



BARNEOMBUDET

Barne- og familiedepartementet (BFD)
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
19/01337-4

Saksbehandler:
Tone Barlund

Dato:
30. april 2020

Barneombudets svar på høring av NOU 2019: 20 En styrket familietjeneste

1. Innledning

Vi takker for muligheten til å gi innspill til høringen av NOU 2019: 20 En styrket familietjeneste – en gjennomgang av familieverntjenesten.

Barneombudet synes det er positivt at det er foretatt en helhetlig gjennomgang av familieverntjenesten og loven som regulerer denne. Som det fremgår av utvalgets mandat og av utredningen, har tjenesten i de senere årene utviklet seg mye og fått mange nye oppgaver. Ikke minst har det vært et stort fokus på økt involvering av barn og unge, både i mekling og i andre saker, noe vi synes er svært positivt. Barneombudet har lenge jobbet for at barn og unge skal få en naturlig plass i familievernet, og at tjenesten også skal bli et reelt lavterskeltilbud for dem. Til tross for økt fokus på dette, deltar barn fortsatt i liten grad, og det foreligger flere utfordringer for barn og unges mulighet til å delta og benytte seg av familievernets tilbud. Utredningen fanger opp mange av disse utfordringene, og vi mener at flere av forslagene er gode og bør videreføres av departementet. Likevel mener vi at det fortsatt er noen utfordringer som gjenstår. Dette gjelder blant annet hvordan barns deltakelse i både mekling og andre saker skal gjennomføres i praksis, og hvilken hjelp barn skal kunne få av familievernet, med og uten samtykke fra foreldrene.

Nedenfor følger først en oppsummering av våre hovedsynspunkter i punkt 2, i punkt 3 gir vi noen overordnede kommentarer om barnekonvensjonen som har betydning for flere av forslagene. I punkt 4 gir vi våre innspill til utvalgets forslag. Innspillene våre bygger i hovedsak på samme rekkefølge som kapitlene i utredningen. Vi har likevel valgt å kommentere kapittel 18 om barn og unge etter kapittel 12 om foreldresamtale og mekling, fordi disse kapitlene i stor grad henger sammen.

Vi vil også peke på at utvalget kommer med flere anbefalinger i utredningen som ikke fremgår av oppsummeringen over utvalgets forslag bakerst i hvert kapittel, noe som bidrar til å gjøre utredningen mer komplisert. Flere av temaene er også behandlet i ulike kapitler, noe som gjør det litt vanskelig å få oversikt over alle forslagene.

2. Oppsummering av våre hovedsynspunkter

Barneombudet synes det er svært positivt at utvalget er særlig opptatt av å fremheve og styrke barn og unges plass i familieverntjenesten, og å legge til rette for økt deltakelse for barn og unge, både i forbindelse med foreldres samlivsbrudd og ellers. Dette er noe som er gjennomgående i utredningen. Vi synes også det er positivt at utvalget har et stort fokus på å

tydeliggjøre familieverntjenestens forebyggende karakter, og hvor viktig forebygging og hjelp til å håndtere problemer i familien er for å sikre barn og unge trygge oppvekstvilkår. Videre er det positivt at utvalget foreslår å øke antallet obligatoriske timer mekling før foreldre kan reise sak for retten, for å hindre at saken går til domstolen.

Vi savner imidlertid at utvalget selv hadde innhentet innspill fra barn og unge. Når en stor del av utvalgets forslag handler direkte om barn og unge, er det viktig at kunnskap fra barn blir inkludert i arbeidet. Dette er også en forpliktelse som følger av både barnekonvensjonen og utredningsinstruksen. Barn og unge kunne gitt gode innspill om forslagene for å styrke barn og unges deltakelse i familievernet. Vi mener derfor at departementet bør sørge for å innhente innspill fra barn og unge i det videre arbeidet med oppfølging av utredningen.

Våre hovedsynspunkter til utvalgets forslag følger under. Vi:

- støtter innføringen av en ny formålsbestemmelse i loven som regulerer familievernet, og synes det er positivt at utvalget foreslår å tydeliggjøre barnets plass i bestemmelsen.
- støtter utvalgets forslag til definering og avgrensning av familievernets kjerneoppgaver og prioriterte målgrupper, men vi mener disse oppgavene og målgruppene må komme tydeligere frem i loven.
- støtter at det fortsatt skal være obligatorisk for foreldre å møte til time på familievernkontoret ved samlivsbrudd og foreldretvister, og at det bør være flere timer obligatorisk mekling før en sak kan gå til domstolen. Vi mener imidlertid at det ikke skal være opp til meklers skjønn å legge opp tilbudet, og at det er viktig at det differensierte meklingstilbudet prøves ut videre og evalueres.
- støtter forslaget om lovfesting av at barn skal få tilbud om samtale med familievernet i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd og foreldretvister, men vi savner en vurdering av når og hvordan samtalen skal gjennomføres i forhold til foreldrenes samtale, og på en måte som er til barnets beste.
- støtter at barn skal kunne henvende seg direkte til familievernkontoret og få tilbud fra familievernet, men vi mener det er behov for å klargjøre hva slags hjelp barn kan få og når det er nødvendig at foreldrene samtykker og ikke.
- støtter at familievernet må gjøres bedre tilgjengelig for barn og unge, men vi mener at det må vurderes nærmere hvilke tiltak som vil være best egnet.

3. Overordnede kommentarer om barnekonvensjonen

For Barneombudet er det svært viktig at barns rettigheter og statens forpliktelser etter barnekonvensjonen blir grundig vurdert og tillagt stor vekt i alle forhold som berører barn. Vi vil derfor gi noen overordnede kommentarer om forpliktelsene som følger av konvensjonen.

3.1. Barnerettighetsvurderinger

Barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede tiltak for å oppfylle de forpliktelsene som følger av konvensjonen. Staten skal oppfylle, respektere og beskytte rettighetene i barnekonvensjonen. Ved ny lovgivning og utforming av ny politikk innebærer det at myndighetene må vurdere hvilke konsekvenser forslagene vil ha for oppfyllelsen av barns rettigheter, det vil si å gjennomføre en barnerettighetsvurdering. Dette gjelder også for utvalg. En barnerettighetsvurdering innebærer at det skal undersøkes hvilke rettigheter i barnekonvensjonen som berøres av forslaget, og at det deretter må vurderes om forslagene bidrar til å oppfylle rettighetene. Om forslagene påvirker rettighetene negativt, bør det vurderes andre tiltak eller eventuelt kompenserende tiltak. Barnekomiteen har utdypet kravene til slike vurderinger i generell kommentar nr. 14 om barnets beste. Vi vil også vise til veilederen til utredningsinstruksen punkt 2-3-2, hvor det er presisert at de menneskerettslige konsekvensene skal vurderes. Barnekonvensjonen er en del av disse.

Vi er glade for å se at utvalget har omtalt barn og unge gjennom hele utredningen. Utvalget trekker også frem flere av barnekonvensjonens rettigheter og forpliktelser i kapittel 10 i utredningen, som del av begrunnelsen for hvilket ansvar staten har til å bidra til gode oppvekstvilkår for barn og unge. Her er blant annet alle de generelle prinsippene nevnt. Videre foretar utvalget i kapittel 18 om barn og unge en grundig gjennomgang av barns rett til å bli hørt etter artikkel 12, generell kommentar nr. 12 og merknader til Norge fra FNs barnekomite. Dette synes vi er svært positivt.

Vi savner likevel at utvalget også i de andre delene av utredningen hadde trukket inn barnekonvensjonens bestemmelser, og aktivt vurdert forslagene opp mot disse. En slik vurdering skulle vært gjort for å oppfylle kravene til en barnerettighetsvurdering. En barnerettighetsvurdering skal alltid inneholde en gjennomgang av de generelle prinsippene i barnekonvensjonen; barnets beste, barnets rett til å bli hørt, barnets rett til liv og optimal utvikling, og ikke-diskriminering. I tillegg må det vurderes om det er andre artikler som er relevante. I denne utredningen er alle de generelle prinsippene relevante, i tillegg til flere andre artikler. Siden denne utredningen inneholder mange forslag som direkte vil berøre barn og unge, er det spesielt viktig å vurdere om tiltakene vil være til barnets beste. Dette kan vi ikke se at utvalget har gjort.

Vi vil her også vise til at FNs barnekomite i sine merknader til Norge i 2018 anbefalte Norge å styrke sin innsats for å sikre at retten til barnets beste blir behørig innarbeidet, tolket og anvendt konsekvent i alle lovgivningsprosesser, og i all politikk, alle programmer og alle prosjekter som er av relevans for og har innvirkning på barn.¹

Vi forventer derfor at departementet i arbeidet med oppfølgingen av utredningen vil gjøre barnerettighetsvurderinger, og særlig vurdere forslagene opp mot hensynet til barnets beste.

3.2. Involvering av barn og unge

En annen del av forpliktelsene etter barnekonvensjonen er at barn og unge skal gis mulighet til å gi uttrykk for sine synspunkter, jf. artikkel 12. Dette innebærer at barn og unge også skal få mulighet til å delta ved utforming av ny lovgivning og politikk på alle relevante områder i et barns liv.² Barns synspunkter er også en nødvendig del av barnets-beste vurderingen, og denne vurderingen kan derfor ikke gjennomføres uten at barns synspunkter er innhentet. Det følger også av utredningsinstruksen punkt 3-1 og veileder til denne at utvalg må innhente innspill fra berørte grupper³.

I utarbeidelsen av et forslag som i så stor grad berører barn og unge, som denne utredningen gjør, skulle utvalget derfor ha innhentet barn og unges synspunkter. Vi kan ikke se at dette er gjort, noe vi mener er en stor mangel ved utredningen. Utvalget viser kun til en tidligere brukerundersøkelse som er gjort ved familievernkontorene om hvordan brukerne opplever tilbudene, som også er besvart av barn.⁴ Det er positivt at utvalget har trukket inn disse synspunktene fra barn og unge, men dette er ikke tilstrekkelig for å oppfylle forpliktelsene etter barnekonvensjonen. Svarene sier ingenting om de ulike problemstillingene utvalget drøfter i NOU-en eller om utvalgets forslag.

I arbeidet med denne utredningen, hadde det vært viktig å innhente innspill både fra barn og unge som har vært i kontakt med familievernet, og fra barn og unge som ikke har vært på familievernkontoret. Dette fordi noe av målet med utredningen er å legge til rette for at flere barn og unge kan benytte seg av familievernets tilbud enn i dag. Barn og unge kunne gitt

¹ FNs barnekomite, Avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapport (2018), punkt 13b

² FNs barnekomite, Generell kommentar nr. 12 (2009), avsnitt 12

³ Veileder til utredningsinstruksen, s. 42

⁴ Sentio Research Norge (2018)

gode og viktige innspill om forslagene som berører barn og unge, som kan ha betydning for valg av tiltak.

Vi mener også at utredningen generelt bærer preg av et manglende brukerperspektiv. Utvalget har hovedsakelig innhentet en rekke innspill fra ansatte i tjenesten og andre fagpersoner. Etter vårt syn preger dette også flere av utvalgets problembeskrivelser, vurderinger og anbefalinger. Vi mener at det manglende brukerperspektivet er en mangel ved utredningen, særlig når ett av formålene er å bidra til at enda flere familier, barn og unge vil benytte seg av familievernets tjenester.

Vi forventer derfor at departementet i arbeidet med oppfølgingen av utredningen vil innhente innspill fra barn og ungdom.

