

# Hørings svar Bufdir- NOU 2019:20 En styrket familietjeneste

## 1. Innledning

Vi viser til høringsbrev av 17. desember 2019 med invitasjon til å gi hørings svar på NOU 2019: 20 «En styrket familietjeneste – En gjennomgang av familieverntjenesten».

Bufdirs hørings svar tar utgangspunkt i vår rolle som fagdirektorat på områdene barn og unges oppvekst, barnevern, likestilling og ikke-diskriminering. Bufdir er fagansvarlig for, og virksomhetstyrer av familieverntjenesten, og styrer Barne- ungdoms og familieetaten (Bufetat) som har ansvar for det statlige barne- og familievernet.

Bufdir vil innledningsvis løfte frem at utvalget har gjort en grundig utredning av familieverntjenesten. Gjennomgangen av samfunnsmessige forhold og utviklingstrekk, familieverntjenestens formål, særpreg, oppgaver og samfunnsmandat i et historisk perspektiv gir et godt utgangspunkt for å forstå utvalgets vurderinger og anbefalinger i del IV og V.

Innspillene og forslagene som fremmes i utredningen gir også et grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som kan styrke familieverntjenestens ressursbruk og kvalitet i tilbudet til familier, par, foreldre og barn. De fleste forslagene er i tråd med Bufdirs løpende arbeid med å utvikle tjenesten, både isolert sett, og som en del av de samlede velferdstjenestene.

Bufdir er enig i utvalgets overordnede anbefalinger knyttet til familieverntjenestens fremtidige organisering, samfunnsmandat og innretning.

Vi deler utvalgets syn på at:

- familieverntjenesten er en unik tjeneste med et viktig samfunnsoppdrag som det må vernes om
- familievernet bør også framover ha som oppgave og mål å bidra til at familierelasjoner styrkes, og at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår
- tjenesten bør videreføres som en tjeneste med tilbud til alle familier, par og barn med et tydelig forebyggingsperspektiv
- familieverntjenesten bør videreføres som en spesialtjeneste med relasjonskompetanse, par-, familieterapi og foreldrestøtte som fagfelt, og oppgavene bør avgrenses mot behandling som forutsetter diagnostisering, kompleks behandling og høy grad av spesialisering
- kjerneoppgavene skal prioriteres
- tjenesten bør styrkes både geografisk og kapasitetsmessig, og den bør tilpasses til en sammensatt befolkningsgruppe
- samarbeid og samhandling med andre tjenester bør løftes opp som «skaloppgave» og familieverntjenesten bør ha en «bistandsplikt» overfor andre tjenester, både som kompetanseorgan og komplementerende tjeneste
- vurderinger og anbefalinger utvalget har gjort når det gjelder organisering, både når det gjelder forvaltningsnivå, finansiering, styring, formål og innretning som en forebyggende tjeneste, er riktige for familievernet

- det er viktig å legge til rette for at tjenesten har tydelige og klare rammevilkår, både som grunnlag for den generelle driften, fag- og tjenesteutviklingen, og ved vurderingen av hvilke oppgaver og tilbud tjenesten skal levere og prioritere

Flere av tiltakene som utvalget foreslår innebærer en betydelig kostnadsøkning. Bufdir mener at de økonomiske og administrative konsekvensene må utredes nærmere for at det skal være mulig å ta stilling til om tiltakene er realiserbare, og hvilke som eventuelt skal prioriteres.

Utvalget foreslår å endre navn fra «familieverntjenesten» til «familietjenesten». Familievernet er et innarbeidet navn på tjenesten. I de siste årene er det gjort en innsats for å gjøre familievernet kjent i befolkningen, og kjennskapen har økt.<sup>1</sup> Bufdir mener at det å endre navn kan virke forvirrende for de som allerede er kjent med «familieverntjenesten». En navneendring medfører videre en risiko for at familieverntjenesten kan forveksles med andre familietjenester, som for eksempel Familiens hus.

Bufdir forstår imidlertid argumentet om at en navneendring til «familietjenesten» kan være nyttig fordi det bidrar til et tydeligere skille mellom barnevernstjenestens og familieverntjenestens tilbud.

## 2. Oppsummering av hovedpunktene

Utredningen er omfattende, og den behandler mange viktige områder for familieverntjenesten. Vi har konsentrert vårt hørings svar til de av utvalgets vurderinger og anbefalinger som vil innebære en *endring eller en utvidelse* av dagens innretning og organisering av tjenesten. Hørings svaret er delt inn med følgende hovedoverskrifter:

- Kap. 3. Målgrupper, innhold og oppgaver
- Kap. 4. Forvaltningsnivå, organisering og styring
- Kap. 5. Barn og unge
- Kap. 6. Mekling
- Kap. 7. En familieverntjeneste med et likeverdig tilbud
- Kap. 8. Tilgjengelige tjenester
- Kap. 9. Samarbeid med andre tjenester
- Kap. 10. Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi er i det vesentlige enig i endringsforslagene i utkastet til ny familievernlov. Vi mener at det er en god løsning å lovfeste formålet med loven. Der vi ikke er enig i utvalgets anbefalinger og konkretiseringen av forslagene i lovteksten, vil vi kommentere det løpende i det enkelte kapittel i hørings svaret.

Våre overordnede tilbakemeldinger og sammenfatninger til disse punktene kan oppsummeres slik:

### Kap. 3. Målgrupper, innhold og oppgaver

---

<sup>1</sup> Sentio Research Norge, 2019, *Befolkningens kjennskap til Familievernkontoret*

- Vi er i det vesentlige enige med utvalget når det gjelder målgrupper og oppgaver, men er uenig i at foreldre som er fratatt omsorgen for egne barn ikke skal være en prioritert målgruppe som tjenesten gir et særlig tilrettelagt og tilpasset tilbud til

#### Kap. 4. Forvaltningsnivå, organisering og styring

- Vi slutter oss i det vesentlige til utvalgets vurdering av forvaltningsnivå og organisering, men vi deler ikke utvalgets syn på at det «to-sporede» systemet er en hensiktsmessig organisering
- Vi støtter utvalgets forslag om at familieverntjenesten skal videreføres som en selvstendig og særegen tjeneste på statlig forvaltningsnivå
- Vi deler utvalgets syn på at en ekstern evaluering av Bufdirs styring av Bufetat/familieverntjenesten kan gi nyttig innsikt, men mener at utvalgets mer prinsipielle innvendinger om modellene for, og innretningen av, statlig styring må løses på et høyere nivå
- Vi mener at kompetansemodellen i dag har bidratt til å sikre at kompetansearbeidet bygger på erfaringsbasert, brukerbasert og forskningsbasert kunnskap. Vi er enig med utvalget i at en ekstern evaluering av Bufetats kompetansemodell kan være nyttig

#### Kap. 5. Barn og unge

- Vi støtter forslaget om å styrke tilbudet og legge til rette for at barn og unge skal ha en mulighet til å henvende seg til familievernet som selvstendige brukere i kliniske saker
- Vi støtter at det bør utarbeides klare retningslinjer for hvilke tilbud familievernet kan gi barn på grunnlag av barnets selvrådrett, når det kreves samtykke fra en eller begge foreldrene, samt hvilke regler og unntak som gjelder for foreldrenes innsynsrett i barnets journal
- Vi er enig i at barn skal ha rett til samtale med en mekler, og at denne retten lovfestes. Vi er enige med utvalget i at mekler må ha anledning til å vurdere om hensynet til barnet tilsier at det bør gjøres unntak fra plikten til å høre barnet og plikten til å informere foreldrene om hva barnet har sagt i samtalen der hensynet til barnet beste tilsier det
- Vi er enig i at det skal gis tilbud om en samtale uten at foreldrene samtykker, og at denne retten må lovfestes. Når og hvordan samtalen skal gjennomføres, må sikres gjennom utvikling av faglige veiledere og forløp i mekling som tilpasses foreldrenes konfliktnivå og barnets alder

#### Kap. 6. Mekling

- Vi er enig i en styrking av meklingsordningen
- Vi mener at det bør åpnes for obligatorisk mekling i inntil 3 timer i alle saker, og når det er aktuelt i inntil ytterligere 3 timer for å få meklingsattest som kan brukes for saksanlegg
- Vi er ikke enig i at tilbudet i mekling skal differensieres alene ut fra årsaken for at det begjæres mekling. Tilretteleggingen av tilbudet til foreldre og barn bør skje ut

fra situasjonen og konfliktnivået mellom foreldrene, ikke om meklingen er en «bruddsak» eller en «foreldretvistsak»

- Vi mener at det er riktig å differensiere ved inntaket, og at den første timen innrettes etter familiens situasjon og grad av konfliktnivå. Foreldrenes behov for bistand og videre forløp vurderes deretter fortløpende
- Vi mener at det ikke er hensiktsmessig for foreldre med høy konflikt at den første timen gjennomføres som en obligatorisk foreldresamtale før meklingen starter
- Vi er ikke enig i at det bør åpnes for å legge til rette for å benytte spesielt kompetente meklere og/eller familievernkontorer i saker hvor det er et særlig høyt konfliktnivå mellom foreldrene, hvor familien er etniske minoriteter eller hvor det forekommer vold
- Vi er enig med utvalget i at, dersom ordningen med eksterne meklere blir videreført, bør den bare benyttes for å sikre god geografisk tilgjengelighet
- Vi mener at det bør tilrettelegges for at en *utvidet* protokoll kan benyttes i meklingssaker
- Vi støtter forslaget om barnenotat i mekling

#### Kap. 7. En familieverntjeneste med et likeverdig tilbud

- Bufdir er enig i at det er viktig å jobbe for en familieverntjeneste som er mangfoldtilpasset og likeverdig for alle brukergrupper

#### Kap. 8. Tilgjengelige tjenester

- Vi slutter oss til at de fleste av utvalgets anbefalinger vil bidra til å bedre og styrke tilgjengeligheten og kapasiteten i tjenesten, men at en styrking av tjenesten, dimensjoneringen og behovsvurderingen må utredes nærmere, iht. utredningsinstruksen og økonomiregelverket
- Vi er enige i at dersom det etableres nye kontorer bør de være offentlige
- Vi er enig i at økt bruk av digitale tjenester vil øke tilgjengeligheten i familievernets tjenester

#### Kap. 9. Samarbeid med andre tjenester

- Vi er enig i at en lovendring fra «bør» til «skal» i familievernkontorloven § 2 alene ikke er tilstrekkelig for å øke samhandlingen med andre aktører, og at det derfor også bør legges til rette for en harmonisering i andre lover som vil bidra til større gjensidig forpliktelse

#### Kap. 10. Økonomiske og administrative konsekvenser

- Vi mener at de økonomiske og administrative kostnadene må utredes ytterligere

### 3. Målgrupper, innhold og oppgaver

Familieverntjenesten er en spesialtjeneste med relasjonelle vansker og samspill i familier som sitt hovedansvar. Tjenesten har høy kompetanse og gode forutsetninger for å hjelpe de fleste familier med å forebygge at problemer oppstår, fester seg eller tiltar. Tjenesten er kostnadseffektiv og har et salutogenetisk perspektiv, noe som innebærer støtte og bistand som hjelper familiene til selv å håndtere situasjonen.

