

# **TILTAK FOR Å REDUSERE ANTALL BARNELOVSAKER FOR DOMSTOLENE**

**RAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPE**

**MARS 2011**

## Innhold

1 Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn for arbeidet.....	4
1.2 Arbeidsgruppens mandat.....	4
1.3 Arbeidsgruppens tolkning av mandatet.....	8
1.4 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeidsmåte.....	8
2 Kort om gjeldende rett, statistikk og relevant forskning.....	8
2.1 Familievernets virksomhet og tilbud.....	8
2.1.1. Særlig om endringer og utviklingstrekk under meklingsordningen.....	9
2.1.2 Relevante forskningsundersøkelser.....	10
2.2 Domstolbehandlingen av barnelovsaker.....	13
2.2.1 Kort om materiell rett, prosessregler og enkelte utviklingstrekk.....	13
2.2.2. Relevante forskningsundersøkelser.....	14
2.3 Kort om barnevernets ansvar og kompetanse.....	16
2.3.1 Om samarbeid mellom barnevern og familievern.....	18
3 Informasjons- og holdningsskapende tiltak for å sikre bedre utnyttelse av meklingsstilbudet.....	19
3.1 Informasjons- og holdningsskapende tiltak overfor foreldrene.....	19
3.1.1. Innspill fra arbeidsgruppen til Oslo tingretts informasjonsbrosjyre om barnelovsaker til foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn.....	21
3.2 Tiltak for å bidra til at profesjonelle aktører informerer og motiverer foreldrene til meklingsordningen.....	21
3.3 Fagseminar for profesjonelle aktører.....	23
4 Klargjøring og informasjon om barnevernets ansvar og rolle i barnelovsaker der det er bekymring for barnet.....	24
5 Hvordan forbedre samarbeidet mellom de offentlige aktørene i saker etter barneloven.....	27
5.1 Utprøving av flere verktøy innenfor gjeldende meklingsordning og god samordning mellom tilbudene innad i familievernnet.....	27
5.2 Hvordan bør tema knyttet til økonomi trekkes inn? Samspill med Nav.....	28
5.3 Samarbeid mellom familievernkontorer, domstoler og ev. advokater.....	29
5.4 Samarbeid mellom familievernnet og barnevernet.....	30
5.5 Forsterket bruk av familievernkontorene og øvrig hjelpeapparat i samværskonfliktsaker- forslag til utviklingsprosjekt.....	31
6 Viktige temaer for kompetanseheving.....	33
6.1 Eksisterende kompetanseheving og satsningsområder.....	33
6.1.1 Meklere ved familievernkontorer og eksterne meklere.....	34
6.1.2 Psykologer.....	34
6.1.3 Dommere.....	35
6.1.4 Advokater.....	35
6.2 anbefalte temaer for kompetanseheving framover.....	35
6.2.1 Kunnskap om saker med særlig problematikk.....	36
6.2.2 Meklingsmetodikk.....	37
6.2.3 Barnets beste.....	38

6.2.4 Flerkulturell kompetanse .....	39
6.2.5 Annet .....	40
6.3 Forslag til implementering i kompetansehevingen for relevante aktører .....	40
6.4 Andre tiltak for å sikre god kompetanse og erfaring hos profesjonelle aktører (spesialisering mv.) .....	41
7 Øvrige tiltak som kan vurderes nærmere.....	43
7.1 Mulige tiltak som kan sikre at flere saker som er egnet for det løses forut for domstolsbehandling.....	43
7.2 Mulige tiltak som kan sikre best mulig behandling av saker med særlig problematikk.....	43
8. Samlet oversikt – arbeidsgruppas anbefalinger .....	43
9. Økonomiske og administrative konsekvenser .....	47

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for arbeidet

Det er et viktig politisk mål å styrke samarbeidet mellom foreldre som er i konflikt og ivareta barnets beste i delte familier. Antallet barnefordelingssaker for domstolene har økt. Der saken er egnet for det, er det et mål å bidra til flere avtaleløsninger mellom foreldrene uten bruk av domstolene. Dette vil gi raskere ro og forutsigbarhet i hverdagen for barnet, samt motvirke eskalering av konfliktnivået. Andelen gjentatte søksmål er høy. Disse sakene er en særlig stor belastning for de involverte.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) tok, på bakgrunn av ovennevnte, initiativ til en arbeidsgruppe som skulle vurdere hvilke tiltak som bør gjennomføres for å bidra til å redusere andelen barnefordelingssaker for domstolene, herunder forebygge og håndtere gjentatte søksmål på en best mulig måte. Hovedfokus for arbeidet skulle være på tiltak som kan sikre bedre utnyttelse av meklingsapparatet i regi av familievernnet/eksterne meklere der saken er egnet for det, tydeliggjøre barnevernets ansvar/rolle i tilfeller der det er bekymring for barnets omsorgssituasjon og bidra til bedre samarbeid på tvers av profesjoner. Arbeidsgruppen skulle primært konsentrere seg om tiltak som har bred relevans, herunder særlig knyttet til informasjon, holdningsskapende arbeid og kompetanse.

For å oppnå gode resultater, så departementet det som avgjørende å samarbeide med eksterne aktører som Advokatforeningen, Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen og Psykologforeningen, samt Justisdepartementet. Forannevnte aktører ble bedt om å utpeke en fagperson som kunne delta i arbeidsgruppen.

## 1.2 Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppa ble gitt følgende mandat:

### **”1 Innledning**

#### Mål og hovedfokus for arbeidet:

Det er et viktig politisk mål å styrke samarbeidet mellom foreldre som er i konflikt og ivareta barnets beste i delte familier. Antallet barnefordelingssaker for domstolene har økt. Der saken er egnet for det, er det et mål å bidra til flere avtaleløsninger mellom foreldrene uten bruk av domstolene. Dette vil motvirke eskalering av konfliktnivået og gi raskere ro og forutsigbarhet i hverdagen for barnet. Andelen gjentatte søksmål for domstolene er høy (ca 1/3, Koch 2008). Disse sakene er en særlig stor belastning for de involverte.

Arbeidsgruppa skal se på hvilke tiltak som bør gjennomføres for å nå målet om å redusere andelen barnefordelingssaker for domstolene, herunder forebygge gjentatte søksmål. Sett på bakgrunn av at BLD skal lede arbeidsgruppen, vil det være naturlig å ha et hovedfokus inn i mot bedre utnyttelse av meklingsapparatet/familievernets tilbud, samt se nærmere på barnevernets ansvar/rolle. Når det gjelder ”gjengangersakene” vil det være særlig viktig å foreslå virkemidler som kan forbedre håndteringen av saker der det er bekymring knyttet til barnets samværs- og omsorgssituasjon, samt de fastlåste samværskonfliktene (herunder samværssabotasje).

Samarbeid med sentrale eksterne aktører som Dommerforeningen, Advokatforeningen, Psykologforeningen, Domstoladministrasjonen (DA), Justisdepartementet (JD), familievernet og barnevernet om virkemidler er viktig for å få nødvendige innspill til våre egne tiltak på området, initiere felles tiltak og samarbeid der det er formålstjenlig og bidra til videreutviklingsarbeid hos de eksterne aktørene. Det vil være effektivt å opprette en arbeidsgruppe hvor representanter for disse aktørene deltar for å gi råd og kvalitetssikre tiltak.

Sett på bakgrunn av nylig igangsatt evaluering av meklingsordningen (*SINTEF, ferdigstiltes høsten 2011*) og pågående metodeutviklingsprosjekt (*Tjersland, ferdigstiltes høsten 2010, noen foreløpig funn høsten 2009*)), er det ikke nå naturlig å foreslå større endringer knyttet til selve hovedinnretningen av meklingsordningen. Arbeidsgruppa bør konsentrere seg om å foreslå tiltak som vil gjøre dagens ordning mest mulig effektiv.

- \* *Redusere antallet saker for domstolene. Flere avtaleløsninger i regi av familievernkontorene/eksterne meklere.*

Mekling ved familievernkontorene/eksterne meklere er første stadium i prosessen for foreldre etter samlivsbrudd og for foreldre som tar sikte på å reise sak for domstolen. Foreldrene er pålagt å møte til en times mekling, men kan få tilbud om inntil 7 timer. I saker etter barneloven før saksanlegg varer 53 % av meklingsene i en time, 42 % i to til fire timer, mens fem prosent varer i fem timer eller mer. Det er en utfordring å få flere foreldre til å nyttiggjøre seg den frivillige delen av meklingsstilbudet for å komme fram til avtaleløsninger på et tidlig stadium. En evaluering av saksbehandlingsreglene for domstolene (Koch, 2008) viser at flertallet av foreldrene ønsker en omforent løsning. Informasjon til foreldrene og meklers kompetanse og tilnærming er eksempler på forhold som kan ha betydning for en effektiv utnyttelse av meklingsordningen. Videre har advokatene en særlig viktig rolle i forhold til å opplyse om meklingsstilbudet og motivere foreldrene til avtaleløsning. Dommerne har etter loven adgang til å sende en sak tilbake til mekling ved familievernkontorene/eksterne meklere der denne muligheten ikke er tilstrekkelig utprøvd, et virkemiddel som sjelden benyttes i dag.

- \* *Særlig fokus på å forebygge gjentatte søksmål*

Andelen gjentatte søksmål for domstolene er høy. I Kochs evalueringsrapport (Koch, 2008) svarte ca 1/3 av foreldrene at saken hadde vært behandlet tidligere. En tilleggsrapport fra Koch viser at det er særlige kjennetegn ved de gjentatte søksmålene i hennes utvalg i forhold til saker som bare behandles en gang (små tall):

- overrepresentasjon av tilfeller med alvorlig bekymring knyttet til samværs- og omsorgssituasjonen og søksmål reist etter råd eller i samarbeid med barneverntjenesten (1/3)
- overrepresentasjon av tilfeller der det ikke var mulig å bli enige om mer samvær, delt omsorg eller eksisterende samværsordning hadde blitt sabotert (1/3)
- 74 % av saksøkerne hadde fri retts hjelp og 2/3 av disse svarte at det hadde betydning for at de reiste sak.
- det brukes flere rettsmøter før ev. forlik inngås, og flere saker går videre til hovedforhandling.
- det brukes mer enn ett år på sakene i 39 % av tilfellene, mot 10 % i øvrige saker.

For å oppnå best mulig behandling og resultat i barnfordelingssaker, er det viktig at sakenes karakter og riktig virkemiddelbruk identifiseres på et tidligst mulig stadium i prosessen. Som det går fram av Kochs undersøkelse ovenfor er bekymringssakene og samværskonfliktsakene overrepresentert blant de gjentatte søksmålene. Dette kan tyde på at det er grunn til å

iverksette særlige tiltak for å sikre at behandlingen av denne type saker forbedres.

Departementet har antatt at bekymringssaker/saker der beskyttelse av barnet er et hovedhensyn (overgrep, rus og psykiatri) normalt bør gå raskt til hovedforhandling/dom med tradisjonell sakkyndig utredning. Barnevernet vil samtidig ha et ansvar for disse barnas omsorgssituasjon. Det kan derfor være aktuelt å se nærmere på barnevernets mulighet til å løse konflikten før saken eventuelt oversendes domstolene. Det kan i tillegg være viktig og nødvendig å se nærmere på samarbeidet mellom ulike hjelpeinstanser som blant annet barnevern og familievern.

I en del saker der samværet ikke gjennomføres slik det er fastsatt i dom eller rettsforlik, resulterer dette i at saken kommer tilbake til meklingsapparatet og ev. domstolen som en endringssak. Årsakene til unnlatt samværsoppfyllelse kan være forskjellige. Det bør vurderes hvilke tiltak det er formålstjenlig å iverksette for å medvirke til at samvær kan gjennomføres.

Den kommende arbeidsgruppa bør bl.a. se sitt arbeid i sammenheng med:

- \* *arbeid i regi av BLD/Bufdir for å øke måloppnåelsen under meklingsordningen* (evaluering, metodeutvikling, prøveprosjekter knyttet til samarbeid mellom instanser og innretning av første meklingstime, kompetanseheving og informasjon)
- \* *tiltak i HP for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering(2009- 2012)* (tiltak for å gjøre familievernet mer kjent for og bedre egnet til å møte personer med minoritetsbakgrunn.)
- \* *den pågående gjennomgangen av familievernet/helhetlig politikk i arbeidet med konfliktfamilier*, herunder to delutredninger (ferdigstilles innen utgangen av 2009) som bl.a. ser på:
  - sentrale aktører i det lokale hjelpeapparatets arbeid med høykonfliktfamilier, vurdere de faglige utfordringer og familievernets rolle og ansvar som bidragsyter til kompetanseoverføring til de lokale tjenester.
  - behov for endrede samarbeidsrutiner og konsultative tjenester
  - tiltak for å hindre negative konsekvenser av samlivsbrudd.
- \* *Domstoladministrasjonens regionale kompetansehevingstiltak for dommere, advokater og sakkyndige 2009- 2011 (samarbeid med BLD).*
- \* *Justisdepartementets oppfølging av stortingsmeldinga om fri retts hjelp i form av ot. prp. og nærmer retningslinjer*
- \* *internasjonalt arbeid på området*

## **2. Mandat for arbeidsgruppen**

Arbeidsgruppa skal se på hvilke tiltak som bør gjennomføres for å nå målet om å redusere andelen barnefordelingssaker for domstolene, herunder forebygge og håndtere gjentatte søksmål på en best mulig måte. Hovedfokus for arbeidet skal være på tiltak som kan sikre bedre utnyttelse av meklingsapparatet/familievernets tilbud, tydeliggjøre barnevernets ansvar/rolle og bidra til bedre samarbeid på tvers av profesjoner. Arbeidsgruppa bør primært konsentrere seg om tiltak som har bred relevans, herunder særlig knyttet til informasjon, holdningsskapende arbeid og kompetanse.