4. Kommentarer til utvalgets forslag

4.1. Kapittel 10: Familieverntjenestens formål og samfunnsoppdrag

Familieverntjenesten har som sitt samfunnsmandat å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien og å styrke gode familierelasjoner og barns oppvekstvilkår. Utvalget gir i dette kapitlet en grundig begrunnelse for hvorfor det er viktig at familieproblemer, konflikter og kriser løses, og hvorfor myndighetene har interesse av og ansvar for å bidra til en løsning.

Vi synes det er svært positivt at utvalget så tydelig trekker frem barns rettigheter og statens forpliktelser etter bl. a. barnekonvensjonen, grunnloven og andre norske lover i denne begrunnelsen av hvorfor familieverntjenesten er viktig, også i et barnerettighetsperspektiv.

Vi vil også berømme utvalget for å slå tydelig fast hvilken betydning en trygg og god oppvekst har for barn, og hvor viktig det er med tidlig innsats og forebygging. Barneombudet har over lang tid fremhevet at tidlig innsats på alle områder som berører et barns liv er viktig for å forebygge problemer for barn, både under oppveksten og senere i livet. Dette gjelder ikke minst, som også utvalget framhever, relasjonelle vansker, konflikter og kriser i familien. Å forebygge og avhjelpe slike problemer har også store samfunnsøkonomiske gevinster.

Vi mener derfor det er viktig at departementet i det videre arbeidet med utredningen legger stor vekt på både barnekonvensjonens rettigheter og forpliktelser, og betydningen av tidlig innsats og forebygging i et folkehelseperspektiv, slik utvalget har gjort i dette kapitlet.

4.1.1. Ny formålsbestemmelse i loven

Utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse i loven som regulerer familievernet. Utvalget mener at en formålsparagraf kan være medvirkende til å tydeliggjøre tjenestens mandat, samfunnsoppdrag og oppgaver. Barneombudet støtter dette, og mener det er viktig med en slik tydeliggjøring i loven.

Barneombudet støtter at det skal fremgå av bestemmelsen at tjenesten skal sikre at familier, barn og unge som har relasjonelle vansker i familien, får nødvendig hjelp, at familievernet skal bidra til at familierelasjoner styrkes, og at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. Vi synes det er særlig positivt at utvalget foreslår å tydeliggjøre i selve formålsbestemmelsen at også barn og unge skal få nødvendig hjelp, at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i tjenestens arbeid, og at barns rett til medvirkning skal sikres. Dette kan bidra til å synliggjøre for både familier, ansatte og andre tjenester at også barn og unge har en naturlig plass i familieverntjenestens arbeid.

Utvalget mener også at formålsparagrafen må inneholde tydelige formuleringer om den forebyggende funksjonen familievernets virksomhet har. Barneombudet støtter dette, og viser her til våre kommentarer over om betydningen av forebygging og tidlig innsats.

Barneombudet er også enig i at familieverntjenestens rolle i det forebyggende arbeidet på familie- og oppvekstfeltet bør være som en mest mulig tilgjengelig og samarbeidende tjeneste, som sikrer befolkningen et tilbud med spesialkompetanse på familierelaterte problemer. Barneombudet mener i likhet med utvalget at det ligger et stort potensial i et styrket familievern, som brukes av større deler av befolkningen enn i dag.

4.2. Kapittel 11: Oppgaver og målgrupper

Utvalget mener at familievernets oppgaver og målgrupper i stor grad bør være de samme som i dag. Samtidig foreslår utvalget noen tydeliggjøringer, avgrensninger og endringer. Vi er i stor grad positive til utvalgets forslag, men har også noen merknader til disse.

4.2.1. Oppgaver, målgrupper og kjerneoppgaver

Vi støtter utvalget i at familievernet fortsatt skal tilby hjelp til familier, par og enkeltpersoner med familierelaterte problemer, gjennomføre mekling, og arbeide utadrettet og samarbeide med andre tjenester der det er nødvendig. Vi mener det er svært positivt at utvalget spesielt peker på at barn og unge bør være en prioritert målgruppe, og at det bør gå klart fram av loven at familieverntjenesten skal gi barn og unge tilbud når de har vansker i familien.

Vi støtter også utvalget i at familier, par og enkeltpersoner som har barn under 18 år bør prioriteres, og at de som ikke har barn eller har voksne barn ikke lenger skal være en del av kjernevirksomheten, men fortsatt kan få hjelp. I likhet med utvalget mener vi det er svært viktig at barn og foreldre får god hjelp når de har behov for det. Samtidig mener vi at de som har barn over 18 år som fortsatt bor hjemme, også bør prioriteres hvis de har problemer hjemme. Dette er en gruppe vi opplever at ofte faller mellom to stoler, da de ikke lenger er definert som barn, men som oftest likevel bor hjemme.

Barneombudet støtter en tydeliggjøring av hvilke oppgaver som bør defineres som kjernevirksomhet. Vi mener dette er viktig for at både de ansatte selv, andre tjenester, og ikke minst barn og familier skal vite hva som er tjenestens kjerneoppgaver. Vi støtter også utvalgets forslag til hvilke oppgaver som skal defineres som kjernevirksomheten, som fremgår av opplistingen på side 102. Vi mener det er særlig positivt at utvalget her uttrykkelig har tatt med tilbud til barn og unge, konkretisert tilbudene til foreldrene, tatt med avdekking av og bidrag til å beskytte mot vold og overgrep i nære relasjoner, og tilbud til familier med særlige utfordringer, herunder familier med funksjonshemmede barn.

4.2.2. Kommentarer til den foreslåtte lovbestemmelsen i § 2

Barneombudet støtter at tydeliggjøringen av kjerneoppgavene også tas inn i selve loven.

Vi ser imidlertid at utvalget har definert disse oppgavene annerledes i den foreslåtte lovbestemmelsen i § 2, enn i opplistingen i utredningen. Lovbestemmelsen inneholder andre formuleringer, er mindre konkret, og mangler også oppgavene om avdekking av og bidrag til å beskytte mot vold og overgrep i nære relasjoner, og tilbud til familier med særlige utfordringer, herunder familier med funksjonshemmede barn. Dette mener vi er viktige oppgaver som også burde fremgå uttrykkelig av lovbestemmelsen. Det fremgår heller ikke at familier, par og enkeltpersoner med barn er de prioriterte målgruppene. Dersom hensikten med en tydeliggjøring i loven er å bidra til felles rammer og prioriteringer for hele tjenesten fordi det i dag er mye usikkerhet og dilemmaer rundt dette, slik utvalget skriver, mener vi det er svært viktig at oppgavene utvalget har listet opp på side 102 tas inn i loven. Vi mener derfor at lovbestemmelsen bør gjøres tydeligere, og mer i samsvar med måten oppgavene er definert på i opplistingen i utredningen, så dette ikke bidrar til forvirring.

Vi vil også påpeke at vi ser at det brukes mange ulike begreper i forslaget til ny lov om hva slags hjelp familievernet kan gi, og også her er begrepene i loven annerledes enn i

utredningen. Dette gjelder både i forslaget til § 2 om oppgaver og arbeidsformer, men også § 1 om lovens formål, og § 3 om hvem som kan henvende seg til familieverntjenesten. Lovbestemmelsene inneholder begreper som *hjelp, behandling, rådgivning, bistand, samtale og klinisk behandling*. I opplistingen av oppgaver på side 102 brukes videre begrepene *terapi, veiledning og behandling*. Vi mener dette kan bidra til forvirring, og gjøre det uklart for brukerne hva slags hjelp familievernet kan gi i ulike sammenhenger. Ikke minst gjelder dette for barn. Her mener vi det er særlig viktig med en tydelig og konsekvent begrepsbruk, og at det må være tydelig hva slags hjelp familievernet faktisk kan gi. Vi anbefaler derfor en mer konsekvent begrepsbruk i loven, og at dette må være i samsvar med tilbudet som gis.

Vi mener ellers det er positivt at utvalget foreslår å understreke at hovedoppgaven er å gi tilbud til personer med familierelaterte problemer, og at tjenesten skal arbeide forebyggende.

Vi synes også det er positivt at bestemmelsen understreker at styrking av foreldresamarbeidet er en vesentlig del av familievernets oppgaver, og at tjenesten skal gi foreldrene informasjon og veiledning om barns rettigheter og behov ved samlivsbrudd. Vi vil imidlertid understreke at dette ikke bare er viktig ved samlivsbrudd, men også ellers. Barneombudet får mange henvendelser fra foreldre og barn med spørsmål om barns rettigheter. Mange av disse handler om barns rett til å bli hørt. Det kan være spørsmål om barn skal bli hørt når ulike avgjørelser tas, om retten til å bli hørt betyr at barn kan bestemme, og hvor man finner reglene om dette. Henvendelsene handler ikke bare om reglene ved samlivsbrudd, men også om områder som skolevalg, religion, å flytte hjemmefra og andre områder som kan skape store utfordringer for barna, også når foreldrene bor sammen. Vi vil her også vise til at FNs barnekomite i sine avsluttende merknader til Norge i 2018 anbefalte at staten «*gjør foreldrene oppmerksomme på den positive virkningen det har å respektere barnets mening*».⁵ Vi mener at familievernets samtaler med foreldre er en fin anledning til å gjøre dette.

4.2.3. Utadrettet arbeid

Vi støtter at tjenestens utadrettede arbeid bør styrkes, og at dette er viktig for å gjøre tjenesten mer kjent både blant andre tjenester og befolkningen. Det er også Barneombudets erfaring at både andre tjenester og befolkningen har liten kjennskap til familievernet i dag, ikke minst barn og unge. Vi vil derfor særlig fremheve at det er viktig at barn og unge, og andre tjenester som jobber med barn og unge, får god kunnskap om familievernet, slik at barn kan få mulighet til å benytte seg av tilbudene.

Utvalget foreslår en lovendring fra «bør» til «skal» arbeide utadrettet. Barneombudet støtter dette, og vi mener i likhet med utvalget at en slik endring er viktig for å bidra til at dette arbeidet ikke nedprioriteres ved kontorene, men likestilles med andre «skal»-oppgaver.

Vi er samtidig enig med utvalget i at en slik lovendring ikke er tilstrekkelig, og støtter utvalgets forslag om øremerkede midler til kommunikasjon og utadrettet virksomhet til alle enheter og på alle nivå. Vi er enige i at dette er et viktig tiltak for å bidra til at oppgaven ikke nedprioriteres.

Videre støtter vi at relevante utdanningsløp bør inneholde undervisning og orientering om familievern og familieterapi, som et tiltak for å bidra til økt kunnskap om familievernet i andre deler av hjelpeapparatet og i befolkningen generelt.

Utvalget viser videre til forslagene om mer praktisk samhandling i *kapittel 17*, og tiltak for økt kjennskap og kunnskap i befolkningen i *kapittel 14*. Vi viser til våre kommentarer til disse kapitlene.

⁵ FNs barnekomite, Avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapport, 2018, punkt 14 (b)

4.2.4. Andre oppgaver – nye og gamle

Utvalget har vurdert hvordan nye oppgaver familievernnet har fått de senere årene kan ivaretas samtidig som man sikrer tjenestens kjerneoppgaver og kompetanse. Utvalget mener at andre oppgaver enn de som er definert som kjernevirksomhet bør videreføres som i dag, men ikke være førsteprioritet.

Familievernets arbeid med vold

Utvalget mener at familievernnet bør fortsette å arbeide forebyggende, bidra til at vold oppdages, og bidra til at alle parter får god oppfølging, men at det ligger utenfor familievern tjenesten sitt mandat å gi traumebehandling til voldsutsatte eller behandlingstilbud til overgriper. Utvalget mener at det bør skje en tydelig funksjons- og ansvarsfordeling, der familievern tjenesten henviser alvorlige former for vold som krever spesialisert voldsbehandlingskompetanse til andre instanser.