Det systemiske perspektivet i tilnærmingen til problemene bidrar til varige løsninger som på sikt kan utgjøre en stor forskjell for foreldre og barn. Tjenesten tilbyr et variert tilbud som tilpasses den enkelte familie, foreldre og barns situasjon og behov.

Bufdir er i det vesentlige enig i utvalgets vurdering og anbefaling om at familieverntjenestens oppgaver og målgrupper i hovedsak bør være de samme som i dag.

Bufdir støtter følgende av utvalgets vurderinger og forslag:

- at familieverntjenestens mandat, rolle og ansvar som en forebyggende tjeneste, både overfor primærbrukere og andre tjenester tydeliggjøres
- at kjerneoppgavene og målgruppen for tjenesten skal konkretiseres som foreslått i lovutkastet
- at saker som krever diagnostisering og mer spesialisert behandling ikke bør behandles av familieverntjenesten, men henvises videre til spesialiserte instanser
- at det er behov for en tydelig og faglig fundert funksjons- og ansvarsdeling, særlig i arbeidet med familievoldssaker. Saker med alvorlig og grov vold hvor det er nødvendig med spesialisert behandling må henvises til spesialiserte tjenester
- at par og enkeltpersoner som ikke har barn, eller som har voksne barn, ikke skal prioriteres
- at familieverntjenestens utadrettede oppgaver bør være "skal"- oppgaver. Utadrettet virksomhet og samarbeid med andre tjenester bør fortsatt være en kjerneoppgave for familieverntjenesten
- at bistand i form av veiledning til foreldre som har barn som står i fare for å bli utsatt for radikaliseringsbør gis, men familieverntjenesten skal ikke bruke ressurser på å bygge spesialkompetanse eller etablere særlig tilpassede tilbud til denne foreldregruppen
- at det kliniske tilbudet og tilbudet til barn i mekling styrkes
- at mekling, som er lovbestemt og obligatorisk, ikke kan nedprioriteres
- at foreldretvistsaker som sendes tilbake for videre mekling i familievernet (barneloven § 61, første ledd nr. 2), saker med midlertidige avtaler – foreldreveiledning i prøveperioden (barneloven § 61, første ledd nr. 7) saker om tvangsfullbyrdelse (barneloven § 43a), er riktig bruk av familievernets kompetanse og bør prioriteres
- at det gjennomføres en vurdering av ordningen med støttet tilsyn (barneloven § 43a). Slik ordningen praktiseres i dag er påleggene ofte ikke i tråd med barnets beste, og tilsynet ivaretar da ikke barneperspektivet

Bufdir støtter ikke utvalgets vurdering av:

- at foreldre som er fratatt omsorgen for egne barn ikke skal være en prioritert målgruppe

I saker hvor foreldre har mistet omsorgen for sine barn har staten et ansvar for å ivareta barnet og gi foreldrene støtte som kan styrke foreldrekompetansen og legge til rette for kontakt og en god relasjon med barnet.<sup>2</sup>

Bufdir mener at familievernet bør gi et tilbud til denne foreldregruppen. Det kan være vanskelig for mange foreldre å motta hjelp fra samme instans som har besluttet omsorgsovertakelse, det vil si barnevernet. Mange barn blir tilbakeført til foreldrene, og det å gi dem støtte og

---

<sup>2</sup> Barnevernloven § 4- 16, Norges forpliktelser iht. EMK og Barnekonvensjonen

veiledning kan bidra til å bedre barnets omsorgssituasjon på lang sikt. Veiledning og støtte til foreldrene vil også ha verdi i saker hvor barnet ikke skal tilbakeføres til foreldrene fordi barn og foreldre kan fortsette å ha kontakt gjennom samvær o.l. Å gi støtte til foreldrene er viktig også for foreldrene. Det er godt dokumentert at foreldre opplever en akutt og alvorlig krise når barn flyttes ut av hjemmet som de kan trenge hjelp til å bearbeide.

#### 4. Forvaltningsnivå, organisering og styring

##### **Forvaltningsnivå**

Bufdir støtter utvalgets anbefaling om at familieverntjenesten skal videreføres som en selvstendig og særegen tjeneste på statlig forvaltningsnivå. Statlig styring og koordinering av familievernets tjenester sikrer et helhetlig og likeverdig familieverntilbud av god kvalitet nasjonalt.

Bufdir støtter en tydeliggjøring av det overordnede ansvaret til familietjenestemyndigheten slik det foreslås i ny § 4 i lovutkastet.

Bufdir støtter anbefalingen om at fagutvikling, forvaltning og driftsansvaret fortsatt skal ligge i Bufdir og Bufetat, men at det samtidig åpnes for at familietjenestemyndigheten (departementet) skal fastsette hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for tjenesten. Formuleringen i lovutkastet er endret i forhold til gjeldende lov. Bufdir støtter dette fordi det gir rom for tilpasninger ved behov.

Omorganiseringen av Bufdir og innføringen av ny virksomhetsmodell i 2018 har bedret forutsetningene for samordning av innsatsen som er rettet mot tjenestene. Grunnlaget for samhandling av utvikling og styring er styrket. Et konkret eksempel på samhandling er de synergi- og effektiviseringsmuligheter som oppnås på ikt-området på tvers av barnevern- og familievernområdet.

##### **Eierskap – «to spor»**

Bufdir deler utvalgets vurdering av at: *«det i et styringsperspektiv ville vært minst komplisert og mest håndterbart dersom alle familievernkontorer var offentlig eid»*. (s. 223) og at: *«samlet offentlig eierskap gir enhetlige strukturer, rene styringslinjer, like systemer og likt utstyr over alt»* (s. 223).

Bufdir støtter ikke forslaget om å videreføre «to spor» av grunner som blir beskrevet i det følgende.

##### **Styring og kontroll**

Det følger av familievernkontorloven at ansvaret for driften, organiseringen og dimensjoneringen ligger hos Bufetat.<sup>3</sup>

Grunnlaget for virksomheten er felles for alle familievernkontorene, men organiseringen og styringsmetodene er ulike for de offentlige og de kirkelige kontorene. De offentlige kontorene styres i linjen gjennom instruks og disponeringsskriv, mens de kirkelige kontorene styres gjennom driftsavtaler med stiftelsene og årlige tilskuddsbrev til kontorene.

---

<sup>3</sup> Lov om familievernkontorer, 1997, § 2

Ut fra et tjenesteutviklingsperspektiv og et styringsperspektiv er det to-sporede systemet komplisert å forvalte og drifte, og det gir økte driftskostnader. Dette gjelder særlig ved utvikling og forvaltning av digitale plattformer og digitale tjenester.

I et styrings- og kontrollperspektiv innebærer to-spors modellen et merarbeid, særlig gjelder det for drift- og økonomistyringen. Muligheten for enkel innsamling av styringsdata forvanskes, blant annet fordi lønns- og regnskapssystemene er forskjellige. Effektiv sammenstilling av data i løsningen som er etablert i et «datavarehus» er krevende når ikke samtlige styringsdata kan automatiseres inn i løsningen. En tilpasning til en felles løsning vil innebære en betydelig merutgift.

Dagens modell med to spor innebærer doble styringslinjer for lederne og de ansatte ved de kirkelige kontorene. For lederne innebærer det at de må delta på doble ledermøter om styringsmål. Det fordrer videre deltagelse på styremøter, samarbeid med andre aktører, samt gjennomgang av egne virksomhetsmål, pålegg og føringer som er knyttet til det ideelle grunnlaget.

### IKT-utvikling og digitalisering

Tjenesteutviklingen i familievernet er nært relatert til utviklingen av nye digitale løsninger. Digitaliseringen gjør det mulig å gjennomføre og praktisere nye arbeidsformer på familievernkontorene. Ved at aktørene ikke kan ta i bruk de samme tekniske løsningene, men likefullt skal levere tjenester i de samme faglige forløpene fører til at det er vanskeligere å tilby likeverdige tjenester. Eierstrukturen fører videre til utfordringer knyttet til IKT-utviklingen og digitalisering. Tjenesteleverandører med ulik organisatorisk tilhørighet vil kunne påvirke utviklingen og drift av IKT-tjenester.

Slik virksomheten er organisert i dag kreves det flere programvarer og systemer for å ivareta kravene som stilles til informasjonssikkerhet og personvern. Dette medfører betydelig økte kostnader til etablering og drift av fagsystemer og IKT. Et felles driftsmiljø hvor utvikling av programvarene, driften og forvaltningen av systemene var samordnet ville være mer hensiktsmessig og effektivt.

I økende grad krever et felles driftsmiljø at man tilhører samme organisasjon. Bufetat har f.eks. ikke lov til å videreselge programvarelisenser til bruk i andre organisasjoner. Bufetat kan dermed bli juridisk, økonomisk og sikkerhetsmessig eksponert. Disse forutsetningene har endret seg betydelig siden etableringen av dagens driftsmodell. Bufdir blir f.eks. definert som avsender av digitale brev selv om de ikke sendes fra egen organisasjon. En endring av en driftsmessig tilhørighet krever store investeringer og påfølgende driftskostnader, og dette er utgifter som ikke kan pålegges Bufdirs kontraktsparter.