### **a) Medvirke til utforming og gjennomføring av et fagseminar**

*Målsetting med seminaret:*

- Gi innspill/faglig påfyll til arbeidsgruppas videre arbeid, forankring.
- Utfordre seminardeltakerne på deres ansvar og rolle, erfaringsutveksling, inspirere til styrket innsats og videreutvikling.

*Målgrupper for seminaret:* deltakerne i arbeidsgruppen, Dommerforeningen, Advokatforeningen, Psykologforeningen, JD, DA, Bufdir/etat, utvalgte praktiserende rettsaktører (dommere, advokater, sakkyndige), meklere, ansatte i familievernet og barnevernet. Det bør primært inviteres personer som sitter i nøkkelposisjoner på ulike nivåer, særlig ressurspersoner på området og/eller personer som arbeider med spesielt relevante tiltak/prosjekter.

Det kan bl.a. være aktuelt å invitere professor Tjersland for å presentere foreløpige funn fra sitt forskningsprosjekt om metodeutvikling i høykonfliktsaker.

b) Foreslå informasjons- og holdningsskapende tiltak:

- \* Kvalitetssikre og foreslå kanaler for formidling av målrettet informasjon til *foreldrene* om; meklingstilbudet og fordelene ved dette, spekteret av hjelpetilbud, behandlingen av og samarbeidet i bekymringssaker og bistand/virkemidler i saker der det er problemer knyttet til gjennomføringen av fastsatt samvær.
- \* Foreslå holdningsskapende tiltak ift. til *meklere, advokater, dommere og sakkyndige* slik at disse informerer om og motiverer foreldrene til mekling der saken er egnet for det. Særlig fokus på innretningen av første meklingstime, advokatetikk og tilbakesending av saker fra domstolene.
- \* Klargjøring av og informasjon om barnevernets ansvar/rolle i barnefordelingssaker der det er bekymring knyttet til barnets situasjon. Sees i forhold til veileder om barnevernets rolle ved mistanke om overgrep under samvær (Q-112 B, juli 2006).

c) Foreslå tiltak som kan bedre samarbeidet mellom de ulike aktørene/instansene som er involvert i saker etter barneloven, herunder se særlig på:

- \* Innspill til oppfølging av samarbeidsprosjekter mellom domstoler og familievernkontorer
- \* Samarbeid med familievernet, barnevernet, psykiatri og rusomsorg i saker der det er bekymring knyttet til omsorgssituasjonen og samvær. Sees i forhold til allerede etablerte samarbeidsrutiner og veileder om formidling av opplysninger og samarbeid der barn utsettes for vold i familien (Q-1088B)
- \* Forsterket bruk av familievernkontorene og øvrig hjelpeapparat i samværskonfliktsaker. Sees i sammenheng med tvangsbotsaker for domstolene og oppfølgingstiltak beskrevet i Ot. prp. nr. 104 (2008-2009) Om lov om endringer i barnelova mv. (flytting, delt bosted, samvær, vold mv.) s. 68 flg.

d) Identifisere temaer for kompetanseheving som er sentrale for å oppnå effektiv utnyttelse av meklingstilbudet og best mulig behandling av bekymringssakene og samværskonfliktsakene, og komme med forslag til hvordan dette kan integreres i kommende kompetanseheving. Gruppen bør, ut i fra foreliggende kunnskap, bl.a. se nærmere på:

- \* Veiledende kriterier for identifisering av saker som er egnet for mekling ved familievernkontorene/eksterne meklere og saker som bør domstolbehandles.
- \* Meklingsmetodikk. Strategier for å oppnå fortsatt mekling i saker som er egnet for det.
- \* Barnets beste – barnefaglig kompetanse knyttet til samvær og delt bosted.
- \* Saker med særlig problematikk (barnevern, vold, rus, psykiatri.)

Arbeidsgruppa bør belyse hvilke perspektiver det er særlig viktig å ivareta

i forhold til kjønn, etnisitet, tilgjengelighet og seksuell orientering.

### **1.3 Arbeidsgruppens tolkning av mandatet**

Arbeidsgruppen forstår mandatet slik at tiltakene som foreslås i utgangspunktet skal ligge innenfor rammene av eksisterende lovverk og budsjettammer. Det kan imidlertid også være rom for å identifisere mulige utviklingsområder ut over dette.

Gruppen tolker videre mandatet slik at forslag knyttet til bl.a. kompetanseheving og informasjonstiltak både kan rette seg mot/fanges opp av de representerte eksterne aktører mfl. og være i regi av eller initiert av departementet.

Det er underveis i arbeidet avklart med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) at arbeidsgruppen vil foreslå at fagseminaret i mandatets punkt 2 a) holdes i 2011 slik at det blir tilstrekkelig tid til å forberede dette på en god måte.

### **1.4 Arbeidsgruppens sammensetning og arbeidsmåte**

Arbeidsgruppen har bestått av:

Sissel Domaas (Dommerforeningen)

Anne Kristine Due-Sørensen (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir))

Robert Envik (Domstoladministrasjonen (DA))

Sverre Larhammer (Advokatforeningen)

Jostein Løvoll (Justisdepartementet)

Espen Walstad (Psykologforeningen)

Elisabeth Solberg Halvorsen (BLD)

Ingvild Vesterdal (BLD)

Ingvild Vesterdal har ledet arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen har i løpet av perioden 11. januar – 25. august 2010 hatt fire møter. Rapporten er skrevet på bakgrunn av drøftelser i disse møtene. Skrivearbeidet er i hovedsak utført av Ingvild Vesterdal, men slik at Elisabeth Solberg Halvorsen har hatt ansvaret for omtalen av barnevernområdet. Arbeidsgruppen har gitt innspill til teksten.

## **2 Kort om gjeldende rett, statistikk og relevant forskning**

### **2.1 Familievernets virksomhet og tilbud**

Dagens familievern er regulert i familievernkontorloven av 19. juni 1997 nr. 62 . Det følger av loven at statlig regional familievernmyndighet (Bufetat) har ansvar for at familievern tjenesten finnes i regionen, og for planlegging, dimensjonering og organisering av tjenesten. Både offentlige og kirkelige kontorer omfattes av loven. Det finnes til sammen 54 familievernkontorer spredt rundt i landet.

Familievernnet er en statlig finansiert spesialtjeneste med familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Familievernkontorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. Familievernnet skal også foreta mekling etter ekteskaps- og barneloven i forbindelse med separasjon og samlivsbrudd og der foreldrene vurderer å reise sak for domstolen om foreldreansvar, fast bosted og/eller samvær. Formålet med meklingen er å hjelpe foreldrene til å komme fram til en skriftlig avtale om barna. De fleste familievernkontorer driver også utadrettet, forebyggende virksomhet om familierelaterte tema i form av samtalegrupper, samlivskurs, veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum.

Et viktig særtrekk ved familievernnet er at det er et gratis lavterskeltilbud på førstelinjenivå, samtidig som kontorene er tverrfaglig bemannet på spesialistnivå. Man kan selv bestille time, henvisning fra lege er ikke nødvendig. Med unntak for obligatorisk mekling etter ekteskaps- og barneloven, er all kontakt med familievernkontoret basert på frivillighet.

Familievernkontorene behandlet nær 30 500 saker (utenom mekling) i 2009 (SSB, 2010). Det var i underkant av 24 500 nye saker i 2009. I 30 prosent av sakene var det å styrke parforholdet viktigste motivasjon for å ta kontakt med familievernkontoret. Om lag 26 prosent av de nye sakene gjaldt å bedre samarbeid om barn med tidligere partner.

Familievernnet har som mål at alle som har behov for hjelp skal bli møtt på en god måte, uavhengig av kjønn, seksuell orientering, funksjonsevne og etnisitet. Det arbeides med ulike tiltak som skal bidra til dette.

I ca 70 % av sakene er det kvinner som tar kontakt med et familievernkontor for å be om hjelp, i de øvrige er det menn som bestiller time. Forskningsundersøkelser knyttet til meklingsordningen, se nedenfor under 2.1.2., kan tyde på at familievernnet ikke fanger opp foreldre med minoritetsbakgrunn like godt som øvrige brukergrupper.

### **2.1.1. Særlig om endringer og utviklingstrekk under meklingsordningen**

Med virkning fra 2007 ble meklingsordningen endret ved at det frivillige tilbudet ble utvidet til 6 timer, samtidig som antallet obligatoriske timer ble redusert fra 3 til 1. Videre ble samboere med felles barn under 16 år omfattet av ordningen. I Ot. prp. nr. 103 (2004-2005) *Om lov om endringer i barnelova mv.* er omleggingen bl.a. begrunnet med at den vil gjøre meklingsordningen mer fleksibel og bedre tilpasset de enkelte sakene, slik at det kan brukes mer tid på foreldre med store konflikter og mindre tid på foreldre som ikke har utbytte av mekling.

I alt ble det avsluttet 20 185 meklinger ved familievernkontorene/eksterne meklere i 2009, en økning på 1 526 saker fra året før (SSB, 2010.)

Mekling ved separasjon eller skilsmisse var årsak til 39 prosent av sakene i 2009, oppløste samboerskap sto for nær 30, og 31 prosent av sakene omhandlet foreldre som vurderte å reise barnelovsak (foreldreansvar, fast bosted og/eller samvær) for domstolen. Prosentfordelingen var om lag den samme i 2008. Seks meklingssaker ble sendt tilbake til mekling etter å ha vært i rettsystemet i 2009, mot tolv saker året før.

De fleste meklingene i 2009, totalt 63 prosent, ble avsluttet etter den første obligatoriske timen, 33 % brukte to til fire timer, mens 4 prosent av foreldrene brukte fem timer eller mer.

Foreldre som meklet i forbindelse med samlivsbrudd og separasjon brukte færrest timer. Det ble brukt mest tid der foreldrene vurderte å reise sak for domstolen, hhv. en time i 54 % av sakene, to til fire timer i 40 % av sakene og fem timer eller mer i 6 % av sakene. Tidsbruken ligger på om lag samme nivå som i 2008.

Ventetiden for mekling ved familievernkontorene skal ikke overstige tre uker fra begjæring til tilbud om første time. Familievernet innfridde kravet til ventetid i 71 % av sakene i 2009 (SSB, 2010).

### **2.1.2 Relevante forskningsundersøkelser**

#### ***Forskningsprosjektet om metodeutvikling i høykonfliktsaker (UIO v/Tjersland mfl., februar 2011)***

Det er nylig ferdigstilt en forskningsundersøkelse om metodeutvikling i høykonfliktsaker (UIO v/Tjersland mfl., februar 2011). Målet med forskningsundersøkelsen har vært å identifisere kjennetegn ved meklingsaker med høyt konfliktnivå og få kunnskap om gode metodiske tilnærminger som kan bidra til å hjelpe flere foreldre med høyt konfliktnivå til å komme fram til avtaler om barna på et tidlig stadium. Prosjektet følger 154 foreldrepar og 12 meklere fra Oslo/Østlandsområdet i perioden 2007-2008 gjennom mekling og senere oppfølgingsintervjuer av foreldrene.

#### **1. Faktafunn i forskningsprosjektet – kjennetegn ved høykonfliktsakene**

##### ***Om foreldrenes syn på konfliktområder og håp om å finne løsninger***

87 % av foreldrene i høykonfliktsakene (utgjør ca ¼ av sakene i utvalget) svarte at de hadde svært ulike tanker om løsninger både mht. barna (fast bosted og samvær) og økonomi (bolig, barnebidrag, barnetrygd, skattespørsmål). Forut for meklingen var det bare 16 % av disse foreldrene som hadde håp om å finne fram til gjensidig akseptable løsninger. Dette i motsetning til lavkonfliktgruppen (utgjør ca 27 % av utvalget) hvor 94 % av foreldrene svarte det samme.

I høykonfliktgruppen ble over halvparten av meklingsakerne (58 %) begjært fordi foreldrene vurderte å reise sak for domstolen (B § 51), mot kun en sak i lavkonfliktgruppen.