Barneombudet støtter at familievernnet fortsatt skal arbeide forebyggende og bidra til at vold oppdages, og bidra til at partene får hjelp. Vi mener også det er viktig at familievernnet har tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og ressurser til å kunne utføre arbeidet. Det fremstår imidlertid uklart for oss hvilket ansvar utvalget mener at familievernnet selv skal ha for oppfølging og behandling, og vi mener at dette bør klargjøres nærmere.

Utvalget mener at alvorlig vold skal henvises videre. Barneombudet mener derimot at oppfølgingsbehovet til den enkelte bør være avgjørende for når familievern tjenesten skal henvise videre, uavhengig av alvorlighetsgrad.

Vi har også noen kommentarer knyttet til familievernets og andre instanser ansvar for å bidra til at barn som har vært utsatt for vold og overgrep får god oppfølging.

Familievernets oppfølging av barn som har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep

Når familievernnet velger å henvise barn og familier videre til andre instanser, mener vi det er viktig at familievernkontorene ikke bare henviser videre, men i samarbeid med barnet og familien også kartlegger hvilket behov det enkelte barn og den enkelte familie har for oppfølging, hjelper dem med å finne et relevant tilbud, og med å etablere kontakten. Disse barna er en mangfoldig gruppe med ulike ønsker og ulike behov for oppfølging. I vårt prosjekt om barn og unge som har vært utsatt for vold og overgrep, ønsket for eksempel noen av barna tilrettelegging eller oppfølging fra en lærer eller helsesykepleier på skolen, mens andre hadde behov for helsehjelp. Flere var også opptatte av at den gjenværende omsorgspersonen skulle få god hjelp.⁶ Samtidig opplever mange av familiene at hjelpen er for dårlig koordinert, og at det er en stor belastning å ta hånd om dette selv. Det er derfor et stort behov for at de tjenestene disse familiene er i kontakt med også hjelper dem med å etablere kontakten med det relevante hjelpetilbudet.

For å kunne gjøre dette, er det viktig at familievernnet har god oversikt over og kunnskap om relevante tilbud. Vi mener også det er viktig at familievernnet har god kunnskap om hvilke utfordringer disse barna kan stå i, og barnas behov for beskyttelse.

Disse oppgavene vil også være mindre ressurskrevende enn om familievernnet selv skulle gitt oppfølgingen og behandlingen.

Ansaret for behandlingen av barn som har vært utsatt for vold og overgrep

Når det nå er et stort fokus på at både familievern tjenesten og andre tjenester skal bli flinkere til å avdekke vold og overgrep mot barn, må det også finnes et dedikert tilbud eller en spesialisert tjeneste som har ansvar for oppfølgingen og behandlingen av disse barna.

⁶ Barneombudets rapport, «Hadde vi fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes», 2018

Utvalget viser til at BUP, DPS og kommunale psykologtjenester har et definert ansvar for psykisk helse. Videre viser de til at 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 det er avgjørende at kapasiteten til instanser som arbeider med vold økes, og at det er spesielt viktig at det etableres flere ATV-kontorer, slik at tilbudet blir landsdekkende.

Vi vil her påpeke at det er et stort problem i dag at ingen tjenester har et definert ansvar for å følge opp barn som har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep. Systemet er svært fragmentert, og det er store hull i systemet som skal hjelpe disse barna og familiene. I rapporten vår om barn og ungdom som har vært utsatt for vold og seksuelle overgrep, var det svært tilfeldig hvem som hadde hjulpet dem, og om de i det hele tatt hadde fått nok hjelp. Særlig markant var fraværet av helsetjenestene. Det var også store forskjeller ut fra hvor i landet de bodde. I våre samtaler med barna fremstod mangel på sektoransvar som en sentral del av bakteppet for de utfordringene barna og deres familier hadde hatt i møtet med hjelpeapparatet. Dette er alvorlig.

Barnekonvensjonen art. 19, 34 og 39 gir staten klare forpliktelser om beskyttelse og oppfølging av barn som har vært utsatt for vold og overgrep. Art. 39 gir også klare føringer for hva rehabilitering skal være. Dette er derfor i kjernen av det offentliges oppgaver.

Dersom staten for eksempel velger å delegere denne oppgaven til ATV, som er en privat aktør, har staten ansvar for å sikre at dette tilbudet oppfyller forpliktelsene i barnekonvensjonen. Som utvalget påpeker, er ATV i dag ikke et landsdekkende tilbud, og det er også kun noen av kontorene som har tilbud til barn som har vært utsatt for vold. Det er derfor behov for en betydelig utvidelse av både kontorer og tilbudene dersom ATV skal få ansvaret for barn og familier som har vært utsatt for vold.

Vi vil også vise til at FNs barnekomité anbefalte i sine merknader til Norge i 2018 at staten «sikrer at barn som er offer for vold og overgrep får tilstrekkelig støtte på kommunalt nivå, og styrker kommuners muligheter i det henseendet». ⁷ Komiteen anbefalte videre at Norge «øker sin innsats for å forebygge seksuelt misbruk og utnyttning av barn og fremme rehabilitering og sosial reintegrering av barn som har vært utsatt for dette». ⁸

Når myndighetene skal vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen på voldsfeltet, er det også viktig å koble det på arbeidet som pågår på dette området ellers med handlingsplaner og Istanbulkonvensjonen. Videre vil vi påpeke at det er viktig at myndighetene selv gjør undersøkelser blant barn og unge om hvilke oppfølgingsbehov de har.

Familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertakelse

Utvalget mener at foreldre som er fratatt omsorgen for sine barn er i familieverntjenesten sin målgruppe, men at denne gruppen ikke bør anses som en egen prioritert målgruppe. Vi støtter dette, da vi er enig i at det er viktig at kjerneoppgavene prioriteres. Vi mener imidlertid at arbeidet som har vært gjort på dette området bør evalueres, for å kunne vurdere om tilbudet har vært nyttig for denne gruppen, og om arbeidet eventuelt bør overtas av noen andre.

Arbeid med 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, men at familievernet ikke skal bruke ressurser på å bygge spesialkompetanse for å hindre radikalisering. Vi støtter dette, men også

⁷ FNs barnekomite, Avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapport, 2018, punkt 16 d

⁸ FNs barnekomite, Avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapport, 2018, punkt 18

her mener vi at arbeidet som er gjort bør evalueres for å vurdere om det eventuelt bør videreføres av noen andre.

Domstolsoppgavene

Utvalget mener alle de fire oppgavene domstolen utfører i samarbeid med eller etter pålegg fra domstolene gir god og riktig bruk av familievernets kompetanse.

Utvalget mener likevel at hele ordningen «samvær med støttet tilsyn» bør vurderes, og at det i denne sammenheng også må vurderes om denne oppgaven bør legges til en annen tjeneste enn familievernet. Barneombudet støtter dette på bakgrunn av evalueringene som er gjort på oppdrag fra Bufdir. Som utvalget skriver, viser disse evalueringene blant annet at ordningen slik den praktiseres i dag ikke synes å være til barnets beste i mange av sakene. I tillegg er det en rekke mangler og avvik ved dagens praksis, og praktiske utfordringer med gjennomføringen. Barneombudet har også lenge vært bekymret for at det ut fra dagens regler er uklart hva som skal skje etter at tilsynsperioden er avsluttet. Vi mener derfor det er viktig at ordningen vurderes på bakgrunn av evalueringene som er gjort, og at det i forbindelse med evalueringen også er viktig å snakke med barn og unge om deres erfaringer.

4.3. Kapittel 12: Foreldresamtale og mekling

Utvalget er i mandatet 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 er også bedt om å komme med anbefalinger om hvordan barns rett til å bli hørt og si sin mening kan ivaretas.

Foreldretvistsaker er et tema Barneombudet har jobbet mye med. Vi har over lang tid fått mange henvendelser fra barn, foreldre og fagfolk om foreldrekonflikter og samlivsbrudd, og mange av disse handler om saker der barn står mellom foreldre i høy konflikt som ikke klarer å samarbeide om barna etter brudd. Dette preger barnas liv i stor grad. I mange av sakene er det også bekymringer eller påstander om at en eller begge foreldrenes adferd er skadelig for barna. I 2012 kom Barneombudet med rapporten «Barnas stemme stilner i stormen», som setter søkelyset på systemene som skal ivareta familier som går gjennom samlivsbrudd. Vi så på hvordan hele kjeden – fra familievernet til domstolen, og for noen tilfeller også barnevernet, håndterer disse sakene.

Vi har lenge vært bekymret for at systemene vi har i disse sakene ikke ivaretar barna godt nok. Vi er derfor glade for at det i de senere årene har vært et stort fokus på å se på hva som kan gjøres for at disse sakene kan bli løst på en bedre måte. Det har den siste tiden vært nedsatt flere utvalg som alle har vurdert spørsmål knyttet til behandlingen av disse sakene, blant annet Særdomstolsutvalget, Rettshjelpsutvalget, Domstolkommisjonen, Barnelovutvalget og nå Familievernutvalget. Vi er imidlertid bekymret for at det nå pågår så mange parallelle prosesser at det kan føre til at ingen vurderer helheten. Det er også en fare for at enkelte problemstillinger ikke blir vurdert. Vi har også merket oss at flere av utvalgene lar være å vurdere enkelte problemstillinger, med henvisning til mandatene til de andre utvalgene, noe også Familievernutvalget har gjort.

Vi mener derfor det er svært viktig at departementet foretar en helhetlig vurdering av behandlingen av disse sakene, både i familievernet og domstolene, hvor alle utredninger sees i sammenheng. Vurderingen må ta utgangspunkt i hva som er til barnets beste, både når det gjelder prosess og resultat, og barnets synspunkter må inkluderes.

Som utvalget slår fast i kapittel 10, gir barnekonvensjonen staten et ansvar for å sikre at barn vokser opp under trygge og gode omsorgsforhold. Det er svært uheldig for barn at de som skal gi barna trygge og stabile oppvekstvilkår er i konflikt, og konflikter mellom foreldrene

kan få store helsemessige og sosiale konsekvenser for barna. Staten har derfor et ansvar for å hjelpe familiene.

I lys av dette synes vi det er positivt at utvalget anbefaler at det fortsatt skal være obligatorisk oppmøte på familievernkontoret for foreldre ved samlivsbrudd, og at utvalget foreslår seks timer obligatorisk mekling for foreldre som ønsker å reise sak for domstolen.

Vi er imidlertid ikke enig med utvalget i at det skal være opp til den enkelte meklers skjønn å legge opp innholdet i denne meklingsprosessen. Det fremgår heller ikke hvordan barnets deltakelse skal ivaretas i forbindelse med meklingen, noe vi kommenterer samlet i neste kapittel. Vi vil i det følgende kommentere de enkelte forslagene til utvalget nærmere.

4.3.1. Obligatorisk foreldresamtale

Barneombudet støtter at det fortsatt bør være obligatorisk for foreldre som skiller lag å møte på familievernkontoret. Dette mener vi er viktig for å bidra til å forebygge konflikter mellom foreldrene, og for å bidra til at foreldrene kommer frem til gode avtaler for barna.

Selv om mange foreldre er enige om en avtale for barna før de kommer til familievernkontoret, og mange foreldre klarer å samarbeide godt om barna, er dette ikke en garanti for at løsningen faktisk er god for barna. Barneombudet har over lang tid fått mange henvendelser fra barn som beskriver at foreldrene har laget avtaler som barna ikke er fornøyd med og hvor barna ikke føler seg inkludert.⁹ Vi mener derfor det er viktig at alle foreldre møter på familievernkontoret etter samlivsbrudd, også de som er enige. Vi støtter utvalget i at obligatorisk oppmøte for alle også kan være en viktig måte å fange opp barn og familier som har tyngre utfordringer og kan ha behov for mer eller annen hjelp.

