan være en belastning for barnet om det må høres flere ganger på relativt kort tid. Dette vil særlig være aktuelt i saker som skal til retten. Derfor er det viktig med tiltak for å styrke meklingsordningen slik at saker kan løses på et tidligst mulig tidspunkt (se kapittel 12.9.3).

### 18.5.2 Barn som selvstendige brukere av familieverntjenesten

Familieverntjenestens virksomhet spenner vidt. Tilbud som det kan være relevant for barn å delta i sammen med foreldre, i tillegg til samlivsbruddsakene, kan for eksempel være samtaler foreldre har tatt initiativ til, som inkluderer barn, i foreldresamarbeidssaker og familiesaker. Utvalget viser til at barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem, og at dette bør være utgangspunktet med mindre det faglig sett ikke anses som hensiktsmessig.

Familieverntjenesten holder også samtalegrupper for barn, men det er i dag få kontorer som tilbyr dette. Særlig relevant er samtalegrupper for barn som har opplevd brudd mellom foreldrene. Det kan også være aktuelt for barn selv å ta kontakt med familievernet for veiledning om forholdet til foreldrene eller for en samtale om foreldres samlivsproblemer eller andre vansker i familien.

Etter utvalgets syn bør barn og unge ha mulighet til å henvende seg til familievernet som selvstendige brukere, de bør i større grad involveres ved foreldres samlivsbrudd, og delta i andre familiesaker. Dette begrunnes både med at barn og unge kan være sårbare og trenge ivaretagelsen, og med at de er selvstendige personer med påvirkning på egen utvikling. Utvalget vil også i denne sammenhengen påpeke familieverntjenestens systemiske og relasjonsrettede særpreg, som også tilsier at barn og unge bør involveres i familieverntjenesten, når de står overfor relasjonsut-

<sup>37</sup> FNs barnekomité, 2018.

fordringer, som preger dem fordi de er del av en familie.

Utvalget mener det er en viktig del av tjenestens forebyggende oppgave og formål å ivareta barn og unge. Etter utvalgets syn skal familieverntjenesten være en forebyggende lavterskeltjeneste for familier, foreldre, barn og unge. Familieverntjenesten bør, slik utvalget ser det, bidra til å sikre at familier, barn og unge som har relasjonelle vansker i familien, får nødvendig hjelp og behandling. Tjenesten skal være en del av det helhetlige tilbudet til familier, barn og unge og slik bidra til at familierelasjoner styrkes og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. For å oppnå dette, må familieverntjenesten være lett tilgjengelig for alle familier og barn og unge i Norge. Dersom barn og unge skal kunne besøke et familievernkontor, også uten foreldre eller andre voksne, er de avhengige av kort reisevei og ofte også kollektivtransport dersom de skal komme seg til kontoret. Barn og unge under 18 bør ha mulighet til å reise og til å bruke familieverntjenesten uten at foreldre eller andre må kjøre dem med bil. Utvalget mener tiltak bør gjennomføres for å sikre bedre geografisk tilgjengelighet for større deler av befolkningen, og vil også peke på at digitale tiltak og en rådstelefon kan supplere det ordinære tilbudet og slik øke familievernets tilgjengelighet, spesielt for barn og unge.<sup>38</sup> Utvalget mener at utvidede åpningstider bør være en mulighet der kontorer ser at dette kunne gitt barn og unge bedre tilgang på familieverntjenester. For noen barn og unge kan det være lettere å reise til familievernkontoret etter skoletid. Utvalget vil i denne sammenheng understreke at familieverntjenester ikke bør regnes som fravær i skolen. I dag er reglene slik at rådgiving, blant annet sosialpedagogisk rådgivning, ikke skal anses som fravær.<sup>39</sup> Fravær på grunn av legetime, tannlegetime, time hos BUP, avtale med skolehelsetjeneste e.l. er også fravær av helsegrunner, som kan dokumenteres og unntas fra fraværsgrensen.<sup>40</sup> Utvalget mener det bør tydeliggjøres at også fravær på grunn av avtale med familieverntjenesten regnes som fravær av helsegrunner. Det er viktig at familieverntimer unntas fra fraværsgrensen i videregående skole. Videre bør det legges til rette for barn og unges bruk av familievernet ved at det

gis mulighet for at utgifter til transport dekkes når det ikke er et godt kollektivtilbud tilgjengelig, jf. kapittel 14.2.4 Forslag til tiltak for økt geografisk tilgjengelighet. Utvalget vil også peke på muligheten for at ansatte i familieverntjenesten reiser og møter barnet i nærheten av barnets hjem.

Utvalget vil i tillegg understreke at økt utadrettet arbeid både mot befolkningen og mot andre tjenester, og økt samarbeid med andre tjenester, kan gjøre familievernets tilbud også til barn og unge bedre kjent og mer tilgjengelig. Spesielt viktig vil familievernets kontakt med helsestasjoner for barn og ungdom, skolehelsetjenesten, barnehager og skoler være for å sikre at barn og unge i enda større grad enn i dag skal bruke familievernets tjenester, også som selvstendige brukere.

Dagens lovverk omtaler ikke barn som selvstendige brukere av familieverntjenesten. Indirekte framkommer det imidlertid gjennom familievernkontorloven § 12 at barn kan ha et selvstendig klientforhold. Bestemmelsen regulerer klienters rett til innsyn i journal og foreldres rett til innsyn i opplysninger som gjelder barnet. Bestemmelsen forutsetter altså at familievernkontoret har opplysninger om barnet som en eller begge foreldre ikke er kjent med. Opplysningene kan være gitt av barnet i forbindelse med en sak der både barn og foreldre har deltatt (hver for seg).<sup>41</sup> Det kan imidlertid ut fra denne bestemmelsen også legges til grunn at barnet kan ha et selvstendig klientforhold ved familievernkontoret, og at det er opplysninger i denne saken foreldre/foresatte ikke har innsynsrett i.<sup>42</sup>

Utvalget mener at barn og unge må ha mulighet til å henvende seg til familievernet alene. Utvalget anbefaler endringer i loven som tydeliggjør at barn og unge er en del av tjenestens målgruppe. Det er i utgangspunktet ingen grunn til at barn skal være avhengige av foreldrene for å få bistand av familievernet. Om foreldrenes samtykke er nødvendig, vil avhenge av samtalens karakter, se nedenfor under punkt 18.5.3.

### 18.5.3 Om samtykke fra foreldre

#### 18.5.3.1 Innledning

I dag er det ingen særskilt lovregulering av om barnets deltakelse i mekling eller i andre tilbud fra familievernet krever samtykke fra en eller begge foreldre. Spørsmålet om barns rett til selv å

<sup>38</sup> Se kapittel 14 om tilgjengelighet.

<sup>39</sup> Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/saksbehandling/fravar/fravar-i-videregaende>

<sup>40</sup> Hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opp-laring/Vitnemaal/fravarsgrense-udir-3-2016/hva-omfattes-av-fravarsgrensen/#noe-fravar-kan-unntas>

<sup>41</sup> Her må det være tale om andre saker enn mekling etter som det ikke føres journal fra meklinger.

<sup>42</sup> Barne- og likestillingsdepartementet, 2006b.

samtykke må derfor avgjøres av en tolking av barneloven som regulerer foreldrenes bestemmelsesrett i kraft av foreldreansvaret opp mot barnas selvbestemmelsesrett, jf. barneloven kapittel 5.

Etter barneloven § 30 har foreldrene rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold. Større avgjørelser i barnets liv må tas av foreldrene i felleskap når de har felles foreldreansvar. Når foreldrene har felles foreldreansvar, men barnet bor fast sammen med bare den ene, kan den som har barnet boende fast hos seg, ta avgjørelser som gjelder vesentlige sider av omsorgen for barnet alene, jf. barneloven § 37. Barneloven § 33 sier at foreldrene skal gi barnet stadig større selvråderett med alderen og fram til barnet fyller 18 år.

I familievern tjenesten legges det i dag til grunn at det må foreligge samtykke fra foreldre for at det skal gjennomføres samtaler med barn i alle kliniske saker når barnet er under 16 år.<sup>43</sup> Samtaler i kliniske saker kan være samtalegrupper for barn, samtaler med barn i foreldresamarbeidssaker og familiesaker eller samtaler med barn som selv oppsøker familievern tjenesten. I mekling er det i dag praksis at begge foreldre må samtykke før mekler kan snakke direkte med barnet.<sup>44</sup> Utover dette vil familievernkontoret kunne svare på spørsmål fra barn.

Utvalget viser til at barnekonvensjonen artikkel 12 fastsetter at statene «skal garantere» et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunktene i alle forhold som vedrører barnet. Dette er et strengt krav som innebærer at Norge er strengt forpliktet til å treffe egnede tiltak for å gjennomføre denne retten fullt ut for alle barn.<sup>45</sup>

#### 18.5.3.2 Om samtykke til at barnet skal delta i mekling

Etter barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 2 skal barn gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet. Det kan diskuteres om mekling er omfattet av begrepet «administrativ saksbehandling som angår barnet», og om barnet har en ubetinget rett til å bli hørt direkte av mekler. FNs barnekomité anbefaler imidlertid at barnet gis anledning til å bli hørt direkte i enhver saksbehandling som angår barnet der dette er mulig.<sup>46</sup> Dette tilsier at

barnet har en ubetinget rett til å bli hørt uavhengig av foreldrenes standpunkt.

FNs barnekomité har anbefalt at Norge sikrer at barn får informasjon om muligheten til å delta i mekling i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd, se kapittel 18.3.3.

Spørsmålene som er tema i meklingen, er av avgjørende betydning for barnets liv. Det er viktig at barn får anledning til å gi uttrykk for sin mening overfor mekler. Dette gjelder også om foreldrene mener at de allerede har lyttet til barnet, og også om foreldrene er enige om en avtale. Overfor mekler kan barnet komme til å fremme synspunkt det ikke har ønsket å gi uttrykk for overfor foreldrene, og det kan være bra for barnet å få mulighet til å snakke med en nøytral tredjeperson om situasjonen familien er i. Utvalget mener det for de fleste barn vil være svært positivt å få tilbud om å delta i mekling. Utvalget mener at barns rett til deltakelse og til å gi uttrykk for sitt syn best ivaretas dersom dette er en selvstendig rett for barnet. Utvalget mener at det ikke er tilstrekkelig at foreldre får informasjon om barns mulighet for å delta i mekling. Foreldre bør ikke kunne hindre barnets deltakelse gjennom å nekte å gi samtykke til at barnet deltar i meklingen. Utvalget mener derfor det bør innføres en rett for barn til å høres av familievernet i forbindelse med foreldres samlivsbrudd, og at denne ikke er avhengig av foreldrenes samtykke.

#### 18.5.3.3 Om samtykke til at barnet skal delta i andre tilbud fra familievern tjenesten

Mekling skiller seg fra andre tilbud familievern tjenesten har ved at mekling er obligatorisk for foreldrene, og at sakene alltid dreier seg om at foreldrene skal forsøke å komme fram til en avtale som vil være av avgjørende betydning for barnets liv. Mekling er heller ikke terapi/behandling, mens andre tilbud kan være det. Andre tilbud fra familievern tjenesten er dessuten alltid frivillige. Det kan være tale om foreldresamtale, samtalegrupper for barn, samtaler med barn i foreldresamarbeidssaker og familiesaker eller samtaler med barn som selv oppsøker familievern tjenesten.

Barnekonvensjonens artikkel 12 nr. 1 om barnets rett til å bli hørt gjelder alle forhold som vedrører barnet, noe som taler for å gi barn rett til å delta uten foreldrenes samtykke.

Familievern tjenesten er ikke en helsetjeneste. Pasient- og brukerrettighetsloven kan likevel gi veiledning når det gjelder avveiningene mellom foreldres og barns rettigheter og tjene som eksempel i spørsmålet om foreldrenes samtykke

<sup>43</sup> Bufdir.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> FNs barnekomité, 2009.

<sup>46</sup> Ibid.

til bistand fra familievernnet. Foreldrene eller andre som har foreldreansvaret, har etter denne loven rett til å samtykke til helsehjelp for pasienter under 16 år. Dette gjelder likevel ikke for pasienter mellom 12 og 16 år som kan samtykke etter § 4-3 første ledd bokstav c (helsehjelp for forhold som foreldrene eller andre som har foreldreansvaret, ikke er informert om eller det følger av tiltakets art).

Som omtalt i punkt 18.5.2, mener utvalget at barn må kunne være selvstendige brukere av familievernnet. Det innebærer at de må kunne kontakte familievernnet på egen hånd. Utvalget legger til grunn at utgangspunktet da må være at barnet kan få bistand fra familieverntjenesten uten at foreldrene blir kontaktet for å gi samtykke. Dette kan for eksempel gjelde der barnet tar kontakt med familievernnet fordi barnet ønsker å møte en terapeut for å løse problemer, for eksempel en konflikt barnet har med foreldrene, eller bekymring fordi foreldrene krangler mye. Det vil være uheldig om familieverntjenesten i slike tilfeller ikke kan snakke med barnet uten først å innhente samtykke fra en eller begge foreldre. Et annet eksempel kan være at barnet har meldt seg på en samtalegruppe. I begge tilfeller har tilbudet preg av å være samtaler/rådgivning og ikke behandling. Dette tilsier at det hører inn under barnets selvråderett, og at foreldrenes samtykke ikke er nødvendig. Utvalget viser her til at familieverntjenesten har et lavterskeltilbud som i liten grad er inngripende og kontroversielt. Barn bør derfor få mulighet til å benytte seg av tilbud om samtaler og rådgivning uten at foreldrene er informert/samtykker.

Hvis samtalen har karakter av å være behandling/terapi eller på annen måte kan sammenlignes med mer inngripende medisinsk behandling, kan dette stille seg annerledes. I slike tilfeller kan det være nødvendig å innhente foreldrenes samtykke. Utvalget foreslår at dersom familievernnet vil gi barnet tilbud om klinisk behandling, skal pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 gjelde tilsvarende.

I pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 er utgangspunktet at foreldrene eller andre som har foreldreansvaret, må samtykke til helsehjelp for barn under 16 år. Det er tilstrekkelig at én av foreldrene, eller andre som har foreldreansvaret, samtykker til helsehjelp som regnes som del av den daglige og ordinære omsorgen for barnet. Familievernets tilbud er av en annen karakter enn helsehjelp. Det er ikke i samme grad nødvendig for barnet å benytte seg av familievernets tilbud som det kan være å få medisinsk behandling. Det kan tale for at begge foreldre med foreldreansvar

må samtykke. På den annen side er familievernets tjenester mindre inngripende enn helsehjelp ofte vil være. Det kan tale for at det er uheldig at den ene av foreldrene kan nekte å gi barnet mulighet til å få bistand fra familieverntjenesten.

Familievernnet tilbyr ulike typer behandling, og det er vanskelig å regulere dette detaljert. Det vil i mange tilfeller være opp til terapeuten å vurdere om det er nødvendig å innhente samtykke fra en eller begge foreldre. Vesentlige momenter her vil være barnets alder og modenhet og hva slags behandling det er tale om.

Utvalget viser også til at barneloven i § 31 fastsetter at et barn som er fylt syv år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få informasjon og mulighet til å si meningen sin før det blir tatt avgjørelse om personlige forhold for barnet. Når barnet er fylt tolv år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener. Bestemmelsen gir føringer også for barnets rett til informasjon og til å si sin mening om saker i familieverntjenesten.

#### 18.5.4 Oppsummering av utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener det bør legges til rette for at barn og unge i enda større grad enn i dag bruker familievernets tjenester.

Utvalget mener det bør lovfestes at barn skal få rett til å delta i mekling og samtale i forbindelse med foreldresamtale, jf. barnekonvensjonens artikkel 12 nr. 2 og artikkel 12 nr. 1. Selv om barnekonvensjonen ikke krever at barnet blir hørt direkte, anbefaler FNs barnekomité at barnet gis anledning til å bli hørt direkte i enhver saksbehandling der dette er mulig. Utvalget mener det klare utgangspunktet bør være at alle barn blir invitert til familievernnet i forbindelse med foreldres samlivsbrudd og får anledning til å uttale seg direkte.

Utvalget mener at barns rett til deltakelse og til å bli hørt best ivaretas ved at det lovfestes at alle barn skal gis tilbud om å snakke med en mekler eller terapeut i familievernnet i forbindelse med foreldres samlivsbrudd. Dermed sikres alle barn muligheten til å delta i denne prosessen «som vedrører barnet», dersom barnet ønsker det. Utvalget mener at dette er i tråd med Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen om at barn skal gis anledning til å bli hørt. Gjennom en slik endring vil Norge også følge opp anbefalingen fra FNs barnekomité om å sikre at barn får informasjon om muligheten til å delta i mekling i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd.<sup>47</sup>

For at barn og unge skal ha mulighet til å henvende seg til familievernnet alene vil utvalget anbefale endringer i loven som tydeliggjør at barn og unge er en del av tjenestens målgruppe. Det er i utgangspunktet ingen grunn til at barn skal være avhengige av foreldrene for å få bistand av familievernnet. Om foreldrenes samtykke er nødvendig, vil avhenge av samtalens karakter. Utvalget mener det kan være hensiktsmessig i størst mulig grad å regulere når foreldre må gi samtykke til at barn skal delta i familievernnet.

Utvalget mener at det er viktig å synliggjøre i loven at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn i familievernnet.

Etter utvalgets syn bør barn og unge ha mulighet til å henvende seg til familievernnet som selvstendige brukere, de bør i større grad involveres ved foreldres samlivsbrudd, og delta i andre familiesaker. For å oppnå dette, må familievernntjenesten være lett tilgjengelig for alle familier og barn og unge i Norge. Utvalget mener tiltak bør gjennomføres for å sikre bedre geografisk tilgjengelighet for større deler av befolkningen, og peker også på at digitale tiltak og en rådstelefon kan supplere det ordinære tilbudet og slik øke familievernets tilgjengelighet for barn og unge. Utvalget mener at utvidede åpningstider bør være en mulighet der kontorer ser at dette kunne gitt barn og unge bedre tilgang på familievernntjenester. Utvalget understreker at familievernntjenester ikke bør regnes som fravær i skolen. Videre bør det legges til rette for barn og unges bruk av familievernnet ved at det gis mulighet for at utgifter til transport dekkes når det ikke er et godt kollektivtilbud tilgjengelig. Utvalget peker også på behovet for økt utadrettet arbeid både mot befolkningen og mot andre tjenester, og økt samarbeid med andre tjenester, for å gjøre familievernets tilbud også til barn og unge bedre kjent og mer tilgjen-

gelig. Utvalget understreker behovet for kontinuerlig kompetanseutvikling i familievernntjenesten om hvordan snakke med barn.

*Utvalget har følgende forslag:*

- Synliggjøre i familievernloven at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i tjenestens arbeid og at barns rett til medvirkning skal sikres.
- Lovfeste at familievernntjenesten skal legge til rette for at alle foreldre mottar informasjon og veiledning om barns rettigheter og behov ved samlivsbrudd og i foreldretvistsaker.
- Lovfeste i barneloven og familievernloven at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få tilbud om en samtale med familievernnet i forbindelse med foreldres samlivsbrudd eller foreldrekonflikter. Barn har rett til å delta uten samtykke fra foreldrene.
- Lovfeste at familievernntjenesten skal tilby rådgivning og behandling til barn som har vansker i familien.
- Lovfeste at barn kan henvende seg direkte til familievernntjenesten.
- Økt geografisk tilgjengelighet, jf. kapittel 14.
- Digitale tiltak og rådstelefon, jf. kapittel 14.
- Utvidede åpningstider, jf. kapittel 14.
- Mulighet for dekking av utgifter til transport når kollektivtilbud mangler, jf. kapittel 14.
- Videreutvikling av barnefaglig kompetanse ved kontorene.
- Økt utadrettet arbeid og økt samarbeid med andre tjenester, jf. kapittel 14 og kapittel 17.

Utvalget mener dette er endringer som vil sikre at barns rett til å bli hørt og å si sin mening ivaretas bedre enn i dag, og at familievernntjenesten legger bedre til rette for at barn og unge i enda større grad enn i dag bruker familievernets tjenester, også som selvstendige brukere.

<sup>47</sup> FNs barnekomité, 2018.



## Kapittel 19

# Ideelle aktører i familievernet

### 19.1 Ideelle tilbydere av familieverntjenester

#### 19.1.1 Innledning og bakgrunn

Familieverntjenesten har siden framveksten på 1950-tallet bestått av offentlige og ideelle familievernkontorer. De offentlige og de ideelle kontorene har hatt to parallelle utviklingslinjer med ulik organisering, finansiering og eierskap. I dag er 24 kontorer offentlige, 10 kontorer er organisert i Stiftelsen Kirkens Familievern (SKF), og 7 kontorer er selvstendige stiftelser.<sup>1</sup> Offentlige og ideelle<sup>2</sup> kontorens virksomhet drives innenfor samme lovmessige og økonomiske rammer og med de samme oppgavene.

Utvalget er bedt om å vurdere om det bør åpnes for andre ideelle aktører enn dagens kirkelige stiftelser som tjenestetilbydere i familievernet.<sup>3</sup> Det finnes i dag en rekke ideelle aktører som tilbyr parterapi, parkurs og foreldreveiledning uten å være en del av familieverntjenesten. Dette er tjenester som supplerer det tilbudet som fami-

lievernkontorene tilbyr, og noen av disse aktørene får driftsstøtte fra det offentlige. Utvalget tolker mandatets formulering som et spørsmål om flere ideelle aktører enn de som eier og driver i dag, skal kunne ikke bare tilby familieverntjenester, men også kunne eie og drive familievernkontorer, herunder de lovpålagte tjenestene.

#### 19.1.2 Utvalgets vurderinger og konklusjoner

Utvalget mener at det i et styringsperspektiv ville vært minst komplisert og mest håndterbart dersom alle familievernkontorer var offentlig eid. Det er grunn til å anta at samlet offentlig eierskap gir enhetlige strukturer, rene styringslinjer, like systemer og likt utstyr overalt, og få utfordringer som følge av at ideelle organisasjoner og private eiere er involvert i driften. På den annen side, ser utvalget at dagens struktur er velfungerende, og at det delte eierskapet ikke står i veien for et enhetlig familieverntilbud.