##### ***Antall samtaler, tidsbruk, utfall og tilfredshet med mekler***

59 % av foreldrene i hele utvalget avsluttet meklingen etter en samtale, mens dette gjaldt for 83 % av foreldrene i lavkonfliktsakene. I høykonfliktsakene ble 37 % av sakene avsluttet etter en samtale, 70% etter to samtaler og 84 % etter tre til fire samtaler. Over halvparten av meklerne brukte 90 minutter per samtale.

Det ble inngått avtale i 75 % av sakene i utvalget som helhet, men slik at meklerne mente at to av tre foreldrepar inngikk avtaler de var fornøyde med. Alle foreldrene i lavkonfliktgruppen kom fram til en avtale de etter meklers vurdering var tilfredse med. I høykonfliktgruppen kom 37 % av foreldrene fram til en avtale, men slik at meklerne mente at en eller begge foreldrene var misfornøyde med avtalene i 8 % av tilfellene.

Om lag 70 % av foreldrene var rett i etterkant fornøyde med meklingen i den forstand at de opplevde seg forstått av mekler og var tilfredse med temaene det ble samtalt om.

31 % i hele utvalget svarte etter 18 måneder at de hadde hatt behov for mer hjelp. Den tilsvarende andelen i høykonfliktgruppen var på 45 %.

#### *Nærmere om innholdet i avtalene*

54 % av foreldrene i utvalget avtalte at barna skulle ha fast bosted hos mor, 8 % hos far og 28 % avtalte delt fast bosted. 10 % var fortsatt uenige om bostedsløsning ved meklings avslutning. For 17 % av barna ble det avtalt mindre enn vanlig samvær (*merknad: før lovendring som endret definisjonen av vanlig samvær*), 11 % avtalte vanlig samvær, 30 % avtalte utvidet samvær og 29 % avtalte 50/50 samvær. Det syntes å være nær sammenheng mellom å velge delt bosted og avtale 50/50 samværsordning.

## 2. Metodisk tilnærming i høykonfliktsaker

#### *Nærmere kjennetegn ved konfliktene*

Forskningsprosjektet identifiserer noen typer konflikter som ofte går igjen og som gjør sakene fastlåste:

- En av foreldrene hadde alvorlige bekymringer for omsorgen og /eller innlevelsen i deres felles barn, og den andre avviste bekymringene.
- Barn tok selv initiativ til endringer og ble fortolket ulikt av foreldrene.
- En eller begge foreldre strevde fortsatt med uavklarte spørsmål knyttet til bruddet og/eller måten dette skjedde på, og den andre avviste å snakke om dette.
- Foreldrene hadde ulike livsprosjekter etter bruddet som ikke lot seg forene med et aktivt deltakende foreldreskap for begge to (flytting, nye familieforhold mv.)

#### *Gode framgangsmåter i høykonfliktsaker:*

Flere studier gir empirisk belegg for at alliansen mellom hjelper og klient er den viktigste prediktor for positive utfall i individualterapi, noe som også må anses viktig i meklingsaker. Meklerne opplevde i høykonfliktsakene store vansker med å få til en god arbeidsallianse med begge foreldrene, slik at de delte ideer om hva samtalene skulle handle om og hva de skulle føre fram til. 2/3 av meklerne beskrev problemer med å komme i posisjon til partene.

Prosjektet har analysert meklernes bidrag til å fortsette, slik at foreldrene kunne enes på noen områder i høykonfliktsakene. Betydningfulle virkemidler er:

- Tid
- Åpningen som en invitasjon til foreldrene
- Sortering av tema
- Rom for at hver kan snakke om det den er opptatt av, også om det relasjonelle
- Valgorientert og turtakende styring
- Fokus på relasjonelle tema først og gradvis økt fokus på avtaler
- Invitere andre berørte til samtaler, for eksempel barna
- Bruke skriftlige referater som prosessfremmende redskap

I forskningsrapportene pekes det på de utfordringene vi står overfor når det gjelder å nå fram med et godt meklingsstilbud til de som trenger det. Det er i følge undersøkelsen tegn til at ordningen ritualiseres og at mekler i for stor grad er preget av forskriftens krav og anbefalinger mht. hva det skal informeres om. Meklerne møter ofte foreldre som er "innkalt på teppet" fordi innkallingsprosedyrene er preget av formelt og juridisk språk. Samtidig uttales at det kan reises spørsmål ved at meklingsprosedyren er obligatorisk for alle, sett på bakgrunn av at mange av foreldrene er enige før de kommer til meklingsprosedyren.

I noen saker utfordres alliansen mellom foreldrene, først og fremst av at mekler er bekymret for hvordan barnets omsorg blir ivaretatt. Det gis i rapporten uttrykk for at dette er saker der andre virkemidler enn et ordinært meklingsstilbud må til for å forebygge problemer hos barn etter skilsmisse.

### ***Evaluering av meklingsordningen etter barneloven og ekteskapsloven (Sintef mfl., 2009-2011)***

BLD igangsatte høsten 2009 en omfattende evaluering av meklingsordningen, som gjennomføres av SINTEF Helse og Senter for barneforskning, og skal ferdigstilles høsten 2011. Evalueringen skal gi et bedre grunnlag for å vurdere om meklingsordningen virker etter lovgivers intensjoner og identifisere eventuelle årsaker til manglende effekter. Undersøkelsen skal ha et særlig fokus på om lovendringene som trådte i kraft i 2007 har bidratt til å målrette tilbudet inn i mot de sakene der foreldrene har størst behov for hjelp til å komme fram til avtaler om barna (konfliktsakene.) En første publikasjon om hva som karakteriseres som vanskelige saker i foreldremekling, og om meklingsordningen er godt nok tilpasset vil bli publisert i april 2011 i Tidsskriftet Fokus på familien.

Data fra den pågående evalueringen av meklingsordningen viser at de fleste foreldre blir enige om en skriftlig eller muntlig avtale om barna etter å ha gjennomført meklingsordningen (ca 75 %). Andelen saker hvor det inngås avtale ligger på om lag samme nivå som tidligere. Dette til tross for at tidsbruken under meklingsordningen er vesentlig redusert. Avtaleoppnåelsen er noe mindre i saker der mor eller far har annen etnisk opprinnelse enn norsk.

Funn fra evalueringen viser en vesentlig økning i andelen en times meklingsordninger og en tilsvarende reduksjon i meklingsordninger der det benyttes 2- 4 timer. Svært få benytter det utvidede tilbudet på 5 – 7 timer. Intensjonen om å bruke lite tid på ukompliserte saker oppnås. En hovedutfordring synes å være at det også finnes en relativt høy andel foreldre som avslutter meklingsordningen etter en time uten avtale (22 %.) Disse sakene har en vesentlig høyere forekomst av konflikt, men også av problematikk knyttet til psykiske vansker, rus og vold. Oftest dreier det seg om saker der en eller begge foreldre ønsker å ta saken videre til retten (barnefordelingssaker.) I nesten halvparten av saker som ble avsluttet uten avtale etter en time, mente meklerne at det var behov for flere timer.

Når det gjelder innholdet i meklingsordningen, tilpasser meklerne dette i noen grad til sakens kompleksitet. Foreløpig funn fra undersøkelsen viser også høy brukertilfredshet med meklernes tilnærming og framgangsmåte under meklingsordningen.

### ***NOVA rapport 9/07 "Minoritetsperspektivet på norsk familievern. Klienters erfaringer fra møtet med familievernkontoret."***

Gro Saltnes Lopez har i en kvalitativ undersøkelse belyst ulike sider ved brukere med etnisitetsbakgrunn sitt møte med familievernkontoret. Det er spesielt ikke-vestlige menn og vestlige kvinner (som har hatt norsk partner) som problematiserer kontakten med familievernkontoret. Den norske foreldremeklingen representerer en ny og fremmed institusjon for flesteparten av informantene. Noen har fått god hjelp, men mange har opplevd meklingsordningen som problematisk, og at tiltaket ikke har vært adekvat i forhold til egne behov og situasjon. Mange informanter har møtt en avtaleorientert mekler som har fremstått som byråkratisk og med dårlig tid, mens de samtidig beskriver egen sinnstilstand som preget av sterke følelser.

I rapporten kommer det fram at informantenes forventninger til familievernkontoret og spesielt til meklingen og mekleren ikke ser ut til å være i samsvar med meklingens intensjon og meklerens mandat. Informantenes forventninger ble oppsummert slik:

- Forventninger til ekteskapsmekling og verdibestemt rådgivning
- Forventninger til mekling som konfliktløsning/hjelp/oppfølging/opplæring
- Forventninger til meklers kompetanse og rolle som sannhetsvitne, dommer og psykologekspert.

Menn med bakgrunn fra muslimskdominerte land er de som i størst grad har gjort kjønn og etnisitet relevant i sine fortolkninger av møtet med norsk mekler. Måten informantene opplever at de har blitt møtt på som klienter fortolkes som et resultat av stereotype holdninger til menn med innvandrerbakgrunn i det norske majoritetssamfunnet. Vestlige kvinnelige informanter som har vært sammen med norske menn har beskrevet norskhet som en form for saklighet (versus emosjonalitet) og ”praktiskhet” som de har opplevd som en kulturforskjell og som et fortrinn norske menn har i møtet med den norske terapeuten eller mekleren.

Noen av informantene har fortalt at de har blitt møtt på måter som ikke har gitt dem tillit til terapeuten på familievernkontoret. Flere av informantene vektlegger i stor grad møtet med den enkelte terapeut eller mekler. Tillit er mer knyttet til personer enn til systemet. Informantene har ulike meninger om hvorvidt, når eller hvordan kultur bør gjøres relevant av terapeuten. Mange uttrykker at det ville vært ideelt om terapeuten hadde ”kunnskap om begge kulturer.” Empati fra terapeuten/meklerens side ser blant annet ut til å handle om å vite eller forstå hva det betyr for klienten å oppleve separasjon eller skilsmisse.

## **2.2 Domstolbehandlingen av barnelovsaker**

### **2.2.1 Kort om materiell rett, prosessregler og enkelte utviklingstrekk**

Avtaler og avgjørelser etter barneloven om foreldreansvar, fast bosted og/eller samvær skal rette seg etter det som er best for barnet, se barneloven § 48. Hva som er barnets beste, skal avgjøres etter en konkret helhetsvurdering. Barnet har etter loven rett til å bli hørt fra 7 års alder, og barnets mening skal tillegges vekt etter alder og modenhet, se barneloven § 31.

Både barnet og den av foreldrene som ikke bor sammen med barnet har rett til samvær, se barneloven §§ 42 og 43. Samværsrettens omfang er regulert i barneloven § 43 andre ledd. I tillegg til barnets mening skal det blant annet legges vekt på hensynet til best mulig samlet foreldrekontakt, hvor gammelt barnet er, reiseavstanden mellom foreldrene og hensynet til barnet ellers.

Foreldrene avtaler selv hvor barnet skal bo fast og samvær, se barneloven § 36. Dersom de er enige om det, kan de avtale delt bosted.

Dersom foreldrene uenige og reiser sak for domstolene, viser rettspraksis at domstolene i sin vurdering av barnets beste i avgjørelser om hvor barnet skal bo fast bl.a. legger vekt på barnets mening, best mulig samlet foreldrekontakt, risiko ved miljøskifte, følelsesmessig tilknytning til hver av foreldrene, stabile forhold i hjemmet og omsorgsmuligheter framover. Det er i barneloven § 48 andre ledd presisert at det ved vurderingen av barnets beste skal tas hensyn til at barnet ikke må bli utsatt for vold ”eller på annen vis handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa vert utsett for skade eller fare.” Det er også presisert i loven at det ikke

skal være samvær dersom samvær ikke er til barnets beste, og at retten kan pålegge tilsyn som vilkår for samvær.

I 2010 trådte det i kraft en del endringer i barneloven. Domstolene har etter endringene fått en snever adgang til å idømme delt bosted mot den ene eller begge foreldrenes vilje og definisjonen av såkalt "vanlig samværsrett" er utvidet.

Saksbehandlingsreglene for domstolene i barnelovsaker ble endret med virkning fra 1. april 2004. Også saksbehandlingen skal ha barnets beste som rettesnor, se barneloven § 48. Reglene i barneloven § 61 innebærer bl.a. at dommeren på et tidlig stadium i saken kan la seg bistå av en barnefaglig sakkyndig for å medvirke til avtaleløsninger mellom foreldrene, herunder mekle og veilede foreldrene ved praktisering av avtale i en prøveperiode. Målet med tilføring av mer barnefaglig kompetanse til domstolene er å få en bedre prosess og mer gjennomarbeidede og robuste avtaler med fokus på barnets beste.

Ca 80 % av barnelovsakene ved domstolene løses ved rettsforlik (Koch, 2008, omtalt nedenfor under 2.2.2.)