Vi synes det er positivt at utvalget foreslår at det i samtalen både skal være fokus på avtalen foreldrene skal komme fram til, på foreldresamarbeidet etter brudd, og at foreldrene fortsatt skal få informasjon om reglene som gjelder når de ikke bor sammen. Barneombudet får mange henvendelser fra barn og foreldre om utfordringer i foreldresamarbeidet etter brudd, og om reglene ved samlivsbrudd. Mange av disse handler om barnets rett til å bli hørt og om hvem som kan ta ulike avgjørelser ved fast bosted eller delt bosted. Mange spørsmål gjelder saker der foreldrene ikke blir enige om avgjørelser de må ta i fellesskap, om for eksempel bosted, samværsordninger, skolevalg, helse, pass og bankkort, kontakt med familie, og å flytte hjemmefra. Dette skaper store problemer for barna, og det er derfor viktig å forebygge dette, og sikre at foreldrene er godt kjent med reglene som gjelder og hva disse innebærer.

Navnet på den obligatoriske timen

Utvalget foreslår å endre navnet på den første obligatoriske timen til «foreldresamtale», og at resten av timene skal hete mekling. Utvalget begrunner dette blant annet med at ordet «mekling» kan oppleves forvirrende og støtende for par som samarbeider godt, og at mekling forutsetter at en står overfor en konflikt. Hvis formålet med navneendringen er å signalisere at foreldrene ikke er i konflikt, mener vi det er uheldig at alle timer etter den første timen skal hete mekling. Mange foreldre kan ha både ønske om og behov for flere timer uten å være uenige eller i konflikt. Det vil derfor være uheldig å signalisere at videre mekling etter den første timen forutsetter at foreldrene er i konflikt. Vi mener også at navnet «foreldresamtale» kan være uheldig fordi det ikke gir barna en naturlig plass i prosessen. Vi anbefaler derfor at departementet vurderer dette forslaget nærmere.

4.3.2. Tilbud om videre mekling

Utvalget anbefaler at mekling etter den obligatoriske timen skal være frivillig for foreldre ved samlivsbrudd. Det fremstår imidlertid noe uklart om utvalget mener at det bare er foreldre

⁹ Barneombudets rapport, *Barnas stemme stilner i stormen*, 2012

som er uenige som skal få tilbud om videre mekling. Utvalget skriver i punkt 12.9.1 at «foreldre som ønsker det kan velge å gå videre til mekling», mens i punkt 12.9.6 står det er «foreldre som ikke er enige, bør få tilbud om mekling». Vi mener det er svært viktig at alle foreldre får tilbud om flere timer, og ikke bare de som er uenige.

Som nevnt over, kan mange foreldre ha ønske om og behov for mer enn en time selv om de ikke er uenige. Ettersom det også er mye informasjon som skal gis i den første timen, kan det være vanskelig å få tilstrekkelig tid til å fokusere på barnet og avtalen foreldrene skal komme fram til. Det er heller ikke sikkert at en avtale foreldrene har kommet fram til på forhånd er god for barnet. Dette var også noe vi påpekte i rapporten vår «Barnas stemme stilner i stormen». Også i de tilfeller hvor foreldrene evner å ivareta barna på en god måte, kan et par timer ekstra være en god investering for å legge til rette for et godt foreldresamarbeid. Dette kan virke forebyggende på en eventuell senere uenighet mellom foreldrene, og kan gi tid til å forankre avtalen godt hos begge. Ved å ha litt tid mellom timene vil det også gi mulighet for å prøve ut avtalen. Vi mener derfor det er viktig at alle foreldre fortsatt får tilbud om flere timer, uavhengig av om de er uenige eller ikke.

4.3.3. Mekling i foreldretvistsaker

Utvalget foreslår at det skal være seks timer obligatorisk mekling i saker der foreldrene ønsker å reise sak for domstolen. Vi støtter at det bør være flere timer obligatorisk mekling i disse sakene, og at det må settes inn nok ressurser i familievernnet til å løse og følge opp disse sakene.

Ofte vil det være til det beste for barna at foreldrene kommer til enighet før saken går til domstolen. Dette kan føre til at foreldre får løst uenighetene seg imellom på en mykere måte. Tidlig intervensjon er også viktig for å forhindre at konflikten mellom foreldrene øker. Å bringe saken inn for retten er også svært belastende for både barna og foreldrene, og utforming av prosesskriv i forkant av domstolsbehandlingen kan bidra til økt konfliktnivå.

Familievernnet har god kompetanse på å jobbe med relasjoner, og ikke minst samarbeids- og kommunikasjonsproblemer. For barna i disse sakene er det viktig at foreldrene får hjelp til å håndtere problemene, fordi barna er avhengige av at foreldrene klarer å samarbeide godt nok om foreldreoppgavene også etter et brudd. Vi vet at konflikter mellom foreldre kan ha alvorlige konsekvenser for barna i form av både sosiale og emosjonelle vansker.¹⁰ Risikoen øker hvis barna blir trukket inn i konflikten, og foreldrene må derfor få et adekvat tilbud.

Som utvalget trekker frem, viser også statistikk at andelen foreldretvister som forlikes i domstolene i dag er høy, og mange har gitt uttrykk for at dette meklingspotensialet sier noe om at ressursene bør dreies mot familievernnet, slik at flere saker løses før de når domstolen. Dette har Barneombudet også gitt uttrykk for.

Samtidig er det viktig at et ønske om forlik ikke skyver det konkrete barnets beste i bakgrunnen. Vi støtter derfor utvalget i at det må gjøres unntak for saker som er uegnet for mekling. Dette er et viktig unntak i saker hvor det er mistanke om vold, seksuelle overgrep, rus, alvorlige psykiske lidelser eller andre alvorlige forhold. Disse sakene er ikke egnet for mekling og bør avgjøres av domstolen.

4.3.4. Totalt antall timer mekling

Utvalget foreslår at dagens rammer bør videreføres, slik at foreldre totalt kan få tilbud om 7 timer mekling. Utvalget mener videre at foreldre i foreldretvistsaker som er i et meklingsløp med mulighet for å bli enige, bør få fortsette meklingen utover seks timer. Vi støtter disse forslagene.

¹⁰ Folkehelseinstituttet, rapport 2012:2

4.3.5. Innholdet i meklingstilbudet

Utvalget mener at det bør være opp til den enkelte meklers skjønn å tilpasse meklingstilbudet til hver enkelt familie, og legge opp et hensiktsmessig løp for meklingsprosessen i foreldretvistsakene. Utvalget gir imidlertid ingen begrunnelse for hvorfor de mener dette vil gi det beste tilbudet. Barneombudet støtter ikke utvalget i dette.

Som utvalget redegjør for innledningsvis i kapitlet, er det nå innført differensierte meklingstilbud ved alle familievernkontorer. Dette innebærer at foreldrene får et tilpasset meklingsløp ut fra konfliktnivå. Konfliktnivået blir vurdert i forkant av meklingen ved at begge foreldrene svarer på standardiserte spørsmål. Foreldrene får også tilpasset informasjon i forkant av timen. Foreldrene som er i høy konflikt, får tilbud om «prosessmekling». Denne modellen er bygd opp som et forløp, med flere trinn og elementer gjennom prosessen, og er særlig tilrettelagt for å involvere barna på en god og trygg måte. Tilbudet ble tatt i bruk av alle familievernkontorene i 2018.

Som utvalget viser til, er erfaringene med det differensierte meklingstilbudet så langt positive. Tjenesten opplever at foreldrene stiller mer forberedt til samtalene sammenlignet med tidligere, at de oftere har utarbeidet et utkast til foreldresamarbeidsavtale når de kommer til mekling, gjennomsnittlig varighet på meklingen har økt, og barna er i større grad et naturlig midtpunkt. I tillegg tyder erfaringene fra pilotkontorene som prøvde ut prosessmekling på at flere høykonfliktpar enn tidligere tar imot tilbud om flere timer og at flere barn blir hørt. Kontorene avdekket også mer vold. Videre gir meklerne 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 selv og mot barna, og at de motiveres til å prøve å blegge konflikter og å samarbeide og støtte barna.

Til tross for dette, konkluderer utvalget med at de mener forhåndsscreening før en foreldresamtale har liten funksjon. Utvalget skriver videre at de ikke har tatt stilling til om dagens modell for differensiering bør videreføres i sin nåværende form, men mener at *«foreldresamtalen og meklingstilbudet i størst mulig grad må være tilpasset den enkelte families behov.»* Utvalget mener at det må være opp til meklerens skjønn å legge opp et hensiktsmessig løp for meklingsprosessen, men gir ingen begrunnelse for disse konklusjonene. Vi støtter ikke dette.

Vi mener det er svært viktig at både differensieringen ved inntak og det differensierte meklingstilbudet prøves ut videre, ettersom erfaringene så langt er positive og det ligger et omfattende arbeid bak. Som utvalget skriver, er tilbudet utviklet på bakgrunn av at 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, som er gode for barna. Vi mener derfor at dette tilbudet må prøves ut videre, og evalueres før det konkluderes på om det bør videreføres.

4.3.6. Tiltak for å løse flere saker på et tidligst mulig stadium

Utvalget har vurdert om mekler bør kunne pålegge foreldrene mekling etter den obligatoriske foreldresamtalen, men har kommet til at mekling bør være frivillig. Også Særdomstolsutvalget vurderte dette spørsmålet, og foreslo at meklerne burde få adgang til å pålegge flere timer. Barneombudet mener i likhet med Særdomstolsutvalget at mekler bør kunne få adgang til dette. Vi mener erfaringene fra det differensierte meklingstilbudet vil være relevant ved vurderingen av om et slikt pålegg bør være basert på meklers skjønn eller fastsatte kriterier.

Videre har utvalget vurdert om mekler bør ha myndighet til å fatte midlertidige beslutninger når foreldrene ikke blir enige, men utvalget mener dette vil underminere det særegne ved mekling, og at det faller utenfor utvalget sitt mandat å vurdere. Særdomsstolsutvalget tok også opp dette spørsmålet, men kom ikke med noen klar anbefaling. Vi mener at dette forslaget bør vurderes på bakgrunn av erfaringene fra det differensierte meklingstilbudet.

Utvalget har også anbefalt en vurdering av om det i større grad bør satses på utvikling og bruk av spesielt kompetente meklere/familievernkontorer i saker med særlig høyt konfliktnivå, etniske minoriteter og vold, og viser til at Særdomsstolsutvalget viser til at rettsmeklingsarbeidet krever en viss mengdetrening. Barneombudet støtter at det må stilles krav til at meklere som skal behandle disse sakene må ha kompetanse til å kunne sørge for at barnets beste ikke forsvinner i bakgrunnen, at både prosessen og avtalene blir til barnets beste, og i god samtalemotodikk i å snakke med barn. Vurderingen av om bare noen meklere eller kontorer skal mekle i de vanskeligste sakene, mener vi imidlertid også bør gjøres på bakgrunn av erfaringene fra det differensierte meklingstilbudet og prosessmeklingen.

Saker fra domstolen til videre mekling i familievernnet

Utvalget viser til at det fremgår av Særdomsstolsutvalgets utredning at domstolene i dag i liten grad benytter adgangen til å henvise til mekling ved familievernkontor etter barneloven § 61 (1) nr. 2. Familievernstatistikken viser at bare 52 saker ble sendt tilbake for videre mekling i 2017. Særdomsstolsutvalget mente at forutsetningen for at flere saker skal tilbakeføres, er at familievernnet får tilstrekkelig kompetanse og bevissthet om barnets perspektiv. Familievernutvalget mener derimot at tiltak som kan bidra til gjensidig tillit og kunnskapsoverføring mellom domstolene og familievernnet, er viktig for at flere av sakene skal tilbakeføres til videre mekling i familievernnet.