Utvalget avholdt 29. november 2018 et møte med representanter for offentlige og ideelle kontorer og med representanter for Bufetat. De fram møtte ga uttrykk for at de opplever at alle kontorer, på tross av ulikt eierskap, sammen utgjør én enhetlig tjeneste sett fra brukernes ståsted og innad i tjenesten. Både de som møtte fra de offentlige og de ideelle kontorene mente at det i dag er den samme faglige kompetansen ved alle kontorer, uavhengig av eierskap. Ett ideelt kontor ga uttrykk for at de ønsket å bli et offentlig kontor, men at det hadde vært vanskeligheter knyttet til å endre eierskapsmodell. En rapport fra 2009 som så på organiseringen av familieverntjenesten i Bufetat, region Vest, fant at ulike lokale behov var en viktigere forklaringsfaktor for forskjeller i tilbu-

<sup>1</sup> Stiftelsen Kirkens familievern (SKF) er en ideell, diakonal stiftelse med ti familievernkontorer. SKF er en selvstendig diakonal institusjon innen Den norske kirke. Kirkerådet oppnevner ett styremedlem med ett varamedlem. SKF skal ifølge vedtektene «Yte familieverntjenester på grunnlag av avtale med det offentlige og etter de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter for familievernkontorer».

Syv kontorer eies av selvstendige stiftelser. De frittstående stiftelsene er opprettet av lokale bispedømmeråd eller menighetsråd, som også oppnevner flertallet av styremedlemmene. Stiftelsene har som formål å gi familierådgivning og yte hjelp til familier i vansker, og dette skal skje i samsvarende med lov om familievernkontor og i samarbeid med departementet. Virksomheten er bygget på kristne verdinormer, men de som henvender seg til kontorene, skal møtes ut fra sine «egne forutsetninger, uavhengig av sosial status, livsførsel, religiøs tro eller politisk overbevisning», jf. vedtekter for Familievernkontoret i Aust-Agder. De syv kontorene er: Familievernkontoret i Aust-Agder, Familievernkontoret i Vest-Agder, Familievernkontoret i Mo i Rana, Grenland familievernkontor, Stiftelsen Kirkens Familierådgivning Bjørgvin, Kirkens familievernkontor Sandefjord, Stiftinga familiekontoret i Nordfjord.

<sup>2</sup> De ikke-offentlige kontorene omtales hovedsakelig som «ideelle» fordi de er eid av stiftelser som er ideelle virksomheter, jf. også mandatets spørsmål rundt ideelle aktører.

<sup>3</sup> Regjeringen nedsatte høsten 2018 et utvalg ledet av professor Kåre Hagen som skal kartlegge og vurdere offentlig kjøp og finansiering av velferdstjenester fra private aktører, både kommersielle og ideelle virksomheter, se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eksperutvalg-skal-se-pa-bruk-av-private-velferdsleverandorer/id2612478/>

det ved de ulike kontorene enn om kontoret var offentlig eller ideelt.<sup>4</sup>

Det at tjenesten framstår som enhetlig, er slik utvalget ser det, en klar forutsetning for at ideelle kontorer skal kunne levere familieverntjenester. Utvalget mener at forutsatt at tilbudet framstår som enhetlig, og at dagens system er velfungerende, ville overgang til en modell med fullt offentlig eierskap og drift kunne virke forstyrrende på tjenestens drift og stabilitet. Utvalgets forslag om å styrke tjenesten kan, slik utvalget ser det, best gjennomføres uten at det skjer endringer i tjenestens eierstruktur.

Utvalget vil peke på at ønsket om stabilitet i tjenesten ikke bør være til hinder for at det kan legges til rette for at ideelle kontorer kan bli offentlige kontorer, dersom de ideelle stiftelsene ønsker det. I slike tilfeller bør Bufdir bistå disse kontorene med juridisk og annen bistand knyttet til konsekvenser for virksomheten og virksomhetens ansatte ved endret eierskapsmodell.

I forbindelse med spørsmålet om det bør åpnes for at andre ideelle aktører kan drive lovpålagte familieverntjenester, vises det i mandatet til økt mangfold i det norske samfunnet. Etter utvalgets syn bør det ikke åpnes for at flere enn dagens aktører skal kunne eie og drive familievernkontorer. Familievernets tjenester er i all hovedsak universelt innrettet, i den forstand at tjenestene er definert slik at de skal kunne tilpasses et variert sett av brukere, uavhengig av karakteristika ved den enkelte bruker, uavhengig av den enkeltes bakgrunn og verdi- og livssyn. Familievernet bør møte mangfoldet i samfunnet på andre måter enn ved å endre på dagens eierstruktur, se kapittel 13. Utvalget mener det ikke bør inngås nye avtaler om drift med andre aktører enn de som i dag har avtaler om drift av familievernkontorer.

Utvalget mener at en videreføring av dagens modell er den mest stabile veien videre for tjenesten, og vil tilrå at dagens eierskapsmodell videreføres.

## 19.2 EØS-regelverket om offentlig støtte og offentlige anskaffelser

### 19.2.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere hvordan styring og organisering av de ideelle familievernkontorene

bør innrettes i lys av EØS-regelverket om offentlig støtte og offentlige anskaffelser.

Lov 17. juni 2015 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) regulerer framgangsmåten det offentlige må følge ved innkjøp av varer og tjenester. Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) gir mer detaljerte regler om hvordan anskaffelsene skal gjennomføres. Loven og forskriften gjennomfører direktiv 2014/24 (anskaffelsesdirektivet) i norsk rett, og EU/EØS-rettslige kilder er således relevante ved tolkningen av regelverket.

Et grunnleggende trekk ved reglene om offentlige anskaffelser er kombinasjonen av EU/EØS-rett og vanlig nasjonal rett. Mens hovedstammen i regelverket er av EU/EØS-rettslig opprinnelse, har lovgiver supplert med utfyllende regler av intern nasjonal opprinnelse. Dels er det snakk om mer detaljert regulering på flere felter, og dels har man fra norsk side gitt anskaffelsesreglene videre anvendelse enn det EØS-retten krever.<sup>5</sup> Selv om mandatet fokuserer på EØS-retten, vil vi i det følgende vurdere anskaffelsesreglene mer generelt.

### 19.2.2 Kort om dagens avtaler

De kirkelige eide kontorene har vært en del av familievernet siden oppstarten på slutten av 1950-tallet. Kontorene har fungert side om side med de offentlige kontorene, gitt det samme tilbudet og vært underlagt de samme offentlige kravene.

Fra 1965 ble det gitt trygderefusjon til kirkelige kontorer, som dekket deler av driften. Fra 1983 fikk alle godkjente kontorer dekket opp til 75 prosent av driftsutgiftene over statsbudsjettet. I 1993 bidro det offentlige – stat, fylkeskommuner og kommuner – med 94,2 prosent av inntektene til de ideelle kontorene. Det er en hovedlinje siden 1980-tallet at kirkelige familievernkontorer har inngått i det offentlig finansierte tilbudet til par og familier, og at finansieringsformen har vært driftstilskudd.

Fram til lov om familievernkontorer trådte i kraft, var avtalene mellom familievernkontorene og det offentlige i liten grad formalisert. Da loven trådte i kraft, ble det inngått driftsavtaler med eksisterende familievernkontorer. Avtalene løp på oppsigelse, med ett eller to års gjensidig oppsigelsesfrist. Da staten i 2004 overtok ansvaret for familieverntjenesten, ble det bestemt at Bufetat skulle tre inn i driftsavtalene. Avtalene ble etter

<sup>4</sup> Hope, Loga & Neby, 2009. Se side 36 i rapporten hvor det står at de ikke finner gyldige statistiske skiller mellom de kirkelige og offentlige kontorene i rapporteringen til region Vest.

<sup>5</sup> Se nærmere NOU 2010: 2, kapittel 3.

dette mer standardiserte, men prinsippene i avtalene ble videreført: Betalingen skulle fastsettes på grunnlag av godkjent driftsbudsjett, avtalene skulle løpe på ubestemt tid med gjensidig oppsigelsesrett, og vanlige kontraktsrettslige regler skulle gjelde ved mislighold. De samme prinsippene finner vi igjen i senere avtaler fra 2010 og 2014. Selv om tidligere avtaler teknisk sett har blitt erstattet av nye, for å ta høyde for organisasjonsmessige endringer og for å sikre klarhet, er det utvalgets syn at det foreligger en uavbrutt avtaleforpliktelse som skriver seg tilbake til 1998. De tidligere avtalene var ikke terminert eller opphørt da de nye ble inngått, slik at partene må anses å ha vært sammenhengende avtalerettslig forpliktet når det gjelder kjerneytelsen. Det er utvalgets syn at det helt fra 1998 har eksistert kontinuerlige rettsforhold som har gitt rettssubjektene som de kirkelige kontorene inngår i, rett og plikt til å levere familieverntjenester på oppdrag fra det offentlige i tråd med de rammer som følger av familievernloven.

### 19.2.3 Adgang til å videreføre bestående avtaler

Anskaffelsesreglene gir prosedyreregler som bestemmer hvordan det offentlige må gå fram når de tildeler kontrakter. Med det offentlige menes statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer mv., jf. anskaffelsesloven § 2 andre ledd. Barne- og familiedepartementet og underliggende direktorater og etater er dermed omfattet av regelverket. En kontrakt er i anskaffelsesforskriften § 4-1 a definert som en «gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører». Et særlig spørsmål er om driftsavtalene må anses som kontrakter i anskaffelsesrettslig forstand, slik at avtalene om levering av familieverntjenester skal inngås i tråd med reglene i anskaffelsesregelverket.<sup>6</sup> Avtalene sier lite om hva slags ytelser familievernkantorene skal levere, utover å henvise til familievernkantorloven. Det foregår ingen reell forhandling om vederlaget, og dette er heller ikke kontraktsfestet. Driftstilskuddet skjer ved årlige budsjettvedtak i Stortinget, og fordeles gjennom tilskuddsbrev fra Bufetat. Tilskuddene er tilpasset kontorenes driftskostnader, og det er ikke lagt

<sup>6</sup> Grensen mellom ensidige statlige tilskudd og gjensidig bebyrdende kontrakter er ikke skarp, og det har ikke avgjørende betydning at partene har signert en skriftlig avtale.

opp til at virksomheten skal gå med overskudd. Det er imidlertid enkelte elementer som kan tilsi at en har å gjøre med kontrakter i anskaffelsesrettslig forstand. Enkelte av familievernkantorenes forpliktelser er nedfelt i avtalen; det går fram at mislighold reguleres av alminnelige kontraktsrettslige regler, og partene har betinget seg en gjensidig oppsigelsesadgang.

Utvalget finner ikke grunn til å konkludere entydig om det er inngått gjensidig bebyrdende kontrakter mellom Bufetat og de ideelle aktørene, ettersom anskaffelsesreglene uansett ikke kommer til anvendelse på såkalt «bestående rettsforhold».<sup>7</sup> Bakgrunnen for det er at anskaffelsesreglene ikke kan gis tilbakevirkende kraft overfor prosedyrer som ble igangsatt før de aktuelle reglene trådte i kraft.<sup>8</sup> Det avgjørende for hvilken prosedyre som skal følges, er altså hvilke regler som gjaldt *da anskaffelsen ble satt i gang*. Kontrakter som lovlig ble inngått etter de prosedyreregler som gjaldt på det aktuelle tidspunktet, kan fortsette å løpe uhindret av regler som senere måtte bli innført.

EU-domstolen har behandlet spørsmålet om EU-rettsens betydning for bestående avtaler i sak C-76/97 (Tögel). Saken gjaldt en tidsbegrenset rammeavtale om utførelse av ambulansetjenester, inngått før Østerrike ble forpliktet av det tidligere direktivet om tjenesteanskaffelser (direktiv 92/50). EU-domstolen uttalte her at EU-retten ikke stiller krav om at medlemsstatene skal gripe inn i «bestående rettsforhold» etablert før utløpet av fristen for å gjennomføre direktivet.<sup>9</sup>

Et særlig spørsmål er når en kontrakt må være inngått for å kunne anses som et «bestående rettsforhold». Det er på det rene at avtaler inngått før

<sup>7</sup> Driften av de ideelle familievernkantorene kan muligens også falle inn under unntaket for «utvidet egenregi», jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 og anskaffelsesdirektivet (2014/24/EU) artikkel 12.

Tre vilkår må være oppfylt for at unntaket for egenregi skal komme til anvendelse:

1) Oppdragsgiver må utøve en kontroll over rettssubjektet som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet (kontrollkriteriet). Kravet til kontroll er oppfylt når oppdragsgiver utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger i det kontrollerte rettssubjektet. Slik kontroll kan også utøves gjennom andre rettssubjekter som oppdragsgiver kontrollerer på samme måte.

2) Oppdragstaker må utføre mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller rettssubjekter som oppdragsgiver kontrollerer (aktivitetskriteriet), og

3) Det må være fravær av private eierandeler i oppdragstaker.

<sup>8</sup> Se sak C-337/98 Kommissjonen mot Frankrike premiss 36 og sak C-76/97 Tögel premiss 60.

<sup>9</sup> Se premiss 60.

EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, er omfattet. Slik utvalget ser det, må også avtaler inngått senere kunne anses som bestående rettsforhold, ettersom familievernkantorenes virksomhet er en type tjeneste som ikke var underlagt reglene i det tidligere anskaffelsesdirektivet. Etter direktiv 2004/18, som gjaldt fram til direktiv 2014/24/EU trådte i kraft, utgjorde helse- og sosialtjenester såkalte uprioriterte tjenester.<sup>10</sup> Også kontrakter som ikke var omfattet av kunngjøringsplikt, skulle så langt som mulig inngås etter konkurranse, men EU-domstolen har holdt muligheten åpen for at slike kontrakter kan tildeles direkte til en ideell organisasjon.<sup>11</sup> Utvalget antar derfor at avtaleinngåelsen fulgte lovlig prosedyre på det tidspunktet driftsavtalene ble inngått.

Driftsavtalene med de kirkelige familievernkantorene må dermed kunne anses som bestående rettsforhold som i utgangspunktet kan løpe videre uhindret av anskaffelsesreglene. I punkt 19.2.4 ser vi likevel på om det er foretatt vesentlige endringer i foreliggende avtaler, slik at det kan anses som en ny avtaleinngåelse i anskaffelsesregelverkets forstand, og i punkt 19.2.5 vurderer vi om det av EØS-retten kan utledes en plikt til å konkurransesutsette løpende avtaler om familieverntjenester.

#### 19.2.4 Ny kontrakt ved «vesentlige endringer» i eksisterende avtaler

Det følger av EU-domstolens praksis at endringer i en eksisterende kontrakt kan medføre at den må anses som en ny anskaffelse, som dermed må skje i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser. Det vil imidlertid være anledning til å foreta mindre endringer uten at det fører med seg en plikt til konkurransesutsetting. I sak C-454/06 (Presse-text) uttalte domstolen at endringer i en eksisterende avtale er å likestille med en ny avtale når betingelsene er avgjørende forskjellige fra den opprinnelige avtalen og derfor viser at det var partenes vilje å reforhandle avtalens grunnleggende elementer. Det vil ifølge Domstolen være tilfellet

<sup>10</sup> Dette innebar at forpliktelsene etter direktivet var begrenset til å benytte tekniske spesifikasjoner under en konkurranse og å kunngjøre konkurranseresultatet, jf. artikkel 23 og 35(4).

<sup>11</sup> Sak C-113/13 *Spezzino* og C-50/14 *CASTA*. Etter norske anskaffelsesregler gjaldt det like fullt en kunngjøringsplikt for kontrakter om helse- og sosialtjenester, likevel med en adgang til å reservere kontrakter til ideelle organisasjoner. Disse reglene var imidlertid ikke trådt i kraft på det tidspunktet avtalene ble inngått. Disse reglene trådte ikke i kraft før i 2001, og er ikke anvendelige på avtaler inngått i 1998.

hvis en endring innebærer nye betingelser som, dersom de hadde vært kjent på tidspunktet for den opprinnelige kontrakten, ville gjort det mulig for andre å delta i konkurransen eller at et annet tilbud ble valgt. Videre vil en endring kunne være vesentlig hvis den utgjør en betydelig utvidelse av omfanget av tjenestene eller innebærer at kontraktens økonomiske balanse endres til fordel for eksisterende leverandør.<sup>12</sup>

Slik utvalget ser det, har det ikke funnet sted noen vesentlig endring av de kontrakter som ble inngått i 1998. Kantorenes utgifter dekkes på grunnlag av godkjent driftstilskudd, tjenesten er likestilt med og tett integrert i det offentlige tjenestetilbudet, og avtalene løper på ubestemt tid med oppsigelsesadgang for begge parter. De organisatoriske endringene som er gjort ved overføring av avtalene fra fylkeskommunen til staten og reorganiseringen på leverandørsiden, kan ikke i seg selv sies å innebære noen vesentlig endring av kontraktene.<sup>13</sup> Heller ikke den omstendighet at det har funnet sted en viss endring i rammevilkårene for driften, gjennom endring i familievernloven, innebærer at kontraktene som sådan er vesentlig endret. Helt siden loven trådte i kraft, har familievernkantorene tilbudt rådgivning og terapi ved problemer i familien, og familievernet har utgjort grunnstammen i meklingsapparatet i forbindelse med skilsmisse og samlivsbrudd. De oppgavene som har kommet til i senere tid, innebærer ingen betydelig utvidelse av omfanget av tjenestene.

Det er utvalgets syn at det ikke har vært gjort vesentlige endringer i avtalene siden formaliserte driftsavtaler ble inngått da familievernloven trådte i kraft i 1998.

#### 19.2.5 Plikt til å konkurransesutsette med jevne mellomrom?

Eksisterende driftsavtaler inneholder oppsigelsesklausuler, og Bufetat har dermed mulighet til å si opp avtalene og inngå nye løpende avtaler. Et særlig spørsmål er derfor om Bufetat er forpliktet etter EØS-retten til å si opp og konkurransesutsette avtalene.

<sup>12</sup> Pressetext premiss 34–37.

<sup>13</sup> Når det gjelder statens inntreden i avtalene, se NOU 2016: 12, hvor tilsvarende ble lagt til grunn ved flytting av ansvaret for avtaler med tolv ideelle institusjoner i spesialisthelsetjenesten. Når det gjelder opprettelsen av SKF, følger det av anskaffelsesforskriften § 28-1(e) at overføring av kontrakt til ny leverandør som følge av omstrukturering ikke utgjør noen vesentlig endring.

Anskaffelsesregelverket inneholder ingen bestemmelser som uttrykkelig pålegger oppdragsgiver å si opp en løpende avtale og konkurranseutsette på nytt etter en periode. KOFA har imidlertid lagt til grunn at manglende oppsigelse kan være å anse som en ulovlig direkte anskaffelse. Klageorganet har også gitt anskaffelsesreglene anvendelse på bestående rettsforhold ved å legge til grunn at oppdragsgivere kan ha en aktivitetsplikt for å sikre at kontraktsposisjoner tildeles i henhold til gjeldende regelverk.<sup>14</sup> Utvalget kan ikke finne støtte for et slikt syn i praksis fra EU-domstolen. Tvert imot tilsier praksis at det offentlige neppe plikter å si opp tidsbegrensede avtaler som ikke var underlagt kunngjøringsplikt på tidspunktet for kontraktsinngåelsen. EU-domstolen behandlet dette spørsmålet i sak C-76/97 (Tögel), omtalt i punkt 19.2.3 ovenfor. Minst én av de aktuelle rammeavtalene kunne sies opp med tre måneders varsel, men domstolen konkluderte like fullt med at det ikke forelå noen plikt til oppsigelse.<sup>15</sup> Det er dermed utvalgets syn at Bufetat ikke er forpliktet til å anbudsutsette løpende avtaler om drift av familievernkontorer.

### 19.2.6 Statsstøttereglene

De ideelle familievernkontorene får tilskudd til driften. Dette gis som øremerket tilskudd over statsbudsjettet, og fordeles deretter til de enkelte familievernkontorene av Bufetat. Ettersom tilskuddet stammer fra offentlige midler, aktualiseres spørsmålet om dette kan tenkes å utgjøre ulovlig statsstøtte.

EØS-avtalen artikkel 61(1), som i utgangspunktet oppstiller et forbud mot statsstøtte, lyder slik:

Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

For at det skal foreligge statsstøtte, må følgende vilkår være oppfylt: Tiltaket må innebære støtte i form av tildeling av en økonomisk fordel (støttebegrepet), støtten må være gitt av statsmidler

<sup>14</sup> Se KOFAs avgjørelse i sak 2009/144.

<sup>15</sup> Se premiss 48 flg.

(offentlig støtte), den må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet), den må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet), støtten må vri eller true med å vri konkurransen (konkurranssevridningsvilkåret), og den må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området (samhandelskriteriet). Samtlige vilkår må være oppfylt for at et tiltak skal være i strid med statsstøtteforbudet. Hvis det er tilfellet, vil støtten i utgangspunktet være forbudt.

En forutsetning for at statsstøtteregelverket skal komme til anvendelse, er at de ideelle familievernkontorene er å anse som *foretak*. Det følger av fast rettspraksis at et foretak er enhver enhet som driver økonomisk aktivitet. I denne vurderingen er det ikke avgjørende hvordan virksomheten er organisert, og om den drives med overskudd for øyet eller på ideelt grunnlag. Enhetens rettslige status eller finansieringsmåte er heller ikke av betydning.<sup>16</sup> Det avgjørende for om en enhet anses som et foretak, er *karakteren av aktiviteten* som utøves. Enheten må utøve økonomisk aktivitet, det vil si aktivitet som består i å tilby varer eller tjenester i et marked.<sup>17</sup> Offentlige tjenester som er *basert på solidaritet* og som er gjenstand for offentlig regulering og kontroll, vil i utgangspunktet anses som ikke-økonomisk aktivitet, og derfor falle utenfor støtteregelverket. Dette omfatter blant annet helsetjenester, kulturtenester og utdanningstjenester. ESA har formulert unntakene slik:

Article 61(1) of the EEA Agreement does not apply where entities exercise public prerogatives or provide non-economic services of social general interest (SSGI) on the basis of the principle of national solidarity. It is essential therefore to examine how such services are organised, financed or structured within a particular national regime.<sup>18</sup>

For å kunne anses som ikke-økonomisk aktivitet kreves det altså først at tjenesten utføres som ledd i ivaretagelsen av statens oppgaver overfor befolkningen, dernest at tjenesten er finansiert fullt ut eller hovedsakelig av det offentlige. Familievern-tjenestene inngår i det offentlige tilbudet til

<sup>16</sup> Forente saker C-180/98 til C-184/98 Pavlov premiss 74.

<sup>17</sup> Forente saker C-180/98 til C-184/98 Pavlov premiss 74, C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze premiss 107.