De samme vurderingene gjelder for utviklingen og driften av systemer som må være på plass for å sikre krav til tilsyn og kontroll av driftsdata og økonomistyring. En «to – sporet» løsning innebærer at det må utvikles parallelle løsninger mot den enkelte (private) tjenesteleverandør. Å regulere disse forholdene gjennom nye og utvidede kontrakter kan være gjennomførbart, men for de tilfellene hvor vi har lisensiert kommersiell og internasjonal programvare er ikke Bufdir «eier», og vil derfor ikke kunne gi føringer til andre virksomheter.

Det samme gjelder for risikovurderinger som er knyttet til informasjonssikkerhet og personvern. Det er den enkelte virksomhets ansvar, og ikke noe som Bufdir kan pålegge

leverandørene ved inngåelse av kontrakter. Den enkelte virksomhet vil fortsatt måtte gjøre sine egne vurderinger og sikre at informasjonen er lovmessig og behandlet på en sikker måte.

En konsekvens av at Bufdir ikke er eier av programvaren er at etatens kontraktsparter kan være motvillig til å gjennomføre nødvendige innkjøp og installasjoner. Dette vil kunne føre til forsinkelser, eller i verste fall stans, av digital utvikling og ivaretagelse av informasjonssikkerhet og personvern. Ved utbruddet av koronaviruset (covid- 19) ble familievernkantorene stengt, og en veiledningstelefon ble åpnet. Erfaringen var da at flere av de kirkelige kontorene verken hadde oppdaterte telefoniløsninger eller at ansatte hadde telefoner som gjorde det mulig å levere denne tjenesten.

### Juridiske forhold og EØS - regelverket

Bufetat kan inngå avtaler med andre aktører om drift av familievernkontor etter gjeldende familievernkontorlov § 2, første ledd. Adgangen er i utgangspunktet ikke begrenset til ideelle leverandører, men driftsavtalene som regionene har med andre tjenesteleverandører i dag omfatter kun ideelle kirkelige stiftelser. Tidligere lå de kirkelige kontorene under bisperådene, som igjen lå innenfor statskirken. Ved opphevelse av statskirken er alle de kirkelige kontorene etablert som private stiftelser; noen kontorer som selvstendige stiftelser, og noen kontorer er samlet under Stiftelsen Kirkens Familievern (SKF).

Utvalget legger til grunn at avtalene med de kirkelige familievernkontorene kan videreføres som bestående rettsforhold uten å komme i strid med EØS- og/eller anskaffelsesregelverket. Departementet har bedt Bufdir om å tilrettelegge for at unntaket "utvidet egenregi" benyttes om grunnlag for virksomheten og tildeling av tilskudd til de kirkelige familievernkontorene.

Det har vært innhentet flere eksterne utredninger for å vurdere hvorvidt dagens løsning er i tråd med EØS – regelverket og regelverket for offentlige anskaffelser. Konklusjonene og anbefalingene som er gitt i utredningene er ikke entydige, og det påpekes at rettsstillingen ikke er klar. Bufdir finner det ikke hensiktsmessig i denne høringen å gå nærmere inn på de rettslige vurderingene som ligger til grunn for verken utvalgets vurdering eller de tidligere utredningene.

Det som er sentralt for Bufdir/Bufetat er at de rettslige spørsmålene avklares slik at organiseringen og driften av virksomheten er i tråd med EØS regelverket dersom dagens eierstruktur, to-spors modellen, videreføres. En avklaring vil ha betydning både rettslig og praktisk. Rettslig, fordi det gjelder vurderingen av om Norge overholder sine traktatforpliktelser. Praktisk, fordi det er viktig i et styrings- og forvaltningsmessige perspektiv.

Overføringen av forvaltningsansvaret for familieverntjenesten fra fylkeskommunene til Bufetat i 2004, var primært motivert av målet om å sikre en nasjonal likeverdig familieverntjeneste. Det har vist seg å være utfordrende å oppnå enighet med SKF om dette målet.

Det har fra 2004 vært et tilbakevendende tema mellom staten og de kirkelige kontorene, først gjennom KF og senere SKF, om hvilken *autonomi* de kirkelige kontorene har i kraft av å være selvstendige ideelle stiftelser. Det har vært diskutert hvilke krav staten kan stille og hvilke begrensninger som kan pålegges de kirkelige kontorene. Et annet tema som har vært drøftet



har vært forståelsen av driftsavtalene og tilskuddsregelverket, og hvilket handlingsrom de kirkelige kontorene har ved bruk av tilskuddsmidlene.

Kirkens familievern, og senere Stiftelsen Kirkens Familievern, har uttrykt at de har som mål og forutsetning for å fortsette virksomheten på grunnlag av driftsavtalene med staten, at de får fortsette som ideell stiftelse med diakonal forankring og med et tilstrekkelig handlingsrom for å utvikle egen identitet og til å kunne drive tjenesteutvikling.<sup>4</sup>

Bufdir mener at dersom dagens eierstruktur videreføres, bør det sikres at de rettslige og økonomiske rammebetingelser er klare og entydige. Videre må det tydeliggjøres hvilket handlingsrom private tjenesteleverandører av statlige familievern tjenester har, og skal ha. Det må også avklares om det skal være anledning til å drive annen virksomhet i tillegg til familievern tjeneste, og i så fall med hvilket omfang.

Det er en forutsetning at tjenestene skal være livssyns- og verdinøytrale, og at de ikke inneholder noen form for religionsutøvelse.<sup>5</sup> Skal den nåværende ordningen med kirkelige kontorer videreføres fordrer det at de kirkelige kontorene innretter seg i tråd med dette regelverket.

Samfunnsutviklingen med et økt mangfold, livssyn og verdisyn tilsier at målgruppene bør ivaretas gjennom tjeneste- og fagutviklingstiltak, og ikke gjennom å åpne for flere ideelle aktører, f.eks. andre trossamfunn. At familievern tjenestens virksomhet skal være kunnskapsbasert og innrettet mot brukenes behov, uavhengig av livssyn eller verdisyn, er en forutsetning å bevare tjenestens legitimitet og samfunnsrolle og for å møte kravene som stilles til å møte både nye og ulike gruppers behov.

Bufdir deler ellers utvalgets syn på at en eventuell videre utbygging og styring av tjenesten bør skje ved etablering av nye offentlige eide kontorer, og at det ikke bør åpnes for flere tjenesteleverandører, verken ideelle eller kommersielle. Skal det åpnes for det, må de som anført over være livssynsnøytrale.

Ulempene og utfordringene knyttet til dagens eierstruktur og organisering er flere. Ved en virksomhetsoverdragelse til fullt offentlig eierskap vil disse ulempene falle bort. Velges en slik løsning kan lovutkastets § 4, tredje ledd, utgå.

### ***Organisering og styringsform***

Bufdirs styring av familievern tjenesten er i tråd med prinsippene for statlig styring. Bufdirs styringsmandat reguleres gjennom de alminnelige styringsprinsippene som gjelder for staten og de rettslige og økonomiske rammene for virksomheten, herunder politiske vedtak og beslutninger fattet av regjeringen.

Omorganiseringen av Bufdir i 2018 og innføringen av styringsmodellen har styrket forutsetningene for samhandling og utvikling. Roller og ansvar er beskrevet for hvert nivå i organisasjonen; Bufdir, region og familievernkontor.

---

<sup>4</sup> Stiftelsen Kirkens Familievern, 2019, svar på brev til Bufdir om driftsavtaler

<sup>5</sup> Grunnloven § 98, lov 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet), og den Europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 9

Utvalget peker på enkelte dilemmaer relatert til at mål- og resultatstyring er styringsprinsipp i staten<sup>6</sup> og dermed også styrende for fag- og tjenesteutvikling i familieverntjenesten. Utvalget etterlyser en mer nettverks- og dialogbasert styringsform i familievernet.

Bufdirs styringsmodell bygger på mål- og resultatstyring ved at:

- mål og resultatkrav blir fastsatt innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i tråd med lover og regler
- rapporteringen bygger på relevant og pålitelig styringsinformasjon
- avvik i forvaltningen av oppgaveporteføljen følges opp og håndteres

Dialog med regionene og familievernkontorene er sentral i vår styringsmodell. Bufdir har formelle styringsdialoger to ganger i året med regionene, og det er møter med alle direktører i regionene annenhver uke. I denne dialogen løftes utfordringer, behov, faglige innspill og forventninger.

Regionene, familievernkontorene og spisskompetansemiljøene er sentrale aktører i både *utviklingen av tiltak og forløp*, og i *implementeringen* av disse. Bufdir setter mål for, og gir oppdrag til, regionene gjennom årlige disponeringsbrev. Regionene styrer enhetene gjennom årlige disponeringsskriv til statlige enheter, driftsavtaler og årlige tilskuddsbrev til de kirkelige familievernkontorene. Oppdragene utformes i tett samarbeid og dialog med regionene, både gjennom høringsrunder og i regulerte samarbeidsorgan med tillitsvalgte. Regionene og familievernkontorene har stor grad av handlingsrom og frihet til å vurdere hvordan oppgavene skal løses innenfor budsjettammer, faglige føringer og målkrav.

Bufdir er ikke av den oppfatning at mål- og resultatstyring legger begrensninger for terapeutenes mulighet til å bruke faglig skjønn og kreativitet. Rolle- og ansvarfordeling i styringsmodellen innebærer blant annet at vi kan instruere og gi føringer til tjenesten, som nettopp er de som kjenner utfordringene best.

På strategisk nivå er det viktig å benytte styringsinformasjon på en slik måte at ressursbruken blir mest mulig effektiv og som sikrer at familieverntjenesten tilbyr tjenester av lik kvalitet til alle brukerne, uavhengig av geografi. Bruker- og samfunnseffekter er sentralt i resultatkjeden, og mer krevende å måle enn innsatsfaktorer, aktiviteter og tjenester.

Fagutvikling skjer gjennom betydelig involvering fra ansatte, særlig gjennom spisskompetansemiljøene.