Vi mener det er viktig at saker som er egnet for det løses i familievernnet, men at det også er viktig at ikke ønsket om et forlik skyver det konkrete barnets beste i bakgrunnen. Ikke alle saker er egnet for mekling, og bør derfor ikke løses av familievernkontorene. Vi mener at en vurdering av dette spørsmålet derfor må baseres på kunnskap om hvorfor domstolene i dag i liten grad benytter muligheten de har til å sende sakene tilbake til familievernnet.

Behov for mer kunnskap og forskning

Barneombudet mener at tiltak som settes inn på dette feltet bør basere seg på kunnskapen som foreligger fra forskning og praksis, og at modeller og tiltak som prøves ut må evalueres. Det fremgår av rapporter fra Folkehelseinstituttet at det finnes en rekke tiltak som skal dempe konflikt og bidra til bedre kommunikasjon og samhandling mellom foreldrene, men at det trengs mer kunnskap om hvilke metoder som er effektive.¹¹ I tillegg trengs det mer forskning på høykonflikt, og mer kunnskap om risikofaktorer for høykonflikt i Norge.¹² Vi mener det er viktig at dette blir prioritert, ettersom langvarige konflikter mellom foreldre kan ha alvorlige konsekvenser for barn.

Ettersom en stor andel saker forlikes i domstolen, mener vi også det kan være relevant å få mer kunnskap om disse sakene, om hvorvidt foreldrene kommer fram til avtaler som er gode for barna og om foreldrene klarer å samarbeide også etter at saken er avsluttet. Dersom dette er tilfelle, mener vi det kan være relevant å vurdere utprøving av tiltak som brukes i retten i familievernnet, f.eks. bistand fra barnefaglig sakkyndig.

4.3.7. Eksterne rådgivere/meklere

Utvalget er bedt om å vurdere om dagens system med bruk av eksterne meklere gir tilstrekkelig kvalitet i meklingen og sikrer barnets rett til å bli hørt. Utvalget anbefaler at bruk

¹¹ Folkehelseinstituttet, rapport 2013:3

¹² Folkehelseinstituttet, rapport 2015:3

av eksterne meklere begrenses til de tilfeller hvor det er nødvendig av hensyn til geografisk tilgjengelighet.

Utvalget mener også at det ikke er nødvendig med en opplisting av hvilke utdanninger som kan gi grunnlag for meklingsbevilling, og hvor meklere må være ansatt, slik det er i meklingsforskriften i dag. Utvalget mener at det avgjørende må være at den som skal få bevilling som rådgiver/mekler, må ha en utdanning og en 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.

Barneombudet er opptatt av at det stilles krav til at alle meklere, både eksterne og i familievernnet, må ha nødvendig kompetanse. I tillegg til områdene utvalget nevner, må mekler ha god kompetanse i samtalemetodikk med barn, og i å snakke med både barn og voksne om vanskelige temaer, som for eksempel vold, psykiske problemer osv.

4.4. Kapittel 18: Barn og unge i familievernnet

Barneombudet har lenge ønsket at barn skal ha en naturlig plass i familievernkontorene sitt arbeid. Vi har anbefalt at mekler bør ha plikt til å tilby barn en samtale på familievernkontorene i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd, og at familievernnet bør bli et reelt lavterskeltilbud for barn. Vi er derfor svært glade for at familievernutvalget nå foreslår å lovfeste at barn skal få tilbud om en samtale med familievernnet i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd eller foreldrekonflikter, at familieverntjenesten skal gi tilbud til barn som har vansker i familien, og at barn kan henvende seg direkte til familieverntjenesten. Dette støtter vi og synes er svært positivt.

Vi mener imidlertid at det er mye som gjenstår å vurdere for å kunne oppfylle disse rettighetene. Det fremgår ikke av utredningen hvordan og når utvalget mener at samtalen med barnet skal gjennomføres i forbindelse med foreldrenes samtale. Videre mener vi det er behov for å tydeliggjøre hva slags hjelp barn kan få i andre saker, og når det er nødvendig med samtykke fra foreldrene.

Når utvalget tar for seg barn og unge direkte i sitt arbeid, hadde det som tidligere nevnt vært naturlig å foreta en barnerettighetsvurdering, og innhentet innspill fra barn og unge selv, jf. barnekonvensjonen art 3 og 12.

4.4.1. Barnets deltakelse i foreldresamtale og mekling

Utvalget foreslår å lovfeste at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få tilbud om en samtale med familievernnet i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd eller foreldrekonflikter, og at barnet skal ha rett til å delta uten samtykke fra foreldrene.

Barneombudet har lenge ment at barnekonvensjonen art. 12 gir staten en plikt til å legge til rette for at barna kan høres på familievernkontoret i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd, og at dette bør nedfelles i regelverket for mekling. Vi synes derfor det er svært positivt at utvalget så tydelig slår fast dette, og foreslår en slik lovfesting. Vi synes også det er positivt at utvalget i gjennomgangen har trukket inn både generell kommentar nr. 12 fra FNs barnekomite, og de avsluttende merknadene fra FNs barnekomite til Norge i 2018.

Utvalget viser videre til at også barns egne ønsker taler for at barn få tilbud om en samtale på familievernkontoret. Det er også Barneombudets inntrykk at barn ønsker å bli sett, og få anledning til å komme med sine erfaringer og synspunkter i trygge rammer. Det er samtidig ikke alltid lett for barna å si ting direkte til foreldrene, og det kan være godt å få hjelp av en nøytral tredjeperson.¹³ Dersom barnet får tilbud om en egen time på familievernkontoret i

¹³ Barneombudet, *Barnas stemme stilner i stormen*, 2012, s. 31

forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd, kan dette sikre at barn får delta i prosesser der man treffer beslutninger som har betydning for barnets liv. I tillegg kan dette være en viktig arena for barnet til å få nødvendig informasjon for å takle situasjonen barnet står i, og det kan være en måte å fange opp barn som trenger ytterligere hjelp. Ved å lovfeste dette, sikrer man også at alle barn får dette tilbudet.

Vi støtter derfor utvalgets forslag om å lovfeste at barn skal få tilbud om en samtale med familievernnet i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd. Vi understreker at dette i så fall bare skal være et tilbud for barnet, og ingen plikt til å møte. Vi støtter også at barn i utgangspunktet skal ha rett til å delta uavhengig av foreldrenes samtykke, men for at dette skal være til barnets beste, mener vi at det er flere spørsmål det er behov for å avklare.

Vi mener også at bør vurderes om det skal gjøres unntak i saker der det er åpenbart at saken vil gå videre til domstolen, slik at barnet slipper å snakke med flere profesjonelle enn nødvendig. Vi viser her også til at Særdomstolsutvalget anbefalte at det bør foretas en nærmere utredning om høring av barn, med oppmerksomhet særlig på hvordan høringen bør gjennomføres, om betydningen og virkningen av at barn høres flere ganger, hvordan barnets uttalelse skal sikres, og hvilken kompetanse som trengs for å høre barn på en god måte. Barneombudet støttet dette.

Gjennomføring av barnesamtalen i forbindelse med foreldrenes samlivsbrudd

Selv om vi er positive til utvalgets forslag om lovfesting av barnets deltakelse, er det vanskelig å se hvordan utvalget har tenkt at dette skal gjennomføres i forbindelse med foreldrenes samtale.

Utvalget har anbefalt at det skal være en obligatorisk time for alle foreldre, og skriver i kapittel 12 på s. 120 at «*Utvalget ser det ikke hensiktsmessig at barn inviteres med når foreldrene innkalles til foreldresamtale. Dette er en time der foreldrene skal få informasjon og veiledning, blant annet om barns rett til å bli hørt*». Videre skriver utvalget at foreldrene både i forkant av samtalen og i selve samtalen bør få informasjon om at barnet inviteres til en egen time for å snakke med en fagperson i familievernnet, og foreldrene bør oppfordres til at barnet skal benytte seg av tilbudet.

Videre skriver utvalget i punkt 12.9.2 på 122 at de mener det er viktig at barns uttalelser blir nedtegnet, slik at «*mekler kan bringe barnets syn inn i meklingen*». Utvalget skriver at «*notatet bør inneholde et referat av samtalen av det barnet har sagt og som det ønsker å formidle til foreldrene*». I kapittel 18 skriver utvalget kun at «*utvalget peker på at det er viktig at barnets synspunkter bringes videre til foreldrene på en god måte*», og viser til drøftingene i kapittel 12 gjengitt over.

Det fremgår likevel ingenting om når og hvordan utvalget mener at barnets synspunkter skal bringes inn i meklingen. Dersom foreldrene ikke ønsker mer enn en time mekling, vil det ikke være mulig å bringe barnets synspunkter inn i meklingen. Dermed vil heller ikke formålet med deltakelsen oppnås.

Utvalget har heller ikke vurdert hvordan denne rettigheten skal gjennomføres dersom en eller begge foreldrene motsetter seg barnets deltakelse. Barn har etter barnekonvensjonen artikkel 12 rett til å delta i saker som angår dem, men barnets deltakelse må alltid gjennomføres på en måte som er til barnets beste. Det må derfor vurderes nøye hvordan dette kan gjennomføres på en god måte for barnet, som også ivaretar både barnets behov for beskyttelse og trygghet. Det må også vurderes hvordan dette skal ivaretas for barn i ulike aldersgrupper. Videre må det vurderes nærmere hva referatet fra samtalen skal kunne brukes til. Dette må barnet også få informasjon om i forkant, og barnet må være enig i det som videreformidles til foreldrene.

Utvalget sier selv at det er mange utfordringer og dilemmaer ved å snakke med barn i forbindelse med samlivsbrudd og foreldrekonflikter. De trekker også frem at det er en rekke forutsetninger for at barns deltakelse skal bli en best mulig opplevelse for barnet, og viser til FNs barnekomite sin generelle kommentar nr. 12, som gir anbefalinger om hvordan høringen kan gjennomføres på en god, trygg og barnevennlig måte. Vi mener det er viktig at disse anbefalingene brukes aktivt i det videre arbeidet.

Utvalget viser også til en rapport fra Folkehelseinstituttet om samtaler med barn, hvor det pekes på at det ikke er tilstrekkelig å svare ja eller nei på spørsmål om barnet skal inkluderes i mekling, men at en rekke viktige spørsmål i tillegg må besvares. Dette gjelder for eksempel når i prosessen barnet bør inkluderes, og om barnet bør involveres alene eller sammen med søsken eller foreldre. Utvalget viser til at dagens forskning ikke gir entydige svar på disse spørsmålene, og at hva som er den beste modellen kan variere i møte med forskjellige familier og forskjellige barn. Disse spørsmålene mener vi også det er viktig at vurderes.

Det er derfor nødvendig å foreta en grundig vurdering av hvordan retten til å bli hørt skal ivaretas i forbindelse med meklingen, på en måte som er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3.

Barneombudet anbefalte i vår rapport «Barnas stemme stilner i stormen» at det bør innføres flere timer obligatorisk mekling for alle foreldre, for eksempel tre timer slik den tidligere ordningen var. Dette blant annet for å kunne involvere barna i meklingsprosessen, slik Barneombudet ønsker at man skal gjøre. Da vil mekler få mulighet til å snakke med foreldrene først, og informere om barnets rett til deltakelse og hva dette innebærer. I tillegg vil mekler kunne få informasjon fra foreldrene som kan være viktig for å tilrettelegge barnesamtalen på best mulig måte. Videre vil mekler kunne bringe barnets synspunkter tilbake til foreldrene, og gi barnet tilbakemelding om utfallet. Barneombudet anbefalte også at barnet som hovedregel bør få snakke med mekleren uten foreldrene til stede, basert på både det barn og fagfolk sa. Det vil i størst mulig grad sikre at barnet kan snakke fritt.