I Katrin Kochs evaluering av saksbehandlingsreglene (Koch, 2008) legges det til grunn en regulær økning i antall saker for domstolene på ca 5 % årlig i perioden 2001- 2006, men slik at det var en forholdsvis kraftig tilleggsøkning på 25 % i forbindelse med ikrafttredelsen av de nye saksbehandlingsreglene og opphevingen av fylkesmannsbehandling av barnelovsaker. Også andelen gjentatte søksmål synes å ha økt i samme periode. Andelen foreldre som svarte at saken hadde vært behandlet av domstolen tidligere var i følge Kochs evalueringsrapport høyere i 2005 (1/3) enn i 2002 (1/4.)

Domstoladministrasjonens Lovisa-statistikk viser at antall barnelovsaker som kom inn til tingrettene i perioden 2008- 2010, var på hhv. 2256, 2439 og 2690.

I St. meld. nr. 26 (2008-2009) Om offentlig rettshjelp foreslår regjeringen å heve inntektsgrensene slik at flere omfattes av rettshjelpordningen. Samtidig foreslås innført graderte egenandeler på sakens kostnader etter mottakers inntekt. Det har vært en målsetting å bidra til å utjevne dagens forskjell mellom de som får rettshjelp betalt av det offentlige og de som må betale alt selv, samtidig som egenandelsordningen skal bidra til at sakene ikke vidløftiggjøres. Under behandlingen av St.meld. nr. 26 (2008-2009) om offentlig rettshjelp framhever komiteen det som urovekkende at hele 61 % av de behovsprøvde fri sakførsel sakene er barnefordelingssaker. I 75 % av barnefordelingssakene i retten har en eller begge foreldre fri sakførsel.

Komiteen framhever det som viktig å dempe konfliktnivået i barnefordelingssaker og stimulere til konfliktløsning utenfor rettergang.

### **2.2.2. Relevante forskningsundersøkelser**

#### ***Evaluering av saksbehandlingsreglene for domstolene i barneloven – saker om foreldreansvar, fast bosted og samvær (Koch, 2008)***

BLD mottok våren 2008 en evalueringsrapport om virkningen av de nye saksbehandlingsreglene. Rapporten er utarbeidet av psykologspesialist Katrin Koch på

oppdrag av departementet. Nedenfor følger en kort beskrivelse av hovedfunn i evalueringsrapporten knyttet til måloppnåelse og utfordringer. Videre gjengis enkelte hovedfunn i en tilleggsundersøkelse fra Koch fra høsten 2008 ("Delrapport: Kjennetegn ved sakene som behandles flere ganger av domstolene – gjengangerne") knyttet til kjennetegn ved de gjentatte søksmålene i hennes materiale.

Kochs evaluering viser at foreldrene er mer fornøyde med prosessen enn tidligere. Foreldrenes opplevelse av å ha fått hjelp til å finne en løsning av hhv. dommer, sakkyndig og advokat er tydelig bedre i 2005 enn i 2002. Andelen foreldre som karakteriserer prosessen som ikke nyttig eller lite nyttig er mer enn halvert fra 2002 til 2005.

Når det gjelder konfliktutvikling i ettertid, er det en viss positiv forskyvning etter regelverksendringene ved at noe flere foreldre rapporterer uendret konfliktnivå og færre vurderer konfliktnivået som forverret.

Funnene fra evalueringen tyder imidlertid ikke på at rettsforlikene har blitt mer robuste/varige etter regelverksendringene.

I følge evalueringsrapporten er rettsaktørene i hovedsak fornøyde med de nye reglene og hverandres arbeid/ivaretagelse av roller. Både dommere, advokater og sakkyndige er opptatt av at saksbehandlingsreglene representerer en positiv endring, særlig på grunn av (i prioritert rekkefølge):

- raskere og mer fleksibel behandling
- generelt økt fleksibilitet i virkemidler
- ansvarliggjøring av foreldrene og løsningsfokusering
- mer fokus på barnets interesser og behov
- mer rom for utprøving og dialog

Til tross for en svært positiv holdning, er mange opptatt av følgende utfordringer under regelverket (i prioritert rekkefølge):

- fare for tilsløring, slik at viktige opplysninger om vold, rus eller personlige forhold ikke kommer fram.
- tidsfaktoren; noen ganger blir det for lite tid til grundig arbeid, andre ganger trekker det unødig i langdrag (særlig ved overgang til hovedforhandling).
- saksbehandlingen er for personavhengig.
- saksbehandlingen blir fort for løsningsorientert/uegnede saker forsøkes meklet.
- utøvelse av uttidig press på private parter (samt advokater og sakkyndige).
- utydighet i forhold til sakkyndiges rolle, særlig ved overgang fra forhandlings- til utredningsarbeid.

Andelen *gjentatte søksmål* ved domstolene har i følge Kochs evalueringsrapport blitt stadig høyere. I 2005 svarte ca. 1/3 av foreldrene at saken hadde vært behandlet tidligere.

Kochs tilleggsrapport om gjentatte søksmål viser bl.a. følgende kjennetegn ved disse sakene i forhold til saker som bare behandles en gang (små tall):

- Overrepresentasjon av tilfeller med bekymring knyttet til samværs- og omsorgssituasjon der også barneverntjenesten eller andre deler av hjelpeapparatet er involvert (1/3 av sakene.)
- Overrepresentasjon av tilfeller hvor det er uenighet om det skal være omfattende samvær, delt bosted eller hvor det er problemstillinger rundt samværsboikott (1/3 av sakene.)
- Det brukes flere rettmøter før ev. forlik inngås, og flere saker går videre til hovedforhandling.
- Det avsies dom i flere av sakene (47 % mot 26 %).

- Det brukes mer enn ett år på sakene i 39 % av tilfellene, mot 10 % i øvrige saker.
- Den sakkyndiges bidrag får dårligere score og klart færre foreldre rapporterer at barna har fått det bedre etter rettssaken.

### ***Barns rettigheter: Barnekonvensjonens betydning for forvaltnings- og rettspraksis (Kirsten Sandberg mfl, 2009- 2011)***

I et pågående forskningsprosjekt, som er et samarbeidsprosjekt mellom Institutt for offentlig rett, UiO og Institutt for samfunnsforskning, belyses betydningen av FNs barnekonvensjon for barns levekår og velferd. Et av delprosjektene under denne studien undersøker hvordan den markante endringen i barns uttalerett (senking av aldersgrensen fra 12 til 7 år) har påvirket rettspraksis i barnefordelingssaker. Forsker Kristin Skjørten har undersøkt lagmannsrettens praksis når det gjelder høring av barn. Datagrunnlaget er 163 lagmannsrettsdommer fra januar 2006 til juli 2007, dvs. etter lovendringen der barn fikk rett til å uttale seg fra 7 års alder.

Undersøkelsen viser bl.a. følgende funn:

- Barn ble som regel hørt om sine synspunkter på hovedspørsmålet i saken fra de var 7 år. Flesteparten av barna ble hørt av sakkyndig, og om lag en tredjedel av barna har samtalt med dommer i saken. Barnas mening var hoved- eller delbegrunnelse i to av fem avgjørelser. En tredjedel av avgjørelsene gikk i mot barnets ønske.
- I saker som omhandlet flere spørsmål ble barna som regel kun hørt angående hovedspørsmålet i saken. Dette betyr at barn fra 7 års alder ble hørt om samvær i rene samværsaker. I barnefordelingssaker der fast bosted ble regnet som hovedspørsmålet, ble barna hørt om dette. Flesteparten av sistnevnte saker omfattet imidlertid også spørsmålet om samvær, men her ble barnas synspunkter kun innhentet i en fjerdedel av sakene. Dette gjaldt også i saker der retten la til grunn av det hadde forekommet vold i familien.
- Omtrent halvparten av sakene i datamaterialet dreide seg om barn under 7 år. Disse barna ble i hovedsak ikke hørt. Bare i 10 % av disse sakene kommer barnets mening fram, og alle disse barna var 6 år.
- I rene samværsrettssaker er problemfylte foreldre-barn relasjoner overrepresentert, og andelen saker med volds- og overgrepssproblematikk, rusmisbruk og alvorlige psykiske lidelser hos foreldrene er i tillegg langt høyere i disse sakene enn i barnefordelingssakene. Retten avgjorde i disse sakene at samvær skulle finne sted med tilsyn, eller at det ikke skulle være samvær, i to av fem samværsrettsdommer.
- I saker der barn ikke ønsker samvær, og retten legger til grunn at samværsforelderens har vært voldelig, ser det i hovedsak ut til at barn over 10 år får en dom i samsvar med sine ønsker. Når det gjelder yngre barn, fastsettes gjerne samvær med tilsyn, begrunnet med at begrenset og kontrollert samvær vil kunne danne grunnlag for bedre kontakt mellom forelderens og barnet i fremtiden.

### **2.3 Kort om barnevernets ansvar og kompetanse**

Barnevernloven (lov av 17. juli 1992 nr.100) regulerer det offentliges plikt til å gi barn som trenger det nødvendig hjelp og omsorg. Etter barnevernloven § 1-1 er lovens hovedformål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får

nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Vurderingstemaet etter barnevernloven er om foreldrene evner å gi barnet den nødvendige omsorg, eller om det må iverksettes tiltak fra barnevernets side.

Barnevernet har et generelt ansvar i forhold til barn som utsettes for omsorgssvikt. Barnevernloven gjelder derfor også for barn som utsettes for omsorgssvikt i forbindelse med foreldrekonflikt i en samlivsbruddperiode eller etter et samlivsbrudd.

Hvilke tiltak barnevernet kan iverksette overfor den enkelte av foreldrene har sammenheng med den bostedsordningen som er avtalt eller fastsatt etter barneloven. Barnevernloven gir ikke hjemmel til å avgjøre hvem av foreldrene barnet skal bo hos, om det skal være samvær eller omfanget av samværet.

I henhold til barnevernloven § 4-1 skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Dersom barnevernet mottar en bekymringsmelding som gjelder barnets omsorgssituasjon, vil dette utløse en plikt for barneverntjenesten til å vurdere om meldingen skal følges opp med videre undersøkelser, jf. barnevernloven § 4-2. Barneverntjenesten skal åpne undersøkelsessak dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Undersøkelsene vil da rette seg mot barnets totale omsorgssituasjon. Dersom foreldrene ikke bor sammen, vil undersøkelsene dermed også kunne omfatte begge foreldrenes hjem.

Frivillige hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 annet ledd kan iverksettes i samarbeid med familien dersom barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det. Samtykker begge foreldre kan frivillige hjelpetiltak også settes inn overfor samværsforelder. Etter barnevernloven § 4-4 fjerde ledd kan fylkesnemnda pålegge at nærmere bestemte hjelpetiltak skal settes i verk overfor barnet uten foreldrenes samtykke. Slike vedtak kan bare rettes mot bostedsforelderen.

Dersom barnet er utsatt for alvorlig omsorgssvikt, og det ikke kan skapes en forsvarlig omsorgssituasjon ved mindre inngripende tiltak, kan barneverntjenesten reise sak om omsorgsovertakelse, se barnevernloven § 4-12. I tilfellene der barnevernet overtar omsorgen for barnet innebærer dette at både det faste bostedet og den myndigheten dette innebærer, samt en del av foreldreansvaret går over til barneverntjenesten. Sak om omsorgsovertakelse kan bare rettes mot den av foreldrene barnet bor fast hos. Et vedtak om omsorgsovertakelse kan i slike tilfeller innebære at barnet ikke blir boende fast sammen med noen av foreldrene. I Ot.prp.nr. 104 (1992-93) presiseres imidlertid at barnevernet kan fosterhjemsplassere et barn hos biologiske foreldre under forutsetning av at den av foreldrene barnet plasseres hos fremmer en etterfølgende sak om barnefordeling for domstolene.

I tilfeller der samværsforelders omsorgsevner er vurdert som begrenset, kan barnevernet råde foreldrene til å ta skritt etter barneloven for å innlede sak med den målsetting å få begrenset, stanset eller på annen måte regulert eller kontrollert samværsordningen med barnet. Barnevernloven gir imidlertid ikke hjemmel til å endre en samværsordning.

Barneverntjenesten kan for øvrig fatte hastevedtak i akutt situasjoner, jf. barnevernloven § 4-6. Et slikt vedtak kan også treffes i forbindelse med samvær.

Vedtak om omsorgsovertakelse treffes av fylkesnemnda jf. barnevernloven § 4-12 siste ledd. Barneverntjenesten er offentlig part i saken jf. barnevernloven § 7-10. Barneverntjenesten

eller påtalemyndigheten fatter akuttvedtak etter barnevernloven § 4-6 andre ledd. Slike vedtak skal godkjennes av fylkesnemnda jf. barnevernloven § 7-22. Dersom barneverntjenesten vurderer situasjonen slik at barnet ikke bør tilbakeføres til foreldrene, men at det i stedet bør settes inn mer langvarige tiltak, forutsetter dette at det sendes begjæring om tiltak til fylkesnemnda, se § 4-6 fjerde ledd. Fylkesnemndas vedtak kan bringes inn for tingretten for rettslig prøving, jf. § 7-24.

