

Gjennomgang av familieverntjenesten – mandat

Bakgrunn for gjennomgangen

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

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

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

Det har ikke vært foretatt noen helhetlig vurdering av tjenesten etter forvaltningsreformen. Både samfunnsmessige utviklingstrekk, utviklingen det samlede tjenestetilbudet på familieområdet og de siste års styrking av familieverntjenesten gjør at rammevilkårene for tjenesten er vesentlig endret siden reformen.

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

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

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

Nærmere om mandatet

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

- Samarbeid og oppgavedeling mellom familievernet og andre relevante offentlige tjenester (statlige og kommunale).
- Familieverntjenestens framtidige rolle i det forebyggende arbeidet.
- Hvordan de nye oppgavene familieverntjenesten har fått de senere årene kan ivaretas, samtidig som man sikrer tjenestens kjerneoppgaver og -kompetanse.
- Hvordan familieverntjenesten kan gi et mest mulig likeverdig tilbud.
- Hvordan styring og organiseringen av de ideelle familievernkontorene bør innrettes i lys av EØS-regelverket om offentlig støtte og offentlige anskaffelser.
- Om det bør åpnes for andre ideelle aktører enn dagens kirkelige stiftelser, som tjenestetilbydere i familievernet.
- Hvordan tjenesten kan gjøres mer tilgjengelig og bedre tilpasset for nye brukergrupper.
- Hvordan barns rett til å bli hørt og å si sin mening kan ivaretas.
- Hvordan måloppnåelsen under meklingsordningen kan styrkes og hvordan tilbudet om meklingsordning kan bli bedre tilpasset den enkelte families utfordringer.

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

Utdypning av behovet for utredning

Modeller for samarbeid, og grenseflatene mellom familieverntjenesten og kommunale tjenester

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

Modeller for samarbeid mellom familieverntjenesten og andre offentlige tjenester

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

Familieverntjenestens framtidige rolle i det forebyggende arbeidet på familie- og oppvekstområdet

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

Hvordan nye oppgaver kan ivaretas samtidig som man sikrer tjenestens kjerneoppgaver og -kompetanse

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

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

Hvordan familieverntjenesten kan gi et mest mulig likeverdig tilbud

Riksrevisjonen ga i 2012 merknad knyttet til svakheter i familieverntjenesten og gjennomføringen av mekling. Et viktig forhold som ble påpekt var at tjenesten ikke hadde et geografisk og nasjonalt likeverdig tilbud. På bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang har det blitt gjennomført tiltak i tjenesten og Riksrevisjonen fastslår i Dokument 1 (2015-2016) at de ikke lenger har vesentlige merknader. Det er likevel behov for å utrede hvordan familieverntjenesten kan videreutvikles for gi et mest mulig likeverdig tilbud i hele landet. Dagens organisering av familievernet i et to-sporet system med offentlig og kirkelig eierskap, kan potensielt utfordre målet om et likeverdig tilbud.

Hvordan styring og organiseringen av de ideelle familievernkontorene bør innrettes i lys av EØS-regelverket

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

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

Familieverntjenesten er et gratis lavterskeltilbud uten krav til henvisning der brukeren selv kan ta direkte kontakt med tjenesten. Det er behov for å vurdere om dette medfører at ressurssterke brukere, som evner å orientere seg om det offentlige hjelpeapparatet, blir overrepresentert blant brukerne. Det er en fare for at brukergrupper, som av ulike grunner er skeptiske til å motta offentlig bistand, ikke tar kontakt med tjenesten selv om de har behov for det, gitt dagens praksis for rekruttering av brukere og måten tjenesten er organisert på.

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

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

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

I den politiske plattformen fastslås det at regjeringen vil: *"Bidra til at tilbudet om mekling ved samlivsbrudd blir bedre tilpasset den enkelte families utfordringer"*. Utvalget skal vurdere strategier og tiltak for å oppnå denne målsettingen.

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

Dagen meklingsordning innebærer at mekling tilbys ved familievernkontorene og i tillegg av eksterne meklere med oppdragsavtaler. Det er behov for å vurdere om dagens system med bruk av eksterne meklere gir tilstrekkelig sikkerhet for kvaliteten i meklingen og sikrer barns rett til å bli hørt. Det må også vurderes hvordan man skal håndtere situasjoner der meklingsamtalene avdekker behov for ytterligere bistand til familiene.

Øvrige rammer for utvalgets arbeid

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

Utvalget skal foreslå eventuelle lovendringer som følger av utvalgets tilrådninger.

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

Utvalget skal avgi sin utredning innen 15 måneder fra oppstart.