Vi anbefalte også at alle familier som har inngått avtale under mekling automatisk bør inviteres av mekler til ny samtale, og at man bør evaluere om avtalen fungerer til barnets beste, for eksempel innen åtte måneder. Dette var ett av rådene fra barna vi snakket med.

Ettersom det er lenge siden vi kom med denne rapporten, og det har vært gjort mye arbeid knyttet til barns deltakelse den siste tiden, blant annet i forbindelse med differensieringsprosjektet, anbefaler vi at det vurderes nærmere hva som vil være den beste løsningen med bakgrunn i kunnskapen og erfaringene som nå foreligger, og anbefalingene fra FNs barnekomite.

Kompetanse i å snakke med barn

Vi synes det er positivt at utvalget tydelig understreker behovet for kontinuerlig kompetanseheving i familieverntjenesten om hvordan snakke med barn. Det er også fint at utvalget viser til FNs barnekomite sine avsluttende merknader til Norge i 2018 om å sikre at relevante fagpersoner får regelmessig opplæring om realisering av en alderstilpasset, meningsfylt og myndiggjort deltakelse for barn i beslutninger som berører livene deres. Dette mener vi er svært viktig, og vi støtter derfor utvalgets anbefaling om videreutvikling av barnefaglig kompetanse ved kontorene.

4.4.2. Barns deltakelse i andre tilbud fra familievernet

Utvalget anbefaler å lovfeste at barn og unge kan henvende seg til familievernet som selvstendige brukere, og at familieverntjenesten skal tilby rådgivning og behandling til barn som opplever vansker i familien. Utvalget mener det er en viktig del av familieverntjenestens

forebyggende oppgave å ivareta barn og unge, og bidra til at disse får hjelp og behandling når det foreligger relasjonelle vansker i familien.

Barneombudet synes det er svært positivt at utvalget foreslår dette, og at utvalget legger stor vekt på at familievernnet også skal være et lavterskeltilbud til barn. Barneombudet har lenge vært bekymret for at barn ikke har noe sted å henvende seg når de i sin hverdag opplever at avtalen foreldrene har blitt enige om ikke fungerer for dem, eller foreldrene er i høy konflikt etter at avtale er inngått og ikke klarer å samarbeide om barna. Vi har over lang tid fått mange henvendelser fra barn og unge om dette. Vi mener derfor det er viktig at disse barna har et sted å kontakte som kan ta imot dem på en god måte, og hjelpe barna i dialogen med foreldrene. Dette mener vi familievernkontorer er best egnet til, og vi har derfor ønsket at familievernkontoret også bør bli et reelt lavterskeltilbud for barn, og at barn må ha en naturlig plass i familievernkontoret sitt arbeid.

Selv om vi støtter utvalgets forslag til lovfesting av dette, mener vi at det er behov for å tydeliggjøre både hva slags type hjelp barn og unge skal kunne få fra familievernnet, og når det er nødvendig med samtykke fra foreldrene. Etter vårt syn, fremstår dette veldig uklart både i utvalgets vurderinger, og i forslaget til ny lov. Vi vil derfor kommentere dette nærmere.

Hva slags hjelp barn kan få fra familievernnet

Utvalget skriver innledningsvis at familievern tjenestens virksomhet spenner vidt. Utvalget viser til at barn også bør kunne delta i samtaler foreldre har tatt initiativ til, i tillegg til samlivsbruddsakene. 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.

Vi mener det er positivt at utvalget legger til grunn at barn bør ha en naturlig plass og inkluderes også i andre saker med foreldrene enn mekling, der det er egnet. Dette fremgår imidlertid ikke klart av forslaget til ny lov, med unntak av i formålsbestemmelsen hvor det står at barnets rett til medvirkning skal sikres. Vi mener dette bør tydeliggjøres i loven.

Det fremstår videre uklart av både loven og utredningen hva slags hjelp utvalget mener at barnet skal kunne få fra familievernnet når barnet ikke deltar sammen med foreldrene.

Som tidligere kommentert, brukes det mange ulike begreper i forslaget til ny lov om hva slags hjelp familievernnet skal gi, og dette gjelder også delene som handler om barn og unge. I § 2 og § 3 står det eksempelvis at familievernnet kan tilby «rådgivning og behandling til barn som har vansker i familien», «annen rådgivning» og «klinisk behandling». Videre står det i formålsbestemmelse at enhver kan få «nødvendig hjelp og behandling». Vi kan imidlertid ikke se at det er definert nærmere hverken i loven eller i utredningen hva slags hjelp barn kan få når de henvender seg på egenhånd.

For at familievern tjenesten skal kunne bli et reelt lavterskeltilbud for barn, mener vi det er avgjørende at det er helt klart for både ansatte i tjenesten, andre instanser, foreldre og ikke minst barn og unge selv hva slags hjelp de kan få fra familievernkontoret, og i hvilke situasjoner.

Vi mener derfor at dette må tydeliggjøres både i loven og ellers. Vi mener også at de delene av loven som omhandler barn og unge bør stå samlet i en egen bestemmelse, for å bidra til å gjøre loven mer tilgjengelig og oversiktlig.

Saker hvor det ikke kreves samtykke

Utvalget mener at barn og unge må kunne være selvstendige brukere av familievernnet, og at utgangspunktet må være at barnet kan få bistand fra familievern tjenesten uten at foreldrene blir kontaktet for å gi samtykke.

Utvalget skriver at dette for eksempel kan gjelde når barnet tar kontakt med familievern tjenesten fordi barnet ønsker å møte en terapeut for å løfte problemer, for eksempel en konflikt barnet har med foreldrene, eller bekymringer fordi foreldrene krangler for mye. Utvalget skriver at det vil være uheldig om familievernnet ikke kan snakke med barnet uten først å innhente samtykke fra en eller begge foreldre. Utvalget trekker fram samtalegrupper som et annet eksempel.

Utvalget skriver at i begge disse tilfellene har tilbudet preg av å være samtaler/rådgivning og ikke behandling, og at dette tilsier at det hører under barnets selvråderett. Utvalget viser her til at familievern tjenesten har et lavterskeltilbud som i liten grad er inngripende og kontroversielt, og at barn derfor bør få mulighet til å benytte seg av tilbud om samtaler og rådgivning uten at foreldrene er informert/samtykker.

Vi synes det er positivt at utvalget foreslår at barn bør kunne få råd og veiledning fra familievernnet om vanskelige situasjoner og konflikter i familien. Dette støtter vi. Vi mener imidlertid at det bør fremgå klarere av loven hva slags tilbud barn kan få, og i hvilke situasjoner. For eksempel må barnet på forhånd vite om barnet kun kan løfte problemer og få råd om hvordan barnet kan håndtere disse, eller om familievernkontoret også kan hjelpe barnet med å løse en konflikt barnet har med foreldrene. Barneombudet får mange henvendelser fra barn og unge som føler de ikke blir hørt, eller som ønsker å endre på avtaler om bosted og samvær, men hvor en av foreldrene ikke vil. Disse barna og ungdommene lurer ofte på både hva de kan gjøre for å løse situasjonen, men ofte ønsker de også hjelp til å løse dette.

Ettersom alle familievernets tilbud er frivillige, og familievernnet ikke har noen avgjørelsesmyndighet, vil det være begrenset hva familievernnet kan hjelpe barnet med dersom barnet snakker med familievernkontoret alene og uten samtykke fra foreldrene. Det er derfor viktig at barn og unge får vite på forhånd hva familievernkontoret har mulighet og myndighet til å hjelpe dem med og ikke.

Samtykke til at barnet skal delta i andre tilbud fra familievern tjenesten

Utvalget skriver at hvis samtalen har karakter av å være behandling/terapi eller på annen måte kan sammenlignes med mer inngripende medisinsk behandling, kan det være nødvendig å innhente foreldrenes samtykke. Utvalget foreslår videre at dersom familievernnet vil gi barnet tilbud om klinisk behandling, skal pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 gjelde.

Utvalget skriver at familievern tjenesten ikke er en helsetjeneste, men mener loven likevel kan gi veiledning når det gjelder avveiningene mellom foreldre og barns rettigheter og tjene som eksempel om foreldrenes samtykke til bistand fra familievernnet.

Barneombudet støtter ikke at denne lovbestemmelsen skal komme til anvendelse i familievernnet. Vi mener dette vil være uheldig av flere grunner. For det første har ikke utvalget redegjort for hva som skal regnes som «klinisk behandling», og dermed når denne bestemmelsen vil komme til anvendelse. For det andre mener vi at en lov om helsetjenester ikke uten videre kan anvendes i en helt annen type tjeneste. Dette må i så fall vurderes grundig. For det tredje erfarer Barneombudet at denne bestemmelsen er svært komplisert og vanskelig både å forstå og anvende for helsepersonell, foreldre, og da ikke minst for barn og unge. Vi erfarer også at samtykkereguleringen i bestemmelsen er særlig kompliserte i saker der foreldrene ikke bor sammen og er uenige, noe som ofte vil kunne være tilfelle i sakene i

familievernet. Vi mener derfor at denne bestemmelsen vil bli enda mer komplisert om den skal anvendes i familievern tjenesten.

Utvalget har heller ikke klargjort når de ulike delene av bestemmelsen skal gjelde. For eksempel vil det være veldig uklart når unntaket i første ledd om at barn og unge mellom 12 og 16 år selv kan samtykke, vil gjelde. Det samme gjelder når hjelp fra familievernet skal regnes som del av «den daglige og ordinære omsorgen for barnet», jf. § 4-4, andre ledd, og hva som skal være hjelp som «kvalifisert helsepersonell mener er nødvendig for at barnet ikke skal ta skade», jf. § 4-4 tredje ledd.

Utvalget konkluderer videre med at: «Familievernet tilbyr ulike typer behandling, og det er vanskelig å regulere dette i 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 snakk om».

Vi mener dette ikke er tilstrekkelig, og at det må være mye klarere både hva som skal regnes som klinisk behandling, og når det kreves samtykke fra foreldrene og ikke. Dette er viktig for at alle barn og unge skal få samme tilbud, og for at loven skal bli enkel å forstå for alle.

Vi vil her også vise til at Barne- og familiedepartementet i et brev fra 2006 la til grunn at barn fra de er 12 år i visse tilfeller kunne snakke med familievernkontoret uten foreldrenes samtykke. Her konkluderte departementet med at om den ene eller begge foreldrenes samtykke er nødvendig, vil avhenge av samtalen karakter og hvor inngripende samtalen er.¹⁴ Vår erfaring i etterkant av dette har vært at det har blitt praktisert svært ulikt ved ulike kontorer, og som utvalget viser til, 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.

Vi mener derfor at pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 ikke bør gjelde for familievern tjenesten, og at det bør klargjøres i hvilke saker det kreves samtykke fra en, begge eller ingen av foreldrene.

4.5. Kapittel 13: Likeverdig tilbud

Utvalget mener det er viktig at familievern tjenesten gir et likeverdig tilbud til ulike grupper i befolkningen og i hele landet. Utvalget beskriver hva et likeverdig tilbud innebærer, om familievern tjenestens tilbud i dag er likeverdig, og foreslår tiltak til hvordan familievernet kan gi et enda mer likeverdig tilbud til enkelte grupper som i dag bruker tjenesten i mindre grad.