### ***Fagstyring og kompetanseutvikling***

Bufdir er enig med utvalget i at tjenestens tverrfaglige bemanning og arbeidsmåte bør videreføres, og at det samtidig er viktig å videreutvikle det systemiske kunnskapsgrunnlaget i tjenestene. Dette er et kontinuerlig arbeid.

Bufdirs arbeid med standardisering i familievernet må forstås i lys av at det i lang tid var stor variasjon i tilbudet nasjonalt. Målsettingen om å sikre et nasjonalt likeverdig tjenestetilbud var en av hovedbegrunnelsene for opprettelsen av Bufetat i 2004.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Direktorat for forvaltning og økonomistyring, 2019

<sup>7</sup> Barne- og familiedepartementet, 2002, Ot. Prp. Nr. 9 (2002- 2003)

I 2011 etablerte Bufetat Kvalitetsutviklingsprogrammet (19-5-1) som en tydeliggjøring av ambisjonen om at endringen fra 19 forskjellige fylkeskommunale barnevern- og familievernmyndigheter til fem regioner i Bufetat skulle bidra til å sikre ett likeverdig tilbud av riktig kvalitet til alle barn, unge og familier i Norge.

Det er innført tre strukturer som alle fordrer at kunnskap- og fagutvikling i Bufetat bygger på brukerbasert, erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap.

Den første strukturen er *Kunnskapsstyringsmodellen*. Kunnskapsstyringsmodellen er delt inn i faser som hver for seg og sammen sikrer at utvikling av tjenestene og utprøving av kunnskapsbaserte metoder skjer i samarbeid med utøver av tjenesten. Modellen gir en systematikk i evaluering av tiltakene på lokalt og sentralt nivå.

Den andre strukturen er innføringen av *Kompetansemodellen*. Kompetansemodellen kan beskrives som en tredelt kaskademodell med spisskompetansemiljøer på nasjonalt nivå som skal ha spisskompetanse innen et fagområde, ressursmiljøer på regionalt nivå som har veiledningskompetanse innenfor samme fagområde, og kontorer på lokalt nivå som har grunnkompetanse.<sup>8</sup> Formålet med kompetansemodellen er å heve kompetansen på utvalgte områder og hindre uønsket variasjon i utøvelsen av tjenestene.

Den siste strukturen er *Spisskompetansemiljøene (SKM)*, som inngår som en del av Kompetansemodellen. Det er etablert spisskompetansemiljø på 11 ulike fagområder innen barnevern og familievern. Spisskompetansemiljøene har et overordnet nasjonalt ansvar for å samle inn, systematisere og utvikle erfarings-, bruker- og forskningsbasert kunnskap på sitt fagområde. Videre har de ansvar for å implementere vedtatte standardiserte forløp og veiledere. De regionale ressursmiljøene bistår spisskompetansemiljøene i både fagutvikling og implementering på regionalt nivå og gir veiledning til alle enheter/kontorer.<sup>9</sup>

Etableringen av spisskompetansemiljøene har hatt som mål å styrke fagområder hvor det er særlig behov for økt kunnskap og kompetanse i tjenesten, både fordi det er nye oppgaver lagt til tjenesten og fordi det er områder som krever et kompetanseløft. Fagutviklingen er rettet mot hele tjenesten, og alle medarbeidere får opplæring i de ulike temaene. Slik virker modellen samlende for den totale fagutviklingen i familievernet.

Når det gjelder parterapi og relasjonskompetanse er dette selve kjernekompetansen i familievernet. Tjenesten har i dag god kompetanse på området. Om det er behov for å standardisere for å øke kvaliteten vil være en vurdering.

Arbeidsforskningsinstituttets (AFI) underveisevaluering av spisskompetansemiljøene i 2018 ga innspill som førte til en justering og endring av mandat for forvaltning- og styring av spisskompetansemiljøene i 2019. Regionene har nå ansvaret for spisskompetansemiljøenes leveranser, både faglig og i forhold til fremdrift. Spisskompetansemiljøene har fått et større ansvar for implementering av de standardiserte forløpene og faglige veiledere. I tråd med våre prinsipper for kunnskapsstyring, blir modellen vurdert jevnlig. Det kan være aktuelt å innhente en ekstern evaluering igjen.

Tiltak som er innført som ledd i kompetanseutviklingen på familievernområdet er opprettelsen av spisskompetansemiljøene, rekruttering av meklere og terapeuter med riktig kompetanse,

---

<sup>8</sup> Reichborn-Kjennerud, Underthun, Legard og Ellingsen, 2018, *Kompetansemodellen i Bufetat*

<sup>9</sup> Reichborn- Kjennerud et al., 2018, *Kompetansemodellen i Bufetat*

innføring av regionale og nasjonale fagsamlinger, og utviklingen av meklingsopplæringen. Tjenesten involveres i alt utviklingsarbeid som gjøres. Som et eksempel på tjenestens aktive deltagelse kan prosjektet *Digitalt støttet mekling* nevnes. Et betydelig antall dyktige fagpersoner, terapeuter og kontoransatte bidrar inn i prosjektet.

Et eksempel som viser at systematisk og nasjonalt styrt kompetansearbeid har styrket en enhetlig utvikling i tjenesten, er kompetansearbeidet som er utført på voldsområdet. Det har vært en stor og tydelig oppmerksomhet de siste 5 årene på å avdekke vold i nære relasjoner. I 2012 lanserte Regjeringen Stoltenberg II en egen stortingsmelding om temaet,<sup>10</sup> og meldingen ble fulgt opp av en konkret handlingsplan mot vold i nære relasjoner.<sup>11</sup> SKM vold i nære relasjoner ble som et resultat av de politiske føringene opprettet i 2015.

Spisskompetansemiljøet for familievernets arbeid med vold i nære relasjoner har utfra både erfaringer i tjenesten, erfaringer med brukerne og forskningsresultater hevet tjenestens kompetanse på å avdekke vold, henvise videre ved behov og gi forsvarlig behandling i voldssaker. Det er utarbeidet en fagutviklingsplan,<sup>12</sup> faglige veiledere og retningslinjer, og et forløp for behandling i voldssaker.

Familieverntjenestens innsats på voldsfeltet er viktig i et forebyggingsperspektiv. Kartlegging i tjenesten viser at voldsproblematikk var et tema i over 23, 4 % av sakene som var til mekling i 2019. Voldsproblematikken og bistandsbehovet disse familiene har, vil i mange tilfeller ikke bli fanget opp av andre tjenester.

Tall hentet ut fra familievernets journalsystem Fado kan tyde på at flere voldssaker avdekkes i familievernet i dag, noe som trolig skyldes både at kompetansen på å avdekke vold har blitt styrket og at innføringen av differensieringsverktøyet har effekt.

Buudir er positiv til forslaget om at det opprettes et tverrfaglig familieforskningsprogram for å styrke forskningen på feltet. Dersom det skal etableres et nytt forskningsprogram bør det imidlertid ses i sammenheng med større pågående forskningsprosjekter, som for eksempel Folkehelseinstituttets studie FamilieForsk, og andre forsknings- og fagmiljøer Buudir har etablert samarbeid med.

Balansen mellom standardisering og faglig autonomi må belyses ut fra flere hensyn og betraktninger. En sentral målsetting med standardisering er å unngå uønsket variasjon og sikre likeverdige tjenester. Ved å tilgjengeliggjøre gode metoder og forløp for familievernets arbeid ønsker Buudir å understøtte at ressursene blir riktig brukt, og at familievernet kommer tidsnok inn med riktig tiltak. Metoder, modeller og forløp skal være retningsgivende, men det enkelte familievernkontor og den enkelte terapeut må fortsatt vurdere hvilke faglige og lokale tilpasninger som bør gjøres for å imøtekomme behovet til sine brukere. Ved å utvikle redskaper, som er godt fundert i praksis, -forsknings- og brukerkunnskap, er Buudirs mål at tjenesten skal kunne anvende sitt faglige skjønn og solide fagkompetanse innenfor kunnskapsbaserte og trygge rammer.

---

<sup>10</sup> Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*, Meld. St. 15 (2012–2013)

<sup>11</sup> Justis- og beredskapsdepartementet, 2014, *Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017*

<sup>12</sup> Buudir, 2017, *Fagutviklingsplan. Familievernets arbeid med prioriterte områder*

## 5. Barn og unge

### ***Barns selvstendige rett til å benytte familievernets rådgivnings- og veiledningstilbud***

Bufdir er enig med utvalget i at familievern tjenesten bør ha et lavterskeltilbud for alle, og at barn bør få tilbud uavhengig av foreldrene sine. Familievernkontorene har gode forutsetninger for å møte barn og unge med familie- og relasjonsutfordringer. Ved bruk av sin faglige og systemiske tilnærming kan familievernet gjennom å knytte kontakt med barnet også nå andre familiemedlemmer som selv ikke ville funnet veien til familievernet. Det nyetablerte familievernkontoret Oslo Nord erfarer at kontakten med barn er viktig for å nå foreldrene.

Familieverntjenesten gir i dag tilbud til barn om samtaler i: kliniske saker, alene, sammen med foreldre i foreldresamarbeidssaker og familiesaker, og i samtalegrupper for barn. Samtalegrupper for barn arrangeres ofte i samarbeid med skolehelsetjenesten og andre kommunale tjenester.

Om tilbud til barn og barnets deltakelse krever samtykke fra foreldrene eller ikke, avhenger av samtalens karakter. Bufdir er enig med utvalget i at det faller inn under barnets selvvråderett å kunne be om og motta råd fra familievern tjenesten og at familievern tjenesten fortsatt kan og bør kunne gi barn generelle råd og veiledning uten samtykke fra foreldrene.

Bufdir støtter også utvalgets forslag om at kap. 4 i pasient- og brukerrettighetsloven om samtykke til helsehjelp også bør gjelde klinisk behandling til barn i familievern tjenesten. Det vil bidra til klarhet i lovgivers syn på avveiningen mellom foreldrenes bestemmelsesrett i kraft av foreldreansvaret og barnets selvbestemmelsesrett, og det vil skape god sammenheng i regelverket på familie- og helsevernsområdet.