Utgangspunktet er at konflikter mellom to foreldre om hvor barnet skal bo fast, foreldreansvar og samvær skal løses i henhold til barnelovens regler. I dag er det imidlertid et tydeligere fokus på å unngå at barneverntjenesten avviser meldinger der foreldrekonflikter er dominerende. Dette kommer bl.a til uttrykk i departementets veileder om barnevernets rolle ved mistanke om overgrep under samvær (Q-1121B, juli 2006), se s.7.

Regjeringen nedsatte 18. februar 2011 et utvalg som skal se nærmere på det biologiske prinsipp i barnevernet. Prinsippet reiser spørsmål knyttet til terskelen for det offentlige til å gripe inn i familier, og har betydning i vurderingen av om familien skal hjelpes mens barnet bor hjemme eller om det er til barnets beste å bo utenfor hjemmet for en midlertidig eller varig periode. I mandatet inngår også å vurdere om dagens lovgivning ivaretar barnets beste i tilstrekkelig grad i forbindelse med samvær.

### **2.3.1 Om samarbeid mellom barnevern og familievern**

Staten overtok i 2004 fylkeskommunenes oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet. I den forbindelse ble spørsmålet om å se familievernet og barnevernet i sammenheng i omorganiseringen også drøftet. I Ot.prp.nr. 9 (2002-2003) uttales bl.a følgende: "Både barnevernet og familievernet har en sentral plass i den samlede barne- og familiepolitikken, og må derfor sees i sammenheng. Departementet vil opprettholde sitt forslag om at barnevernet- og familievernet organiseres i den samme statlige etaten."

Barnevernet og familievernet samarbeider mange steder om felles prosjekter i forhold til klienttrett arbeid<sup>1</sup>. Det finnes også eksempler på samarbeid mellom barnevernet og familievernet i det forebyggende arbeidet.

Samarbeidet mellom barnevern og familievern inngår for øvrig i den igangsatte evalueringen av den statlige forvaltningsreformen. Evalueringen skal slutføres våren 2012.

I NOVA-rapport *"Hva fremmer og hemmer familievernets arbeid med andre hjelpeinstanser?"* (Bakketeig og Solberg, 2009), understrekes familievernets kompetanse på relasjonsarbeid som relevant for alle instanser som forholder seg til relasjonsproblemer innen familien. Det presiseres at familievernets kompetanse er svært relevant for eksempel i forhold til barnevernets arbeid med biologiske foreldre der barnet bor hjemme, herunder ved spørsmål om foreldresamarbeid. Rapporten henviser videre til en studie fra 2005 (Flacke) som viser fordeler ved en arbeidsdeling der familievernet arbeider med foreldrene og lærer dem konflikthåndtering mens barnevernet fokuserer på barna. For familievernet kan barnevernets involvering også representere en trygghet da familievernet vet at også barnevernet ivaretar barnets interesser og behov. Samtidig påpekes ulike utfordringer ved slike samarbeid; bl.a. at

---

<sup>1</sup> NOU 2009:22

ulike ansvarsområder kan innebære en risiko for ansvarsfraskrivelse. I NOVA-rapporten konkluderes med at viktige generelle faktorer for å sikre et godt samarbeid er klar definering av mål for samarbeidet, tydelig rolleavklaring, god organisering samt at samarbeidet er forankret på ledelsesnivå og styring på tvers av tjenester. I forhold til samarbeid barnevern og familievern uttrykkes barnevernets adgang til tvangsmessige inngrep som et mulig dilemma i forhold til familievern som et frivillig lavterskeltilbud. Det gis uttrykk for at det er behov for å utvikle gode praksiser og refleksjon rundt i hvilke saker samarbeid er bra, hvem samarbeidet gagnar og i hvilke faser det bør samarbeides.

### **3 Informasjons- og holdningsskapende tiltak for å sikre bedre utnyttelse av meklingsstilbudet**

#### **3.1 Informasjons- og holdningsskapende tiltak overfor foreldrene**

##### Bakgrunn/utfordringer:

Det er generelt behov for bedre kjennskap til meklingsordningen ved familievernkontorene og eksterne meklere hos foreldre som er uenige om omsorgsløsningen for barna etter samlivsbrudd. Videre synes det som om informasjonen som har vært gitt gjennom brosjyrer, internett og innkallingsbrev i for stor grad har fokusert på pliktaspektet i meklingsordningen og i for liten grad har markedsført det utvidede frivillige meklingsstilbudet og fordelene ved å benytte seg av dette. Funn fra FORM-prosjektet (Tjersland, februar 2011) jf. ovenfor under punkt 2.1.2., tyder på at meklerne ofte møter foreldre som er ”innkalt på teppet” fordi innkallingsprosedyrene er preget av formelt og juridisk språk.

Arbeidsgruppen ser det som en utfordring å gjøre innholdet i brosjyrer og nettsider relevant og tilgjengelig for målgruppen. Det er også en utfordring å finne lett tilgjengelige nettsider og gode søkeord. Det kan videre være behov for å nå folk ”der de er” slik at terskelen for å oppsøke hjelpeapparatet reduseres.

Foreløpige funn fra den pågående evalueringen av meklingsordningen (Sintef, 2009- 2011), jf. ovenfor under punkt 2.1.2., viser at det på landsbasis er færre foreldre med utenlandsk opprinnelse som har inngått avtale etter gjennomført meklingsordning.

Hoveddelen av ikke-vestlige innvandrere er bosatt i Oslo og Østlandsområdet. Tall fra Oslo tingretts årsmelding for 2009 viser at 60 % av barnefordelingssakene for domstolen er mellom ikke-vestlige.

For å nå fram til foreldre med utenlandsk bakgrunn, kan det være både språklige og kulturelle utfordringer. Utgangspunktet kan være ulikt når det gjelder holdninger og verdisyn. Videre har mange foreldre med utenlandsk bakgrunn liten kunnskap om det norske systemet og en del har ikke tradisjon for å løse ”problemer” opp i mot en offentlig instans.

##### Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

Brosjyrer, informasjon på nett og annen informasjon (innkallinger mv.) til foreldrene bør i større grad markedsføre det positive ved tjenestens tilbud.

Familieverntjenesten har et svært godt tilbud (høy kompetanse, inntil 7 timer gratis meklingsordning) som kan bidra til å gjøre foreldrene i stand til å inngå avtaler på et tidlig stadium – til beste for barna og partene selv. Informasjonen til foreldrene bør fokusere på dette.

Informasjonen må videre være enkelt formulert for å nå fram til personer i en

krevende livssituasjon.

Det er behov for informasjon om nytten av familievernets tilbud på alle stadier i saksbehandlingen etter barneloven, herunder i forbindelse med mekling og ved ev. domstolsbehandling. Informasjonen må tilpasses hvor foreldrene er i prosessen slik at den er mest mulig målrettet i forhold til foreldrenes behov.

Det vil være formålstjenlig å utvikle en egen brosjyre/informasjon som er skreddersydd inn i mot å "reklamere" for meklingstilbudet i regi av familievernet/eksterne meklere.

For å legge til rette for at foreldrene selv kan utforme avtaler, kan det lages informasjon som muliggjør dette. Informasjonen bør bl.a. tilrettelegges slik at foreldrene selv kan vurdere økonomiske konsekvenser av ordningen. Informasjon i form av ulike maler for samværsavtaler kan benyttes, men må veies mot betydningen av at foreldrene selv utvikler sin egen løsning. Ikke alle vil være mottakelige for slik informasjon, som kan oppfattes som kompleks.

Det kan være formålstjenlig at det utvikles tilpasset informasjon som er spesielt rettet inn i mot behovene til minoritetsetniske. Dette ble gjort da Oslo tingrett utviklet en egen informasjonsbrosjyre om domstolens behandling av saker etter barneloven der foreldre med minoritetsbakgrunn er hovedmålgruppen (ferdigstilt januar 2011), se også nedenfor under punkt 3.1.1. Det vises til utfordringene knyttet til foreldre med utenlandsk bakgrunn beskrevet ovenfor. Hva som tilhører hhv. privatsfæren og det offentlige kan oppfattes forskjellig i ulike kulturer. Dette kan for eksempel gjelde lover og tiltak som skal sikre kvinner og barns rettigheter. Det er derfor viktig at det at barnets beste skal være rettesnor for både saksbehandlingen og resultatet i saker etter barneloven forklares og gjøres tydelig. For å ivareta diskresjonshensyn bør det bl.a. gå fram at ansatte ved familievernkantorene har taushetsplikt om det som kommer fram under meklingen. Informasjon om rett til tolk og kostnadsdekning til dette er også svært viktig informasjon

For å sikre at informasjon til foreldre med minoritetsbakgrunn "treffer" målgruppen, kan det være formålstjenlig at utkast til informasjon forelegges representanter for brukerne. Innspill til hvordan dette kan gjøres og andre tiltak kan innhentes fra Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM.) Andre aktuelle instanser vil være de landsdekkende innvandrerorganisasjonene på innvandrerfeltet. BLD har nedsatt en referansegruppe for oppfølging av Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering hvor representanter fra KIM, ulike innvandrerorganisasjoner, Sametinget og organisasjoner for nasjonale minoriteter er representert. Dette er også en gruppe som kan benyttes for å innhente innspill.

Informasjonen bør oversettes til relevante språk. Det er viktig at brosjyrer/informasjon opprettholder et enkelt språk i oversatt utgave.

Et oppsøkende lavterskeltilbud kan senke terskelen for bruk av faglig veiledning, og vil kunne være særlig nyttig overfor foreldre med utenlandsk bakgrunn. Familievernkantorene har positive erfaringer med å drive oppsøkende informasjonsvirksomhet ved helsestasjoner mv., og det bør vurderes om det er mulig å bygge videre på og ev. utvide disse erfaringene.

Kvinner og menn kan ha noe ulike behov inn i mot meklingstilbudet og familievernkantorenes tjenester. Det er viktig å ha et kjønnsperspektiv ved utarbeidelsen av

informasjons- og holdningsskapende tiltak slik at man sikrer at informasjonen også treffer menn.

Det er videre viktig at informasjonsformidlingen er tilpasset personer med funksjonsnedsettelse.

*Informasjon til foreldrene om meklingsstilbudet og familievernets øvrige tilbud (brosjyrer, nettinformasjon mv.) bør kanaliseres bredt ut til foreldrene via de mest relevante instanser og kanaler:*

- familievernkontorer, advokatkontorer, domstoler, fylkesmenn, nav, og helsestasjoner.
- BLD og Bufdirs nettsider (herunder ny nettside [www.familienettet.no](http://www.familienettet.no)), Domstoladministrasjonens nettside, [www.domstol.no](http://www.domstol.no), foreningenes nettsider. Informasjonsformidlingen kan til dels skje gjennom at det henvises til relevante linker på internett.
- informasjon som vedlegges hhv. innkalling til meklingsoppdragsbekreftelsen fra advokaten, pålegg om tilsvar, innkalling til saksforberedende møte mv.
- relevante interesse/brukerorganisasjoner
- innvandringsorganisasjoner, IMDI
- introduksjonskurs

Forslaget i Stortingsmelding om offentlig rettshjelp (St.meld.nr. 26 (2008-2009)) om etablering av en generell førstelinjetjeneste for fri rettshjelp kan være en kanal for informasjon om tilbudet hos familievernkontorene. I saker hvor førstelinjetjenesten oppsøkes tidlig kan informasjon som gis der om tilbudet hos familievernkontorene og om fordelene ved å løse saken utenfor domstolene bidra til å redusere antall saker som går til domstolsbehandling. Arbeidsgruppen mener derfor det er viktig at de som yter rettshjelp i en eventuell førstelinjetjeneste har kunnskap om barnefordelingssaker og om tilbudene hos familievernkontorene. De som yter rettshjelp bør oppfordres til å motivere klienter til utenrettslige avtaler der sakene synes egnet for det.

### **3.1.1. Innspill fra arbeidsgruppen til Oslo tingretts informasjonsbrosjyre om barnelovsaker til foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn**

Arbeidsgruppen har under sitt arbeid drøftet og gitt innspill til Oslo tingretts informasjonsbrosjyre om domstolsbehandlingen av barnelovsaker, som har foreldre med minoritetsbakgrunn som hovedmålgruppe.

Arbeidsgruppens hovedfokus ved gjennomgangen av brosjyren har vært å vurdere hvordan meklingsoppdragsbekreftelsen før rettsbehandlingen og familievernkontorenes øvrige tilbud kan synliggjøres for å sikre bedre utnyttelse av disse tilbudene, som alternativ og supplement til domstolsbehandlingen. Arbeidsgruppen har videre hatt et særskilt etnisitetsperspektiv ved sin gjennomgang og sine innspill til brosjyren, se ovenfor under 3.1.

Oslo tingretts brosjyre vedlegges rapporten til orientering.