Barneombudet støtter at det er viktig med et likeverdig tilbud, og vi er særlig glade for at utvalget er tydelige på at barn og unge er en gruppe det bør legges godt til rette for. Vi vil i den forbindelse også trekke frem barnekonvensjonen art. 2 om ikke-diskriminering, som ikke er nevnt av utvalget. Det følger av denne artikkelen at rettighetene i barnekonvensjonen skal oppfylles uten diskriminering som skyldes barnets eller foreldrenes rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosial opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling. Dersom noen av disse forholdene bidrar til at noen barn ikke får sine rettigheter oppfylt, skal staten sette inn alle egnede tiltak for å sikre dette, jf. art. 4. Artikkelen gir både staten en forpliktelse til å hindre diskriminering, men også en positiv forpliktelse til å sette inn ekstra tiltak for å avverge diskriminering. For å oppfylle forpliktelsene etter barnekonvensjonen, må familievernet derfor legge godt til rette for alle barn og unge innenfor alle grupper.

¹⁴ Barneombudet, *Barnas stemme stilner i stormen*, s. 34-35

Utvalget skriver at likeverdige tjenester er tjenester av god kvalitet, og at kvaliteten i tjenesten generelt sett oppleves som høy blant barn, basert på en brukerundersøkelse. Samtidig viser de til at barn og unge bruker tjenesten i mindre grad enn andre. Vi mener derfor at denne brukerundersøkelsen ikke gir et tilstrekkelig grunnlag til å si at tjenesten i dag gir et likeverdig tilbud.

Utvalget skriver videre at det ikke er like, men likeverdige tjenester det offentlige skal tilby. Utvalget skriver at dette forutsetter 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. Vi er enig med utvalget i at det er viktig at tilbudene tilpasses til den enkeltes behov. Dette fremhever også barn og unge til oss.

Samtidig mener vi det er viktig at det ikke blir for store lokale variasjoner i tilbudene til barn. Det er et gjennomgående funn i flere av Barneombudets prosjekter at barn og unges erfaringer med ulike offentlige tjenester varierer etter både hvor i landet de bor, og hvilken ansatt de har vært i kontakt med. Vi vil her også vise til at FNs barnekomite i sine avsluttende merknader til Norge i 2018 anbefalte at Norge «*øker sin innsats for å avskaffe regionale forskjeller i tjenestetilbudet, og at eventuelle planer eller tiltak for å øke lokale myndigheters selvstyre ledsages av klare retningslinjer for å sikre at tjenestene er av like høy kvalitet overalt i staten.*»¹⁵

4.5.1. Utvalgets forslag til tiltak

Vi støtter utvalget i at det er viktig at familieverntjenesten får mer kunnskap om og en økt bevissthet om de særskilte behovene ulike grupper har i møte med familieverntjenesten.

Utvalget kommer videre med forslag til tiltak for hvordan familievernet kan tilrettelegge bedre for enkelte grupper. Utvalget foreslår videreutvikling av kontorenes flerkulturelle kompetanse, bruk av kvalifiserte tolker, rekruttering av ansatte med minoritetsspråklig bakgrunn og ansatte med innvandrerbakgrunn, og styrking av kompetansen rundt tjenestetilbud til LHBTIQ-personer. Vi støtter disse forslagene, og at det er viktig at barn og familier innenfor disse gruppene sikres et likeverdig tilbud.

Utvalget mener videre at det er viktig med økt bevissthet om at tilbudet skal oppleves relevant for menn, da menn i mindre grad enn kvinner benytter seg av tilbudene i dag. Vi vil her peke på at det også blant barn og ungdom er store forskjeller i hvordan gutter og jenter opplever ulike tjenester, og at kjønnsperspektivet derfor også er viktig å ha med i tilretteleggingen av tilbudet til barn og unge.¹⁶

Utvalget mener også at tjenesten i enda større grad bør tilby tjenester til barn og unge, og viser her til forslagene i kapittel 18. Vi viser til våre kommentarer til dette kapitlet, og punktet over.

Vi vil i tillegg trekke frem at det også er viktig å vurdere om barn med funksjonsnedsettelser får et likeverdig tilbud, jf. barnekonvensjonen art. 2. I den forbindelse er det også relevant trekke fram barnekonvensjonens artikkel 23, om rettigheter for barn med funksjonsnedsettelser. Utvalget sier lite om denne gruppen. Vi mener det er viktig at det også innhentes kunnskap om behov denne gruppen barn har i møte med familieverntjenesten.

Vi støtter videre utvalgets anbefaling om å gi tilpasset informasjon om tjenestene til ulike brukergrupper. Vi vil særlig trekke frem at det er viktig at alle barn og unge får god og

¹⁵ FNs barnekomite, Avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapport, 2018, punkt 5

¹⁶ NOU 2019: 19 Jenterom, gutterom og mulighetsrom – likestillingsutfordringer blant barn og unge, s. 232

tilpasset informasjon, og at barn har rett til å få informasjon som er tilpasset deres alder og modenhet etter barnekonvensjonen art. 12.

Vi støtter også at samarbeid og samordning mellom familievernnet og andre tjenester er viktig, blant annet for at flere skal få informasjon om og benytte seg av tilbudene enn i dag, og viser ellers til våre kommentarer til kapittel 17 om samarbeid.

4.6. Kapittel 14: Tilgjengelighet

Vi synes det er positivt at utvalget har et stort fokus på at tjenesten må bli mer tilgjengelig for barn og unge. For å kunne vurdere hvordan tjenesten kan bli mer tilgjengelig for barn og ungdom, er det nødvendig å foreta en vurdering med utgangspunkt i barnas behov, og hva barn og unge selv mener. Hva som vil være de beste tiltakene, kan også variere ut fra hva slags tilbud familievernnet skal gi, se våre kommentarer om dette i kapittel 18 over. Departementet bør derfor vurdere dette nærmere.

4.6.1. Geografisk tilgjengelighet

Utvalget foreslår oppretting av noen nye kontorer, oppgradering og utvidelse av noen utekontorer, forbedring av kollektivtilbud, og mulighet for dekking av transport for de som ikke har tilgang til bil eller kollektivtransport for å sikre geografisk tilgjengelighet. Utvalget fremhever at kort reisevei, kollektivtransport og dekking av kostnader er særlig viktig for at barn og unge skal kunne komme seg til familievernkontoret uten å være avhengig av å bli kjørt av foreldre eller andre.

Barneombudet støtter at kort reisevei og nærhet til tjenesten er viktig for barn og unge. Vi er likevel i tvil om tiltakene utvalget foreslår er de som vil være best egnet ut fra barns behov. Utvalget viser til at de aller fleste i befolkningen i dag har maksimalt to timers reisevei med bil, men at noen flere har lengre reisevei med kollektivtransport. Utvalget foreslår nye kontorer i de områdene hvor flest har lengre reisevei enn to timer. Vi vil her understreke at også to timer reisevei hver vei kan være veldig mye for barn og ungdom. Mange barn og unge vi har snakket med har vært klare på at de ikke ønsker å bruke tid på å reise til tjenester som ligger for langt unna, særlig dersom de bare er åpne i skoletiden.

For at barn og unge skal ønske å benytte seg av tjenester, er det viktig at tjenesten er tilgjengelig på barnas premisser. Barn og unge kan ha ulike behov og ønsker, og behovene kan også variere ut fra blant annet hva slags tilbud det er snakk om, og mellom gutter og jenter. I prosjektet vårt om barn som har vært utsatt for vold og overgrep var det for eksempel flere som ønsket at hjelpen skulle være tilgjengelig på skolen.¹⁷ Vi har også merket oss at utvalget i kapittel 18 om barn og unge peker på muligheten for at ansatte i familievernnetjenesten reiser og møter barnet i nærheten av barnets hjem. Videre har utvalget i kapittel 17 om samarbeid blant annet foreslått samlokalisering mellom familievernnet og kommunale tjenester, og tilbud til foreldre om parsamtaler på helsestasjoner. Vi mener lignende tiltak, der familievernnet gir tilbud til barn og unge andre steder enn på familievernkontoret, også kan være relevante å vurdere nærmere for å øke tilgjengelighet for barn og unge. Dette kan for eksempel være på arenaer hvor barna allerede befinner seg eller er i nærheten av, som skolen eller helsestasjon for ungdom.

Vi anbefaler derfor at departementet foretar en bred vurdering av hvilke tiltak som vil være til barnets beste.

4.6.2. Økt tilgjengelighet med digitale virkemidler

Utvalget anbefaler at familievernnet i større grad enn i dag bør tilby digitale tjenester som et supplement til tjenestene som krever fysisk oppmøte. Utvalget mener dette særlig kan være

¹⁷ Barneombudets rapport, *Hvis jeg hadde fått hjelp tidligere hadde alt vært annerledes*, 2018

viktig for barn og unge, som er vant til chattetjenester, og kan ha nytte av rask tilgang til råd og veiledning.

Vi synes det er svært positivt at utvalget foreslår at barn og unge bør kunne få svar på spørsmål digitalt. Vi anbefaler imidlertid at digitale tjenester til barn og unge i familievernnet kobles på arbeidet som allerede pågår i DigiUng-prosjektet, hvor Bufdir også er involvert. Formålet med DigiUng er å levere lett tilgjengelig og kvalitetssikret informasjon, veiledning og tjenester til ungdom, gjennom et helhetlig digitalt tilbud på tvers av sektorer. Programmet skal etter hvert også utvikles til å kunne tilby ungdom helsehjelp digitalt via sikker innlogging. Hvis familievernnet kobles på dette, vil det dermed være mulighet for også å gi personlig hjelp, og ikke bare svar på spørsmål via chat.

Vi vil fraråde og opprette en ny chat for barn og unge. Barneombudet har registrert at det finnes over 50 ulike chatter og hjelpetelefoner for barn og unge. Det er ikke lett for barn og unge å orientere seg i dette landskapet. Barneombudet mener derfor det er avgjørende at barn og unge får et lett tilgjengelig offentlig tilbud med god og kvalitetssikret kompetanse. Dette bør være en felles tjeneste, med gode åpningstider og kapasitet til rask responstid. Her bør det sikres nok midler til utvikling av en god tjeneste til barn og unge, og det bør skje raskt.

4.6.3. Åpningstider og kontaktmuligheter

Utvalget foreslår at familievernkontorene bør ha mulighet til utvidede åpningstider dersom det er stor etterspørsel etter det ved enkelte kontorer. Utvalget skriver at dette kan være nødvendig for at blant annet barn og unge skal få anledning til å benytte familievernnet.

Vi støtter utvalget i at utvidede åpningstider kan være viktig for at barn og unge skal slippe ta fri fra skolen. For at dette skal være til hjelp for barn og unge, mener vi imidlertid at det må gis føringer til familievernkontorene om å gi barn tilbud om dette ved behov. Det er tvilsomt at barn og unge selv vil spørre uten at de får tilbudet.

Utvalget anbefaler også at familievern tjenesten etablerer en nasjonal rådstelefon der familier, barn og unge får mulighet til rask kontakt med tjenesten. Utvalget skriver at de har fått formidlet at mange kan ha behov for rask kontakt og snakke direkte med en terapeut for å få litt råd der og da. Slik vi forstår det, mener utvalget at familievernnet skal kunne gi mer personlig veiledning på telefon enn de skal kunne gjøre digitalt. Vi mener dette bør vurderes nærmere når det gjelder barn og unge, da mange barn kan kvie seg for å ringe for å snakke om personlige ting, og heller foretrekker å chatte. Vi viser også til det vi har skrevet over om DigiUng.