For å styrke rettsikkerheten og lik praksis bør det utarbeides klare og tydelige retningslinjer for når barnet kan bestemme deltakelse selv, og i hvilke tilfeller begge eller bare en av foreldrene må samtykke i at barnet skal kunne motta kliniske behandlingstilbud i familievernet eller tilbud i regi av familievernet.

Bufdir støtter også utvalgets forslag om å videreføre gjeldende bestemmelse om at foreldre som hovedregel skal ha rett til innsyn i journalen til barn under 16 år. Det må kunne gjøres unntak fra innsynsretten når hensynet til barnets interesser tilsier det, og dersom barnet ikke ønsker at foreldrene skal få innsyn og behandler mener barnets syn bør respekteres.

Bufdir er enig med utvalget i at foreldrene bør kunne klage på en slik beslutning. Bufdir legger til grunn at reglene i forvaltningsloven om klage regulerer klageadgangen som i dag, jf. § 13 i dagens familievernkontorlov.

For å sikre klarhet og lik praksis, bør det utarbeides tydelige retningslinjer for når det kan gjøres unntak og hvordan eventuell klageadgang skal praktiseres.

### ***Barn i mekling***

Mekling har som formål at foreldre skal komme frem til gode avtaler for barn etter brudd og i foreldrekonfliktsakene. For at foreldre skal komme frem til gode avtaler er det nødvendig at de tar hensyn til barnets opplevelse av den situasjonen familien er i og de behov barnet har. Det fordrer at barnet blir snakket med om sin situasjon, enten av foreldrene alene, foreldrene og barnet sammen med mekler, eller mekler alene med barnet.

Utvalget gir uttrykk for at dagens juridiske rammeverk ikke sikrer barns rett til deltakelse i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd og foreldrekonflikter godt nok, og mener at barn bør få en selvstendig rett til samtale og deltakelse når foreldrene møter til mekling/foreldresamtaler i familieverntjenesten. Dersom familieverntjenesten skal kunne gi barn et tilbud om en samtale i mekling slik utvalget foreslår, må det lovfestes. Bufdir støtter en slik lovfesting.

Barnets rett til å få informasjon og til å uttale seg i saker som gjelder dem, følger av Grunnloven, barnekonvensjonen og barneloven. Retten til medvirkning når det tas beslutninger som berører barnet er knyttet opp mot den som treffer beslutninger for -eller om, barnet.

Familieverntjenestens ansvar er i dag å informere foreldrene om barns rett til å bli hørt og til å uttale seg når de lager avtale om foreldreansvar, bosted og samvær, samt å legge til rette for at barnet får delta når foreldrene er enige om å inkludere barnet i meklingsprosessen. Meklerne har ikke beslutningsmyndighet, den ligger fullt ut hos foreldrene.

Meklingserfaring i tjenesten viser at mange foreldre ikke er i stand til å ta barnets perspektiv og foreldre ikke makter å ivareta barnets emosjonelle behov fordi de har nok med sitt eget.<sup>13</sup> Mange foreldre har nok med å håndtere sin egen situasjon, både i og etter, bruddfasen. Barnets perspektiv er en viktig forutsetning for en god avtale mellom foreldrene, og mange trenger hjelp til å åpne seg for barnets synspunkter.

Meklerne i familieverntjenesten kan bistå foreldrene slik at barnets perspektiv kommer frem på flere måter. Foreldrene blir i meklingstimen gjort oppmerksom på barnets behov i brudd- og konfliktsituasjoner, og barnet bringes på denne måten «mentalt» inn i rommet. Foreldre kan få hjelp til å selv snakke med barnet ved å få råd og veiledning om hva barn ofte er opptatt av.

Barnet kan bringes med inn i en samtale med foreldrene, eller mekler kan snakke med barnet alene. Familieverntjenesten erfarer at barn kan ha stor nytte av å snakke med en nøytral person med relevant fagkompetanse om sin situasjon når foreldrene møter til mekling. Mekler har mulighet til å gi barnet generell informasjon, hjelpe barnet med å bli bevisst på hva det tenker og ønsker, og til å formulere dette med egne ord. I overenstemmelse med barnet kan mekler formidle informasjon tilbake til foreldrene om hvordan barnet opplever sin situasjon. Det at mekler formidler barnets tanker, spørsmål og eventuelle ønsker til foreldrene bidrar til å støtte og myndiggjøre barnet i samtalen med foreldrene. At mekler er klar over barnets ønsker i meklingsprosessen kan også bidra til at barnets oppfatning blir mer framtrædende i samtaler med foreldrene alene.

Familieverntjenesten erfarer at mange foreldre ofte blir bedre i stand til å reelt høre og ta hensyn til barnets behov og eventuelle ønsker når barnet har deltatt i prosessen. Når barnas tanker og ønsker enten videreformidles til foreldre av mekleren eller av barnet med en mekler til stede, får foreldrene et bedre grunnlag for å forstå og ivareta barnets perspektiv når de lager avtaler om fremtidig ordninger. For barnet er det foreldrene som er viktig, og siden dette er en høring og ikke terapi, er det viktig at mekler ikke fremstår som beslutningstager, verken sammen med, eller på vegne av foreldrene. Meklerens oppgave er å videreformidle barnets ønsker og meninger.

---

<sup>13</sup> Joyce, Alexa N., 2016, High-Conflict Divorce: A form of Child Neglect, i Family Court Review 54(4):642-656, <https://doi.org/10.1111/fcre.12249>

Mange benytter hjelpen meklerne tilbyr til å høre barnet, men de fleste velger å ikke inkludere barnet i meklingsprosessen i familieverntjenesten, og enda sjeldnere hos de eksterne meklere. Bufdir er enig med utvalget i at en lovfesting av barns rett til å delta i mekling vil kunne bidra til å styrke barns rett til medvirkning og innflytelse før foreldrene lager avtaler om barna.

Dersom familieverntjenesten skal kunne gi barn et tilbud om en samtale uavhengig av om foreldrene har samtykket, bør det reguleres nærmere i forskrift for å sikre lik praksis og rettsikkerhet. Det bør gjennom utvikling av faglige veiledere og forløp i mekling sikres når og hvordan samtalen bør gjennomføres og tilpasses foreldrenes konfliktnivå og barnets alder mv.

God barnefaglig kompetanse og faglig trygghet hos mekler er essensielt for at barnets rett til å bli hørt skal ivaretas forsvarlig. Barnets situasjon og behov må ivaretas, og mekler bør ha mulighet til å etablere en forståelse hos foreldrene om hensikten med, og rammene for, barnesamtalen. En mekler må avklare om det er fare for barnets sikkerhet, og det må også gjøres en vurdering av hvordan foreldrene vil respondere på tilbakemeldingen fra barnet. På bakgrunn av disse vurderingene mener Bufdir at mekler bør ha anledning til å gjøre unntak fra barns rett til deltakelse, og plikten til å formidle hva barnet har sagt til foreldrene.

I saker hvor det er mistanke om rus-, voldsproblematikk eller alvorlig psykisk sykdom, er ofte saken ikke egnet for mekling mellom foreldrene i familievernet. I disse sakene vil ofte barnevernet og/eller domstolene bli involvert, og det kan være mindre aktuelt og utilrådelig å snakke med barnet som ledd i meklingen.

I noen saker kan det være utfordrende å legge til rette for at barnet kan bli hørt på en forsvarlig måte. Det kan for eksempel være hvis barnet er for lite eller har utfordringer knyttet til kognitiv eller sosial fungering. Det bør likevel etterstrebtes å høre barn i disse sakene ved at høringen tilrettelegges etter barnets nivå og fungering.

*Når* i prosessen barnet skal inviteres til en samtale er et viktig faglig og praktisk tema som må vurderes. Dette gjelder både om barnet kommer sammen med foreldrene eller alene. I noen tilfeller kan det være utrygt eller lite forståelse for å inkludere barnet. Da kan det være uheldig å ta barnet med i starten av en mekling. Det bør derfor sikres at mekler får mulighet til å påvirke og fastsette når samtalen med barnet skal gjennomføres.

I saker hvor det er en høy konflikt mellom foreldrene anbefaler Bufdir at foreldrene ikke tar med barnet til første time, og dersom de gjør det, at mekler ikke snakker med barnet før etter at mekler har hatt en samtale med foreldrene. I situasjoner med langvarig konflikt etter brudd, kan det være ekstra vanskelig for foreldre å sette egne følelsesmessige behov til side. Dette kan gå utover evnen til å forstå barnas behov, og det er derfor viktig at foreldrene i den første timen får forklart hvordan konflikten kan påvirke barnet og at de bevisstgjøres på *hvordan* det er lurt å inkludere barnet og gi barnet informasjon m.m.

## 6. Mekling

Utvalget mener det er viktig å styrke meklingstilbudet, og de anbefaler flere endringer i meklingsordningen som vil bidra til at flere foreldretvistsaker blir løst i mekling. De peker på at en stor andel foreldre som bringer saken inn for retten blir enige underveis og inngår avtaler (rettsforlik), og at dette viser at det er et potensial for at flere foreldre enn i dag kan få hjelp til å komme fram til en avtale ved mekling (s. 123). Bufdir er enig i denne vurderingen.

Som utvalget, mener Bufdir at en ytterligere styrking av meklingsordningen vil kunne bidra til at flere saker blir løst, at flere kommer fram til gode avtaler for seg og barna, og at flere foreldre får hjelp til å bedre samarbeidet.

Utvalget foreslår en inndeling av meklingsordningen som innebærer en innføring av et «to-sporet system». Det foreslås ett løp for foreldre som er i prosess med å flytte fra hverandre («bruddsporet»), og ett løp for foreldre som gir uttrykk for at de vurderer å bringe saken inn for domstolene («domstolssporet»). Begge løpene skal starte med en foreldresamtale.

Bufdir støtter ikke dette forslaget, og mener at det differensierte meklingsstilbudet familieverntjenesten tilbyr i dag, bør videreføres. Flere evalueringer<sup>14</sup> av meklingsordningen som ble gjennomført i perioden 2011 -2015 gir holdepunkter for at meklingsstilbudet ikke alene bør baseres på mer formelle kriterier på om det er en «bruddsak» eller «foreldrekonfliktsak», men bør innrettes med utgangspunkt i familiens situasjon og konfliktnivå.