<sup>18</sup> ESAs vedtak nr. 017/18/COL. Saken gjaldt kompensasjon for pensjonskostnader for ideelle organisasjoner som tilbyr visse helse- og barnevernstjenester.

befolkningen, ordningen er fullt ut offentlig finansiert, og innholdet i og rammene for tjenesten er regulert i familievernloven. Tjenesten må derfor anses å være ikke-økonomisk. Tjenestens ikke-økonomiske karakter endres ikke ved at den utføres av en privat tjenestetilbyder på vegne av staten.<sup>19</sup>

Det er utvalgets syn at familievernkontorene ikke kan anses som foretak, slik at tilskuddene av den grunn alene ikke vil utgjøre statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61. Utvalget finner det også tvilsomt om tilskuddene som sådan kan sies å virke konkurransevridende. Under enhver omstendighet finner utvalget at tilskuddene vil gå klar av støtteforbudet fordi familieverntjenestene har et rent lokalt nedslagsfelt og dermed ikke er egnet til å påvirke samhandelen.

---

<sup>19</sup> Se ESAs retningslinjer for anvendelsen av reglene om offentlig støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning avsnitt 23. For en mer detaljert redegjørelse, se NOU 2016: 12 s. 159–160.

### 19.3 Oppsummering av utvalgets vurderinger og konklusjoner

---

Utvalget mener at en videreføring av dagens eierskapsmodell er den mest stabile veien videre for tjenesten og tilrår at dagens eierskapsmodell videreføres. Samtidig bør ønsket om stabilitet i tjenesten ikke være til hinder for at ideelle kontorer kan bli offentlige kontorer, dersom de ideelle stiftelsene ønsker det. Utvalget mener det ikke bør inngås nye avtaler om drift med andre aktører enn de som i dag har avtaler om drift av familievernkontorer.

Innretningen av styring og organisering av de ideelle familievernkontorene er vurdert i lys av EØS-regelverket om offentlig støtte og offentlige anskaffelser. Utvalget anbefaler videreføring av bestående avtaler med de ideelle familievernkontorene da disse må kunne anses som bestående rettsforhold som i utgangspunktet kan løpe videre uhindret av anskaffelsesreglene. Utvalget anser at en videreføring av bestående avtaler med de ideelle familievernkontorene legger godt til rette for videreføring av familieverntjenesten som en stabil og velfungerende tjeneste.

Utvalget har på denne bakgrunn ingen forslag til endringer i dette kapitlet.

*Del V*  
*Konklusjoner*





## Kapittel 20

# Sammendrag av utvalgets vurderinger og anbefalinger

### 20.1 Innledning

---

Familieverntjenesten er etter utvalgets syn en unik tjeneste med et viktig samfunnsoppdrag. Det særegne ved tjenesten er trekk som utvalget mener det er svært viktig tas vare på og videreføres. Særtrekk ved tjenesten som vektlegges både i lovverk og av ansatte, er først og fremst at tjenesten er en forebyggende lavterskeltjeneste med høy relasjonsspesialisert kompetanse, og med en ikke-diagnostiserende tilnærming.<sup>1</sup> Tjenesten har familierelaterte problemer som sitt fagfelt, og denne familieorienteringen og den systemiske metodikken som vektlegger kontekst og relasjoner, er helt sentrale elementer i familievernets særpreg. En viktig del av familieverntjenestens egenart er at den tar utgangspunkt i den enkelte families behov, ikke individuelle dysfunksjoner, diagnoser eller henvisninger fra andre tjenester. Bortsett fra den obligatoriske meklingen knyttet til samlivsbrudd, er det frivillig å benytte tjenesten, og alle tjenestene er gratis. Utvalget mener det er viktig at familieverntjenestens særpreg og særegne verdier videreføres. Ønske om vern av dette særpreget og disse særegne verdiene i en selvstendig tjeneste preger i stor grad utvalgets vurderinger og forslag.

Som nevnt i forordet til utredningen, har utvalget kommet fram til at utvalget vil anbefale at navnet på virksomheten endres fra *familieverntjenesten* til *familietjenesten*. Dette er et navn som er enklere og mer presist, samtidig som det bevarer familieelementet. Utvalget mener at det kan være en fordel for tjenesten med et navn som ikke inkluderer «vern». Det kan oppfattes som et konservativt begrep som gir inntrykk av at familieenheten skal vernes om, uansett hvor godt den fungerer. Ved å fjerne «vern» kan også forskjellen mellom familieverntjenesten og barneverntjenesten bli tydeligere, og uklarerhet rundt hva «familievern» betyr, unngås. Utvalget anbefaler

derfor at familieverntjenestens navn endres til familietjenesten.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere dagens familieverntjeneste sett opp mot målene for tjenestens virksomhet. Målene for familievernets virksomhet er å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien, styrke gode familierelasjoner og bidra til bedre oppvekstvilkår for barn og unge. Utvalgets vurdering er at familieverntjenesten i stor grad er en velfungerende tjeneste og at tjenestetilbudet i stor grad oppfyller målene for virksomheten. Studier viser at kvaliteten i familievernet vurderes som veldig bra av de som benytter seg av tilbudet. Det er høy brukertilfredshet med de tjenestene som tilbys ved familievernkantorene, både blant barn og voksne. Også de ansatte i tjenesten vurderer kvaliteten på tjenestetilbudet i det store og hele som god. Ønske om å videreføre det som fungerer bra og bevare stabiliteten i denne velfungerende tjenesten preger også utvalgets vurderinger og forslag. Utvalget peker samtidig på noen utfordringer og på noen endringsforslag som anbefalinger for veien videre.

### 20.2 Oppgaver og målgrupper

---

Utvalget mener familievernet bør videreføres som et tilbud til alle familier og par, og at et tydelig forebyggings- og folkehelseperspektiv fortsatt bør prege tjenesten. Ved å være en tilgjengelig lavterskeltjeneste vil familievernet kunne ha en sentral rolle i forebygging av større relasjonelle problemer i familier. Ved å komme tidlig inn med informasjon og veiledning kan familievernet sette familiene bedre i stand til å håndtere situasjonene de står i, før problemene blir enda mer alvorlige, og andre deler av hjelpeapparatet blir rette hjelpeinstans. Slik kan familievernet i tiden som kommer utgjøre en viktig del av det forebyggende arbeidet på familie- og oppvekstområdet.

Familieverntjenestens oppgaver og målgrupper bør etter utvalgets syn i stor grad være de

---

<sup>1</sup> Ot. prp. nr. 6 (1996–97).

samme som i dag. Familievernet bør fortsatt tilby behandling og rådgivning til familier, par og enkeltpersoner med familierelaterte problemer, fortsatt gjennomføre mekling (med noen endringer i meklingsordningen), og fortsatt arbeide utadrettet og samarbeide med andre tjenester der det er nødvendig og tjenlig.

Noen endringer bør imidlertid gjennomføres for at familievernets virksomhet i enda større grad enn i dag kan bidra til å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien, styrke gode familierelasjoner og bedre oppvekstvilkår for barn og unge.

Familieverntjenesten bør fortsatt være en tjeneste for alle familier, uansett hvordan de er sammensatt. Det er relasjonsutfordringene familiene og personene står i, som familievernet er der for å bistå med. Det bør fortsatt være en lav terskel for å komme til tjenesten med stort og smått, og gjerne med utfordringer og konflikter som enda ikke har vokst seg store og blitt fastlåst. Tjenesten skal også være for familier med særskilte utfordringer. Samtidig mener utvalget at tjenesten i møte med definerte helselidelser som krever spesialisert behandling, bør anbefale videre til helse-tjenesten og andre relevante aktører.

Utvalget mener det er viktig å avgrense og tydeliggjøre kjerneoppgavene, og anbefaler en definisjon av kjerneoppgavene som i stor grad er i tråd med dagens, men at familierapi og parterapi for familier, par og enkeltpersoner som ikke har barn, eller som har voksne barn, ikke lenger defineres som kjernevirksomhet. Utvalget mener det er avgjørende at tjenesten innrettes slik at kjerneoppgavene prioriteres i situasjoner der det ikke er kapasitet til å gi alle som ønsker det, et tilbud om time innen rimelig tid. Det er spesielt viktig at det er tilstrekkelig kapasitet til kliniske par-samtaler, både første konsultasjon og oppfølgings-samtaler, slik at kvaliteten på parterapiarbeidet er god nok.

Etter utvalgets syn er det svært viktig at tjenestens utadrettede arbeid styrkes. Utvalget anbefaler at det gjennomføres tiltak som kan legge til rette for mer informasjon til befolkningen og kontakt med andre tjenester på system- og tjenestenivå. Utvalget foreslår endringer i lovformuleringer slik at familievernet i framtiden «skal» arbeide utadrettet. Utvalget påpeker at det bør vurderes om sider ved dagens styringssystem bidrar til at de utadrettede oppgaver ikke prioriteres høyt nok. Utvalget anbefaler også at kunnskapen om familieverntjenesten i andre tjenester styrkes gjennom undervisning og orientering om familievern og familierapi i de relevante utdanningsløp,

og gjennom mer praktisk samhandling mellom familievernet og andre tjenester, også på brukernivå.

Andre oppgaver enn det som er spesifikt definert inn i kjernevirksomheten, bør etter utvalgets syn videreføres som i dag, men ikke være første-prioritet. Utvalget mener de delene av familievernets arbeid som i dag oppfattes som «nye oppgaver» og som krever spesialisering, diagnostisering og kompleks behandling, ligger utenfor tjenestens ansvarsområde. Dette er oppgaver som bør nedprioriteres eller ikke lenger løses av familievernet. Tyngre voldssaker som krever spesialisering, diagnostisering og kompleks behandling ligger etter utvalgets syn utenfor tjenestens ansvarsområde. Familievernets arbeid med foreldre som er fratatt omsorgen for egne barn bør fortsette, men denne gruppen foreldre bør ikke anses som en egen, prioritert målgruppe for familieverntjenesten. Likeledes mener utvalget at familievernet bør bidra i arbeidet med veiledning av foreldre som har barn som kan stå i fare for å bli radikalisert, men at familieverntjenesten ikke skal bruke ressurser på å bygge spesialkompetanse for innsats for å hindre radikalisering. Videre mener utvalget at ordningen med støttet tilsyn under samvær er en oppgave som bør vurderes overført til en annen tjeneste enn familievernet.

Utvalget understreker at all familievernvirksomhet i et samfunnsperspektiv er forebyggende, og at selve kjernevirksomheten er en sentral del av familievernets forebyggende virke. Det er sterke argumenter for at familievernets tilbud om parterapi, familierapi og foreldreveiledning bør prioriteres. Utvalget understreker at kontorene må ha kapasitet til å tilby par og familier hjelp og oppfølging i det tempo som terapeuten anser som riktig, faglig sett. Bare med riktig hjelp til riktig tid kan relasjonsutfordringer dempes, og kriser, brudd og langvarige konflikter kanskje forhindres.

### 20.3 Mekling og foreldresamtale

Utvalget foreslår noen endringer i dagens meklingsordning. Oppsummert foreslår utvalget at alle foreldre som skiller lag, må møte til foreldresamtale i familievernet, at alle foreldre som er uenige og ønsker mekling, får tilbud om videre mekling, mens foreldre som ønsker å gå til retten i foreldretvistsak, må møte til seks timer mekling. Utvalget foreslår lovfesting av at alle barn skal få tilbud om å delta i samtale med familievernet i for-

bindelse med foreldresamtale og mekling. Bruk av eksterne meklere begrenses til de tilfeller hvor eksterne meklere er nødvendig av hensyn til geografisk tilgjengelighet.

Utvalgets forslag innebærer at alle foreldre som skiller lag, fortsatt skal møte til en obligatorisk time; men i en såkalt foreldresamtale heller enn i en meklingssamtale. Utvalget mener det er nødvendig å videreføre et obligatorisk element for å sikre at flest mulig foreldre er i kontakt med familieverntjenesten, blant annet for å få informasjon om barns rett til deltakelse. Utvalget mener en slik ny ordning vil sikre at alle par som går gjennom samlivsbrudd, får god informasjon og et best mulig grunnlag for å fortsette foreldresamarbeidet etter samlivsbruddet.

Etter utvalgets syn bør foreldre som ikke er enige, få tilbud om mekling. For foreldre som ønsker å gå til domstolen, bør mekling være obligatorisk. Det er et mål at foreldrene selv skal komme fram til en løsning, slik at færre saker tas til retten. Utvalget anbefaler derfor at før foreldre kan reise sak for retten om foreldreansvar, samvær eller bosted, må de ha møtt til mekling i seks timer. Dette gjelder ikke i saker som mekler mener er uegnet for mekling.

Utvalget mener at barn skal få tilbud om å delta i mekling og tilbud om samtale i forbindelse med foreldresamtale, og at dette bør lovfestes. Utvalget mener det klare utgangspunktet bør være at alle barn blir invitert til familievernet i forbindelse med foreldres samlivsbrudd og får anledning til å uttale seg direkte.

Etter utvalgets syn er det ikke behov for regulering av hvilke utdanninger som kan gi grunnlag for meklingsbevilling og av hvor meklere må være ansatt. Det avgjørende må være at den som skal få bevilling som rådgiver/mekler må ha en utdanning og bakgrunn som tilsier at vedkommende har god kompetanse og er godt orientert om relevante familiefaglige og juridiske spørsmål, så som barne- og familiepsykologi, meklingsmetodikk, barnelov og relevant forskning.

Utvalget peker på at det i enkelte tilfeller fortsatt kan være behov for å rekruttere rådgivere/meklere utenfor familieverntjenesten, selv om familievernets tilgjengelighet skulle økes gjennom opprettelse av nye kontorer og utvidelse av utekontorkapasiteten, slik utvalget anbefaler. Utvalget legger til grunn at bruk av eksterne meklere begrenses til tilfeller der familieverntjenesten selv ikke er geografisk tilgjengelig nok.

Utvalget mener dette er endringer som vil sikre fortsatt høy kvalitet i meklingsarbeidet og samtidig bidra til at tilbudet til familier ved sam-

livsbrudd blir bedre tilpasset den enkelte families utfordringer.

## 20.4 Likeverdig tilbud

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan familieverntjenesten kan gi et mest mulig likeverdig tilbud. Utvalget legger til grunn en definisjon av likeverdig tilbud som innebærer at tjenestene er av god kvalitet, at tjenesten er tilgjengelig, at det er god kapasitet, og at tilbudet er godt tilrettelagt for den enkelte og for ulike grupper.

Oppsummert foreslår utvalget følgende tiltak for økt kvalitet og tilrettelegging i familieverntjenesten: Utvalget anbefaler videreutvikling av kontorenes kompetanse slik at alle har god kunnskap og en økt bevissthet om de særskilte behovene ulike grupper har i møte med familieverntjenesten. Utvalget peker på behovet for kvalifiserte tolker, tilpasset informasjon om tjenestene til ulike brukergrupper og økt samarbeid og samordning i tjenesteapparatet. Utvalget foreslår også at det i framtidige rekrutteringsprosesser er en bevissthet rundt behovet for ansatte med minoritetspråklig bakgrunn og med innvandrerbakgrunn. Utvalget peker videre på behovet for økt bevissthet om at familievernet også skal oppleves relevant for menn, og styrking av kompetansen rundt tjenestetilbud til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Utvalget anbefaler også økt tjenestetilbud til barn og unge.

For å oppnå likeverdige tjenester må tilbudet tilpasses behovene til den enkelte familie. Mens et likhetsideal peker i retning av standardisering av metoder og pakkeforløp, forutsetter likeverdig tjenesteyting at tilbudene tilpasses ulike menneskers og ulike gruppers behov – med rom for individuelle tilpasninger, bruk av faglig skjønn i enkeltsaker, lokale spesialtilbud og variasjon i tjenestetilbudet.

Et slikt likeverdig tilbud skapes gjennom en videreutvikling av kontorenes kompetanse, mer kunnskap og en økt bevissthet om de særskilte behovene ulike grupper har i møte med familieverntjenesten. De ansatte må ha en kulturkompetanse som gir kultursensitivitet. Det er viktig at terapeuter og meklere ikke fokuserer for lite, men heller ikke for mye på det som preger grupper, enten det handler om kjønn, alder, funksjonshemming, kulturell bakgrunn eller legning. I stedet for å tenke at enkeltindivider og familier representerer bestemte grupper, må de møtes som individer. Likeverdig tjenesteyting innebærer å møte hver

enkelt familie og hvert enkelt familiemedlem ut fra en slik forståelse.

Ansatte med ulik bakgrunn vil kunne spille en nøkkelrolle, og det er viktig å legge til rette for bruk av kvalifiserte tolker. Utvalget peker på noen aktuelle tiltak som Inkluderingsutvalget pekte på i 2011, herunder tilpasset informasjon om tjenestene til ulike brukergrupper eller målgrupper. Informasjon må gjøres tilgjengelig på flere språk og spres bredt. Utvalget peker også på at samarbeid og samordning i tjenesteapparatet er viktig, samt styrking av ansattes flerkulturelle kompetanse.

En likeverdig tjeneste har tjenester av god kvalitet for alle. Blant familievernets brukere og ansatte oppleves kvaliteten i tjenesten generelt sett som høy. Utvalget peker imidlertid på at statistikken viser at bruken av familievernets tjenester varierer etter kjønn og alder. Kvinner oppsøker familievernet i større grad enn menn, og eldre, barn og unge bruker familievernet mindre enn andre aldersgrupper. Utvalget mener tjenesten i enda større grad enn i dag bør tilby tjenester til barn og unge. Utvalget peker på behovet for familieverntjenester til enslige foreldre. Utvalget mener det er viktig med økt bevissthet om at familievernet også skal oppleves relevant for menn. Utvalget er opptatt av at familievernet fortsetter å styrke kompetansen når det gjelder tjenestetilbudet til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Kunnskap, kompetanse og sensitivitet er nødvendig for å kunne møte det behovet brukeren har, enten det er en LHBTIQ-person eller ikke. Den samme universelle tilnærmingen og det samme behovet for kompetanse og sensitivitet gjelder familievernets møte med familier og personer med innvandrerbakgrunn.

Etter utvalgets syn er det ikke familieverntjenestens oppgave å drive religions- og livssynsveiledning eller -rådgivning. Slik veiledning ivaretar tros- og livssynssamfunnene. Dersom det er behov for livssynsavhengige tilbud på familieområdet, mener utvalget at slike tilbud bør finnes utenfor familievernkontorene. Etter utvalgets mening kan familieverntjenesten med fordel samarbeide med andre slike aktører som tilbyr familietjenester.

Utvalget mener tiltakene utvalget peker på, vil bidra til et mer likeverdig familieverntjenestetilbud. I tillegg er det etter utvalgets syn behov for endringer som øker tjenestens tilgjengelighet og kapasitet.

## 20.5 Tilgjengelighet

Et likeverdig tilbud innebærer at tjenestene er av god kvalitet og at tilbudet er godt tilrettelagt for den enkelte og for ulike grupper, men også at tjenesten er tilgjengelig og har god nok kapasitet.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan tjenesten kan gjøres mer tilgjengelig. Utvalget mener det er et mål at familieverntjenesten er tilgjengelig, i den forstand at hele befolkningen oppsøker familieverntjenesten ved behov, helst så tidlig som mulig, før problemer oppstår eller utvikler seg, uten at de hindres av mangel på kjennskap og kunnskap, av reisetid og praktiske utfordringer, av at de ikke oppnår kontakt, eller at det blir for lenge å vente på konsultasjonen. Utvalget mener tjenestens tilgjengelighet på mange måter kan sies å være god i dag, men peker også på en rekke forbedringspunkter.

Oppsummert foreslår utvalget følgende tiltak for økt tilgjengelighet og kapasitet i familieverntjenesten: Utvalget anbefaler for økt geografisk tilgjengelighet oppretting av ett nytt kontor og flere utekontorer i Sør-Trøndelag, nytt kontor vest i Førdes kontorregion, og nytt kontor lengst nord i Aust-Agders region. Videre anbefaler utvalget oppgradering av noen utekontorer til hoved- eller avdelingskontor og utvidelse av noen utekontorers tilbud. Utvalget peker også på at forbedring av kollektivtilbud mange steder i landet ville gjort mye for tilgjengeligheten, og at familievernet bør ha mulighet til å dekke utgifter til transport for personer som ikke har tilgang til bil eller kollektivtransport. Utvalget anbefaler økt bruk av digitale tjenester som et supplement til tjenestene som krever fysisk oppmøte, mulighet til utvidede åpningstider for særlig å lette tilgangen for barn, en nasjonal rådstelefon slik at alle får mulighet til rask kontakt med tjenesten, og at alle kontor har en kontorfaglig ansatt til stede i hele åpningstiden. Videre forslår utvalget mer utadrettet arbeid ved kontorene slik at større deler av befolkningen får kunnskap om familievernet. Utvalget foreslår en utvidelse av den totale kapasiteten i familievernet.

Brukerne som har benyttet seg av familievernkontorene er i stor grad fornøyd med tjenesten. Slik sett treffer tjenesten brukernes behov og gir mange den hjelpen de trenger. På den annen side viser undersøkelser at store deler av befolkningen ikke kjenner til tjenesten eller ikke har kunnskap om tjenestetilbudet. Kunnskapsnivået om tjenesten i andre deler av hjelpeapparatet framstår også som mangelfullt. I tillegg er det et faktum at deler av befolkningen ikke har like god tilgang på

familieverntjenesten som andre. Reisetiden er lang for mange. For andre er det manglende tilrettelegging som begrenser tilgangen. For å sikre at mennesker som har behov for familievernet faktisk benytter det, er det viktig at tjenesten er tilgjengelig. Reisetiden til nærmeste kontor, med bil og med offentlig transport, er derfor av stor betydning. Samtidig er det viktig for brukerne at de møter en god tjeneste med likeverdige tjenester, med høy kvalitet på tilbudet, der de ansatte har kompetanse til å møte hver enkelt ut ifra deres behov. Familier med behov for hjelp skal, uansett hvor de bor, få like god og kompetent hjelp innen rimelig reiseavstand.

Utvalget mener dagens familieverntjeneste kan sies å være en tjeneste med god geografisk tilgjengelighet ettersom kun tre prosent av befolkningen har mer enn to timer reisevei. Det må likevel påpekes at to timer reisevei kan være mye for mange, og at det er betydelig variasjon i reisetid og reisekostnader for befolkningen etter hvor de er bosatt. Det har også stor betydning om man reiser med bil eller kollektivtransport. Barn og unge som skal besøke familievernkontoret alene, er blant dem som er avhengige av kollektivtransport dersom de skal komme seg til kontoret uten en voksen. Utvalget mener tiltak bør gjennomføres for å sikre bedre geografisk tilgjengelighet for større deler av befolkningen. For økt geografisk tilgjengelighet anbefaler utvalget oppretting av nye kontorer, oppgradering av utekontorer til fullverdige kontor og utvidelse av tilbudet ved noen utekontorer, i tråd med forslagene i rapporten fra TØI. Utvalget peker også på behovet for et forbedret kollektivtilbud mange steder i landet, samt at tjenesten bør ha mulighet til å dekke utgifter til transport for personer som trenger familievernets tjenester, men som ikke har tilgang til bil eller kollektivtransport.