## **3.2 Tiltak for å bidra til at profesjonelle aktører informerer og motiverer foreldrene til meklingsoppdragsbekreftelsen**

### Bakgrunn/utfordringer:

For å bidra til at foreldre med høyt konfliktnivå i større grad benytter den frivillige delen av meklingstilbudet i regi av familievern/eksterne meklere, er det viktig at de profesjonelle aktørene i sin praksis informerer og motiverer foreldrene. Meklers tilnærming overfor foreldrene i den første obligatoriske timen må antas å ha stor betydning. Videre har advokatene en særlig viktig rolle i forhold til å opplyse klientene om fordelene ved å benytte meklingstilbudet og motivere foreldrene til å løse saken ved avtale på et tidlig stadium. Dommeren har etter loven adgang til å sende en sak tilbake til mekling ved familievernkontoret/eksterne meklere etter barneloven § 61 nr. 2 der denne muligheten ikke er tilstrekkelig utprøvd. Dette virkemiddelet benyttes sjelden i dag.

Det kan være ulike mekanismer som forhindrer at de profesjonelle i sitt løpende arbeid informerer om og motiverer foreldrene til mekling i det omfang som er ønskelig.

I saker med høyt konfliktnivå vil det være en særlig utfordring for meklerne å "selge inn" det frivillige meklingstilbudet i løpet av den første obligatoriske timen. Formprosjektet (Tjersland, 2011), som er nærmere beskrevet under punkt 2.1.2. ovenfor, viser at meklerne i disse sakene har utfordringer i forhold til å skape en arbeidsallianse med foreldrene. Videre tyder funnene i dette prosjektet på at meklerne i for stor grad bruker tid på å gi generell informasjon. I en presset hverdag kan det også oppleves enklere å prioritere motiverte klienter fremfor å forsøke "å holde på" foreldre som ikke ser hensikten med å bruke mer enn den obligatoriske timen.

For noen advokaters del kan manglende informasjon skyldes at domstolsbehandling vil innebære bedre inntjening. Ofte vil det også være slik at klientene kommer til advokatene på et sent stadium, de har allerede vært til mekling ved familievernkontorene og har et forholdsvis høyt konfliktnivå. Videre kan domstolsbehandlingen av barnefordelingsaker framstå som et attraktivt tilbud til klientene ved at det benyttes mye ressurser for å hjelpe foreldrene i disse sakene. Det antas også at noen advokater ikke kjenner godt nok til tilbudet ved familievernkontorene og hvilken hjelp klientene deres kan få der.

For dommerne, antas det at den manglende bruken av og henvisning til familievernkontorene kan komme av at de ikke har god nok kunnskap om tilbudet der.

En felles forutsetning for at dommere og advokater skal kunne informere foreldrene om tilbudet på en god måte, er at de har god nok kjennskap og tillit til familievernet og meklingstilbudet, og ser nytteverdien av dette inn i mot eget arbeid.

### Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

Kompetansehevingstiltak for dommere, advokater og sakkyndige, bør videreformidle kunnskap om familievernkontorenes tilbud og hvordan dette tilbudet kan benyttes på ulike stadier i prosessen. Dette er implementert i regionale seminarene i regi av DA og BLD for dommere, advokater og sakkyndige (2009- 2011.)

Det bør i større grad etableres regionale/lokale samhandlingsarenaer mellom domstoler og familievernkontorer, ev. også advokater. Dette vil føre til at de ulike aktørene blir bedre kjent med hverandres ansvarsområder, får kontaktpersoner og kan etablere faste rutiner for samarbeid. Også på dette området bør det utarbeides "god praksis" eksempler på

samarbeid som fungerer og slik at dette gjøres tilgjengelig for de berørte profesjonelle aktørene. Det vises til beskrivelsen nedenfor under 5.3.

For å bidra til økt bevissthet og holdningsendring hos advokatene, vil det også være viktig at relevante instanser som Advokatforeningen i sitt arbeid fokuserer på at regelverk og advokatforskriften gir føringer mht. plikt til å informere om meklingsstilbudet og til å legge til rette for tidlig avtaleløsning der saken er egnet for det. Relevant advokatetikk bør i større grad implementeres i kompetansehevingstiltak på området.

Det bør gjennomføres informasjons- og holdningsskapende tiltak som sikrer at meklerne i større grad møter foreldrene der de er i prosessen. Omfanget av informasjonen som gis i første time bør avpasses i forhold til foreldrenes behov. Der saken er egnet for det, bør foreldre med høyt konfliktnivå aktivt oppfordres til å benytte det frivillige tilbudet. Det kan også være hensiktsmessig å starte arbeidet med å gi foreldrene støtte til å utforme en foreløpig skriftlig avtale allerede i første møte, slik at foreldrene kan vurdere den foreløpige ordningen fram til neste møte. Det vil også være svært viktig at det gjennomføres kompetanseheving som sikrer god metodisk tilnærming hos meklerne i saker med høyt konfliktnivå, jf. nedenfor under 6.2.2.

### **3.3 Fagseminar for profesjonelle aktører**

Det hører inn under arbeidsgruppens mandat å medvirke til utforming og gjennomføring av et fagseminar, se mandatet 2 a).

Arbeidsgruppen er enig om at fagseminaret innholdsmessig bør ha som hovedmålsetting å bidra til bedre utnyttelse av meklingsapparatet og familievernkantorenes tilbud som alternativ og supplement til domstolenes behandling av saker etter barneloven. Dette er et hovedtema for arbeidsgruppas arbeid, målsettingen er tverrfaglig relevant og det er flere viktige tiltak på gang. Hovedformålet med seminaret vil være at det skal ha en motiverende og holdningsskapende effekt overfor de profesjonelle aktører/instanser og bidra til å forankre og påbegynne implementeringen av arbeidsgruppas anbefalinger. Videre vil erfaringsutvekslingen og innspillene fra deltakerne på seminaret gi viktige bidrag til det videre arbeidet på området.

*Arbeidsgruppen foreslår følgende hovedtemaer på seminaret:*

- Meklingsstilbudet og familievernets øvrige tilbud som alternativ og supplement til domstolsbehandling.
- Markedsføre hva familievernet kan tilby (mekling (hovedfokus), hjelp til foreldresamarbeid, terapi, samtalegrupper), deres kompetanse og hvordan de jobber. Fordelene ved å benytte tilbudet. (Forelesere: BUFdir, ressurspersoner ved fam.v. kontor.)
- Samarbeid mellom domstoler og familievernkontorer  
Eksempler på ”good practice” samarbeid, felles kompetanseheving ulike profesjoner (Forelesere: praktiker med erfaring fra samarbeid mellom domstoler og familievernkontorer, DA/Kompetanseutvalget.)
- Funn fra pågående evaluering av meklingsordningen; hva fungerer bra, utfordringer (Sintef.)
- Faginnlegg – meklings i høykonfliktsaker.

- Barnevernets ansvar/rolle, samarbeid og meldeplikt.
- Presentasjon av arbeidsgruppens anbefalinger.

#### *Målgruppene for seminaret:*

Sett på bakgrunn av at det vil være et viktig mål med seminaret å nå ut med budskapet til instanser som har myndighet til å initiere tiltak (kompetanseheving, informasjon, samarbeid), vil det være viktig å invitere spesielt utvalgte aktører, som Dommerforeningen, Advokatforeningen, Psykologforeningen og de relevante enhetene under disse, JD, DA, BLD, BUfdir/etat, JUS, FOSAP mv. Det bør også inviteres særlige ressurspersoner fra praksisfeltet (dommere, advokater, sakkyndige, meklere, ansatte i familie- og barnevernet mv.) som kan bidra til gode diskusjoner og være "påvirkere" ute i praksis. Arbeidsgruppa antar at det vil være naturlig med 40-50 deltakere på seminaret.

Seminaret bør arrangeres av BLD/Bufdir i samarbeid med DA og foreningene. Dette vil gi seminaret god forankring og være viktig når det gjelder å markedsføre seminaret overfor de ulike målgruppene.

For at målgruppene skal prioritere seminaret, vil det videre være av betydning at dette representerer noe nytt tematisk og at invitasjonen fanger oppmerksomheten. Selve seminaret bør ha form av et dialogmøte, og det er viktig med gode og klart formulerte problemstillinger og dyktige innledere til de ulike temaene.

Arbeidsgruppen anser at seminaret bør holdes senhøsten 2011 slik at det blir tilstrekkelig tid til å forberede dette på en god måte.

## **4 Klargjøring og informasjon om barnevernets ansvar og rolle i barnelovsaker der det er bekymring for barnet**

### Bakgrunn/utfordringer:

Barnevernloven regulerer det offentliges plikt til å gi barn som trenger det nødvendig hjelp og bistand. Vurderingstemaet etter barnevernloven er om foreldrene evner å gi barnet den nødvendige omsorg, eller om det må iverksettes tiltak fra barnevernets side. Store og vedvarende foreldrekonflikter kan innebære en form for omsorgssvikt som kan gi grunnlag for å iverksette undersøkelser og eventuelle tiltak etter barnevernloven. Barnevernets ansvar gjelder uavhengig av om foreldrene er uenige om foreldreansvar, bosted og samvær. Hvilke tiltak barnevernet kan iverksette overfor den enkelte av foreldrene vil imidlertid avhenge av den bostedsordningen som er avtalt eller fastsatt etter barneloven. Barnevernloven regulerer imidlertid ikke spørsmålet om hvem av foreldrene barnet skal bo hos, om det skal være samvær eller omfanget av samværet. Det vises til den nærmere beskrivelse av barnevernets ansvar og kompetanse der foreldrene ikke bor sammen under punkt 2.3. ovenfor.

I noen tilfeller vil bekymringen for barnet være direkte knyttet til foreldrekonflikten som sådan. Avklares ansvarsforholdene mellom foreldrene, vil også omsorgssituasjonen kunne forventes bedret. I andre tilfeller vil bekymringen gjelde uansett ansvarsfordeling mellom

foreldrene. Barnevernet kan ha vært i kontakt med familien forut for foreldrekonflikten/samlivsbruddet og uavhengig av den.

En sentral utfordring er å hindre at foreldrekonflikten står i veien for eller tilslører et reelt behov for tiltak etter barnevernloven. Et annet spørsmål er om og på hvilken måte barnevernets involvering kan bidra til å løse foreldrekonflikten tidligere.

#### Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

##### *Veileder om barnevernets rolle i saker med foreldrekonflikt*

Barnevernet har tradisjonelt tatt en tilbaketrukket rolle i tilfeller der mor og far er uenige om hvor barnet skal bo. I Ot. prp. nr. 44 (1991-92) uttales blant annet at barneverntjenesten heller bør anbefale foreldrene å få avklart spørsmålene etter barnelovens regler. Å forholde seg til barn som har foreldre som ikke bor sammen er i dag samtidig en helt ordinær del av barneverntjenestens hverdag. Det har derfor skjedd en utvikling med stadig tydeligere fokus på å sikre at barneverntjenesten ivaretar bekymringsmeldinger i familier der foreldrekonflikter er dominerende. Dette kommer bl.a. til uttrykk i BLDs veileder om barnevernets rolle ved mistanke om overgrep under samvær (Q-1121B, juli 2006), se s.7.

Erfaringer fra praksisfeltet kan likevel tyde på at barneverntjenesten fortsatt er for tilbakeholden og utydelig i saker med foreldrekonflikt etter barneloven. Det er blant annet blitt vist til at uttalelsene i Ot. prp. nr. 44 har blitt tillagt for stor vekt i praksis. BLD er i ferd med å utarbeide en ny veileder om barneverntjenestens rolle og oppgaver i saker der bekymringen for barnet i større eller mindre grad er knyttet til konflikter mellom foreldrene. Dette omfatter for det første å formidle at en konflikt mellom foreldrene som kan skade barnets helse og utvikling, omfattes av barnevernloven. For det andre skal veilederen beskrive hvordan barneverntjenesten gjennom barnevernlovens bestemmelser om mottak av bekymringsmeldinger, undersøkelse og iverksettelse av tiltak kan bidra til å sikre barnets omsorgssituasjon. Forholdet til andre instanser, herunder tilfeller der barnelovsaken behandles av domstolene, vil også bli omtalt.

Arbeidsgruppen gir bred støtte til arbeidet med å tydeliggjøre og informere om barnevernets oppgaver i form av den planlagte veilederen. For å sikre god implementering av innholdet i veilederen i praksis, vil det også være viktig å satse på gode informasjonstiltak.

##### *Mer bevisst bruk av hjelpetiltak – bidra til at foreldrekonflikten kan løses tidligere.*

Som bidrag til å lette konfliktfasen for familien, vil barneverntjenesten kunne sette i verk ulike typer frivillige hjelpetiltak. Hjelpetiltak kan settes inn både i hjemmet der barnet bor fast og i samværshjemmet. Tiltak i samværshjemmet krever samtykke fra begge foreldre. Slike hjelpetiltak kan iverksettes også samtidig med at en sak verserer for domstolen.