Utvalget foreslår en styrking av tjenesten slik at alle kontorer har kontorfaglig ansatte i fulle stillinger og en kontorfaglig ansatt til stede i hele åpningstiden. Utvalget viser til at noen mener det er for få kontorfaglige ansatte i tjenestene i dag, og at brukere som kontakter tjenesten, trenger å bli møtt på en god måte og få riktig hjelp. Vi har ikke forutsetninger for å ta stilling til det konkrete forslaget, men støtter at det er viktig at barn og unge blir møtt på en god måte.

4.6.4. Kjennskap og kunnskap i befolkningen

Utvalget anbefaler mer utadrettet arbeid ved kontorene, slik at andre tjenester kan vise mer til familievernnet og informere om tilbudene, jf. forslagene i kapittel 11. Vi støtter dette, og vil igjen understreke at økt kjennskap og kunnskap er særlig viktig for at barn og unge skal kunne benytte seg av tjenesten. Det er viktig at informasjonen også gis i kanaler og på steder hvor barn og unge er, som for eksempel på sosiale medier, på skolen, hos helsesykepleier eller helsestasjon for ungdom. I Barneombudets rapport «Barnas stemme stilner i stormen» fortalte barna vi snakket med at familievernkontoret er lite kjent blant barn og unge, og de

anbefalte at familievernnet profilerer seg direkte til barn på skolen.¹⁸ Vi viser ellers til våre kommentarer til kapittel 13 om informasjon til barn og unge.

4.6.5. Kapasitet

Utvalget vurderer at det er behov for økt kapasitet i tjenesten fremover, og mener at forslagene om økt geografisk tilgjengelighet, og avgrensning og tydeliggjøring av tjenestens oppgaver, jf. kapittel 11, vil kunne løse noen av utfordringene. Vi viser her til våre kommentarer til disse kapitlene. Utvalget er opptatt av at ventetiden ikke må være for lang, og er spesielt opptatt av at barn og unge i fremtiden skal kunne bruke familievernnet mer. Vi vil her understreke at kort ventetid og fleksibilitet er svært viktig for at mange barn og unge skal ønske å benytte seg av ulike tilbud.

4.7. Kapittel 15: Organisering, styring og finansiering

Barneombudet støtter utvalget i at familievernnettjenesten fortsatt skal være en statlig tjeneste, men tar ikke stilling til utvalgets øvrige forslag om organisering, styring og finansiering.

Barneombudet er opptatt av at organiseringen av oppgaver som berører barn og unge skal sikre et godt og likeverdig tilbud for barnet uavhengig av hvor barnet bor, og at organiseringen skal være i tråd med Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste. Ved vurderinger av om oppgaver skal overføres fra staten til fylkeskommune eller kommune, må det foretas en vurdering av om dette er til barnets beste, og hvilke konsekvenser en slik endring vil ha for barn som blir berørt av forslaget. Slike store og omfattende endringer kan ikke foretas uten at dette er gjort.

4.8. Kapittel 16: Kompetanse og faglig profil

Barneombudet tar ikke stilling til utvalgets forslag om hvordan kompetanseutvikling i tjenesten bør foregå. Vi vil imidlertid understreke behovet for tilstrekkelig kompetanse hos alle ansatte i familievernnettjenesten om hvordan snakke med barn. Vi viser her til at FNs barnekomite i sine avsluttende merknader til Norge i 2018 om spredning, bevisstgjørende arbeid og opplæring i barnekonvensjonen anbefalte at Norge *«viderefører og styrker den systematiske spredningen av relevant informasjon til og opplæring av alle yrkesgrupper som arbeider for og med barn, herunder barnehagepersonell, helsepersonell, sosialarbeidere og rettshåndhevere»*.¹⁹

4.9. Kapittel 17: Samarbeid med andre tjenester

Utvalget har gjort en grundig gjennomgang av hvilke tjenester familievernnet har grenseflater mot og samarbeider med. Utvalget slår fast viktigheten av godt koordinerte og helhetlige hjelpetjenester til familier, barn og unge, og går gjennom utfordringer med samarbeid på tvers av profesjons- og etatsgrenser. Utvalget fremhever at det er spesielt vanskelig å få samarbeid til å fungere når ingen av tjenestene har et samordningsansvar.

Utvalget mener at fordi ingen av tjenestene har et overordnet samordningsansvar, vil det være en nødvendig forutsetning for velfungerende samarbeid at det arbeides for å etablere gjensidig forståelse, tillitt og vilje til gjensidig tilpasning mellom familievernnet og andre tjenester.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette flere tiltak som de mener kan bidra til å etablere forståelse, tillitt og vilje til gjensidig tilpasning mellom familievernnet og andre tjenester. Disse tiltakene er undervisning og orientering om familievern og familierapi i relevante utdanningsløp, samlokalisering mellom kommunale familie- og barnetjenester og familievernnettjenester, økte ressurser og økt kompetanse, stedlig ledelse på flere kontorer, og

¹⁸ Barneombudet, *Barnas stemme stilner i stormen*, 2012, s. 35

¹⁹ FNs barnekomite, Avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapport, 2018, punkt 10 (b)

mer praktisk samhandling. Utvalget foreslår også implementering av konkrete tiltak for systematisk samarbeid mellom familieverntjenesten og helsestasjonene. I tillegg foreslår de en lovfestet plikt for familieverntjenesten til utadrettet arbeid og til samhandling med relevante instanser.

Barneombudet støtter utvalget i at det er viktig med en lovfestet plikt til samarbeid, og at det er nødvendig at det settes av tilstrekkelige ressurser og kapasitet til dette arbeidet. Vi er også enige i at de andre tiltakene utvalget foreslår kan være viktige for å få til et bedre samarbeid. Vi mener likevel at de foreslåtte tiltakene ikke er tilstrekkelige til å sikre barn og familiene deres et godt koordinert og helhetlig tilbud. Vi ønsker derfor å komme med noen anbefalinger.

4.9.1. Barn med behov for hjelp fra flere tjenester skal få gode tverrfaglige tilbud tilpasset deres situasjon

Utsatte barn og unge har behov for god hjelp. En del av dem har sammensatte behov som gjør at de trenger tjenester fra flere sektorer og fra både første- og andrelinjetjenester. I sektorlovgivningen på velferdsområder er det fastsatt hvilke rettigheter barn har i de ulike tjenestene, og krav til tjenestene. De siste årene har det blitt lovfestet plikt til samarbeid med andre tjenester i flere lover, for eksempel opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, sosialtjenesteloven og barnevernloven. Dessverre er dette vage plikter uten tydelig innhold, og uten en tilsvarende rett for barna. Det er f. eks. ikke mulig å klage på manglende samarbeid for barn og iverksatt tiltak som individuell plan og koordinator fungerer ikke tilfredsstillende. Barneombudet mener dette ikke er en løsning som ivaretar barns behov på en god nok måte.

Barn trenger en ny samarbeidslov hvor deres behov settes i sentrum

Barneombudet har det siste året pekt på at barn bør få en rett til koordinerte tverrfaglige tjenester. Det er viktig med en rett for barnet, og ikke kun en plikt for tjenesten til å samarbeide. Slik lovverket er i dag, tar de ulike tjenestene ofte kun utgangspunkt i sitt mandat og ansvarsområde. Barneombudet mener at pliktene ikke fungerer som de skal når støttesystemet rundt barna er fragmentert og sektororganisert. Det blir utfordringer i grenseflatene.²⁰ Erfaringer har vist at mangel på samordning av ulike tjenester er en stor utfordring for sårbare barn som ofte trenger hjelp fra ulike tjenester. Barnas historier viser at de og deres familier blir sittende med den ekstra belastningen det er å samordne ulike tjenester.

En felles samarbeidslov er foreslått av flere direktoratet i en rapport fra 0-24-samarbeidet som nettopp handler om bedre tjenester til utsatte barn og unge.²¹ Direktoratene mener det ikke er en god løsning å «flikke» på dagens regelverk. Barneombudet er enig i direktoratenes vurderinger. Det er en bedre løsning å utrede en samarbeidslov enn å flikke på sektorlovgivningen.

Barneombudet foreslår derfor at det bør nedsettes et offentlig utvalg for å utrede en ny felles samarbeidslov for å sikre barn og unge helhetlige og tverrfaglige tjenester.

0-24-samarbeidet bør videreføres i en mer forpliktende form og prioriteres økonomisk

Barn går ikke bare i skole, eller trenger helsehjelp eller får hjelp fra barnevernet. De lever liv hvor alt dette er mer eller mindre integrerte deler av deres liv, og hvor det er flere departement og direktorat som har sektoransvar fordelt mellom seg. Barneombudet mener at dette samarbeidet ikke alltid prioriteres tilstrekkelig. Flere direktorat og departement må samarbeide tettere om å gi barn og unge trygge og gode oppvekstvilkår. Manglende

²⁰ FAFO (2020) Trøbbel i grenseland

koordinering av oppgaver fra staten kan forplante seg til kommunene som må samordne ulike styringssignaler og forventninger.

Gjennom 0-24-samarbeidet har flere direktorat fått et felles oppdrag om å samarbeide og samordne tjenester for utsatte barn og unge. Barneombudet mener at direktoratene må få et nytt og enda mer forpliktende oppdrag når prosjektperioden utløper i 2020. Mandatet til 0-24 fremover bør handle om en bedre og enda mer koordinert oppgaveløsning i statsforvaltningen. Fragmenterte og sektorbaserte løsninger hvor barna forsvinner må erstattes av et arbeid hvor vi setter barna i sentrum. For å få dette til må erfaringene fra 0-24-samarbeidet bygges videre på, og det må foreslås enda mer forpliktende løsninger. Det må også følge med midler avsatt til 0-24-samarbeidet. Til nå har det mest blitt dekket innenfor de ulike direktoratenes gjeldende økonomiske rammer.

Barneombudet foreslår at O-24-samarbeidet må videreføres i en mer forpliktende form for direktoratene og det må sikre tilstrekkelige midler til arbeidet.

4.10. Kapittel 19: Ideelle aktører i familievern

Utvalget foreslår ingen endringer i dagens eierskapsmodell med offentlig og kirkelig eierskap, eller i hvordan styring og organisering av de ideelle familievernkontorene bør innrettes i lys av EØS-regelverket. Utvalget mener videre at det ikke bør inngås nye avtaler om drift med andre ideelle aktører enn de som i dag har avtaler om drift med familievernkontorer.

Barneombudet tar ikke stilling til valg av eierskapsmodell, men vi mener det er viktig at alle familievernkontorene har samme lovmessige rammer, oppgaver, faglige kompetanse og kvalitet i tilbudene, uavhengig av eierskap, slik utvalget viser til at tjenesten mener det er i dag. Dette mener vi er viktig for å sikre at alle barn og familier får et godt og likeverdig tilbud.

4.11. Kapittel 21: Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget vurderer at flere av forslagene kan gjennomføres uten å gi nevneverdige økte kostnader, mens andre tiltak kan føre til økte kostnader. Utvalget foretar imidlertid ingen beregninger på hvor store kostnadsøkninger de mener de ulike tiltakene vil medføre.

Utvalget skriver at de mener det er godt dokumentert at tidlig forebygging er samfunnsøkonomisk lønnsomt, 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. Barneombudet meder det er svært viktig at dette tillegges vekt i det videre arbeidet. Vi vil også vise til barnekonvensjonen artikkel 4, som pålegger staten en plikt til å sette inn alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å oppfylle rettighetene i barnekonvensjonen. I FNs barnekomite sine merknader til Norge i 2018 anbefalte komiteen at staten «*tildeler tilstrekkelige budsjettressurser, i samsvar med artikkel 4 i konvensjonen*».²²

Vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Tone Barlund
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

²² FNs barnekomite, Avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapport (2018), punkt 6b