Utvalget ser også at digitale virkemidler gir mange muligheter for familievernet. Tjenesten bidrar allerede med mye god informasjon til befolkningen på ulike nettsider og i podkaster og lignende. Familievernet bidrar også med mer interaktive tjenester der terapeuter gir veiledning på nett, i chat og så videre. Noen kontorer har også en såkalt rådstelefon med én-til-én-kommunikasjon med en terapeut eller veileder. Alt dette er virkemidler som utvalget mener er gode tilskudd til familievernets tjenester, og utvalget peker også på at familievernet kan øke tilgjengeligheten ytterligere med digitale tjenester som et supplement til tjenestene som krever fysisk oppmøte. For noen grupper og i noen tilfeller kan dette bidra til mer

tilgjengelige tjenester. Dette kan gjelde personer som opplever det som stigmatiserende og vanskelig å møte opp på familievernkontoret, eller som opplever det som lettere å betro seg og være privat på avstand og anonymt, enn ansikt til ansikt. Det kan gjelde barn og ungdommer som er vant til chatte-tjenester, og som kan ha nytte av rask tilgang til råd og veiledning. Utvalget advarer imidlertid mot en utvikling der digitale tjenester erstatter ansikt-til-ansikt-tjenester innen familievernet. Digitale tjenester kan ikke erstatte fysisk oppmøte i de fleste tilfeller, og digitalisering bør ikke være en strategi for å kompensere for lite tilgjengelige familievernkontorer, lang reisevei og dårlig geografisk dekning.

I tillegg til forslag om en nasjonal rådstelefon, foreslår utvalget også en styrking av tjenesten slik at alle kontorer har kontorfaglig ansatte i fulle stillinger og en kontorfaglig ansatt til stede i hele åpningstiden. Utvalget mener videre at tjenestens tilgjengelighet bør kunne økes ved at enkeltkontorer har mulighet til utvidede åpningstider både for at barn og unge lettere skal kunne oppsøke tjenesten og der det er stor etterspørsel etter timer utenfor normal skole- og arbeidstid.

Utvalget mener det er en stor utfordring at familieverntjenesten er så lite kjent i befolkningen. Dette medfører at tjenesten er mindre brukt enn den bør være. Utvalget mener behovet for økt kjennskap og kunnskap i befolkningen taler for mer utadrettet arbeid ved kontorene slik at flere får kjennskap til tilbudet. Utvalget foreslår endringer for mer utadrettet arbeid, se under punkt 20.2.

Utvalget har også pekt på noen kapasitetsutfordringer i familieverntjenesten og noen tiltak som kan bidra til at ventetiden ikke blir for lang for brukerne. En likeverdig og tilgjengelig tjeneste må ha god nok kapasitet, slik at brukerne opplever at tjenesten har tilbud for dem når de trenger det. Utvalget mener det er behov for en utvidelse av den totale kapasiteten i familievernet, blant annet gjennom oppretting av noen nye kontorer, oppgradering av noen utekontorer til hoved- eller avdelingskontor, samt utvidelse av noen utekontorers tilbud. Utvalget peker også på at med gode avgrensninger og prioriteringer internt i virksomheten, vil noen kapasitetsutfordringer kunne løses, og tjenesten bli mer tilgjengelig.

Utvalget mener dette, sammen med tiltakene for kvalitet og tilrettelegging, er tiltak som vil bidra til et mer likeverdig og tilgjengelig familieverntjenestetilbud.

## 20.6 Organisering

Utvalget er bedt om å vurdere hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen av familievernets oppgaver, herunder om det vil være formålstjenlig å flytte oppgaver mellom forvaltningsnivåer. Det finnes ikke én organisasjonsform som kan ivareta alle viktige hensyn ved organisering av familievernet. Valget av organisasjonsform må gjøres ved en avveining av ulike hensyn. Utvalget peker på at familieverntjenesten slik den er organisert i dag, i det store og hele framstår som en velfungerende tjeneste. Utvalget ser ikke store svakheter ved dagens organisering, og mener dette er en faktor som må tillegges vekt. Utvalget ser en rekke fordeler ved kommunal og delvis også fylkeskommunal organisering, men utvalgets utredning konkluderer med at familieverntjenesten bør videreføres som selvstendig og særegen tjeneste på statlig nivå. Det statlige forvaltningsnivået gir etter utvalgets syn best rammevilkår for at familieverntjenesten fortsatt kan være en velfungerende, stabil og særegen tjeneste.

I utvalgets videre drøfting av organisering, styring og finansiering av familievernet uttrykker utvalget at dagens organiseringsmodell i all hovedsak ser ut til å fungere tilfredsstillende. Utvalget peker imidlertid på noen utfordringer og kommer med noen forslag til endringer.

Oppsummert foreslår utvalget følgende endringer når det gjelder organisering og styring i familievernet: Utvalget foreslår at det vurderes å innføre en mer nettverks- og dialogbasert styringsform for familievernet. Utvalget foreslår en egen utredning av den interne organiseringen og styringen av Bufetat. Videre foreslår utvalget opprettelse av noen nye kontorer, at noen utekontorer gjøres om til hoved- eller avdelingskontor, og at andre utekontorers tilbud utvides. Utvalget foreslår videre at alle lokasjoner har en leder og at alle kontorer har en kontorfaglig ansatt til stede i hele åpningstiden.

Utvalget anerkjenner Bufdirs arbeid for et likeverdig familievern. Intensjonen om minst mulig uønsket variasjon i tilbudet rundt i landet er god, og standarder og veiledninger kan være nyttige virkemidler i arbeidet for et likeverdig tilbud. Samtidig understreker utvalget at det er viktig at den enkelte terapeut og mekler har rom til å bruke sitt faglige skjønn for å gi et godt, tilpasset tilbud til den enkelte familie. Utvalget mener det er viktig at styringen utføres på en slik måte at faglig skjønn og kreativitet og lokale variasjoner og mangfold i tjenesten ikke forsvinner. Utvalget peker på at likeverdighet i tjenesteytingen forut-

setter at tilbudene tilpasses ulike menneskers og ulike gruppers behov – med rom for individuelle tilpasninger, bruk av faglig skjønn i enkeltsaker, lokale spesialtilbud og en viss variasjon i tjenestetilbudet. Det er etter utvalgets syn viktig at signaler om en utvikling mot for sterk grad av faglig styring og standardisering tas på alvor og lyttes til av styrende myndigheter. Styring av familievernet bør etter utvalgets syn ta utgangspunkt i at det er mennesker og relasjoner tjenesten arbeider med. Rom for faglige skjønnsvurderinger i arbeidet er helt essensielt når man arbeider med mennesker og relasjoner. Utvalget advarer mot en utvikling der økt standardisering og målstyring går på bekostning av terapeutenes og meklernes faglige skjønn.

Utvalget peker videre på at styring gjennom dialog og gjensidig forståelse av komplekse utfordringer ofte er mer hensiktsmessig enn styring gjennom pålegg og krav. Utvalget peker også på at målstyringssystemet i Bufetat er sårbart overfor målforskyvningsproblemet: at fokus i tjenesten og i styringen av tjenesten blir flyttet fra resultat for brukerne og samfunnet, til innfrielse av aktivitetsmål. Utvalget mener det kan være gode grunner til å videreutvikle en mer nettverks- og dialogbasert styringsform for familievernet.

Videre anbefaler utvalget at det gjennomføres en mer detaljert utredning av den interne organiseringen og styringen av Bufetat, sett fra både etatens og de lokale tjenestenes synsvinkel. For at etaten skal fungere godt, er det viktig at styrings- og ledelsesformene er forankret og har legitimitet både hos tjenesteutøverne og de som skal styre etaten. En slik utredning kunne også gi grunnlag for en grundigere avveining av forholdet mellom målstyring og faglig skjønn i en tjeneste som handler om karene for barn og familier. I denne utredningen mener utvalget at fordeler og ulemper ved endringer av det regionale nivået internt i Bufetat bør utredes. Det bør vurderes om det regionale nivået i Bufetat bør tilpasses de nye fylkene, for å unngå et for stort mangfold i statlig organisering på regionalt nivå.

Utvalget anbefaler et fortsatt statlig styrt familievern, at Bufdir og Bufetat fortsatt har ansvar for å styre og utvikle tjenesten, og at kjernevirksomheten vernes og ikke svekkes, mens faglig kreativitet tas vare på og gis levekår. De ansatte er familievernets viktigste ressurs, og de bør bidra i fagutviklingen. Utvalget har merket seg positive resultater for fagutvikling når de ansatte involveres, og ser at dette er viktig å videreutvikle. Utvalget understreker at mangfoldet må tas vare på og lokal tilpasning styrkes og vernes mot uønsket

ensretting. Tilrettelegging for den enkelte bruker ut ifra faglig skjønn er nødvendig for at tjenestene skal ha høy kvalitet og være likeverdige.

Utvalget mener tjenesten med utekontormodellen kan ha funnet fram til en modell som er fornuftig, og som gjør at flere hensyn ivaretas. En forutsetning for at modellen med utekontor kan videreføres, er etter utvalgets syn en utvidelse av utekontorenes virksomhet slik at den gir et tilstrekkelig godt familieverntilbud som faktisk dekker befolkningens behov, jf. utvalgets forslag i kapittel 14 om oppgradering av noen utekontorer til hoved- eller avdelingskontor og utvidelse av noen utekontorers tilbud.

Utvalget ser ikke at det finnes grunnlag for å anta at kvaliteten på tjenestetilbudet varierer etter kontorstørrelse i familieverntjenesten i dag. Både små og store kontorer synes å dekke befolkningens behov for familieverntjenester på en god måte. Utvalget anbefaler at hoved- og avdelingskontorer har mellom 4 og 20 ansatte. Det er etter utvalgets mening viktig at alle lokasjoner har en leder. Utvalget mener også at den kontorfaglige tjenesten bør styrkes slik at alle kontor har administrativt ansatte i fulle stillinger og har en kontor-faglig ansatt til stede i hele åpningstiden, jf. utvalgets forslag i kapitlet om tilgjengelighet. Utvalget mener det er viktig at familieverntjenesten videreføres som en gratis tjeneste, og at brukerbetaling ikke innføres.

## 20.7 Kompetanse

Oppsummert foreslår utvalget følgende for å sikre bred og god fag- og kompetanseutvikling i familievernet: Utvalget mener det bør foretas en ekstern evaluering av spisskompetansemiljømodellen. Evalueringen må omfatte både faglige og organisatoriske forhold. Dersom spisskompetansemiljømodellen videreføres, mener utvalget det bør vurderes å etablere et eget miljø for kjernevirksomheten parterapi. Utvalget mener også at det regionale samiske kompetansesenteret RESAK bør bli et nasjonalt kompetansesenter, eller et nasjonalt spisskompetansemiljø. Utvalget mener det bør legges til rette for mer lokal styring og tilpasning av kompetansearbeidet i tjenestene. Dette begrunnes både med hensynet til geografisk tilgjengelighet og målsettingen om likeverdig tjenesteyting i en mangfoldig befolkning. Utvalget påpeker at det må legges til rette for fag- og kompetanseutvikling som både er praksisnær, kunnskapsbasert og tilpasset lokale behov. Det må sikres ressurser for at fag- og kompetanseutvikling

kan foregå både individuelt, i den enkelte tjeneste og i familieverntjenesten som helhet. Utvalget mener det bør vurderes å opprette et tverrfaglig forskningsprogram for å styrke forskningen på feltet. Det tverrfaglige samarbeidet innen familievernfeltet bør styrkes, med særlig vekt på det forebyggende arbeidet.

Bakgrunnen for disse anbefalingene er at utvalget mener det er behov for fag- og kompetanseutvikling i familievernet som sikrer både praksisnær og forskningsbasert kompetanse. Det må også være en målsetting at kompetansemodellen bidrar til fagutvikling for den enkelte, samtidig som det legges vekt på å bygge en kultur for kompetanseutvikling i den enkelte tjeneste. Dagens modell med spisskompetansemiljøer i tjenesten er ment å bidra til at kompetansearbeidet er forankret i selve tjenesten. Utvalget er usikre på om modellen i tilstrekkelig grad sikrer dette. Spisskompetansemiljøene har i oppgave å spre kunnskap og utvikle verktøy på prioriterte områder for tjenesten. Det er imidlertid uklart hvordan kunnskapen tas i bruk ved det enkelte kontor, hvor relevant den oppleves og om det er gode nok systemer for implementering. Det stilles også spørsmål ved prioritering av kompetanseområder, både når det gjelder valg av tema og beslutningsprosess. Utvalget er også usikre på spisskompetansemiljøenes legitimitet utover i tjenestesystemet.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at det foretas en ekstern evaluering av spisskompetansemiljømodellen i familievernet, etter at modellen nå har vært i bruk en tid. En slik gjennomgang må vurdere både faglig innretting, organisering, praksisforankring, kompetansespredning og ressurstilgang. Evalueringen av spisskompetansemiljømodellen bør inngå i en mer helhetlig drøfting av kompetansemodellen for familievernet, basert på bred medvirkning fra tjenesten selv. Etter utvalgets vurdering vil det være naturlig å se en slik gjennomgang i sammenheng med styringsmodellen for familievernet. Her vil balansepunktet mellom autonomi og styring være et sentralt tema, et tema som også vil ha betydning for valg av kompetansemodell. Det samme gjelder forholdet mellom likebehandling og likeverdig tjenesteyting, standardisering og bruk av skjønn, samt forholdet mellom erfaringsbasert og forskningsbasert kompetanse- og fagutvikling. En evaluering av spisskompetansemiljømodellen bør foretas enten alene, eller i forbindelse med en utredning av den interne organiseringen og styringen av Bufetat, jf. utvalgets forslag i kapittel 15.

## 20.8 Samarbeid med andre tjenester

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere samarbeid og oppgavedeling mellom familievernnet og andre relevante tjenester. Utvalget mener det er viktig for familier, barn og unge at de ulike tjenestene som møter dem, er godt koordinert. Det er også god bruk av offentlige ressurser at de ulike tjenestene er sammenhengende. Samarbeid på tvers av profesjons- og etatsgrenser er utfordrende. Spesielt vanskelig er det å få samarbeid til å fungere når ingen av tjenestene har et overordnet samordningsansvar. Det foregår likevel en god del samhandling mellom familievernntjenesten og andre aktører i dag. Utvalget peker på at det er potensial for samarbeid med andre tjenester. Utvalget mener dette først og fremst kan skje gjennom mer praktisk samhandling, som igjen vil gi økt tillit og gjensidig forståelse mellom tjenestene, og mer horisontal integrasjon, både på systemnivå, på tjenestenivå og i arbeidet med den enkelte bruker.

Familievernntjenesten har mange grenseflater med andre tjenester, og grenseflatene varierer med familievernets ulike oppgaver. Utvalget har også sett at samhandlingen varierer fra sted til sted, og at betingelsene varierer, blant annet med størrelsen på kommunen og hvilke andre tjenester som finnes i nærområdet. Det varierer også om samhandling mellom tjenester skjer på systemnivå, på tjenestenivå eller i arbeidet med den enkelte bruker. Det varierer hvem som er de mest relevante og lettest å oppnå samarbeid med, og det varierer hva familievernnet kan bidra med ut ifra lokal kompetanse. I det store og hele kan det imidlertid sies at familievernets grenseflater er klart størst med kommunale tjenester, selv om enkelte oppgaver og fagområder innebærer at samarbeid med andre tjenester er viktig.

Selv om det vil og bør være lokale variasjoner, mener utvalget at de mest relevante samarbeidspartnere for familievernntjenesten i framtiden er kommunene som sådan, og mange av de kommunale tjenestene. Spesielt viktig er helsestasjonene for barn 0–5 år, men også helsestasjonene for ungdom og skolehelsetjenesten er blant de mest relevante samarbeidspartnere for familievernnet. Videre peker utvalget på at barnehager og skoler, Familiens hus og lignende lavterskeltilbud i kommunene, kan være gode samhandlingspartnere for familievernntjenesten. Den kommunale barneverntjenesten og familievernnet er to tjenester som bør ha god kunnskap om hverandres tilbud og kompetanse, og som bør samhandle godt ved behov, både på system-, tjeneste- og brukernivå.

På voldsfeltet er ATV en spesielt viktig samarbeidsaktør. Her er også politi, barnehus og krisesentre relevante aktører. Familievernnet samhandler med dommere og tingrettene i enkelte saker. Videre er de kommunale helsetjenestene, psykisk helsevern, Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og tjenester for barn med funksjonsnedsettelser, sosialtjenesten og NAV og tjenester for flyktninger og asylsøkere andre aktører som kan være relevante samarbeidspartnere for familievernnet. Utvalget peker på at det kan være hensiktsmessig om familievernnet styrker sin samhandling med de regionale kunnskaps- og kompetansesentrene, samt at noen av de ikke-offentlige aktørene som driver med samlivstiltak og foreldreveiledning og annet familiearbeid, kan utfylle og supplere familievernntjenestens tilbud, mens andre kan være aktuelle samarbeidspartnere.

Utvalget anbefaler noen tiltak som kan bidra til økt samarbeid mellom familievernnet og andre relevante tjenester. Utvalget foreslår en lovfestet plikt til samhandling med relevante instanser, når dette anses som hensiktsmessig. Utvalget mener det er svært viktig at ansatte i andre tjenester kjenner til familievernnet og har kunnskap om familievernets tjenester for å få til god samhandling. Utvalget understreker derfor behovet for undervisning og orientering om familievern og familierapi i relevante utdanningsløp. Oppretting av noen nye familievernkontorer og utvidelse av utekontorer vil gi bedre forutsetninger for samhandling med kommunale tjenester i de områdene der familievernets tilbud utvides. Utvalgets forslag om at alle lokasjoner skal ha en leder til stede, er også et tiltak som skal legge til rette for mer samarbeid i lokalmiljøet og i den enkelte kommune. Utvalget peker på at samlokalisering mellom kommunale familie- og barnetjenester og familievernntjenesten, kan være ett mulig tiltak for økt samhandling mellom tjenestene. Utvalget understreker at mer praktisk samhandling er nødvendig for å oppnå mer tillit, kunnskap, respekt og dermed bedre betingelser for godt samarbeid. Utvalget foreslår mer systematisk samarbeid mellom familievernntjenesten og helsestasjonene som tidligere forsøk har vist at kan gi mer samhandling: tilbud om parsamtaler på helsestasjoner, felles kurs- og gruppevirksomhet og felles fagdager for ansatte på familievernkontorer og helsestasjoner. Utvalgets forslag som innebærer økte ressurser og økt kapasitet i familievernntjenesten, innebærer også vurderinger om at det bør være mulig med de bevilgningene som gis, å sette av ressurser og kapasitet til utadrettet arbeid og samhandling med andre tjenester.



Utvalget understreker at en forutsetning for økt samhandling er at familievernkontorene har kapasitet til samarbeid. Det vil variere hvem som er de mest relevante og lettest å oppnå samarbeid med, og det vil variere hva familievernet kan bidra med ut ifra lokal kompetanse. Uansett hvilke aktører familievernkontorene velger å samarbeide med, er det avgjørende at det er rom og kapasitet for også denne delen av virksomheten.

## 20.9 Barn og unge i familievernet

Oppsummert har utvalget følgende forslag om barn og unges deltakelse i familievernet: Utvalget foreslår at det synliggjøres i familievernloven at barns beste skal være et grunnleggende hensyn i tjenestens arbeid og at barns rett til medvirkning skal sikres. Utvalget foreslår lovfesting av at familieverntjenesten skal legge til rette for at alle foreldre mottar informasjon og veiledning om barns rettigheter og behov ved samlivsbrudd og i foreldretvistsaker. Utvalget foreslår at det lovfestes i barneloven og familievernloven at et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få tilbud om en samtale med familievernet i forbindelse med foreldres samlivsbrudd eller foreldrekonflikter. Barn har rett til å delta uten samtykke fra foreldrene. Utvalget foreslår også at det lovfestes at familieverntjenesten skal tilby rådgivning og behandling til barn som har vansker i familien, og at barn kan henvende seg direkte til familieverntjenesten. Videre vil utvalgets forslag om økt geografisk tilgjengelighet, økt digital tilgjengelighet, ny rådstelefon, mulighet for utvidede åpningstider, mulighet for dekking av utgifter til transport når kollektivtilbud mangler, videreutvikling av barnefaglig kompetanse ved kontorene og økt utadrettet arbeid og økt samarbeid med andre tjenester kunne gi endringer av stor betydning for barn og unge.

Utvalget mener det bør legges til rette for at barn og unge i enda større grad enn i dag bruker familievernets tjenester.

Utvalget mener det bør lovfestes at barn skal få rett til å delta i mekling og samtale i forbindelse med foreldresamtale, jf. barnekonvensjonens artikkel 12. Selv om barnekonvensjonen ikke krever at barnet blir hørt direkte, anbefaler FNs barnekomité at barnet gis anledning til å bli hørt direkte i enhver saksbehandling der dette er mulig. Utvalget mener det klare utgangspunktet bør være at alle barn blir invitert til familievernet i forbindelse med foreldres samlivsbrudd og får anledning til å uttale seg direkte.