Arbeidsgruppen mener det er viktig at barneverntjenesten er bevisst sin mulighet/plikt til å vurdere å iverksette hjelpetiltak i familier før, under og etter samlivsbrudd. Hjelpetiltak vil kunne støtte foreldrenes ressurser og gjøre dem bedre rustet til å ivareta barna. Dette gjelder "alle" typer tiltak som bl.a. avlastning, støttekontakter mv., ikke bare tiltak som er direkte rettet mot konfliktløsning. Hjelpetiltak i slike situasjoner benyttes allerede i dag, men nok i varierende grad.

Det er også mulig for barnevernet å iverksette hjelpetiltak som dreier seg om konfliktløsning mellom foreldrene. Et godt samarbeid med familievernnet er i denne sammenheng sentralt. Se mer om dette i pkt. 5.4. nedenfor.

Foreldre vil for øvrig kunne søke om bistand fra barneverntjenesten til tilsyn under samvær. Dette vil i så fall behandles som en søknad om hjelpetiltak i samværshjemmet. Et slikt vedtak kan for eksempel dreie seg om formidling av tilsynsperson, utgiftsdekning el. for et gitt timeantall. Det ble gitt uttrykk for at det kan være grunn til å se nærmere på om tilsyn under samvær, dvs. som et frivillig hjelpetiltak etter barnevernloven, bør benyttes mer, og om det i større grad bør være mulig å iverksette samvær under tilsyn før domstolsbehandling.

Arbeidsgruppen anbefaler mer bevisst bruk av hjelpetiltak overfor konfliktfamilier, og at veilederen BLD utarbeider omhandler dette.

#### *Barneverntiltak overfor foreldre med gjengangersaker etter barneloven*

I følge Katrin Kochs evalueringsrapport(2008), er det bekymring knyttet til samværs- og omsorgssituasjonen der også barneverntjenesten eller andre deler av hjelpeapparatet er involvert i 1/3 av de såkalte gjengangersakene. Mange av familiene der barnevernet er involvert bruker altså domstolene for å få avgjort spørsmålet om barnefordeling. Vedvarende foreldrekonflikter kan skape særlige belastninger for barna med tilsvarende risiko for omsorgssvikt. Bruk av hjelpetiltak er derfor ikke alltid tilstrekkelig for å ivareta barnas omsorgssituasjon.

Barnevernet har kompetanse til å fremme sak om omsorgsovertakelse dersom vilkårene for dette er oppfylt etter barnevernloven. Sak om omsorgsovertakelse kan fremmes overfor den av foreldrene barnet bor fast hos. Et slikt vedtak kan innebære at barnet ikke blir boende fast sammen med noen av foreldrene. I Ot. prp. nr. 104 (1992-93) presiseres at barnevernet kan fosterhjemsplassere et barn hos biologisk forelder under forutsetning av at den av foreldrene barnet plasseres hos fremmer en etterfølgende sak om barnefordeling for domstolene. En nærmere omtale av denne adgangen er gitt i departementets rundskriv *Fosterhjemsplassering hos biologiske foreldre (Q-0835)*. I tilfeller der det er bekymring for barnets omsorgssituasjon under samvær, kan det etter nærmere vilkår iverksettes akuttiltak etter barnevernloven. I samværshjemmet kan alltid barneverntjenesten sette inn hjelpetiltak etter samtykke fra begge foreldre. Det vil være særlig utfordrende for barneverntjenesten å foreta faglig vurderinger og anbefalinger i disse situasjonene, fordi tjenesten lett kan oppfattes som partisk i foreldrekonflikten. Spørsmålet om terskelen for barnevernet til å gripe inn i familier er et hovedspørsmål for det nedsatte utvalget som skal se nærmere på det biologiske prinsipp i barnevernet.

Arbeidsgruppen anbefaler å få mer kunnskap om gjengangersakene der barnevernet er involvert. Dette gjelder både om saken etter barneloven gjelder uenighet om bosted eller samværsordninger, samt hvilke typer barneverntiltak som er iverksatt overfor familiene. Det bør også ses nærmere på hvilke typer barneverntiltak som kan ses som hensiktsmessige i slike tilfeller.

#### *Barnevernets oppgaver og ansvar når barnefordelingssak verserer i domstolen*

Barnevernet vil kunne ha plikt til å gripe inn hvis barnets omsorgssituasjon er uforsvarlig også i tilfeller der en barnefordelingssak verserer for domstolene. Det uavklarte i barnets omsorgssituasjon og spørsmålet om hvor lang tid det tar før saken er rettskraftig avgjort, kompliserer barnevernets vurderinger. I arbeidsgruppen ble det samtidig presisert at barnefordelingssaker med barnevernproblematikk kan være kompliserte å håndtere for domstolene. Dette gjelder særlig tilfeller der barnevernproblematikken er den dominerende og der kanskje ingen av foreldrene er skikket til å ha omsorg for barnet. Det ble reist spørsmål

ved om domstolene bør kunne henwise en sak til barnevernet eller om barnevernet bør kunne foreta sakkyndig utredning for domstolen. I arbeidsgruppen ble det videre gitt uttrykk for at det i noen tilfeller er problematisk å få relevant informasjon om saken fra barneverntjenesten. Arbeidsgruppen anbefaler at den planlagte veilederen omhandler barnevernets plikt og adgang til å gi opplysninger til domstolene, for eksempel med utgangspunkt i Kap. 10.2 i departementets rundskriv Q-24, mars 2005 "Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten". Det bør komme fram at det er viktig at barneverntjenesten gir uttrykk for sin faglige vurdering av saken. Behandlingen av en sak etter barneloven kan avdekke alvorlig bekymring for barnets omsorgssituasjon. Dette vil kunne utløse meldeplikt til barnevernet. Arbeidsgruppen anbefaler å se nærmere på spørsmålet om å lovfeste en meldeplikt for dommere i barneloven. Se nærmere omtale i punkt 7 nedenfor.

Arbeidsgruppen anbefaler videre å se nærmere på barnevernets rolle og kompetanse i tilfeller der barnevernet vurderer tiltak og det samtidig verserer en barnefordelingssak. Gruppen anbefaler at BLDs planlagte veileder gir en omtale av dette.

## **5 Hvordan forbedre samarbeidet mellom de offentlige aktørene i saker etter barneloven**

### **5.1 Utprøving av flere verktøy innenfor gjeldende meklingsordning og god samordning mellom tilbudene innad i familievern**

#### Bakgrunn/utfordringer:

Det er en rekke virkemidler og framgangsmåter som kan benyttes innenfor gjeldende meklingsordning. Disse er bl.a.:

- utprøving av avtale i en prøveperiode, veiledning underveis
- oppfølgings- og evalueringssamtaler etter en periode
- bruk av to meklere, reflekterende team, meklere med spisskompetanse
- samtaler med barna

Framgangsmåtene beskrevet ovenfor vil gi økt muligheter til å hjelpe foreldre med høyt konfliktnivå til å komme fram til avtaler om barna. Det synes imidlertid som om disse mulighetene i for liten grad benyttes i praksis.

Familievernkontorene gir videre ulike typer tilbud til familier som er i konflikt etter samlivsbrudd. I tillegg til mekling, er terapi og hjelp til foreldresamarbeid kjernetilbud ved familievernkontorene. Mange familievernkontorer har også tilbud om gruppesamtaler til voksne i bruddfaser og barn som har opplevd samlivsbrudd. Å bearbeide parkonflikten og få hjelp til videre foreldresamarbeid kan bidra til å senke konfliktnivået mellom foreldrene, gjøre det lettere for dem å inngå avtaler, og medvirke til at avtalene som inngås blir mer robuste/holdbare.

#### Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

Arbeidsgruppen ser det som viktig at familievernkontorene/eksterne meklere i større grad benytter de virkemidlene som fins innenfor gjeldende meklingsordning slik at flere foreldre med høyt konfliktnivå gis forsterket hjelp til å komme fram til en avtaleløsning.

Arbeidsgruppen ser det videre som viktig at det etableres formaliserte rutiner som sikrer at foreldre som går til mekling ved familievernkontorene informeres om og oppfordres til å benytte familievernets øvrige tilbud der de synes å ha behov for mer helhetlig hjelp.

## **5.2 Hvordan bør tema knyttet til økonomi trekkes inn? Samspill med Nav.**

### Bakgrunn/utfordringer:

Økonomiske forhold knyttet til bidrag og skifte kan i en del tilfeller spille inn i foreldrenes vurderinger av hvor barna skal bo og hvilke samværsordninger som avtales. De økonomiske rammebetingelsene har betydning for hvilke løsninger som kan velges.

Saker der det er konflikter rundt samvær utgjør en høy andel av sakene for domstolene (Koch, 2008). Nye regler i barneloven, som trådte i kraft 1. juli 2010, utvider definisjonen av såkalt "vanlig samvær". Det er en videre direkte kopling mellom omfanget av samvær og barnebidragets størrelse. Vanlig samvær etter de nye reglene gir bidragspliktige samværsfradrag i klasse 3 i stedet for klasse 2 og reduserer barnebidraget til bidragsmottaker. Forannevnte kan innebære økt fokus på samværets omfang hos foreldrene.

Det synes å være utfordringer knyttet til at både foreldre og profesjonelle tilslører at økonomiske hensyn kan ha betydning. Det er viktig å forebygge at underliggende og uuttalte aspekter knyttet til økonomi (skifte, barnebidrag mv.) øker konfliktnivået og forhindrer at det inngås gode avtaler på et tidlig stadium og/eller gjør inngåtte avtaler mindre robuste. Samtidig vil et for sterkt fokus på økonomi lett kunne ta oppmerksomheten bort fra vurderinger av hva som er barnets beste. Reell rådgivning knyttet til bidrag og skifte ligger videre utenfor familievernets kompetanse.

### Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

Gruppen vurderer det slik at tema knyttet til økonomi bør kunne tas opp på generelt grunnlag i en mekling. Å gyldiggjøre økonomi som tema, kan være et viktig element i meklingsprosessen. Familievernkontorene gir et lavterskeltilbud, og det er viktig at alle relevante tema knyttet til økonomi kan tas opp her slik at dette ikke blir til hinder for avtaleløsninger på et tidlig stadium. Det hører imidlertid ikke inn under meklernes oppgaver å gå nærmere inn i de konkrete spørsmålene knyttet til økonomi. Meklerne bør veilede inn i mot bruk av nettbaserte løsninger/bidragsveilederen, samt henvise til nav for bistand. Det vil videre være en fordel om meklerne forsikrer seg om at foreldrene er klar over avtalens bidragsmessige konsekvenser.

Arbeidsgruppen anser det som viktig at meklerne, slik det er i dag, får opplæring knyttet til bidragsreglene og skifte, og at nav kontorene deltar på grunnopplæringen for meklere.

I tilfeller der saken går videre til domstolsbehandling, har partene forutsetningsvis hatt tid til å klarlegge økonomiske konsekvenser, og det vil ikke i samme grad være naturlig å trekke spørsmål om bidrag og skifte inn på dette stadiet. Der det viser seg at dette er et underliggende tema, vil det imidlertid være behov for å gi temaet legitimitet. Advokatene vil ha en viktig rolle i forhold til å informere klientene om tilstøtende regelverk, "neste videre"

dersom dette synes å være en relevant problemstilling for klienten, samt realitetsorientere klienten om at en skilsmisse normalt vil føre til dårligere økonomi.

### **5.3 Samarbeid mellom familievernkontorer, domstoler og ev. advokater**

#### Bakgrunn/utfordringer:

Det er en hovedmålsetting å utnytte det frivillige meklingstilbudet i regi av familievernkontorene/eksterne meklere bedre i høykonfliktsaker. Det er også et potensiale for økt bruk av B § 61 nr. 2 (tilbakesending av saker der forutgående mekling ikke er tilstrekkelig utprøvd), og bruk av familievernkontorenes tilbud om hjelp til foreldresamarbeid og terapi som supplement til domstolsbehandling.

Økt samarbeid mellom domstoler og familievernkontorer og kjennskap til hverandres kompetanse vil kunne bidra til at dommere sender flere saker tilbake til mekling etter barneloven § 61 nr. 2. Videre vil det bidra til at dommere i større grad informerer foreldrene om familievernets tilbud slik at disse tilbys mer helhetlig hjelp. Dette vil igjen kunne medvirke til at forlikene/avgjørelsene som inngås blir mer holdbare. Foreldrene vil også kjenne til familievernkontorenes tilbud dersom de har behov for hjelp ved senere uenighet. Dette kan bidra til at de benytter dette tilbudet i stedet for å reise gjentatt søksmål for domstolene.

Godt samarbeid mellom ulike instanser vil bl.a. forutsette klare og realistiske mål for samarbeidet, tydelig rolle- og ansvarsavklaring, god organisering og forankring på ledelsesnivå, se bl.a. NOU 2009: 22 Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Tillit til hverandres kompetanse på tvers av ulike yrkeskulturer og gode samarbeidserfaringer vil også være viktig.