Bufdir vet at foreldre også har høy konflikt i «bruddsakene». Tall hentet fra familievernets rapporteringssystem, Fado, viser at andelen med høy konflikt eller risiko for barns omsorg var omtrent 30 % (1323 saker) i bruddsakene i 2019.

En konsekvens av utvalgets forslag til inndeling i «to spor» med ulik innretning for «bruddsaker» og «foreldretvistsakene», er at tilbudet til mange barn og foreldre med høy konflikt blir ulikt. Bufdir mener at alle foreldre med høy konflikt og barna deres bør få god og lik støtte.

Kriteriene for innretningen av tilbudet og vurderingen av hva som er god måloppnåelse bør være kunnskapsbasert og forankres i det som anses å være til det beste for barna. Vi kan ikke se at utvalgets forslag om inndeling og innretning av meklingsordningen i to spor alene basert på hvilken lovhemmel som ligger til grunn for begjæringen, imøtekommer disse målsettingene.

Utvalget gir uttrykk at en «*forhåndsscreening*» før første time har liten funksjon. Utvalget mener at terapeutens skjønn og foreldrenes vurderinger i den første timen vil gi grunnlag for å avgjøre hva som bør skje videre (s. 120). Bufdir mener at en differensiering ved inntak gir en god inngang til første time, og at det bør videreføres. Forsknings-, bruker- og praksisfeltet<sup>15</sup> gir klare holdepunkter for at en differensiering ved inntak gir et bedre utgangspunkt for samtalen i første time og den videre innretningen av meklingsprosessen.

Foreldre som skal til mekling i dag, må svare på noen få «differensierings spørsmål» før første time. Svarene på disse spørsmålene danner grunnlag for hvordan den første timen legges opp. I den første timen snakker mekler med foreldrene, avklarer hvilket behov de har for veiledning og mekling, og på hvilken måte og når barna bør involveres.

---

<sup>14</sup> Ådnanes et al., 2011, *Evaluering av mekling etter ekteskapslov og barnelov*, SINTEF Teknologi og samfunn og NTNU Samfunnsforskning og

Tjersland og Gulbrandsen, 2011, *Foreldremekling ved samlivsbrudd*, FORM- prosjektet

<sup>15</sup> Ådnanes et al., 2011, *Evaluering av mekling etter ekteskapslov og barnelov*, SINTEF Teknologi og samfunn og NTNU Samfunnsforskning,

Tjersland og Gulbrandsen, 2011, *Foreldremekling ved samlivsbrudd*, FORM- prosjektet og

Gulbrandsen, 2015, *Obligatorisk mekling med foreldre i store konflikter: vurderinger av utfall, konflikt drivende tema og hva som bidrar til at dialogene mellom dem kan fortsette*



Praksiserfaring viser at det er nyttig for mekler å ha noe kunnskap om familien for å få en god inngang i samtalen med foreldrene. Forskning understøtter at mekler da får et bedre grunnlag for å vurdere foreldrenes behov, gi veiledning om hvilke tilbud som finnes og som mekler anbefaler.<sup>16</sup> Å forhåndsdefinere at alle foreldre først skal få tilbud om en obligatorisk foreldresamtale med et innhold som foreslått av utvalget,<sup>17</sup> innskrenker meklers mulighet til å tilrettelegge samtalen ut fra partenes behov og målet for meklingen. Formålet med samtalen og veiledningen bør tilpasses allerede i første time, og det bør sikres at barn blir hørt.

Differensieringen ved inntaket erstatter ikke meklers faglige vurderinger i det første møte med foreldrene. Den egentlige differensieringen gjøres i den første timen. Det er først *etter* at mekler har møtt foreldrene at den videre meklingsprosessen avgjøres, men inntaksinformasjonen er viktig i motivasjonsarbeidet eller til veiledningen i første time.

I tråd med våre prinsipper og metoder i arbeidet med kvalitets- og fagutvikling blir alle våre tjenestetilbud evaluert jevnlig, og justert ved behov.<sup>18</sup> Tall fra familievernets rapporteringssystem, Fado, viser at de fleste foreldre som møtte til mekling i 2019 fikk et tilbud som var i tråd med vurderingen som ble gjort ved inntak, mens i 22 % av sakene fikk foreldrene et annet tilbud om bistand med en annen innretning. Folkehelseinstituttet (FHI) har nå i oppdrag å vurdere inntaksløsningen og inntaksspørsmålene. Det kan bli aktuelt å gjøre justeringer på grunnlag av deres funn og anbefalinger.

I saker med høy konflikt kan det være utfordrende å motivere foreldrene til å bruke mer tid i mekling for å komme frem til gode avtaler for barnet. Foreldrene har gjerne lite og/eller negativ kommunikasjon seg imellom, de har liten tillit til hverandre, og det er liten grad av samarbeidsvilje. Noen foreldre har vansker med å snakke med hverandre, og å være i samme rom. Foreldrene har sjelden felles bestilling til meklingen, og de har ofte lite håp om at mekling vil kunne bidra til bedring av deres situasjon. De har ofte mange beskyldninger mot den andre parten, og de påberoper seg ofte at de selv er best til å tolke sine egne barn.

For å gi denne foreldregruppen et tilpasset tilbud er «prosessmekling» utviklet. Prosessmeklingsmodellen har en tydelig struktur og oppbygging med flere ulike faglige komponenter satt i system:

- Avklaringstime, fellessamtaler, individuelle samtaler, bruk av to meklere, barnesamtaler og minikurs
- Elementer i timene er: Psykoedukasjon, hjelp til å vurdere barnas situasjon og behov, hjelp til å informere og snakke med barna, bistand til å finne fram til bo- og samværsordninger som foreldre kan prøve ut en periode, og deretter bistand til å evaluere disse i samråd med en mekler.

Det har foreløpig ikke vært foretatt en grundig utredning av tjenestens bruk og erfaring av modellen, men i en kvalitativ undersøkelse med meklere som hadde jobbet i tråd med den digitaliserte og differensierte meklingsordningen og prosessmeklingsmodellen, var et sentralt

---

<sup>16</sup> Borren og Helland, 2012, *Intervensjoner for å dempe foreldrekonflikt – en kunnskapsoversikt*, FHI og Gulbrandsen og Tjersland, 2011, *Foreldremekling ved samlivsbrudd*, FORM- prosjektet

<sup>17</sup> Se Utredningen s. 120,

<sup>18</sup> Jf. Budirs kunnskapsstyringsmodell

funn at; «en strukturert meklingsprosess gir en innramming av kompleksiteten i høykonfliktarbeidet som bidrar til en bedre prosess i arbeidet». <sup>19</sup> Tilbakemeldinger fra tjenesten er at meklerne føler seg tryggere enn tidligere i arbeidet med høykonfliktsaker.

Erfaringen etter etableringen av det nye prosessmeklingstilbudet tyder på at flere foreldre tar imot tilbudet om flere timer mekling og kommer til enighet. Det er fremdeles mange som ikke benytter seg av tilbudet eller som blir enige, og for enkelte av disse vil det være aktuelt å øke antall obligatoriske timer.

Utvalget mener at det å gi mekler myndighet til å pålegge foreldre å møte til flere obligatoriske meklingstimer i foreldretvistsakene kan bidra til at færre saker bringes inn for retten. Bufdir mener at det er gode grunner for å gi meklerne myndighet til å pålegge foreldre også i bruddsakene flere timer obligatorisk mekling.

Som utvalget mener også Bufdir at det er størst mulighet for å komme fram til en enighet der partene er *motiverte* for mekling, og at *frivillighet* ideelt sett bør være utgangspunktet for videre mekling.

Utvalget mener likevel at det bare skal innføres flere timer *obligatorisk mekling i foreldretvistsakene*, men at mekling i bruddsakene skal baseres på frivillighet.

Vi vet imidlertid at mange foreldre også i «bruddsakene» ikke inngår avtaler i løpet av første meklingstime, eller tar imot det frivillige tilbudet. Noen i denne gruppen bringer i dag saken inn for retten. Bufdir mener at det bør være et mål å hjelpe alle foreldrene fram til en avtale i mekling, med mindre det er forhold ved sakene som tilsier at de bør utredes og ikke er egnet for mekling i familievernet, for eksempel på grunn av vold, rus, alvorlig sinnslidelse eller omsorgssvikt. Det vil kunne bidra til at flere saker løses tidlig, at belastningene for barna og risikoen for skadefølger avtar<sup>20</sup> og det vil ha positiv betydning for det fremtidige samarbeidet mellom foreldrene.<sup>21</sup> Samfunnsøkonomiske hensyn tilsier også at innsats og etablering av gode løsninger i en tidlig fase er god forebygging, som kan hindre gjentakende konflikter og nye runder med mekling og rettslig behandling.

Utvalget foreslår at mekler skal pålegge *inntil 6 timer mekling før* det utstedes meklingsattest som kan danne grunnlag for saksanlegg for retten. Timetallet er ikke nærmere begrunnet.

En utvidelse med inntil 6 obligatoriske timer bør slik vi ser det, ikke alene begrunnes i prosessøkonomiske hensyn, men det trenger en god faglig begrunnelse. Det forutsetter videre at meklerne har en høy faglig kompetanse og tilstrekkelig kunnskap til å vurdere om det er mulig å komme fram til en foreldresamarbeidsavtale som er god for barnet.

Formålet med meklingsordningen bør være å legge til rette for gode ordninger for barna tidlig i prosessen og å styrke det fremtidige samarbeidet mellom foreldrene om barna og søke å forebygge de negative konsekvenser foreldrekonflikter kan ha for barn på kort og lang sikt.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Kåstad, 2018, *Standardisering og profesjonelt skjønn i høykonfliktmekling - er det plass til begge deler?*, s. 57

<sup>20</sup> Nilsen, Skipstein og Gustavson, 2012, *Foreldrekonflikt, samlivsbrudd og mekling*, FHI

<sup>21</sup> Borren og Helland, 2012, *Intervensjoner for å dempe foreldrekonflikt – en kunnskapsoversikt*, FHI

<sup>22</sup> Nilsen, Skipstein og Gustavson, 2012, *Foreldrekonflikt, samlivsbrudd og mekling*, FHI og Borren og Helland, 2012, *Intervensjoner for å dempe foreldrekonflikt – en kunnskapsoversikt*, FHI

Fra praksisfeltet vet vi at det ofte ikke er tilrådelig for partene å inngå avtale i løpet av den første timen, og at mekler i slike tilfeller heller ikke bør oppfordre foreldrene til dette. Det tar ofte tid for mekler å oppnå allianse og tillit hos foreldrene.