Utvalget mener at barns rett til deltakelse og til å bli hørt best ivaretas ved at det lovfestes at alle barn skal gis tilbud om å snakke med familievernet i forbindelse med foreldres samlivsbrudd. Dermed sikres alle barn muligheten til å delta i denne prosessen «som vedrører barnet», dersom barnet selv ønsker det. Utvalget mener at dette er i tråd med Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen om at barn skal gis anledning til å bli hørt. Gjennom en slik endring vil Norge også følge opp anbefalingen fra FNs barnekomité om å sikre at barn får informasjon om muligheten til å delta i mekling i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd.<sup>2</sup> I tillegg til at barnet har rett til å delta i avgjørelsesprosesser som gjelder dem, til å få informasjon og til å gi uttrykk for sin mening i saker som angår dem, er det en rekke argumenter for at barn bør inkluderes i familievernets arbeid med familier som opplever samlivsbrudd, og helst høres direkte og ikke gjennom foreldrene: Barn ønsker selv å bli inkludert i prosesser som gjelder barnet og opplever å ha utbytte av det. Ofte ønsker barn å bli sett og få anledning til å gi uttrykk for sine synspunkter i trygge rammer. Barn kan også ha et behov for å snakke med en annen voksen enn foreldrene om sin livssituasjon. At barnet blir invitert til familievernet i forbindelse med samlivsbrudd og i foreldrekonfliktsaker, kan bidra til at barnet får mer og bedre informasjon om situasjonen enn om kun foreldrene møter hos familievernet. Hvis barnet blir inkludert på en god måte, vil også foreldrene ha bedre grunnlag for å komme fram til en avtale om bosted og samvær som er best mulig for deres barn. Barnets deltakelse øker muligheten for at barnets tanker og følelser blir kjent for foreldrene og at beslutningene er i tråd med barnets beste. Det er dessuten et meklingsfaglig argument for barns deltakelse i mekling: Mange meklere peker på erfaringer med at barns ytringer kan skape bevegelse og ha en positiv effekt i foreldres meklingsprosess, både gjennom individuelle samtaler og fellessamtaler. Deltakelse i mekling eller terapi kan også ha en terapeutisk og forebyggende effekt for barnet og gi barnet støtte og hjelp til å mestre sin livssituasjon.

Utvalget anbefaler endringer i loven som tydeliggjør at barn og unge er en del av tjenestens målgruppe. Utvalget mener at barn og unge må ha mulighet til å henvende seg til familievernet alene. Det er i utgangspunktet ingen grunn til at barn skal være avhengige av foreldrene for å få bistand av familievernet. Om foreldrenes samtykke er

<sup>2</sup> FNs barnekomité, 2018.

nødvendig, vil avhenge av samtalens karakter. Utvalget mener det i størst mulig grad bør framgå av loven som regulerer tjenesten i hvilke tilfeller foreldre må gi samtykke til at barn skal delta i familievernnet. Utvalget foreslår at barn skal kunne benytte seg av tilbud om samtale med mekler/terapeut uten samtykke fra foreldrene eller andre med foreldreansvar. Det samme gjelder rett til annen rådgivning fra familievernntjenesten. For klinisk behandling foreslår utvalget at pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 skal gjelde tilsvarende.

Utvalget mener at det er viktig å synliggjøre i loven at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i tjenestens arbeid.

Etter utvalgets syn bør barn og unge ha mulighet til å henvende seg til familievernnet som selvstendige brukere, de bør i større grad involveres ved foreldres samlivsbrudd og delta i andre familiesaker. For å oppnå dette må familievernntjenesten være lett tilgjengelig for alle familier og barn og unge i Norge. Utvalget mener tiltak bør gjennomføres for å sikre bedre geografisk tilgjengelighet for større deler av befolkningen, og peker også på at digitale tiltak og en rådstelefon kan supplere det ordinære tilbudet og slik øke familievernnets tilgjengelighet for barn og unge. Utvalget mener at utvidede åpningstider bør være en mulighet der kontorer ser at dette kunne gitt barn og unge bedre tilgang på familievernntjenester. Utvalget understreker at familievernntjenester ikke bør regnes som fravær i skolen. Videre bør det legges til rette for barn og unges bruk av familievernnet ved at det gis mulighet for at utgifter til transport dekkes når det ikke er et godt kollektivtilbud tilgjengelig. Utvalget peker også på behovet for økt utadrettet arbeid både mot befolkningen og mot andre tjenester, og økt samarbeid med andre tjenester, for å gjøre familievernnets tilbud også til barn og unge bedre kjent og mer tilgjengelig. Utvalget understreker behovet for kontinuerlig kompetanseutvikling i familievernntjenesten om hvordan man snakker med barn.

Utvalget mener dette er endringer som vil sikre at barns rett til å bli hørt og å si sin mening ivaretas bedre enn i dag, og at familievernntjenesten med disse endringene legger bedre til rette for at barn og unge bruker familievernnets tjenester, også som selvstendige brukere.

## **20.10 Ideelle aktører i familievernnet**

I mandatet bes utvalget om å vurdere hvordan styring og organisering av de ideelle familievernkon-

torene bør innrettes i lys av EØS-regelverket om offentlig støtte og offentlige anskaffelser. Utvalget er også bedt om å vurdere om det bør åpnes for andre ideelle aktører enn dagens ideelle stiftelser som tjenestetilbydere i familievernnet.

Utvalget mener at en videreføring av dagens modell er den mest stabile veien videre for tjenesten og tilrår at dagens eierskapsmodell videreføres. Samtidig bør ønsket om stabilitet i tjenesten ikke være til hinder for at ideelle kontorer kan bli offentlige kontorer, dersom de ideelle stiftelsene ønsker det. Det bør ikke inngås nye avtaler om drift med andre aktører enn de som i dag har avtaler om drift av familievernkontorer.

Innretningen av styring og organisering av de ideelle familievernkontorene er vurdert i lys av EØS-regelverket om offentlig støtte og offentlige anskaffelser. Utvalget anbefaler videreføring av bestående avtaler med de ideelle familievernkontorene da disse må kunne anses som bestående rettsforhold som kan løpe videre uhindret av anskaffelsesreglene og EØS-regelverket. Utvalget anser at en videreføring av bestående avtaler med de ideelle familievernkontorene legger godt til rette for videreføring av familievernntjenesten som en stabil og velfungerende tjeneste.

## **20.11 Lovendringer og økonomiske og administrative konsekvenser**

Utvalget har gjennomgått gjeldende lov og vurdert endringsbehov på grunnlag av utvalgets vurderinger og anbefalinger for framtidens familievernntjeneste. Utvalget har valgt å utarbeide et forslag til ny lov om tjenesten. Utvalget har utarbeidet en ny formålsbestemmelse. Utvalget mener det er viktig med en egen formålsparagraf i loven som klart og tydelig får fram målene for virksomheten. Etter utvalgets syn bør tjenestens egenart, oppgaver og plassering i det samlede velferdstilbudet til barn og familier gå tydelig fram av loven. Særlig er det viktig for utvalget å framheve barnas plass i tjenesten og legge til rette for økt deltakelse i familievernnet for barn og unge. Utvalget ønsker også å tydeliggjøre de rettslige og organisatoriske rammene som gjelder for virksomheten og å løfte fram hvilke utfordringer, situasjoner og målgrupper tjenesten skal være innrettet mot å møte. Det er et mål for utvalget at både primærgruppen til familievernntjenesten, familier og barn, og andre aktører og tjenester, ved å lese loven skal få god forståelse av hva tjenesten har som sitt ansvarsområde, hvilke tilbud og hvilken bistand

tjenesten yter, og hvilken relevans familieverntjenesten kan ha for dem.

Utvalget har også identifisert behov for endringer i enkelte andre lover. For eksempel må

barneloven endres hvis utvalgets forslag om foreldresamtale skal gjennomføres.

Redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag følger i kapittel 21.

## Kapittel 21

# Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget mener at familieverntjenesten i dag i det store og hele er velfungerende, og at oppgavene som familievernet i dag utfører knyttet til klinisk virksomhet, meklingstjenester og utadrettet arbeid, i all hovedsak bør videreføres. På noen områder foreslår utvalget endrede prioriteringer eller forslag til endringer som krever økte ressurser.

Familier og par bør fortsatt være de viktigste målgruppene for familievernets tjenester. Også personer som kommer alene til familiekontoret, bør kunne få bistand. Utvalget mener det er viktig at tjenestens kjerneoppgaver styrkes og at dette ikke nødvendigvis handler om økt kapasitet, men også om forskyvning av intern kapasitet og økonomiske virkemidler. Et område som bør styrkes, er for eksempel arbeidet med parterapi, mens oppgaven med å bygge spesialkompetanse på radikaliserings, bør legges til andre instanser.

Selv om barn og unge også i dag kan oppsøke tjenesten på egenhånd, foreslår utvalget at barns rett til hjelp fra tjenesten bør styrkes og tydeliggjøres. Det vises her til tiltak i kapittel 18 som peker på at den barnefaglige kompetansen ved familievernkantorene bør styrkes. Med noe utvidet åpningstid etter skoletid, for eksempel én dag i uken, vil flere unge ha mulighet til å oppsøke tjenesten, enten alene eller i følge med foreldre. Videre vil det at det gis gyldig fravær på skole kunne gjøre det lettere for unge brukere å komme i kontakt med tjenesten. Dette er tiltak som vil kunne gjennomføres uten å gi nevneverdige økte kostnader for familieverntjenesten, for eksempel ved at noe lengre åpningstid én ukedag tas igjen med litt kortere åpningstid en annen ukedag.

Etter utvalgets syn er det svært viktig at tjenestens utadrettede arbeid styrkes. Utvalget foreslår at det settes av øremerkede midler til informasjonsarbeid både i Bufdir, Bufetat og ved det enkelte familievernkontor. Det bør også undervises, i større grad enn det gjør i dag, om familievern og familieterapi i relevante utdanningsløp.

Tjenestene som familievernet tilbyr, skal avhjelpe og forebygge problemer i familien. Som

omtalt i kapittel 10 har tiltak som settes inn i tidlig alder, generelt sett betraktelig bedre effekt enn tiltak som iverksettes på et senere tidspunkt i livet. De fleste typer foreldrestøtte er lite kostnadskrevende, og vil kunne gi langvarige gevinster. Selv om innsparinger ved forebyggende tiltak kan komme langt fram i tid og i ulike sektorer, og av den grunn kan være vanskelig å beregne den økonomiske effekten av, mener utvalget at det er godt dokumentert at tidlig forebygging er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Likeverdige tjenester forutsetter at tjenesten oppleves som relevant for hele befolkningen. Påfyll av kunnskap og bevissthet om hvordan tjenesten ved familievernkantorene kan møte ulike gruppers behov for familieverntjenester, er viktig for at tjenesten skal nå ut til flere brukere. Tjenesten må fortsette å videreutvikle kompetansen ved familievernkantorene. Kontorenes flerkulturelle kompetanse bør styrkes, og det må gis tilpasset informasjon om familievernets tilbud til ulike brukergrupper. Informasjonen bør gis på ulike språk, og tolketjenestene bør styrkes. Videre bør kontorene være bevisst på å rekruttere ansatte med minoritetsspråklig bakgrunn eller innvandrerbakgrunn slik at tjenesten gjøres mer tilgjengelig for brukeren. Utvalget mener at flere av disse tiltakene kan gjøres innenfor familievernets eksisterende budsjettammer for fag- og kompetanseutvikling.

På noen områder gir utvalgets forslag økte kostnader. Et slikt område er forslagene i kapittel 14 der utvalget anbefaler økt kontorkapasitet slik at flere brukere kan oppleve tjenesten som geografisk tilgjengelig. Dette vil også være en viktig forutsetning for at barn og unge i større grad enn i dag kan oppsøke tjenesten på eget initiativ.

Etablering av nye kontorer og styrking av kapasiteten ved eksisterende kontorer vil gi økte årlige kostnader i form av leie og drift av kontorlokaler og tilsetting av ledere, terapeuter og kontorfaglige medarbeidere. Antall terapeuter som tilsettes på kontoret vil være en viktig faktor. Kostnaden per terapeutårsverk anslås til noe over 1 mil-

lion kroner. I tillegg vil det være utgifter knyttet til systemer og administrativ støtte i Bufdir og Bufetat. Kostnader knyttet til utvidelse av tilbudet på utekontorene vil avhenge av økningen i åpnings-tid og økt bemanning. Tiltaket med flere stedlige ledere og kontorfaglig ansatt til stede i hele åpnings-tiden vil og medføre økte kostnader, avhengig av dagens bemanning av ledere og kontor-faglig personell. Utvalgets forslag knyttet til kapasitetsutvidelser må beregnes nærmere før implementering.

I kapittel 12 foreslår utvalget at det innføres en foreldresamtale. Foreldresamtalen kommer i stedet for det som i dag er den obligatoriske meklingstimen. Utvalget foreslår også endring av navn på tjenesten. Innføringen av foreldresamtalen og endringen av navnet på tjenesten vil kun gi marginale administrative kostnader, knyttet til endring av ordlyd i brev, brosjyremateriell og så videre. Utvalget foreslår også tiltak for å motivere foreldre til videre mekling i familievernnet som et alternativ til domstolsbehandling. Om familievernnet lykkes med å få foreldre som er i høy konflikt, til i større grad enn i dag å benytte meklerens tilbud om flere meklingstimer på familievernkontoret, så vil dette tiltaket gi økte utgifter i familievernnet. På den annen side vil flere meklingstimer i de vanskelige sakene kunne føre til at færre saker behandles i domstolene. Reduserte utgifter som følge av færre barnelovsaker i domstolene vil således gi rom for å finansiere utgifter i familievernets meklingstjeneste.

Utvalget mener at familievernnet i større grad enn i dag bør involvere barn i forbindelse med mekling og i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd generelt. Dette går fram av kapittel 12 og kapittel 18. I meklingssaker, der alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter og meninger, bør få tilbud om å delta, mener utvalget det er viktig at barnesamtalen blir skriftlig nedtegnet i et notat, slik at mekler kan bringe barnets syn inn i meklingen.

Om familievernnet skal lykkes med å få flere barn inn til samtale på familievernkontoret, vil det

kreve at familievernets kompetanse på samtaler med barn styrkes, blant annet gjennom rekruttering av familieterapeuter med særlig kompetanse på samtaler med barn. Provenyeffekten knyttet til at flere barn benytter familievernets tilbud er usikker og avhenger av antall barn som vil oppsøke tjenesten for råd, kliniske samtaler og samtaler i tilknytning til foreldrenes samlivsbrudd. Det vises til kapittel 18 hvor det framgår at om lag 30 000 barn hvert år er berørt av foreldrenes samlivsbrudd i meklingssaker og at ett av seks barn i dag blir hørt i den forbindelse. Størrelsesordenen på økte utgifter som følge av en sterkere involvering av barn i foreldresamtaler og meklingssamtaler vil være usikker, avhengig av hvor mange barn som kommer til å ta imot tilbudet om samtale i bruddsakene og også av hvordan tiltaket implementeres i familievernnet. Kostnadene vil blant annet bero på tid hos terapeut som vil påløpe; herunder tid til å forberede samtalen, og (i meklings-sakene) medgått tid til barnenotatet. Om et større antall barn enn i dag også tar i bruk familievernets tilbud knyttet til klinisk behandling, i samtaler og/eller gruppetilbud, så vil det også medføre økte utgifter. De økte utgiftene må sees i lys av familievernnet som en forebyggende tjeneste og de samfunnsøkonomiske gevinster som økt satsing på tjenester til barn og unge vil gi både på kort og lang sikt.

Andre tiltak som vil kunne gi bedre tilgjengelighet, er økt bruk av digitale tjenester som et supplement til tjenestene som krever fysisk oppmøte. Det er usikkert hvilke budsjettmessige konsekvenser en innføring av digitale konsultasjoner med terapeut vil medføre. Økt bruk av internett-basert dialog vil ved enkelte kontorer kreve teknisk tilrettelegging og opplæring. På den annen side kan det føre til besparelser i form av reduserte reisekostnader for brukeren. Det kan også føre til en økning i antall brukere som får behandling, og dermed gi økte totale kostnader. De samme typer vurderinger gjelder for etableringen av en nasjonal rådstelefon.

## Kapittel 22

# Merknader til de enkelte bestemmelsene

### 22.1 Innledning

---

Utvalget har fått i oppdrag å drøfte det lovmessige rammeverket for familieverntjenesten og foreslå eventuelle lovendringer som følger av utvalgets tilrådninger.

Lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer trådte i kraft 1. januar 1998 og har siden vært endret enkelte ganger, primært som følge av endringer i andre lover. Utvalget har valgt å utarbeide et helhetlig nytt forslag til ny lov om tjenesten. Utvalget har utarbeidet ny formålsbestemmelse, med mål om at tjenestens egenart, oppgaver og plassering i det samlede velferdstilbudet til barn og familier skal gå tydelig fram av loven. Særlig er det viktig for utvalget å framheve barnas plass i tjenesten og legge til rette for økt deltakelse for barn og unge. Utvalget ønsker også å tydeliggjøre de rettslige og organisatoriske rammene som gjelder for virksomheten, og løfte fram hvilke utfordringer, situasjoner og målgrupper tjenesten skal være innrettet mot å møte.

Det er et mål for utvalget at både primærgruppen til tjenesten, familier og barn, og andre aktører og tjenester ved å lese loven skal få god forståelse av hva tjenesten har som sitt ansvarsområde, hvilke tilbud og hvilken bistand den yter, og hvilken relevans tjenesten kan ha for dem.

En rekke av bestemmelsene i familievernkontorloven foreslås videreført. Disse bestemmelsene er ikke kommentert.

Utvalget foreslår at familievernkontorloven § 3 om tilsyn ikke videreføres. Et alternativ til at fylkesmannen skal føre tilsyn, kan være utvidet bruk av internkontroll.

Utvalget har også identifisert behov for endringer i enkelte andre lover. For eksempel må barneloven endres hvis utvalgets forslag om foreldresamtale skal gjennomføres. I tillegg til endringene foreslått nedenfor, vil det være behov for endringer i lover som henviser til gjeldende familievernkontorlov.

### 22.2 Navn på virksomheten og på loven

---

Utvalget foreslår at navnet på virksomheten endres fra *familieverntjenesten* til *familietjenesten*. Det vil etter utvalgets syn være forenkende og samtidig bevare familiefokuset. Utvalget foreslår at navnet på loven endres fra *lov om familievernkontorer* til *lov om familietjenesten*.

### 22.3 Merknader til de enkelte bestemmelsene i ny lov om familietjenesten

---

#### *Til § 1 Lovens formål*

Bestemmelsen er ny. Hensikten med bestemmelsen er å få tydelig fram hva formålet med loven er, og hva loven skal bidra med. Bestemmelsen gir uttrykk for lovens overordnede visjon og verdisyn. Formålsparagrafen kan medvirke til å tydeliggjøre tjenestens mandat, samfunnsoppdrag og oppgaver.

*Første ledd første punktum* fastsetter at formålet med loven er å sikre at enhver som har familierelaterte problemer, får nødvendig hjelp og behandling. Dette er en språklig endring sammenlignet med gjeldende lov § 1 første ledd. Formuleringen «enhver» understreker at tjenesten skal gi tilbud til alle, også barn, når de har familierelaterte problemer.

*Andre punktum* er nytt og understreker at loven skal bidra til å styrke familierelasjoner, og at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. *Tredje punktum* er nytt og fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i tjenestens arbeid. Dette følger allerede av barneloven § 48 for avgjørelser etter og behandlingen av saker etter barneloven. Bestemmelsen i familietjenesteloven framhever at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn for all virksomhet i familietjenesten der barn er involvert. Barneperspektivet understrekes også i *fjerde punktum* som fastslår at barns rett til medvirkning skal sikres. Barns rett til medvirkning følger alle-

rede av bestemmelser i annen lovgivning, særlig barneloven §§ 31 mv. Det er likevel viktig å framheve at barnets rett til å delta og til å bli hørt, skal gjelde for familietjenestens virksomhet. Se omtale i kapittel 18.

*Andre ledd* er nytt og fastslår at loven skal bidra til et likeverdig familietjenestetilbud i hele landet. Videre skal loven bidra til kvalitet i tjenesten og et tilbud som er tilpasset brukernes behov. Det innebærer blant annet at tilbudet må tilpasses ulike menneskers og ulike gruppers behov, med rom for individuelle tilpasninger, bruk av faglig skjønn i enkeltsaker og lokale spesialtilbud. Bestemmelsen understreker også at tilbudet skal være tilgjengelig. I dette ligger blant annet at tilbudet skal gis innenfor de krav som settes for ventetid og for reisetid. Videre er det tatt inn i loven at tilbudet skal være gratis. Dette er en videreføring av dagens praksis. Lovfesting kommuniserer at familietjenesten er en lavterskeltjeneste for alle. *Andre setning* sier at loven skal bidra til at familietjenestens rolle i det forebyggende arbeidet styrkes. Dette understreker familietjenestens karakter som forebyggende, der alt arbeid kan sies å være forebyggende, enten det er for å forebygge parkonflikt, bidra til bedre familierelasjoner før og etter brudd, eller styrke barns oppvekstvilkår. *Andre setning* løfter også fram en mer konkret del av det forebyggende arbeidet: samarbeid med andre tjenester, og understreker familietjenesten som en viktig bidragsyter til et helhetlig tjenestetilbud til familier, barn og unge. I familievernkontorloven § 1 står det at familievernkontorene «bør» drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema. Lovfesting av at tjenesten «skal» samarbeide (se § 2), vil innebære en plikt og forventning til tjenesten om å prioritere samhandling og samarbeid med andre tjenester i større grad enn i dag.

#### *Til § 2 Familietjenestens oppgaver og arbeidsformer*

Bestemmelsen svarer i stor grad til gjeldende lov § 1, men angir tydeligere hvilke oppgaver familietjenesten skal utføre. Slik tydeliggjøring vil bidra til at virksomheten ved de enkelte familievernkontorene bygger på et fast og felles rammeverk, og at kravene til innretning og prioriteringer av oppgaver og tiltak er felles for hele tjenesten. Bestemmelsen innebærer også en sterkere prioritering av det forebyggende arbeidet i tjenesten. Første og andre ledd angir overordnet hva familietjenestens oppgaver skal være.

*Første ledd første punktum* svarer til gjeldende lov § 1 første ledd andre punktum, men understre-

ker at tjenestens hovedoppgave er å gi tilbud til personer som har familierelaterte problemer. *Andre punktum* fastsetter at familietjenesten skal arbeide forebyggende. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i gjeldende lov. Den nye bestemmelsen vil understreke familietjenestens karakter som forebyggende, der alt familietjenestearbeid anses som forebyggende fordi det kan bidra til at relasjonelle problemer enten ikke oppstår, eller at de ikke fester seg eller tiltar. En viktig del av det forebyggende arbeidet er samarbeid med andre tjenester og utadrettet virksomhet, se femte og sjette ledd.

*Andre ledd* er nytt og understreker at en vesentlig del av familietjenestens oppgaver er å bistå foreldre slik at de kan styrke samarbeidet om barna. Tjenesten skal gi foreldre informasjon og veiledning om barns rettigheter og behov ved samlivsbrudd og i foreldretvister. Dette er oppgaver tjenesten ivaretar også i dag, for eksempel ved mekling og i foreldresamarbeidssaker, men oppgavene tydeliggjøres gjennom en egen lovbestemmelse.

*Tredje ledd* er en videreføring av gjeldende lov § 1 første ledd tredje og fjerde punktum. Bestemmelsen er oppdatert som følge av utvalgets forslag om å innføre foreldresamtale, se kapittel 12, og fastslår at familietjenesten skal gjennomføre foreldresamtale og mekling etter regler i ekteskapsloven og barneloven.

*Fjerde ledd* er nytt og understreker at familietjenesten skal gi tilbud til barn. Dette tilbudet kan for eksempel være rådgivning og behandling. Fjerde ledd lovfester også at barn skal få tilbud om samtale når foreldre møter til foreldresamtale og til mekling. Se omtale i kapittel 18, denne lovens § 3 og forslag til endring i barneloven § 31.

*Femte ledd* er nytt og fastsetter at familietjenesten skal samarbeide med andre tjenester. Gjennom femte ledd får familietjenesten en plikt til samarbeid med andre tjenester når det er nødvendig og tjenlig for å gi foreldre og barn helhetlig bistand. Dette innebærer at familietjenesten skal legge til rette for god samhandling og bidra til at familier med sammensatte og komplekse utfordringer i sitt familieliv får helhetlige tilbud, i samarbeid med andre tjenester og/eller på grunnlag av henvisning fra andre tjenester. I hvilken grad slikt samarbeid skal foregå og hvilken form det skal ha, må følge av tjenestens faglige skjønn. Samarbeid trenger ikke å være knyttet til enkeltsaker, men kan også innebære at familietjenesten gir andre familierettede tjenester informasjon og veiledning om familie- og relasjonsrelaterte tema, tjenestens tilbud og arbeidsmetoder.

*Sjette ledd* fastsetter at familietjenesten skal gi informasjon og veiledning til befolkningen og andre tjenester om familietema og relasjonelle tema og om betydningen av at barn og unge har trygge familie- og oppvekstvilkår. Bestemmelsen innebærer en prioritering og styrking av familietjenestens utadrettede virksomhet, ved at dette blir en oppgave tjenesten «skal» gjennomføre; i dag «bør» tjenesten drive utadrettet virksomhet, se gjeldende lov § 1 andre ledd. Se for øvrig femte ledd om samarbeid med andre tjenester. Slikt samarbeid kan også kategoriseres som utadrettet virksomhet.

*Til § 3 Hvem kan henvende seg til familietjenesten.  
Barns rett til deltakelse*

*Første ledd* tilsvarende gjeldende lov § 1 tredje ledd, men er noe omskrevet. Bestemmelsen understreker at familier, par, barn og enkeltpersoner kan henvende seg direkte til familietjenesten. Det er framhevet at også barn kan henvende seg til tjenesten. Familietjenesten er et lavterskeltilbud som ikke krever henvisning, men andre tjenester kan formidle kontakt med familietjenesten for personer som kan ha nytte av tilbudet.

*Andre ledd* er nytt og gir barn rett til å benytte seg av familietjenestens tilbud. Det er ikke nødvendig at foreldrene eller andre med foreldreansvar samtykker til dette. Dersom familietjenesten vil gi barnet tilbud om klinisk behandling, gjelder pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 tilsvarende. Denne bestemmelsen gjelder samtykke til helsehjelp på vegne av barn. Det vises til omtale i kapittel 18.

*Til § 4 Organisering og ansvar*

*Første ledd* er nytt og fastsetter at departementet og Barne-, ungdoms- og familieetaten er familietjenestemyndighet. Familietjenesten ledes av departementet. Det følger av alminnelige prinsipper for delegasjon at departementet kan delegerer hele eller deler av sin myndighet til Barne-, ungdoms- og familieetaten som underliggende instans.

*Andre ledd* fastsetter at familietjenestemyndigheten skal legge til rette for en tilgjengelig og nasjonalt likeverdig familietjeneste og fastsetter de organisatoriske, faglige og økonomiske rammene for tjenesten. Gjeldende lov § 2 gir ansvaret for familieverntjenesten til statlig regional familievernmyndighet. Etter ny § 4 vil det være opp til familietjenestemyndigheten hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for tjenesten. Utval-

get legger til grunn at fagutvikling, forvaltningsansvar og driftsansvar fortsatt skal ligge i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten, men vil ikke lovfeste hvilket nivå i etaten som skal ha ansvar for de ulike oppgavene.

*Tredje ledd* svarer til gjeldende lov § 2 første ledd og fastsetter at familietjenestemyndigheten kan inngå avtaler om drift av familiekontor. Utvalget legger til grunn at det ikke bør inngås nye avtaler om drift med andre aktører enn de som i dag har avtaler om drift av familievernkontorer, men at bestående avtaler med de ideelle familievernkontorene videreføres, se kapittel 19. For de virksomheter som har avtale med familietjenestemyndigheten om drift av familiekontor, gjelder familietjenesteloven.

*Fjerde ledd* fastsetter at familietjenestemyndigheten kan inngå avtaler med egnede fagpersoner om å utføre oppgaver etter loven eller være tilsynsperson i foreldretvistsaker etter barneloven § 43 a. Dette kan for eksempel dreie seg om avtaler med eksterne meklere, se utvalgets drøfting i kapittel 12. Se for øvrig kapittel 11 der utvalget anbefaler at ordningen med støttet tilsyn under samvær vurderes overført til en annen tjeneste.

*Femte ledd* gir hjemmel for familietjenestemyndigheten til å gi forskrifter om organisering og drift av familietjenesten. Det kan også være aktuelt å fastsette kompetansekrav til eksterne meklere og tilsynspersoner.

*Til § 5 Klientjournal og personvern*

Bestemmelsen er noe omskrevet, men svarer til gjeldende lov § 11.

I *tredje* og *fjerde ledd* videreføres gjeldende rett: Det skal føres journal fra virksomheten, men ikke ved foreldresamtale og mekling. *Fjerde ledd andre punktum* fastsetter et unntak: Mekler skal skrive notat fra samtaler med barn. Notatet skal kun inneholde hva barnet har uttrykt om sitt syn på saken, og skal ikke inneholde meklers vurderinger eller lignende.

*Femte ledd* sier at journal og annen dokumentasjon med personopplysninger skal behandles i samsvar med reglene i personopplysningsloven og pasientjournalloven. Annen dokumentasjon kan være avtaler om foreldreansvar, bosted og samvær som foreldrene har inngått. Familietjenesten skal tilby foreldre som ønsker det, å oppbevare slike avtaler. Avtalene er ikke en del av en eventuell journal foreldrene har i familietjenesten, jf. også fjerde ledd som fastsetter at det ikke skal skrives journal fra foreldresamtale og mekling.



*Sjette ledd* fastsetter at familietjenestemyndigheten skal gi forskrifter om hva klientjournalen skal inneholde, hvordan den skal føres, og hvordan og hvor lenge den skal oppbevares.

#### *Til § 6 Taushetsplikt*

*Første ledd* fastsetter at ansatte i familietjenesten og andre som utfører oppgaver på vegne av familietjenesten, har taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 og 23. Dette er en videreføring av § 5 i gjeldende lov. Det er presisert at også andre som utfører oppgaver på vegne av familietjenesten, har taushetsplikt. Dette kan for eksempel gjelde eksterne meklere.

*Andre ledd* fastsetter at overtredelse av taushetsplikt etter denne loven kan straffes etter straffeloven § 209. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

#### *Til § 7 Samtykke til å gi informasjon*

*Første og andre ledd* er noe omskrevet, men viderefører gjeldende lov § 6.

Det følger av § 6 over at ansatte i familietjenesten og andre som utfører oppgaver på vegne av familietjenesten, har taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 og 23. Helsepersonelloven § 23 sier at taushetsplikten etter § 21 ikke er til hinder for at opplysninger i enkelte tilfeller gis videre. Dette gjelder for eksempel når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre.

*Tredje ledd* er nytt. Bestemmelsen fastsetter at for personer over 16 år som ikke er i stand til å samtykke på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, demens eller psykisk utviklingshemming, kan nærmeste pårørende gi samtykke etter første ledd.

*Fjerde ledd* fastsetter at dersom tungtveiende interesser tilsier det, kan familietjenestemyndigheten bestemme at opplysningene skal være undergitt taushetsplikt selv om det foreligger samtykke etter andre og tredje ledd. Dette er en videreføring av gjeldende lov § 6 tredje ledd, men avgjørelsesmyndigheten er lagt til familietjenestemyndigheten i stedet for til fylkesmannen.

#### *Til § 8 Forskning og statistikk*

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 8. Gjeldende lov § 8 første ledd andre punktum om at opplysningene skal gis uten individualiserende kjennetegn er tatt ut. Dette medfører ingen endring i praksis; hensynet til anonymitet er godt iva-

retatt gjennom annen lovgivning, herunder regler for godkjenning av forskningsprosjekter.

#### *Til § 9 Klienters rett til innsyn i journal*

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 12 første til tredje ledd.

#### *Til § 10 Foreldres rett til innsyn i barnets journal*

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende lov § 12 fjerde ledd. Foreldre eller andre som har foreldreansvaret til barn under 16 år har rett til innsyn i opplysninger som gjelder barnet. I motsetning til gjeldende lov gjør imidlertid § 10 unntak for de tilfeller der hensynet til barnets interesser tilsier at det ikke skal gis innsyn.

*Andre ledd* sier at dersom barnet motsetter seg at foreldre eller andre som har foreldreansvaret skal få innsyn i opplysninger i barnets journal, og ansvarlig behandler mener at barnets ønske bør respekteres, skal foreldrene ikke gis innsyn i disse opplysningene. Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 12 fjerde ledd andre punktum, men viderefører ikke den nedre aldersgrensen på 12 år for når barn kan nekte innsyn. Etter § 10 må også barn under 12 år som er i stand til å danne seg et syn på saken, bli spurt om de ønsker at foreldrene eller andre som har foreldreansvaret skal få innsyn i journalen.

*Tredje ledd* er nytt og gir hjemmel for at familietjenestemyndigheten kan bestemme at foreldre eller andre som har foreldreansvaret skal gis helt eller delvis innsyn i opplysningene selv om det ikke foreligger samtykke fra barnet etter andre ledd.

*Fjerde ledd* gir familietjenestemyndigheten hjemmel til å gi forskrifter om foreldres rett til innsyn i barnets journal.

#### *Til § 11 Saksbehandling*

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 13.

#### *Til § 12 Opplysningsplikt til barnevernet*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 10.

#### *Til § 13 Opplysninger til den kommunale helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 9.

#### *Til § 14 Lovens anvendelse på Svalbard*

Bestemmelsen viderefører gjeldende lov § 14 og gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard. I forskrift 23. mai 2008 nr. 479 er det fastsatt at familievernkontorloven gjøres gjeldende for Svalbard. Utvalget legger til grunn at tilsvarende forskrift blir fastsatt med hjemmel i ny lov for familietjenesten.

#### *Til § 15 Ikraftsetting og overgangsbestemmelser*

*Første ledd* regulerer ikraftsetting av loven og oppheving av familievernkontorloven.

I *andre ledd* er det åpnet for å gi overgangsbestemmelser. Det kan for eksempel være aktuelt for å regulere forholdet til avtaler inngått med idelle aktører.

#### *Til § 16 Endringer i andre lover*

Bestemmelsen foreslår endringer i andre lover, se merknader under.

## **22.4 Merknader til endringer i andre lover**

#### *Til barneloven § 31 andre ledd*

Bestemmelsen fastsetter barns rett til medvirkning og til å bli hørt før foreldrene tar avgjørelser om personlige forhold for barnet. *Fjerde punktum* er nytt og fastsetter at et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få tilbud om en samtale med ansatt i familietjenesten når foreldrene møter til foreldresamtale eller mekling. Samtalen er en selvstendig rett barnet har, og krever ikke samtykke fra foreldrene. Barn skal få tilbud om samtale ved den obligatoriske samtalen ved samlivsbrudd og når foreldre møter til obligatorisk mekling før de skal reise sak for retten i foreldretvist. Se omtale i kapittel 12 og i kapittel 18. Se også forslag til familietjenesteloven § 3.

#### *Til barneloven § 51*

*Første ledd* fastsetter at foreldre med felles barn under 16 år må møte til mekling før det kan reises sak om foreldreansvar, flytting med barnet ut av landet, hvor barnet skal bo fast eller om samvær. Bestemmelsen har fått et tillegg om at foreldrene først må møte til foreldresamtale. Attest fra foreldresamtalen kan ikke brukes til å reise sak for retten. Foreldre som har gyldig attest fra foreldresamtale, se § 54, trenger ikke å møte til ny forel-

dresamtale før de starter mekling. Foreldre som vil reise sak, må først gjennomføre mekling. Som hovedregel må foreldrene mekle i seks timer, men departementet kan i forskrift gi regler som gjør unntak fra dette, se sjette ledd, § 54 og omtale i kapittel 12.

*Andre ledd* sier at gifte foreldre med felles barn under 16 år for å få separasjons- eller skilsmisseyve må møte til foreldresamtale. Foreldresamtalen erstatter den obligatoriske meklingstimen etter gjeldende andre ledd.

*Tredje ledd* sier at samboere med felles barn under 16 år må møte til foreldresamtale ved samlivsbrudd. Foreldresamtalen erstatter den obligatoriske meklingstimen etter gjeldende tredje ledd.

*Fjerde ledd* er nytt og sier at dersom foreldrene etter foreldresamtalen ikke er enige om avtaler for barnet, skal de få tilbud om mekling. Dette er en videreføring av gjeldende rett, der mekling også er frivillig etter den første timen.

Nåværende fjerde ledd blir nytt *femte ledd*.

*Sjette ledd* gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om foreldresamtale og mekling. Forskriftshjemmelen er noe endret ved at den åpner for å gi unntak fra plikten til å mekle i saker som mekler mener er uegnet for mekling. Dette kan for eksempel gjelde i saker der det er mistanke om vold eller store problemer som følge av rus eller psykiatri. Det må være opp til meklers skjønn å vurdere om saken er uegnet for mekling. Hvis mekler mener at saken er uegnet for mekling, kan mekler utstede attest uten at foreldrene har meklet i seks timer. I forskriften kan departementet også gi regler om i hvilke tilfeller mekler kan skrive ut attest før det har gått seks timer. Dette kan for eksempel gjelde der den ene av foreldrene ikke møter. Det bør også åpnes for at mekler kan skrive ut attest før det har gått seks timer i tilfeller der mekler mener at det ikke er forsvarlig eller tjenlig å fortsette meklingen, for eksempel ved mistanke om vold eller omsorgssvikt.

#### *Til barneloven § 52*

*Første ledd* er nytt og fastsetter at formålet med foreldresamtalen er å gi foreldrene et godt grunnlag for det videre foreldresamarbeidet. Alle foreldre må møte til foreldresamtale ved samlivsbrudd. Noen trenger mye informasjon og veiledning. Andre har allerede inngått avtale om hvor barnet skal bo og om samværsordninger. Innholdet i foreldresamtalen må tilpasses det enkelte foreldrepars behov. Se nærmere om foreldresamtalen i kapittel 12.

Nåværende første ledd blir nytt *andre ledd*. Bestemmelsen er uendret. Foreldre som vil bringe sak inn for retten, må møte til mekling. I slike tilfeller vil formålet med meklingen fortsatt være at foreldrene kan komme fram til en skriftlig avtale om foreldreansvaret, om hvor barnet skal bo fast og om samvær, framfor å bringe saken inn for retten. Foreldre som etter foreldresamtalen ikke er enige om avtaler for barnet, skal få tilbud om mekling, med mål om å komme fram til avtaler om hvor barnet skal bo eller om samvær.

#### *Til barneloven § 53*

Bestemmelsen er endret i tråd med utvalgets forslag om å innføre foreldresamtale ved samlivsbrudd. Det er presisert at foreldre skal møte personlig og samtidig til foreldresamtalen, slik regelen er for mekling.

Mekler kan gjøre unntak fra foreldrenes plikt til å møte personlig og samtidig. Ordlyden er endret for å ta høyde for at bestemmelsen ikke bare omfatter dem som mekler, men også dem som gjennomfører foreldresamtale. I praksis er dette de samme fagpersonene i familietjenesten. I enkelte tilfeller kan det også være oppnevnt eksterne meklere. I så fall omfattes de også av bestemmelsen.

#### *Til barneloven § 54*

*Første ledd* er nytt og fastsetter at foreldrene skal få attest når de har gjennomført foreldresamtale. Denne attesten kan brukes til å søke om separasjon eller skilsmisse, og til å søke om utvidet barnetrygd. Den kan ikke brukes til å reise sak for retten. Se omtale i kapittel 12.

*Andre ledd* er endret. Partene må møte til mekling i seks timer før de kan få meklingsattest som

kan brukes til å reise sak for retten. Det vises til omtale i kapittel 12. Se også merknader til § 51 om hjemmelen for å gi forskrift om mekling; blant annet kan det gis bestemmelser om at mekler kan skrive ut attest tidligere hvis han eller hun vurderer at saken er uegnet for mekling eller at attest av andre grunner bør skrives ut før foreldrene har meklet i seks timer.

#### *Til ekteskapsloven § 26*

Bestemmelsen er oppdatert som følge av at den obligatoriske meklingstimen erstattes med en obligatorisk foreldresamtale. Se merknader til endringer i barneloven.

#### *Til ekteskapsloven § 26 a*

Bestemmelsen er endret for å ta høyde for at bestemmelsen ikke bare omfatter meklere, men også ansatte i familietjenesten som gjennomfører foreldresamtale. I praksis er dette de samme fagpersonene. I enkelte tilfeller kan det også være oppnevnt eksterne meklere. I så fall omfattes de også av bestemmelsen og har oppmerksomhetsplikt, meldeplikt og opplysningsplikt til barneverntjenesten.

#### *Til barnetrygdloven § 9 femte ledd*

Bestemmelsen er oppdatert som følge av at den obligatoriske meklingstimen erstattes med en obligatorisk foreldresamtale. For at utvidet barnetrygd skal kunne tilstås etter samlivsbrudd mellom samboere med felles barn under 16 år, må det legges fram attest for gjennomført foreldresamtale.

## Kapittel 23

# Lovutkast

### 23.1 Forslag til ny lov om familietjenesten

---

#### § 1. Lovens formål

Loven skal sikre at enhver som har familierelaterte problemer, får nødvendig hjelp og behandling. Loven skal bidra til å styrke familierelasjoner og til at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i tjenestens arbeid. Barns rett til medvirkning skal sikres.

Loven skal bidra til et likeverdig familietjenestetilbud i hele landet, kvalitet i tjenesten, et tilbud som er tilpasset brukernes behov, og som er tilgjengelig og gratis. Videre skal loven bidra til at familietjenestens rolle i det forebyggende arbeidet styrkes, og til at familier, barn og unge får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

#### § 2. Familietjenestens oppgaver og arbeidsformer

Familietjenesten skal tilby rådgivning og behandling til familier, par og enkeltpersoner med familierelaterte problemer og relasjonelle vansker, kriser og konflikter. Tjenesten skal arbeide forebyggende.

Familietjenesten skal bistå foreldre som har konflikter eller vansker med å samarbeide om sine barn, slik at de kan styrke foreldresamarbeidet og ivareta barnas behov for omsorg og kontakt med begge foreldre. Tjenesten skal legge til rette for at alle foreldre mottar informasjon og veiledning om barns rettigheter og behov ved samlivsbrudd og foreldretvister.

Familietjenesten gjennomfører foreldresamtale etter ekteskapsloven § 26 og barneloven § 51 og mekling etter ekteskapsloven § 26 og barneloven §§ 51 og 61 første ledd nr. 2. Tjenesten skal også bistå der retten oppnevner en ansatt fra familietjenesten etter barneloven § 65 a.

Familietjenesten skal tilby rådgivning og behandling til barn som har vansker i familien, og samtale der foreldre ved samlivsbrudd eller forel-

drekonflikter møter til foreldresamtale og til mekling.

Familietjenesten skal samarbeide med andre tjenester der det er nødvendig og tjenlig for å gi foreldre og barn helhetlig bistand.

Familietjenesten skal gi informasjon og veiledning til befolkningen og andre tjenester om familietema og relasjonelle tema, og om betydningen av trygge familie- og oppvekstvilkår for barn og unge.

#### § 3. Hvem kan henvende seg til familietjenesten. Barns rett til deltakelse

Familier, par, barn og enkeltpersoner kan henvende seg direkte til familietjenesten, eller få tilbud om bistand på grunnlag av henvisning fra andre tjenester.

Barn har rett til å benytte seg av tilbud om samtale med mekler uten samtykke fra foreldrene eller andre med foreldreansvar. Barn har også rett til å få annen rådgivning fra familietjenesten uten samtykke fra foreldrene eller andre med foreldreansvar. Dersom familietjenesten vil gi barnet tilbud om klinisk behandling, gjelder pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 tilsvarende.

#### § 4. Organisering og ansvar

Departementet og Barne-, ungdoms- og familieetaten er familietjenestemyndighet etter loven her. Familietjenesten ledes av departementet.

Familietjenestemyndigheten skal legge til rette for en tilgjengelig og nasjonalt likeverdig familietjeneste og fastsetter de organisatoriske, faglige og økonomiske rammene for tjenesten.

Familietjenestemyndigheten kan inngå avtaler om drift av familiekontorer. Denne loven gjelder for virksomheter som har avtale med familietjenestemyndigheten om drift av familiekontorer.

Familietjenestemyndigheten kan inngå avtaler med egnede fagpersoner om å utføre oppgaver etter loven eller å være tilsynsperson i foreldretvistsaker etter barneloven § 43 a.

Familietjenestemyndigheten kan gi forskrifter om organisering og drift av familietjenesten, herunder kompetansekrav for fagpersoner som nevnt i fjerde ledd.

#### § 5. Klientjournal og personvern

Familietjenesten skal ha et arkiv- og journal-system.

Lederen ved det enkelte familiekontor er journalansvarlig.

Ansvarlige behandlere ved familiekontorene eller andre som utfører oppdrag på vegne av familietjenesten, plikter å føre klientjournal etter fastsatte regler for virksomheten.

Plikten til å føre journal gjelder ikke ved foreldresamtale og mekling etter ekteskapsloven § 26 og barneloven § 51. Mekler skal likevel skrive notat fra samtaler med barn som formidler barnets syn.

Journal og annen dokumentasjon med personopplysninger skal behandles i samsvar med reglene i personopplysningsloven og pasientjournalloven.

Familietjenestemyndigheten gir forskrifter om hva klientjournalen skal inneholde, hvordan klientjournal skal føres og oppbevares, og oppbevaringstiden.

#### § 6. Taushetsplikt

Ansatte i familietjenesten og andre som utfører oppgaver på vegne av familietjenesten, har taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 og 23 med mindre noe annet går fram av loven her.