I lys av formålet med ordningen og den erfaring som foreligger, mener vi det er berettiget å pålegge foreldrene å møte til flere obligatoriske timer. Vi mener det bør åpnes for at mekler kan gi pålegg om i *alt inntil 3 timer obligatorisk* mekling før det utstedes meklingsattest som kan brukes ved søknad om separasjon og stønader fra NAV. For foreldre i brudd eller med høy konflikt kan det være krevende å sette egne følelser og opplevelser til side. En ordning som gir mulighet for inntil 3 timer obligatorisk mekling vil derfor gi mekler et større handlingsrom til å hjelpe foreldrene med å komme fram til gode avtaler for barnet.

I enkelte saker vil det være riktig å gi pålegg om ytterligere 3 timer obligatorisk mekling som vilkår for å kunne fremme sak for retten. Mekler vil i disse tilfellene ha bedre kjennskap til saken fra de innledende timene og derved et bedre grunnlag for å vurdere om saken kan mekles, eller om meklingen bør avsluttes.

Utvalget understreker at det ikke skal være noen automatikk i å pålegge foreldrene videre obligatorisk mekling, men at det må vurderes i den konkrete sak. Bufdir støtter denne vurderingen, og støtter også at det i saker hvor det forekommer vold, rus og/eller alvorlig psykiatri eller utfordring knyttet til barnets helse, vil være behov for å utrede saken nærmere før det tas en slik beslutning. Meklere i familievernet har ikke utredningskompetanse eller komparentopplysninger. Mange saker må utredes nærmere før det vil være forsvarlig å anbefale partene å inngå avtale.

For å unngå usikkerhet bør unntakene konkretiseres i meklingsforskriften.

### ***Utvidet protokoll i mekling***

Bufdir er delvis enig i utvalgets syn på føring av protokoll i mekling; det vil kunne underminere særegheten ved mekling som metode dersom det føres journal. Samtidig er det et behov for å kunne dokumentere opplysninger i etterkant, særlig ved en senere rettsak. Vi mener at det bør tilrettelegges for at en *utvidet* protokoll kan benyttes i meklings saker. Protokollen skal inneholde formålrettede opplysninger fra meklingsprosessen, og om barnet er hørt. Protokollen bør ikke inneholde meklers vurderinger eller partenes anførsler.

Det føres allerede protokoll fra meklingen i dag, men med begrensede opplysninger: 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.<sup>23</sup> Bufdir foreslår at forskriftens § 9 endres slik at opplysninger som er sentrale for inngåelse av avtalen kommer frem. Dersom barnet snakker med mekler sammen med foreldrene, bør barnets mening komme frem av den «utvidede» protokollen.

Hvis barnet snakker alene med en mekler, er Bufdir enig i utvalgets forslag om at det utarbeides et «barnenotat». Det er flere grunner til at nedtegnelse av hva barnet ønsker er viktig; mekler vil kunne formidle det barnet har sagt til foreldrene på en mer nøyaktig måte, og det vil legges til rette for at barnet slipper å bli spurt om det samme flere ganger, for eksempel hvis saken går til retten. «Barnenotatet» kan oppbevares sammen med den «utvidede protokollen».

---

<sup>23</sup> Forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven § 9

Beskrivelser av innhold, utarbeidelse og oppbevaring (arkivering) i både en utvidet protokoll og et barnenotat bør konkretiseres i en forskrift. Det samme gjelder for forslaget om arkivering av foreldresamarbeidsavtalen, som vi støtter.

### **Hvem skal mekle?**

Bufdir er ikke enig i at det bør åpnes for å legge til rette for å benytte spesielt kompetente meklere og/eller familievernkontorer i saker hvor det er et særlig høyt konfliktnivå mellom foreldrene, hvor familien er etniske minoriteter eller hvor det forekommer vold.

Meklerne i familievernet har god kompetanse i å snakke med foreldre og barn med ulike utfordringer og bakgrunn. Kompetansen vedlikeholdes og oppdateres løpende, blant annet gjennom årlige meklingsamlinger, obligatoriske oppfriskningskurs, kollegaveiledning og støtte fra spisskompetansemiljøene.

Bufdir mener at meklings skal tilbys i regi av familievernkontorene. Som utvalget mener Bufdir at: «*kvaliteten på meklingsstilbudet sikres best gjennom opplæring og fagutvikling i tjenesten*» (s. 127). Bufdir er enig med utvalget i at, dersom ordningen med eksterne meklere blir videreført, bør den bare benyttes for å sikre god geografisk tilgjengelighet. Dessuten må det tilrettelegges for at eksterne meklere tilknyttes et familievernkontor slik at tilbudet eksterne meklere gir er likeverdig og behovstilpasset. For eksempel må de ha tilgang til fagsystemene og andre ressurser, men det vil innebære en merkostnad.

Videreføres ordningen med eksterne meklere må meklingsforskriften endres, men hvis ordningen utgår, må lovforslagets § 4, tredje ledd endres.

### **Merknader til lovutkastet**

Dersom Bufdirs forslag tas til følge må flere av bestemmelsene til ny familievernlov endres. Det samme gjelder for bestemmelsene om meklings i barneloven, ekteskapsloven og lov om barnetrygd.

## 7. En familievern tjeneste med et likeverdig tilbud

Bufdir er enig i at det er viktig å jobbe for at familievern tjenesten er mangfoldstilpasset og tilgjengelig. Som nevnt innledningsvis vil anbefalingene utvalget kommer med i kapittel 13 kreve at familievernet tilføres betydelige midler.

Over 150 000 personer får direkte bistand fra familievern tjenesten hvert år. I tillegg bidrar ansatte i familievern tjenesten med veiledning og råd til andre tjenester og publikum, blant annet på digitale plattformer som Foreldrehverdag.no og Ung.no.

Tidligere undersøkelser av familievern tjenesten har vist at kjennskapen til familievern tjenesten er noe lav i befolkningen, og særlig blant minoriteter og menn, og at menn er mindre fornøyde med hjelpen de fikk fra Familievernkontoret enn kvinner.<sup>24</sup> Bufdir og Bufetat har derfor jobbet med målrettede kommunikasjonsaktiviteter, både rettet mot småbarnsforeldre generelt og minoriteter og menn spesielt. Bufdir vil fortsette arbeidet for å både nå ut og å styrke tilbudet rettet mot menn og minoritetsbefolkningen.

---

<sup>24</sup> Sentio Research Norge, 2017, *Familievernkontoret. Kjennskap og inntrykk i befolkningen*

Utredningen gir en god beskrivelse av lhbtq-familier, såkalte “regnbuefamilier”, og viktigheten av at disse møter et faglig godt og likeverdig tilbud. Bufdir støtter utvalgets anbefaling om å styrke kompetansen rundt tjenestetilbud til lhbtq-personer.

Utvalget har ikke vurdert tilbudet til personer med funksjonsnedsettelse eller utfordringene knyttet til å sikre god tilgjengelighet for denne gruppen, for eksempel i møte med de fysiske kontorene eller de digitale tjenestene. Bufdir og Bufetat jobber med universell utforming og bedring av digitale tilbud og tjenester rettet mot denne målgruppen.

Vi støtter utvalgets vurdering av at livssynsavhengige tilbud på familieområdet bør være et supplement til, heller enn en del av, det offentlige finansierte familieverntjenestetilbudet i regi av familievernkontorene.

## 8. Tilgjengelige tjenester

Bufdir støtter utvalgets anbefalinger om å styrke tilgjengeligheten og kapasiteten i familieverntjenesten. Forslagene til tiltakene er ikke realiserbare innenfor dagens budsjetttrammer. For å vurdere prioritering og dimensjonering av tiltakene er det behov for grundige utredninger i tråd med utredningsinstruksen og økonomiregelverket.

Utvalget kommer med flere anbefalinger som omhandler innretningen av tilbudene i tjenesten, for eksempel å utvide den obligatoriske meklingsordningen og å styrke tilbudet til barn. Disse tiltakene vil påvirke kapasiteten og vurderingene knyttet til hva som er akseptabel reisevei og kvalitet i tjenestetilbudet.

Bufdir deler utvalgets vurdering av at dimensjonering og plassering av familievernkontorene må ta utgangspunkt i den geografiske tilgjengeligheten, dvs. reiseveien for brukerne. Vi er videre enige i at kontorene må ha et tilstrekkelig fagmiljø for å dekke brukernes behov. I tillegg mener Bufdir at befolkningssammensetning og befolkningsgrunnlag er vesentlige faktorer som må ivaretas ved denne vurderingen.

Bufdir mener også at det ville være hensiktsmessig å styrke tjenesten gjennom etablering av flere kontorer, flere utekontorer (med full fagkrets) og bemanningstiltakene som foreslås. Særlig er det viktig å sikre at det er «voksne» til stede i åpningstiden for barn som oppsøker familievernkontorene eller som må vente på foreldrene sine.

### **Digitale tjenester**

Alle statlige institusjoner er pålagt å utvikle digitale løsninger som er trygge og brukervennlige.<sup>25</sup> «Digitalt førstevalg» er 1 av 5 sentrale innsatsområder i Bufdirs strategi for 2017- 2020.<sup>26</sup> Det å utvikle og tilby digitale løsninger til brukerne er en viktig del av vårt arbeid for å sikre likeverdige og tilgjengelig familieverntjenester nasjonalt. Bufdir har utviklet flere digitale nettressurser til brukerne de siste årene, bla. Digi- barnevern, Snakke.no og Foreldrehverdag.no.