Overtredelse av taushetsplikt etter denne loven kan straffes etter straffeloven § 209.

#### § 7. Samtykke til å gi informasjon

Taushetsplikt etter § 6 er ikke til hinder for at opplysninger gjøres kjent for den opplysningene direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning den som har krav på taushet, samtykker.

Foreldre eller andre med foreldreansvar må samtykke hvis opplysninger om barn under 16 år skal gjøres kjent for andre. Når barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal foreldrene eller andre med foreldreansvaret gi barnet informasjon og anledning til å si sin mening før de avgjør om samtykke skal gis. Det skal legges vekt på hva barnet mener, i samsvar med barnets alder og modenhet. Er barnet mellom 12 og 16 år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener.

For personer over 16 år som ikke er i stand til å samtykke på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, demens eller psykisk utviklingshemning, kan nærmeste pårørende etter pasient- og

brugerrettighetsloven § 1-3 bokstav b gi samtykke etter første ledd.

Dersom tungtveiende interesser tilsier det, kan familietjenestemyndigheten bestemme at opplysningene skal være undergitt taushetsplikt selv om det foreligger samtykke etter andre og tredje ledd.

#### § 8. Forskning og statistikk

Familietjenestemyndigheten kan bestemme at opplysninger kan eller skal gis til bruk for forskning og statistikk, og at det kan skje uten hinder av taushetsplikt.

Til vedtak som nevnt i første ledd kan det knyttes vilkår. Den som mottar opplysningene har taushetsplikt og straffansvar etter denne lov.

Familietjenestemyndigheten kan gi forskrifter om bruk av taushetsbelagte opplysninger i forskning og statistikk.

#### § 9. Klienters rett til innsyn i journal

Klienter har rett til innsyn i klientjournal for de opplysninger som direkte bare gjelder vedkommende.

Innsyn kan nektes dersom det av hensyn til klientens helse, eller forhold til personer som står klienten nær, ikke er tilrådelig. Nektes innsyn, kan klienten be om at opplysningene gjøres kjent for en representant han eller hun peker ut.

#### § 10. Foreldres rett til innsyn i barnets journal

Foreldre eller andre med foreldreansvar til barn under 16 år har rett til innsyn i opplysninger som gjelder barnet, i barnets journal, med mindre hensynet til barnet interesser tilsier at det ikke skal gis innsyn.

Dersom barnet motsetter seg at foreldre eller andre med foreldreansvaret skal få innsyn i opplysninger i barnets journal, og ansvarlig behandler mener at barnets ønske bør respekteres, skal foreldrene ikke gis innsyn i disse opplysningene.

Dersom foreldre eller andre med foreldreansvaret er uenig i beslutningen, kan familietjenestemyndigheten bestemme at det skal gis helt eller delvis innsyn i opplysningene selv om det ikke foreligger samtykke fra barnet etter andre ledd.

Familietjenestemyndigheten kan gi forskrifter om foreldres rett til innsyn i barnets journal.

#### § 11. Saksbehandling

Der ikke annet går fram av denne loven, gjelder forvaltningslovens regler.

For familiekontorene som ikke går inn under definisjonen i forvaltningsloven § 1 andre punk-

tum, får ikke forvaltningsloven § 2 andre ledd anvendelse.

#### § 12. *Opplysningsplikt til barnevernet*

Fagpersonell i familietjenesten skal i sitt arbeid være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten.

Fagpersonellet skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold

- a) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt,
- b) når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring,
- c) når et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd,
- d) når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Fagpersonellet plikter også å gi opplysninger etter pålegg i samsvar med barnevernloven § 6-4.

#### § 13. *Opplysninger til den kommunale helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten*

Fagpersonell i familietjenesten skal i sitt arbeid være oppmerksomme på forhold som bør føre til tiltak fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten eller sosialtjenesten, og skal av eget tiltak gi den kommunale helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Opplysninger kan likevel bare gis etter samtykke fra klienten, eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikt.

Uten hinder av taushetsplikt etter § 6 skal fagpersonell i familietjenesten av eget tiltak gi opplysninger til den kommunale helse- og omsorgstjenesten når det er grunn til å tro at en gravid kvinne misbruker rusmidler på en slik måte at det er overveiende sannsynlig at barnet vil bli født med skade, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 10-3. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av helse- og omsorgstjenesteloven, plikter fagpersonell i familietjenesten å gi slike opplysninger.

#### § 14. *Lovens anvendelse på Svalbard*

Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard.

#### § 15. *Ikraftsetting og overgangsbestemmelser*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme dato blir lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer opphevet.

Overgangsbestemmelser –

#### § 16. *Endringer i andre lover*

Med virkning fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:

I lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre gjøres følgende endringer:

§ 31 andre ledd skal lyde:

Eit barn som er fylt sju år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt, skal få informasjon og høve til å seie meininga si før det blir teke avgjerd om personlege forhold for barnet, mellom anna om foreldreansvaret, kvar barnet skal bu fast og samvær. Meininga til barnet skal bli vektlagt etter alder og modning. Når barnet er fylt 12 år, skal det leggjast stor vekt på kva barnet meiner. *Eit barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt, skal få tilbod om ein samtale med ein tilsett i familietjenesta når foreldra møter til foreldresamtale og mekling etter føresegna i § 51 og ekteskapslova § 26. Barnet har rett til å ta imot tilbodet utan samtykke frå foreldra eller andre som har foreldreansvar.*

§ 51 skal lyde:

#### § 51. *Kven skal møte til foreldresamtale og til mekling*

Foreldre med felles barn under 16 år må møte til foreldresamtale og til mekling før det vert reist sak om foreldreansvar, flytting med barnet ut av landet, kvar barnet skal bu fast eller om samvær.

Giftede foreldre med felles barn under 16 år må for å få separasjonsløyve eller skilsmisselføve etter ekteskapslova §§ 20 og 22, ha møtt til foreldresamtale jf. ekteskapslova § 26.

Sambuarar med felles barn under 16 år skal ved samlivsbrot møte til foreldresamtale.

*Dersom foreldra etter foreldresamtalen ikkje er samde om avtaler for barnet, skal dei få tilbod om mekling.*

Foreldre som ikkje er samde om at barnet skal flytte, må møte til mekling.

Departementet kan gi forskrifter om *foreldresamtale* og mekling, også om unntak fra plikten til å mekle i saker som meklar meiner er ueigna for mekling.

§ 52 skal lyde:

§ 52. *Føremålet med og innholdet i foreldresamtalen og i meklinga*

*Føremålet med foreldresamtalen er å gi foreldra eit godt grunnlag for det vidare foreldresamarbeidet.*

Føremålet med meklinga er å få foreldra til å kome fram til ei skriftleg avtale om foreldreansvaret, om kvar barnet skal bu fast og om samvær. Partane bør gjerast kjende med dei viktigaste økonomiske konsekvensane som avtala fører med seg.

§ 53 skal lyde:

§ 53. *Frammøte*

Foreldra skal møte personleg og samstundes til *foreldresamtale* og til mekling. Den tilsette i familietjenesta kan likevel avgjere at dei skal møte kvar for seg dersom det er tenleg. Den tilsette kan i særlege høve gi løyve til at ein eller begge partar møter saman med ein fullmektig.

§ 54 skal lyde:

§ 54. *Attest etter foreldresamtale og etter mekling*

*Det skal skrivast ut attest etter gjennomført foreldresamtale. Attesten er gyldig i seks månader.*

Det skal skrivast ut meklingsattest når partane har møtt til mekling i seks timar. Attesten er gyldig i seks månader.

I lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap gjøres følgende endringer:

§ 26 skal lyde:

§ 26. *Foreldresamtale mv.*

Ektefeller med felles barn under 16 år, skal i saker om separasjon og skilsmisse etter §§ 20 og 22 møte til *foreldresamtale* før saken bringes inn for retten eller fylkesmannen, jf § 27. Formålet med *foreldresamtalen* er å gi foreldrene et godt grunnlag for det vidare foreldresamarbeidet. Der som foreldrene etter *foreldresamtalen* ikke er enige om avtaler for barnet, skal de få tilbud om mekling. Barneloven §§ 52 til 54 gjelder tilsvarende. Departementet fastsetter ved forskrift nærmere regler om hvem som kan foreta *foreldresamtale* etter første punktum.

*Foreldresamtale* etter første ledd kreves ikke når saken allerede er brakt inn for retten med

påstand om skilsmisse etter § 23 eller oppløsning etter § 24. *Foreldresamtale* og orientering er heller ikke nødvendig når sak reises av vergen etter § 28 andre ledd.

Ektefellene plikter å møte personlig dersom ikke tvingende grunner er til hinder for det. Når *foreldresamtale* har vært forsøkt, skal det gis en bevitnelse om dette. Departementet fastsetter ved forskrift nærmere regler om unntak fra plikten til å møte til *foreldresamtale*. Departementet fastsetter også regler om vilkårene for at det kan gis bevitnelse om at *foreldresamtale* er forsøkt.

Den som gjennomfører *foreldresamtale*, har taushetsplikt om det som kommer fram om personlige forhold i forbindelse med oppdraget. Lov [XXX] om familietjenesten §§ 6, 7 og 12 gjelder tilsvarende.

Departementet kan gi nærmere regler om *foreldresamtalens* innhold, og om innkallingen og fremgangsmåten.

§ 26 a skal lyde:

§ 26 a. *Opplysningsplikt til barnevernet*

*Ansatte i familietjenesten og andre som utfører oppdrag for familietjenesten* skal i sitt arbeid være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten.

*Ansatte i familietjenesten og andre som utfører oppdrag for familietjenesten*, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold

- når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt,
- når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling, eller at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring,
- når et barn viser alvorlige atferdsvansker i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, misbruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd,
- når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

*Ansatte i familietjenesten og andre som utfører oppdrag for familietjenesten*, plikter også å gi opplysninger etter pålegg i samsvar med barnevernloven § 6-4.

I lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd gjøres følgende endringer:

barn under 16 år, må det legges fram *attest for gjennomført foreldresamtale*.

§ 9 femte ledd skal lyde:

For at utvidet barnetrygd skal kunne tilstås etter samlivsbrudd mellom samboere med felles

---



## Referanser

- Aarseth, H. (2008). *Hjemskapingens moderne magi*. Ph.d. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Aarseth, H. (2018). Familie og intimitet i endring – sosiologiske perspektiver. *Fokus på familien* 02/2018.
- Aarseth, H. (2011). *Moderne familieliv. Den likestilte familiens motivasjonsformer*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Andenæs, A. (2015). *Foreldreskap i ulike faser*. Et notat til Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), 10. desember 2015.
- Andersen, S.R. og Lorås, L. (2019). *Den historiske utviklingen av familierapien som fagfelt*. VID vitenskapelige høyskole. VID Rapport 2019/4. Rapporten er lagt ved som digitalt vedlegg til denne utredningen på regjeringen.no.
- Ask, H. og Kjeldsen, A. (2015). *Samtaler med barn*. Folkehelseinstituttet.
- Ask, K. og Bang-Svendsen, S. H. (2014). *Bug or feature. Seksuell trakassering i online dataspill*. NTNU.
- Axelsson, R. og Axelsson, S. B. (2006). Integration and collaboration in public health – a conceptual framework. *International Journal of Health Planning and Management*, 21(1), 75–88.
- Bakken, A. (2016). *Ungdata 2016. Nasjonale resultater*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Bakken, A. (2017). *Ungdata 2017. Nasjonale resultater*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Bakken, A. (2018). *Ungdata 2018. Nasjonale resultater*. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Bakken, A. (2019). *Ungdata 2019. Nasjonale resultater*. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Bandura, A. (1977). *Social Learning Theory*. Oxford, England: Prentice-Hall.
- Barne- og familiedepartementet. (1991). *Familievernet i Norge*. Skrevet av Svein Takle på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Kristiansand.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2006). Brev til familievernkontoret Gjøvik 23. januar 2006.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2008). *Rundskriv Q-02/2008 Forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven*.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2011). *Tiltak for å redusere antall barnelovsaker for domstolene*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2014). *En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)*.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015). *Barn som lever i fattigdom – Regjeringens strategi (2015–2017)*.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2018). *Trygge foreldre – trygge barn*. Regjeringens strategi for foreldrestøtte (2018–2021).
- Barne-, ungdoms og familiedirektoratet. (2010). *Vold i nære relasjoner. Familievernets skriftserie nr. 1/2010*.
- Barne-, ungdoms og familiedirektoratet. (2013). *Robuste samliv: Forskningsoppdrag om kunnskapsstatus og evalueringsverktøy for foreldrestøttende tiltak i Norden*. Utarbeidet av Rambøll på vegne av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2014). *Dimensjonering og organisering av familieverntjenestene – En evaluering*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2016). *Familievernets historie. Oppstart og etablering av tjenesten*. Skrevet av Tone Kummen på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2017a). *Evaluering av ordningen om samvær med tilsyn – beskyttet og støttet tilsyn. Barneloven § 43 a*. 01/2017.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2017b). *Fagutviklingsplan – Familievernets arbeid med prioriterte områder*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2017c). *Forebygging i familievernet*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2017d). *Samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehe-*

- vingstiltak i barnevernet. Utarbeidet av Oslo Economics på vegne av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2018a). Årsrapport 2017.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2018b). *Opptrappingsplan for samtaler med barn i meking*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2018c). *Mandat for Bufetats spisskompetansemiljø for familievernets arbeid med vold i nære relasjoner*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2019). Årsrapport 2018.
- Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst. (2014). *Gode relasjoner – vårt oppdrag*. Prosjektrapport Familievernet Region øst.
- Barne-, ungdoms- og familieetaten. *Et synlig familievern. Kommunikasjonsstrategi for familievernet 2018–2022*.
- Barneombudet. (2012). *Barnas stemme stilner i stormen. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd*.
- Berg, B. (2010). *Eksilets stoppesteder. Fra flukt og asyl til integrering og transnasjonale liv*. Ph.D., Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap. Trondheim: NTNU.
- Berg, B. (2011). «Lost in translation?» Om kulturell brobygging og bruk av tolk som kommunikasjonsmiddel, i: Berg, B. og Ask, T.A.: *Minoritetsperspektiver i sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, B. og Ask, T.A. (2011). *Minoritetsperspektiver i sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, B. og Tronstad, K. R. (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim/Oslo: NTNU Samfunnsforskning/HiOA.
- Berg, B., Paulsen, V., Midjo, T., Haugen, G.M.D., Garvik, M. og Tøssebro, J. (2017). *Myter og realiteter: Innvandreres møter med barnevernet*. NTNU Samfunnsforskning.
- Berg, B. (2018). Kommunikasjon via tolk – faglighet, rettssikkerhet, makt og avmakt. Kapittel 7 i Berg et al. (2018). *Marginalitet, sårbarhet, mestrings. Metodiske utfordringer i praksisnær forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, B., Haugen, G.M.D., Elvegård K. og Kermit P. (2018). *Marginalitet, sårbarhet, mestrings. Metodiske utfordringer i praksisnær forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Blandhol, S. og Köhler-Olsen, J. (2018). *Juridisk utredning av ordningen samvær med støttet tilsyn*. Utredningen er utført på oppdrag fra Barne- ungdoms og familiedirektoratet. Oslo.
- Brandt, B. og Kvande, E. (2013). *Fedrekvoten og den farsvennlige velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brandtzæg, B.A. (2006). *Evalueringsrapport med interkommunale barnevern*. Rapport nr. 229, Telemarksforskning-Bø.
- Brodtkorb, E., Businaro, N., Farstad, G.R., Glavin, K., Herland, M.D., Voldner, N. (2018). *Styrket og tidligere tilbud til småbarnsforeldre. Systematisk samarbeid mellom helsestasjon og familievernkontor. Evalueringsrapport av Tiltak 26 i «En god barndom varer livet ut»*. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017). VID Rapport 2018 / 2.
- Brugha, T.S., Morrell, C.J., Slade, P., & Walters, S.J. (2011). Universal prevention of depression in women postnatally: cluster randomized trial evidence in primary care. *Psychological Medicine*, 41, 739–748.
- Bråten, B. og Sønsterudbråten, S. (2016). *Foreldreveiledning – virker det? En kunnskapsstatus*. Fafo-rapport 2016:29.
- Buchanan, A. og Flouri, E. (2007). *UK Data Archive Study Number 6075 – Involved Grandparenting and Child Well-Being*.
- Buchanan, A. og Rotkirch, A. (2016). *Grandfathers: Global Perspectives*. London: UK: Palgrave Macmillan.
- Bukve, O. og Kvåle, G. (2014). *Samhandling og kvalitet i helseorganisasjonar*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bulling, I.S. (2016). *Stepping through the door – exploring low-threshold services in Norwegian family centres*. Nord University, Steinkjer, Norway.
- Bulling, I.S. og Berg, B. (2018). «It's our children!» Exploring intersectorial collaboration in family centres. *Child & Family Social Work*. 2018; 23:726–734.
- Bulling, I.S. (2019). *Exploring Family Centres. Creating Accessible and Integrated Family Support*. Ph.d., Social Sciences, NTNU.
- Conger, R.D. og Donnellan, M.B. (2007). An Interactionist Perspective on the Socioeconomic Context of Human Development. *Annual Review of Psychology*. Vol. 58:175–199. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.58.110405.085551>
- Dahl, S., Følling, L. og Gulbrandsen, O.R. (1983). Registrering av fysisk vold i familier: En undersøkelse foretatt ved familierådgivningskontorene i Oslo. *Fokus på familien*, (11), 219–226.
- Dearing, E., McCartney, K., og Taylor, B. A. (2006). Within-child associations between family income and externalizing and internalizing

- zing problems. *Developmental Psychology*, 42(2), 237–252.
- Doepke, M. og Zilibotti, F. (2014). *Parenting with Style: Altruism and Paternalism in Intergenerational Preference Transmission*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*.
- Dokument 1 (2012–2013) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011*.
- Dommermuth, L., Hart, R. K., Lappegård, T., Rønsen, M. og Wiik, K. Aa. (2015). *Kunnskapsstatus om fertilitet og samliv i Norge*. SSB Rapport 2015/31.
- Domstoladministrasjonen. (2019). *Nasjonal veileder for behandling av foreldretvister*. Først utarbeidet i 2016 av en prosjektgruppe ledet av tingrettsdommer Inger Bonnie Gjerde. Videre utviklet og oppdatert i 2019 av tingrettsdommer Rikke Lassen.
- Domstoladministrasjonen. (2019). *Årsrapport 2018*.
- Ekeland, T.-J. (1994). *Skilte foreldre. Om samlivsbrot og foreldremekling*. Oslo, Samlaget.
- Ekeland, T.-J. og Myklebust, V. (1996). Skilsmissemekling: Modellar og perspektiv. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening* Vol 34, side 297–303.
- Ekeland, T.-J. og Myklebust, V. (1996). *Foreldremekling. Meklarperspektivet*. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Ekeland, T.-J. og Myklebust, V. (1997). *Foreldremekling. Brukarperspektivet*. . Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Ekeland, T.-J. (2010). Mekling – en kontekstuell modell. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*. Vol 47, nr. 8, side 734–742.
- Ellingsæter, A. L., Noack T. og Rønsen M. (1997). Sosial ulikhet blant kvinner: Polarisering, utjevning eller status quo? *Tidsskrift for samfunnsforskning* 38:33–69.
- Elvsaa, I.-K.Ø., Stoinska-Schneider, A., Smedslund, G. (2018). *Terapeutveiledet internetthandling ved psykiske lidelser – en fullstendig metodevurdering*. Folkehelseinstituttet.
- Enerhaugen familievernkantor. (2016). *Arbeid med vold på familievernkantorene. Muligheter, utfordringer og dilemmaer*. Prosjektrapport fra Enerhaugen familievernkantor januar 2016.
- Enjolras, B., Rasmussen, T. og Steen-Johnsen, K. (2014). *Status for ytringsfriheten i Norge*. Institutt for samfunnsforskning.
- Evans, G. W., Gonnella, C., Marcynyszyn, L. A., Gentile, L., og Salpekar, N. (2005). The role of chaos in poverty and children's socioemotional adjustment. *Psychological Science*, 16(7), 560–565.
- Evenshaug O. og Hallen D. (1997). *Familiepedagogikk*. Ad Notam Gyldendal.
- FNs barnekomité. (2009). *Generell kommentar nr. 12. Barnets rett til å bli hørt*.
- FNs barnekomité. (2018). *Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport*.
- Finch, J. (2007). Displaying Families. *SAGE journals*. Volume:41, issue 1, page(s): 65–81.
- Folberg, J. og Taylor, A. (1984). *Mediation – A comprehensive guide to resolving conflicts without litigation*. San Francisco, Josey-Bass.
- Foster, E. M. (2002). How economists think about family resources and child development. *Child Development*, 73(6), 1904–1914.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: the third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Futsæter, K.-A. (2015). *Medieutviklingen: Fra de store medietrendene til Wearables & The Internet of Things (IOT) innlegg på: Folks medievaner og uvaner*, 17. september 2015.
- Gamst, M. og Martinussen, M. (2012). *Familiens hus/familiesenter – en nasjonal kartleggingsundersøkelse av norske kommuner*. Rapport 3. RKBU Nord, Universitetet i Tromsø.
- Giddens, A. (1992). *The Transformation of Intimacy: Sexuality, Love and Eroticism in Modern Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Grasaasen, A. og Michaelsen, H.C. (2019). *Dagens utdanningstilbud for familievernet*. VID vitenskapelige høgskole. VID Rapport 2019/5. Rapporten er lagt ved som digitalt vedlegg til denne utredningen på regjeringen.no.
- Gullestad, M. (1996). From obedience to negotiation: dilemmas in the transmission of values between the generations in Norway. *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol. 2, No. 1 (Mar., 1996), pp. 25–42
- Gärtner, K. og Heggland, J. E. (2013). *Adopterte barn, ungdom og voksne: en kunnskapsoppsummering om kognitiv kompetanse, psykisk helse og bruk av helsetjenester*. Folkehelseinstituttet, Rapport 2013: 8.
- Haavind, H. (2006.) Midt i tredje akt? Fedres deltagelse i det omsorgsfulle foreldreskap. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 43(7), s 683–693.
- d'Haenens, L. et al. (2013). *How to cope and build online resilience?* EU Kids Online.
- Halvorsen, A. og Norstoga, S. (2013). Fagutvikling på arbeidsplassen, i: Elsa Døhlie og Anne Marie Støkken: *Fagutvikling i velferdstjenester*.

- Universitetsforlaget. Referert i Peter Hjort, 2018.
- Hansen, M.B. (udat.). *Familiens hus – en samhandlingsmodell*. Foredrag.
- Hauge, I., Hendriks, C., Hokstad, Ø. og Hustoft, A.G. (1999). *Standard for begreper og kjennemerker knyttet til familie- og husholdningsstatistikken*. SSB: Notater 99/44. Statistisk sentralbyrå.
- Helle, J. (2008). *Ressurshåndbok for familievernnet i arbeid med familievold*. Bjørgvin familierådgivningskontor.
- Helsedirektoratet. (2018). *Nasjonal retningslinje for det helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom*.
- Heltne, U. og Steinsvåg, P.Ø. (2011). *Barn som lever med vold i familien. Grunnlag for beskyttelse og hjelp*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Herlofson, K. og Daatland, S.O. (2016). *Forskning om familiegenerasjoner. En kunnskapsstatus*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Rapport nr. 2/16.
- Holter, H., Henriksen H.V., Gjertsen, A. og Hjort, H. (1975). *Familien i klassesamfunnet*. Oslo: Pax.
- Holter, Ø.G. og Aarseth, H. (1993). *Menns livssammenheng*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Hood, C. og Margetts, H.Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave.
- Hope, K.L., Loga, J. og Neby, S. (2009). *Mellom lokalisme og kompetanse. Evaluering av familievern tjenesten i Bufetat, region vest*. Rokkansenteret Rapport 1–2009.
- Hope, K.L. og Neby, S. (2010). *Kartlegging av familievernets og barnevernets tjenestetilbud til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner*. Uni Rokkan senteret.
- Innst. S. nr. 157 (1992–93) *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om familievernnet. Oppgaver og forvaltning*.
- Innst. O. nr. 70 (1996–97) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om familievernkontorer*.
- Innst. O. nr. 96 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i barneloven mv. (Nye saksbehandlingsregler i barnefordelingsaker for domstolene mv.)*.
- Innst. 276 S (2014–2015) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Olav Syversen, Hans Fredrik Grøvan, Geir S. Toskedal og Anders Tyvand om å iverksette en handlingsplan mot antisemittisme*.
- Innst. 333 S (2014–2015) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.
- Innst. 14 S (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Barne- og likestillingsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet (rammeområdene 2 og 3)*.
- Innst. 195 L (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnelova mv. (likestilt foreldreskap)*.
- Innst. 14 S (2018–2019) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Bevilgninger på statsbudsjettet for 2019, kapitler under Barne- og likestillingsdepartementet, Kulturdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 2 og 3)*.
- Innst. 119 S (2018–2019) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Oppgaver til nye regioner*.
- James, A., Jenks, C. og Prout, A. (1998). *Theorizing childhood*. Cambridge. Polity Press.
- Jamieson, L.J. (1998). *Intimacy. Personal relationships in modern times*. Cambridge: Polity Press.
- Jávo, C. (2010). *Kulturens betydning for oppdragelse og atferdsproblemer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jensen, P. (2013). Family Therapy in Norway. Past and present. *Contemporary Family Therapy*, 2013, Vol. 35(2), p. 288–295. Springer.
- Jonassen, W. (1997). *Kapasitet i familievernnet*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR). Rapport 1997:9.
- Jonassen, W. og Bratt, C. (1998). *Familievernnet – undersøkelse av åtte familievernkontor*.
- Kirkens Familierådgivning. (1982). *Høringsuttalelse fra Kirkens familierådgivning om spesialistene i helsetjenesten, pleiehjemmene mv.* (NOU 1982: 10).
- Kittelsaa, A. og Tøssebro, J. (2014): *Oppvekst med funksjonshemming, kap.7 Foreldrenes erfaringer med hjelpeapparatet*. Gyldendal Akademisk.
- Kitterød, R.H. (2012). Fedre deltar mer i husarbeid og omsorg. *Samfunnspeilet* 2012/4. SSB.
- Kitterød R.H. og Rønsen M. (2012). Kvinner i arbeid ute og hjemme. Endring og ulikhet. Kapittel 8 i Ellingsæter, A.L. og Widerberg, K. (red.). (2014). *Velferdsstatens familier. Nye sosiologiske perspektiver*. Gyldendal Akademisk.
- Kitterød R. H. og Lyngstad J. (2014). *Characteristics of parents with shared residence and father sole custody. Evidence from Norway 2012*. Dis-

- cussion paper 780, Research department, statistics Norway.
- Kitterød, R. H., Lidén, H., Lyngstad, J. og Wiik, K. Aa. (2016). Delt bosted for barna etter samlivsbrudd – en praksis for folk flest? *Sosiologisk tidsskrift*, 24(1), 27–50.
- Kitterød R. H. og Wiik K. Aa. (2017). Shared Residence Among Parents Living Apart in Norway. *Family Court Review*. 2017; 55(4):556(16).
- Kjellefeld, A. (2006). Idealet om brukerorientering i helse- og sosialtjenesten. *Lov og Rett*, 01–02/2006 (Volum 45).
- Korner, S. og Brown, G. (1990). Exclusion of children from family psychotherapy: Family therapists' beliefs and practices. *Journal of Family Psychology*. 3(4): p. 420–430.
- Krøvdal, Ø. (1999). Does marriage require a stronger economic underpinning than informal cohabitation? *Population Studies* 53:63–80.
- Kummen, T. (2010). *Oppvekst i to hjem: en fenomenologisk studie av oppvekst i to hjem som erfaringsgrunnlag for egenetablering av hjem og familie*. Masteroppgave ved Institutt for sosiologi.
- Lappegård, T. og Noack, T. (2015). «The link between parenthood and partnership in contemporary Norway – Findings from focus group research». *Demographic Research* 32:287–310.
- Lavik, R. og Borgeraas, E. (2015): *Forbrukstrender 2015*, SIFO prosjektnotat nr. 5–2015.
- Lawrence, P. R. og Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University CY – Boston, Mass.
- Livingstone, S. et al. (2011). *Risk and safety on the internet. The perspective of European children. Full findings from the EU Kids Online survey of 9–16 year olds and their parents*. EU Kids Online. London, LSE.
- Leira, A. (2006). *Parenthood change and policy reform in Scandinavia, 1970s-2000s*. I Ellingsæter, A.L and Leira A, (red). *Politicising Parenthood in Scandinavia*. Bristol: Policy Press, 27–52.
- Lian, J.I. (1991). *Lokalisering av meklingsinstanser for familievernet i Norge*. Transportøkonomisk institutt (TØI).
- Lyngstad, T. H. og Jalovaara, M. (2010). «A review on the antecedents of union dissolution». *Demographic Research*. 23(10):257–292.
- Lyngstad, J., Kitterød, R. H. og Nymoen, E. H. (2014). *Bosted og samvær 2002, 2004 og 2012, Endringer i ansvar og omsorg for barna når mor og far bor hver for seg*. SSB Rapporter 2014/2. Statistisk sentralbyrå.
- Lundeby, H. og Tøssebro, J. (2006). «Det er jo milepæler hele tiden.» Om familien og «det of-fentlige». I: J. Tøssebro og B. Ytterhus, red. *Funksjonshemmete barn i skole og familie. Inkluderingsideal og hverdagspraksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk: 244–279.
- Lunke, E.B. og Johnsson, E. (2019). *Tilgjengelig familievern. En analyse av befolkningens tilgang til Familieverntjenesten*. Transportøkonomisk institutt (TØI). Rapporten er lagt ved som digitalt vedlegg til denne utredningen på regjeringen.no
- Løvgren, M. og Svagård, V. (2019). *Ungdata junior 2017–2018*. Resultater fra en spørreundersøkelse blant elever i alderen 10 til 12 år. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Rapport 7/19.
- Mackenbach, J.P., Lingsma, H.F., van Ravesteijn, N.T., & Kamphuis, C.B.M. (2012). The population and high-risk approaches to prevention: quantitative estimates of their contribution to population health in the Netherlands, 1970–2010. *The European Journal of Public Health*, 23, 909–915.
- Medietilsynet. (2018): *Barn og medier 2018*.
- Medietilsynet. (2014): *Barn og medier 2014*.
- Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*.
- Meld. St. 24 (2015–2016) *Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter*.
- Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.
- Miettinen, A., Rotkirch, A., Szalma, I., Donno, A. og Tanturri, M.-L. (2015). Increasing childlessness in Europe: time trends and country differences. *Families and Societies*, Vol 33 (2015).
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Molden, T.H., Ulset, G. og Røe, M. (2019). *Kvalitet i familievernet. Ansattes vurderinger av betingelser for et faglig godt tjenestetilbud*. NTNU Samfunnsforskning. Rapporten er lagt ved som digitalt vedlegg til denne utredningen på regjeringen.no
- Morgan, D. (2011). *Rethinking Family Practices*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mossige, S. og Stefansen, K. (2016). *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007–2015*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Rapport 5/16.
- Myrvold, T., Møller, G., Zeiner, H., Vardheim, I., Helgesen, M. og Kvinge, T. (2011). *Den van-*

- skelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR). Rapport 2011:25.
- Nergård, V. (2005). *Slekt og rituelt slektskap i samiske samfunn – Innspill til en psykodynamisk forståelse av sosialisering.* Ph.d., Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Nielsen, L. (2014). Parenting Plans for Infants, Toddlers, and Preschoolers: Research and Issues. *Journal of Divorce & Remarriage.* 2014; 55(4): 315–333.
- NOU 1982: 10 *Spesialistene i helsetjenesten, pleiehjemmene mv.*
- NOU 1982: 26 *Barnemishandling og omsorgssvikt.*
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*
- NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold – Menns vold mot kvinner i nære relasjoner.*
- NOU 2010: 2 *Håndhevelse av offentlige anskaffelser.*
- NOU 2011: 14 *Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak.*
- NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling – Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet.*
- NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling.*
- NOU 2015: 7 *Assimilering og motstand – Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag.*
- NOU 2016: 12 *Ideell opprydding – Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader.*
- NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse.*
- NOU 2016: 18 *Hjertespråket — Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk.*
- NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? – Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvisiter, barnevernsaker og utlendingssaker.*
- NOU 2017: 6 *Offentlig støtte til barnefamiliene.*
- NOU 2018: 18 *Trygge rammer for fosterhjem.*
- Nøkleby, H., Flodgren, G.M., Munthe-Kaas, H.M. og Said, M.A. (2018). *Digitale tiltak for par med relasjonelle problemer: en systematisk oversikt.* Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Nøkleby, H., Flodgren, G.M. og Langøien, L.J. (2019). *Digitale tiltak for foreldrestøtte: en systematisk oversikt over effekter og erfaringer.* Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Odden, G., Ryndyk, O. og Ådna, G.M. (2015). *Minoritetsfamiliers tanker om og erfaringer med familierådgivning innad i og utenfor familien.* Et samarbeidsprosjekt mellom Stiftelsen Kirkens Familievern og Senter for Interkulturell Kommunikasjon. SIK-rapport 2015:4.
- Oslo Economics. (2017). *Samfunnsøkonomisk analyse av hjelpe tilbud i barnevernet.* Utført på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. OE-rapport 2017–1.
- Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.*
- Ot.prp. nr. 103 (2004–2005) *Om lov om endringer i barnelova mv. (omfang av samvær, styrking av meklingsordningen, tiltak for å beskytte barn mot overgrep, foreldreansvar etter dødsfall, tilbakebetaling av barnebidrag mv.).*
- Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning).*
- Ottosen, M. H., Dahl, K. M. og Boserup, B. (2017). *Forældrekonflikter efter samlivsbruddet. Karakteristika og risikofaktorer i komplekse foreldreansvarssager.* VIVE – Viden til Velfærd. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, København
- Ot.prp. nr. 6 (1996–97) *Om lov om familievernkontorer.*
- Pettersen, T. (2015). *Sámi ethnicity as variable. Premises and implications for population-based studies on health and living conditions in Norway.* PhD. The Arctic University of Norway (Tromsø).
- Prop. 85 L (2012–2013) *Endringer i barnelova (Barneperspektivet i foreldretvisiter).*
- Prop. 1 S (2013–2014) *For budsjettåret 2014. Utgiftskapittel: 800–868, 2530 Inntektskapittel: 3821, 3822, 3842, 3855, 3856, 3858, 3859.*
- Prop. 161 L (2015–2016) *Endringer i barnelova mv. (likestilt foreldreskap).*
- Prop. 1 S (2016–2017) *For budsjettåret 2017. Utgiftskapitler: 800–873, 2530 Inntektskapitler: 3842, 3847, 3855, 3856, 3858.*
- Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021).*
- Prop. 75 L (2016–2017) *Endringer i pasient- og brukarrettslova, helsepersonellova m.m. (styrking av rettsstillinga til barn ved yting av helse- og omsorgstenester m.m.).*
- Rambøll. (2012). *Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge.* Rapport til Social- og Integrationsministeriet, mars 2012.

- Rapport fra ekspertutvalg ledet av Terje P. Hagen. *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. 1. februar 2018.
- Rasmussen, I., Strøm, S., Sverdrup, S. og Venemo, H. (2012). *Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner*. Utredningen er utført på oppdrag for Justisdepartementet. Rapport 2012/41. Vista Analyse.
- Raundalen, M. og Schultz, J.-H. (2008). *Kan vi snakke med barn om alt?: de vanskelige samtale*. Pedagogisk Forum.
- Reichborn-Kjennerud, K., Underthun, A., Legard, S.B. og Ellingsen, D. (2018). *Kompetansemødelen i Bufetat. En underveisevaluering av styrker og utfordringer, samt anbefalinger for veien videre*. Utredningen er utført av Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet, på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Rose, G. (1992). *The Strategy of Preventive Medicine* (Oxford Medical Publications). Oxford: Oxford University Press.
- Rudjord, Helga. (1992). *Fra mentalhygiene til familievern. Tanker om psykisk forebyggende arbeid får gjennomslag i norsk helsepolitikk*. Hovedoppgave i historie, Institutt for kultur og samfunnsfag, Universitetet i Oslo.
- Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, I. (1999). *Dialoger på tvers av av historien: familievernet i Norge*. Trondheim: Tapir.
- RVTS. (2017): *Familiiegjenforening i eksil. Forebygging gjennom familiesamtaler*. Trondheim/Oslo: RVTS, Trondheim kommune, UiO, NTNU.
- Sametinget. (2015). Årsmelding 2014.
- Saus, M. (2019). Samene i Norge: Hvordan kan barnevernet ta hensyn til samenes rettigheter som urfolk? I: Studsrud, I. m.fl. (red.). *Barnevernspedagog. En grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schoffer, M.J. (2005). Bringing Children to the Mediation Table: Defining a Child's Best Interest in Divorce Mediation. *Family Court Review*. 43(2): p. 323–338.
- Sentio Research Norge. (2017). *Familievernkontoret – kjennskap og inntrykk i befolkningen*. Undersøkelse gjennomført på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Sentio Research Norge. (2018). *Brukerundersøkelse ved familievernkontorene*. Undersøkelse gjennomført på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Skarstad, K. (2019). *Funksjonshemmedes menneskerettigheter. Fra prinsipper til praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skilbrei, M.-L. Ø. (2004). Mine, dine og våre saker: likestillingspolitikk for viderekommende. *Kvinneforskning* nr. 3.
- Skrede, K., Seierstad, A. og Wiik, K. Aa. (2011). Forskjeller mellom samboere og gifte ved første barns fødsel: Mindre utdannings- og inntektsforskjeller. *Samfunnsspeilet* 3:29–38. Statistisk sentralbyrå.
- Smart, C. (2007). *Personal Life: New Directions in Sociological Thinking*. Cambridge: Polity Press.
- Smeby, K.W. (2017). *Likestilling i det tredje skiftet? Heltidsarbeidende småbarnsforeldres praktisering av familieansvar etter 10 uker med fedrekvote*. Dr. Polit-avhandling. Institutt for sosiologi og statsvitenskap NTNU. Trondheim: NTNU.
- Social- og Integrationsministeriet. (2012). *Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge*. Utarbeidet av Rambøll på vegne av Social- og Integrationsministeriet.
- St.meld. nr. 27 (1964–65) *Om sentrale helsestasjoner (familievernkontorer)*. Vedlegg 2: *Retningslinjer for drift av sentrale helsestasjoner (familievernkontorer)*.
- St.meld. nr. 17 (1967–68) *Om familierådgivning*.
- St.meld. nr. 15 (1992–93) *Familievernet. Oppgaver og forvaltning*.
- St.meld. nr. 15 (2000–2001) *Nasjonale minoritetar i Noreg – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar*.
- St.meld. nr. 29 (2002–2003) *Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap*.
- St.meld. nr. 49 (2003–2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltagelse – Ansvar og frihet*.
- Staksrud, E. (2013). *Digital mobbing. Hvem, hvor, hvordan, hvorfor – og hva kan voksne gjøre?* Oslo: Kommuneforlaget.
- Stefansen, K. og Farstad G.R. (2008). Småbarnsforeldres omsorgsprosjekter. Betydningen av klasse. *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 3.
- Stefansen, K. og Skilbrei, M.-L. Ø. (2009). *Klasseblind familiepolitikk*. Dagsavisen 25. mars 2009.
- Stiklestad, S. S. (2012). *Planlagte lesbiske familier – kontroverser og kunnskap*. Ph.d. NTNU (2012:23).
- STIR (Safeguarding teenage intimate relationships)-studien. 2013–2016.
- Størksen, I., Gjessing, H.K, Moum, T., Røysamb, E. og Tambs, K. (2008). Marriages and psychological distress among adult offspring



- of divorce: A Norwegian study. *Scandinavian Journal of Psychology* 48(6):467–76.
- Strandbu, A., Thørnblad, R. og Handegård, B.H. (2016). Involvement av barn i foreldremekling. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernsrettslige spørsmål* 4:2016.
- Tan, J., Buchanan, A., Flouri, E., Attar-Schwartz, S., Griggs J. (2010). Filling the Parenting Gap? Grandparent Involvement With U.K. Adolescents. *Journal of Family Issues* 31(7):992–1015.
- Thagaard, T. og Stefansen, K. (2014). Expressions of commitment and independence: Exploring men's emotional responsibility in heterosexual couple relationships. *Nordic Journal of Social Research*. 5, 21–38.
- Thoresen, S. og Hjemdal, O.K. (red.). (2014). *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv* (Rapport nr 1/2014). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress A/S.
- Tjersland, O. A. (2017). *Rapport knyttet (til) Bufdirs evaluering av «ordningen støttet tilsyn»*. Psykologisk institutt, UiO, 24. januar 2017. Vedlegg til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2017a). Evaluering av ordningen om samvær med tilsyn – beskyttet og støttet tilsyn.
- Torfin, J. (2016). *Collaborative innovation in the public sector*. Georgetown University Press.
- Trætteberg, H. D. og Sivesind, K. H. (2015). *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet* (Rapport 2015:2). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Tøssebro, J., Paulsen, og Wendelborg, C. (2014). En vanlig familie? I Tøssebro og Wendelborg (red) *Oppvekst med funksjonshemming* (s. 80–104), Gyldendal Akademisk.
- Tøssebro, J. og Paulsen, V. (2014). Foreldrenes deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. I Tøssebro og Wendelborg (red) *Oppvekst med funksjonshemming* (s. 126–152), Gyldendal Akademisk.
- Tøssebro, J. og Wendelborg, C. (2014). *Oppvekst med funksjonshemming*. Gyldendal Akademisk.
- Vatnar, S.K.B. (2000). Familie vold og familievern. Presentasjon og drøfting av en kartleggingsundersøkelse ved familievernkontorene i Norge. *Fokus på familien*, 28, 169–182.
- Vatnar, S.K.B. (2001). *Privatisert vold i familien*. Prosjektrapport. Familievernkontoret i Molde.
- Vaage, O.F. (2012). *Tidene skifter. Tidsbruk 1971–2010*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Valenta, Marko. (2008). *Finding friend after resettlement. A study of the social integration of immigrants and refugees, their personal networks and self-work in everyday life*. Ph.d., NTNU, 2008:32.
- Van der Kolk, B.A. (2003). «The neurobiology of childhood trauma and abuse». *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America* 12(2): 293–217.
- Vangen, S. og Huxham, C. (2010). Introducing the theory of collaborative advantage. In S. P. Osborne (Ed.), *The New public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. XV, 431 s. : ill.). London: Routledge.
- Vedung, E., Bemelmans-Videc, M.-L. og Rist, R. C. (1998). *Carrots, sticks & sermons : policy instruments & their evaluation*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.
- Vollset, G. (2011). *Familiepolitikken historie: 1970 til 2000*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Weber, M. (1971 / 1922). *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier (Orig. Wirtschaft und Gesellschaft, part III, ch. 1)*. Oslo: Gyldendal.
- Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Westphal, S. K., Poortman A.-R. og van der Lippe T. (2014). Non-resident FatherChild Contact across divorce Cohorts: The role of Father Involvement during Marriage. *European Sociological Review*, 30 (4): 444–456.
- Wiik, K. Aa., Bernhardt, E. og Noack, T. (2009). A study of commitment and relationship quality in Sweden and Norway. *Journal of Marriage and Family*, 71(3), 465–477.
- Yoshikawa, H., Aber, J.L., Beardslee, W.R. (2012). The effects of poverty on the mental, emotional, and behavioral health of children and youth: implications for prevention. *The American psychologist*. May-Jun; 67(4):272–84. <https://doi.org/10.1037/a0028015>
- Øia, T. og Vestel, V. (2014). Generasjonskløfta som forsvant. Et ungdomsbilde i endring. *Tidsskrift for Ungdomsforskning*, 14(1).
- Ådnanes M., Haugen, G.M.D, Jensberg, H., Rantalaiho M., Husum og T.L. (2011). *Evaluering av mekling etter ekteskapslov og barnelov*. Utarbeidet av SINTEF Teknologi og samfunn og NTNU Samfunnsforskning for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.



# Norges offentlige utredninger

## 2018

**Arbeids- og sosialdepartementet:**

NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern

NOU 2018: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018

**Barne- og likestillingsdepartementet:**

NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem

**Finansdepartementet:**

NOU 2018: 1 Markeder for finansielle instrumenter

NOU 2018: 3 Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren

NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå

NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven

NOU 2018: 10 Nye prospektregler

NOU 2018: 12 Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

**Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2018: 16 Det viktigste først

**Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2018: 14 IKT-sikkerhet i alle ledd

**Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2018: 2 Fremtidige kompetansebehov I

NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring

NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert

**Landbruks- og matdepartementet:**

NOU 2018: 11 Ny fjellov

**Nærings- og fiskeridepartementet:**

NOU 2018: 5 Kapital i omstillingens tid

**Samferdselsdepartementet:**

NOU 2018: 4 Sjøveien videre

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Media AS – 11/2019