---

<sup>25</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, Digitaliseringsrundskrivet (H8/18)

<sup>26</sup> Bufdir, 2017, *Strategi for Bufdir 2017- 2020*

Økt bruk av digitale tjenester i familievernnet er effektivt både i et forebyggings- og tilgjengelighetsperspektiv. Forskning fra 2019 kartla effekten av digitale tiltak og tjenester på familievernområdet.<sup>27</sup> Resultatene fra forskningen viser at digitale tiltak har bedre effekt enn ingen tiltak.<sup>28</sup> For digital foreldrestøtte viste forskningen at online-tiltak muligens ga tilsvarende effekt som ansikt-til-ansikt-tiltak gir, mens resultatene for epost-tiltak, app-tiltak og podkast-tiltak var usikre.

Det trengs stadig ny kunnskap om nytteeffekten av digitale tjenester, men det vi vet i dag tyder på at det ligger et stort potensial i økt bruk av digitale tjenester i familievernnet. Behovet for digitale tjenester har særlig blitt tydelig etter utbruddet av koronaviruset (covid- 19). Familievernkontorene måtte i en periode holde stengt, men det ble gitt støtte og veiledning over telefon. Dette bidro til at familier og barn fikk hjelp selv om familievernkontorene var fysisk stengte.

Bufdir mener at digitale tilbud kan være et viktig supplement til tjenester som krever fysisk oppmøte. I gitte situasjoner kan digitale tilbud også være det eneste alternativet, som det var i starten av koronautbruddet og i tilfeller der en av foreldrene bor i utlandet. Fremfor det å ikke mekle vil digital mekling gi et bedre tilbud.

«Digitalt støttet mekling» er et digitalt prosjekt som er under utarbeidelse for foreldre som opplever samlivsbrudd. Målet med «digitalt støttet mekling» er at økt digital tilgjengelighet av familieverntjenesten gjør at foreldre blir mer selvhjulpne og mer forberedt til selve meklingsprosessen. Tjenesten vil dermed kunne allokere ressurser til de foreldrene som trenger mest bistand. «Digitalt støttet mekling» vil kunne videreutvikles for å sikre at foreldre og barn får et meklingsstilbud i situasjoner hvor det ikke er mulig å møte fysisk.

Bedre kvalitet i de digitale tjenestene vil også kunne bidra til at foreldre lager gode avtaler for barna sine, at de etterlever, og at færre saker bringes inn for domstolene.

Foreldresamarbeidsavtalen med tilhørende informasjonsmoduler skal utgjøre «navet» i den digitale meklingsprosessen. Foreldresamarbeidsavtalen tilbys som en sikker innlogget tjeneste slik at foreldrene enkelt kan endre avtalen ved behov.

Alle våre digitale utviklingsprosjekter innrettes slik at it-sikkerhet og personvern er ivaretatt.

## 9. Samarbeid med andre tjenester

Mer samarbeid på tvers av profesjons- og etatsgrenser vil bidra til en økning av kvaliteten i det samlede tilbudet til familier. Barnevern, helsestasjoner, skolehelsetjenesten, barnehager og skoler er viktige samarbeidspartnere for familievernnet.

Bufdir støtter utvalgets forslag til tydelig lovfesting. Vi er enige i at en lovendring fra «bør» til «skal» i familievernkontorloven § 2 er et godt grep for å sikre samhandling med andre

---

<sup>27</sup> Nøkleby, Flodgren, Langøien, 2019, *Digitale tiltak for foreldrestøtte: en systematisk oversikt over effekter og erfaringer*

<sup>28</sup> Nøkleby, Flodgren, Munthe-Kaas og Said, 2018, *Digitale tiltak for par med relasjonelle problemer* og Nøkleby et al., 2019, *Digitale tiltak for foreldrestøtte: en systematisk oversikt over effekter og erfaringer*

tjenester. En harmonisering i lovgivningen til andre tjenester vil styrke målsetningen om økt samarbeid ytterligere.

Bufdir har mål om å utvikle et helhetlig tilbud til familier som trenger bistand fra flere tjenester samtidig. Erfaring fra 0-24 samarbeidet, hvor det søkes å legge til rette for samarbeid på tvers av forvaltningssektorer for å gi barn og unge et sammenhengende tilbud, bør dras nyttiggjøres i det videre arbeidet med utviklingen av forløp for på familieområdet.<sup>29</sup>

Bufdir har også i flere år jobbet for å utvikle et forløp for samarbeid mellom familievern og domstolene. Samarbeidet legger opp til felles fagutvikling, kompetansedeling, informasjon og veiledning, og målet er å legge til rette for riktige intervensjoner på riktig nivå til rett tid. Det er også viktig for begge parter å bidra til økt kunnskap om hverandres tjenester slik at det faglige fundamentet er riktig og til stede når domstolene enten legger opp til en *parallel* behandling eller *etterfølgende* bistand. Samarbeidet har vært delvis basert på lokale initiativ, men det jobbes nå med å utvikle en nasjonal modell for samhandling mellom familievernet og domstolene.

Bufdir støtter utvalgets konkrete anbefalinger til tiltak for å sikre mer systematisk samarbeid mellom familievern tjenesten og helsestasjonene (utredningen s. 209). I en undersøkelse fra 2018 ble det testet ut ulike måter å strukturere og systematisere samarbeid mellom familievernet og helsestasjonen på. Et funn var at; *«helsestasjonens unike posisjon i hjelpeapparatet med kontakt med nær alle familier med spe- og småbarn, er et godt utgangspunkt for universelt og selektivt forebyggende arbeid»*.<sup>30</sup>

## 10. Økonomiske og administrative konsekvenser

I punktet om økonomiske og administrative konsekvenser oppsummerer utvalget anbefalingene som er behandlet i utkastet. Bufdir er enig med utvalget i at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt med tidlig forebygging, noe mange av anbefalingene til tiltak bygger opp under. Bufdir er for eksempel enig i utvalgets vurdering om at det er et mål at antall saker som bringes inn for domstolene vil gå ned og gi en besparelse i kostnader for foreldrene, rettshjelpsdekning og domstolene.

Utvalget legger til grunn at midler kan omdisponeres fra justissektoren til familievernet, noe som vil være en nødvendig forutsetning for å gjennomføre tiltaket. Alternativet er at det tilføres nye midler.

Bufdir mener at en gjennomføring av de anbefalingene som utvalget foreslår er svært omfattende og vil kreve store tildelinger. Familievern tjenesten vil ikke kunne gjennomføre tiltakene som utvalget beskriver innenfor dagens budsjettammer. Bufdir savner både en tydeliggjøring av hvilke tiltak som skal prioriteres, og en nærmere beregning av hvilke utgifter dette innebærer. Dette bør utredes nøye og i henhold til utredningsinstruksen og økonomiregelverket.

---

<sup>29</sup> 0–24 er et samarbeid mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

<sup>30</sup> Brodtkorp et al, 2018, *Styrket og tidligere tilbud til småbarnsforeldre. Systematisk samarbeid mellom helsestasjon og familievernkontor. Evaluering av Tiltak 26 i «En god barndom varer livet ut». Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014-2017)*, s. 8

For å få en illustrasjon av kostnadsbildet, har Bufdir beregnet hva noen av de sentrale forslagene vil koste å gjennomføre. Vi har valgt å regne på hva det vil koste med en økning av obligatoriske meklingstimer, styrking av den geografiske tilgjengeligheten ved tre nye kontorer og samtale med barn.

Som eksempel kan det nevnes at det i 2019 var 6 790 barnelovsmeklinger (foreldretvistsaker). I snitt brukes det i dag ca. 2,2 timer pr. mekling. En økning til 7 timer med to meklere, pluss en time for- og etterarbeid vil medføre en økning på 13,8 timer pr. mekling. Basert på antall meklinger i 2019 vil dette gi et merforbruk på 13,8 timer pr. mekling som tilsvarer en økning på 54 årsverk ved å legge til grunn 1 750 arbeidstimer i et årsverk. Dette tilsvarer en årlig utgift på 80,7 mill. kroner. Utgiftene er beregnet ved å legge til grunn en beregnet vektet timesats for mekling på 861 kroner som er basert på årsverkskostnad på 1,3 mill. kroner (inkl. overhead) for meklere i familievernet, og eksterne meklere med en timesats på 1 200 kroner. I 2019 ble 77 % av meklingene gjennomført i det familievernet.

Utvalget foreslår å opprette tre nye kontorer. Pr. 31.12 er det 533 ansatte, fordelt på 41 familievernkontor. Det gir et gjennomsnitt på 13 ansatte for hvert kontor. Med en utgift på 1,3 mill. kroner pr. årsverk, inkludert overhead, vil det tilsi en årlig utgiftsøkning på 52 mill. kroner. Legger vi til grunn minimumsløsningen med 4 årsverk pr. kontor vil det gi økte utgifter på 16 mill. kroner pr. år. I tillegg vil det påløpe oppstartskostnader, som f.eks. obligatorisk meklingsopplæring, inventar til nye lokaler, IKT etc.

I 2019 ble det gjennomført 20 543 meklinger, hvor totalt 24 598 barn var involvert. Som regel høres ikke barn under 7 år i meklinger pga. alder, og i 2019 var det 11 485 barn mellom 0 – 7 år. I 2019 ble 4 005 barn hørt i mekling. Dette tilsier at det skal legges til rette for at 13 113 barn skal høres basert på tall fra 2019. Fratrullet barn som allerede blir hørt i dag må det legges til rette for at 9 108 flere barn skal bli hørt. Det må forventes at det benyttes 2 timer pr. barn, inkludert for- og etterarbeid, noe som tilsvarer et behov for økning på 18 216 timer som tilsvarer en økning på 10,4 årsverk for at barn skal bli hørt. Med en timesats pr. mekler på 861 kroner, inkludert lønn, sosiale utgifter, husleie, tolk overhead, mv. tilsier det en økt årlig utgift på 15,7 mill. kroner. Det er rimelig å anta at ikke alle barn blir hørt, enten pga. barnet eller foreldrene ikke vil, eller at mekler mener det ikke er forsvarlig. Hvis 80 % av barnene over 7 år deltar utgjør det en økning på 7 286 barn. Det vil tilsi en økt årlig utgift på 12,5 mill. kroner, og merbehov for 8,3 årsverk.