Det pågår for tiden regionale seminarer for dommere, advokater og sakkyndige om saker etter barneloven (2009-2011) i regi av DA og BLD, der også familievernkontorene er invitert med for å synliggjøre sitt tilbud (mekling, foreldresamarbeid, terapi) til familier som er i konflikt etter samlivsbrudd. Målet er at seminarene skal initiere økt lokalt/regionalt samarbeid mellom domstoler, familievernkontorer og ev. advokater. Erfaringene så langt synes å være positive.

Bufdir/Bufetat arbeider med å etablere og forsterke samarbeidsmøter mellom familievernkontorer og lokale tingretter, sakkyndige, og advokater hvor gjensidig informasjon, erfaringsdeling og kunnskapsformidling har fokus. Resultater og erfaringer med arbeidet vil danne grunnlag for videre arbeid på området i 2010/2011. Regionene i BUFetat har videre hatt samarbeid mellom familievernkontorene og tingrettene som felles tema på meklingsamlingene sine i 2010. Fokus har vært på at flere saker skal finne en løsning før de går til retten.

#### Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

Arbeidsgruppen ser det som viktig at tiltak som bidrar til at dommere og advokater får økt kjennskap til familievernkontorenes tilbud og som initierer samarbeid mellom familievernkontorer, domstoler og advokater videreføres, videreutvikles og forsterkes.

Det finnes etter hvert mange eksempler på samarbeid i praksisfeltet, og det er viktig å innhente og systematisere kunnskapen om de gode samarbeidserfaringene. Gruppa anbefaler at det utvikles ”god praksis” eksempler på området, for eksempel knyttet til utforming av felles kompetanseheving, samarbeidsrutiner og bruk av § 61 nr.2.

God praksis eksemplene anbefales gjort tilgjengelig gjennom relevante nettsider hos DA (for eksempel erfaringsbanken), BUFdir, Advokatforeningen, Psykologforeningen mv.) slik at flest mulig kan nyttiggjøre seg gode erfaringer på området.

Arbeidsgruppen ser et særlig behov for å utvikle retningslinjer/rutiner og god praksis for hvilke saker som egner seg for tilbakesending til mekling ved familievernkontorer (B § 61 nr. 2) og hvordan disse kan identifiseres på et tidlig stadium. Å benytte adgangen til å henvise saken til fortsatt mekling i regi av familievernet/eksterne meklere vil naturlig bli vurdert opp mot risikoen for tidstap. Hvorvidt det er hensiktsmessig å benytte adgangen, bør derfor vurderes så tidlig som mulig. Det kan også vurderes om det bør presiseres nærmere i loven i hvilke tilfeller og hvordan § 61 nr. 2 bør benyttes.

Arbeidsgruppen viser også til punkt 3.2 ovenfor om tiltak for å bidra til at de profesjonelle aktørene i sitt løpende arbeid informerer og motiverer foreldre til mekling, som til dels omhandler de samme temaene/tiltakene.

Forannevnte bør også sees i sammenheng med forslag til utviklingsprosjekt beskrevet under punkt 5.5. nedenfor.

#### **5.4 Samarbeid mellom familievernet og barnevernet**

Mange familier vil ha behov for tiltak fra både familievern og barnevern. Barnevernet og familievernet har ulike oppgaver. Familievernet er, foruten den obligatoriske delen av mekling, et frivillig lavterskeltilbud for foreldre. Barnevernet har plikt til å gi barn som trenger det nødvendig hjelp og omsorg, og kan etter nærmere vilkår iverksette tiltak uten foreldrenes samtykke.

Innledningsvis under kap. 2 er det redegjort kort for innhold i NOVA-rapport ”*Hva fremmer og hemmer familievernets arbeid med andre hjelpeinstanser?*” (Bakketeig og Solberg, 2009). I rapporten understrekes bl.a. familievernets kompetanse på relasjonsarbeid som relevant for alle instanser som forholder seg til relasjonsproblemer innen familien. I rapporten konkluderes med at viktige generelle faktorer for å sikre et godt samarbeid er klar definering av mål for samarbeidet, tydelig rolleavklaring, god organisering samt at samarbeidet er forankret på ledelsesnivå og styring på tvers av tjenester. Det gis videre uttrykk for at det er behov for å utvikle gode praksiser og refleksjon rundt i hvilke saker samarbeid er bra, hvem samarbeidet gagnar og i hvilke faser det bør samarbeides.

Arbeidsgruppen viser til at kompleksiteten i mange av sakene med foreldrekonflikt kan gjøre det hensiktsmessig med et samarbeid mellom familievernet og barnevernet. Dette vil både gjelde generell kompetanseutveksling og samarbeid knyttet til tiltak overfor den enkelte familie og barn. Barnevernet vil ofte møte familier der foreldrene er i konflikt, og vil ha generell nytte av familievernets kompetanse på relasjonsarbeid. I noen tilfeller vil det være hensiktsmessig å iverksette hjelpetiltak som dreier seg om konfliktløsning. Et samarbeid med familievernet vil kunne legge til rette for slike hjelpetiltak. For familievernet kan samarbeid med barnevernet bidra til å få fram alvoret i saken, noe som vil kunne være en faktor som

motiverer foreldre til å være mer løsningsorienterte. Barnevernet kan videre tilføre kompetanse knyttet til vurderinger av hvor alvorlig problematikk familiene står i og om det er hensiktsmessig med avtaleprosesser. Familier som er i kontakt med familievern vil kunne være i en situasjon der det er grunnlag for å sette inn tiltak etter barnevernloven. At barnevernet er involvert kan dermed også innebære en trygghet for familievernet. Familievernet har meldeplikt til barnevernet når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, se barnevernloven § 6-4 og familievernkontorloven § 10.

For så vidt gjelder forholdet til taushetsplikt, viser arbeidsgruppen til departementets veileder (juni 2005) ”Formidling av opplysninger og samarbeid der barn utsettes for vold i familien”.

I arbeidsgruppen har det kommet fram at det synes å ha skjedd en holdningsendring i familievernet ved at man i større grad ser nytteverdien av å samarbeide med barnevernet.

Arbeidsgruppen anbefaler å etablere/styrke samarbeid mellom barnevern og familievern, og det bør lages gode rutiner for samhandling. Dette bør også sees i sammenheng med forslag til utviklingsprosjekt beskrevet i punkt 5.5. nedenfor.

### **5.5 Forsterket bruk av familievernkontorene og øvrig hjelpeapparat i samværskonfliktsaker- forslag til utviklingsprosjekt**

Det hører inn under arbeidsgruppens mandat (punkt 2c tredje stjernepunkt) å foreslå tiltak som kan bedre samarbeidet mellom de ulike aktørene/instansene som er involvert i saker etter barneloven, herunder særskilt vurdere forsterket bruk av familievernkontorene og øvrig hjelpeapparat i samværskonfliktsakene.

Konflikter rundt omfang og gjennomføring av samvær spenner over et vidt spekter av typetilfeller og kan være svært ulike og sammensatte. Uenigheten kan for eksempel skyldes at foreldrene er reelt uenige om omfanget av samvær ut i fra barnets beste vurderinger, store kommunikasjons- og samarbeidsproblemer mellom foreldrene eller at bostedsforelder er bekymret for barnets omsorgssituasjon hos samværsforelder.

Saker der det er konflikter rundt omfang av samværutgjør en høy andel av barnelovsakene for domstolene og er også, sammen med saker der det er bekymring for barnets omsorgs- og samværsituasjon, overrepresentert blant de gjentatte søksmålene (Koch, 2008.) Kristin Skjørtens pågående forskningsprosjekt, omtalt under punkt 2.2.2 ovenfor, viser at problemfylte foreldre-barn relasjoner og saker med særlig problematikk er overrepresentert i de rene samværs sakene.

#### *Forslag til utviklingsprosjekt – målsetting:*

Arbeidsgruppen anser det som formålstjenlig at det settes i gang et utviklingsprosjekt som har som mål å utvikle ”beste praksis” om framgangsmåter og samarbeid som kan bidra til å sikre gode og holdbare avtaler/avgjørelser til barnets beste i samværskonfliktsakene, herunder slik at gjentatte søksmål forebygges. Der sakene er egnet for det, bør de løses gjennom mekling ved familievernkontorene/eksterne meklere. Det vil videre være et mål å fremme samvær i fastlåste saker. Det er samtidig viktig å identifisere saker der det er bekymring for barnets omsorgssituasjon (for eksempel pga. problematikk knyttet til vold/overgrep, rus, psykiatri mv.) og sikre at hensynet til å beskytte barnet ivaretas i disse sakene.

### *Omfang/avgrensning av prosjektet:*

For å sikre at utviklingsprosjektet primært favner de mest krevende sakene, bør "gjengangersakene" omfattes; fra saken kommer inn til familievernkontoret i forbindelse med obligatorisk mekling etter barneloven og ved ev. senere domstolsbehandling. De gjentatte søksmålene vil også omfatte saker der samværet ikke gjennomføres slik fastsatt i tidligere rettsforlik eller dom og saken på denne bakgrunn kommer tilbake til meklingsapparatet og ev. domstolen som en endrings sak om samvær og/eller fast bosted. Det er svært få saker om tvangsfullbyrdelse av fastsatt samvær for domstolene (tvangsbotsaker), og det må derfor antas at mange av disse sakene i stedet kommer tilbake som endrings saker for domstolene.

Også førstegangssaker der foreldrene vurderer å reise sak for domstolen bør omfattes (mekling etter barneloven § 51) da disse sakene som regel vil være særlig krevende med høyt konfliktnivå mellom foreldrene.

I mandatet punkt 2 c) tredje stjernepunkt bes arbeidsgruppen om å se spørsmålet om forsterket bruk av familievernkontorene og øvrig hjelpeapparat i samværskonfliktsaker i sammenheng med tvangsbotsaker for domstolene og oppfølgingstiltak beskrevet i Ot.prp. nr. 104 (2008-2009) Om lov om endringer i barnelova mv. (flytting, delt bosted, samvær, vold mv.) s. 68 flg. Flere i gruppen er usikre på om det er grunnlag for å sette i gang et eget prøveprosjekt der det tas i bruk nye virkemidler som mekling i forbindelse med domstolenes behandling av begjæringer om tvangsfullbyrdelse av samvær. Dette begrunnes bl.a. med at det i praksis er svært få tvangsbotsaker for domstolene, også ved de største tingrettene. Videre stilte noen spørsmål ved om tvistetemaet i disse sakene – om vilkårene for tvangsfullbyrdelse er oppfylt – ofte ikke er særlig egnet for mekling. Et utviklingsprosjekt som omfatter "gjengangersakene" vil i praksis uansett omfatte mange av sakene der tidligere fastsatt samvær ikke oppfylles.

### *Nærmere om innholdet:*

Det bør i utviklingsprosjektet prøves ut/benyttes metodiske tilnærminger som er egnet til å identifisere sakenes karakter og være et særskilt fokus på at virkemidlene/framgangsmåtene er tilpasset sakenes karakter. Saker der det er særlig problematikk knyttet til vold/overgrep, rus, psykiatri mv. bør normalt behandles på en annen måte enn de øvrige sakene.

I saker med alvorlig problematikk (vold/overgrep, rus, psykiatri, omsorgssvikt) vil det, i forbindelse med at saken kommer inn til mekling ved familievernkontoret, være behov for å benytte tilnærminger som sikrer at barnet beskyttes. Videre vil det være et særlig behov for å etablere rutiner for samarbeid med barnevernet og andre hjelpeinstanser (psykisk helsevern mv.) Barnevernet har et ansvar der det er bekymring for barns omsorgssituasjon og i noen tilfeller vil det være nødvendig med tiltak etter barnevernloven. Utveksling av kompetanse mellom barnevern og familievern, både generelt og i vurderingen av den enkelte sak, kan også bidra til god håndtering av slike saker.

Det er viktig å unngå forgjeves og uheldig mekling i saker som ikke er egnet for det. Der saker med alvorlig problematikk går videre til domstolsbehandling, vil sakenes karakter ofte tilsi tradisjonell domstolsbehandling med hovedforhandling, dom og skriftlig sakkyndig utredning etter barneloven § 61 nr. 3. I forbindelse med domstolsbehandlingen vil det bl.a. være viktig å målrette den sakkyndiges mandat ut i fra sakens behov og benytte spesialkompetanse der det er behov for det. Det vil også være viktig at barna høres på en god

måte i disse vanskelige sakene. Videre bør det sikres rutiner for samarbeid med andre hjelpeinstanser og meldeplikt til barnevernet.

I *høykonfliktsaker uten annen alvorlig problematikk* vil det være viktig at meklerne benytter en tilnærming/metodikk som er egnet til å hjelpe foreldre med fastlåste konflikter videre og at det under meklingen ved familievernkantorene/eksterne meklere tas i bruk et bredt spekter av virkemidler for å hjelpe foreldrene til å komme fram til gode og robuste avtaler. Følgende framgangsmåter kan i større grad benyttes:

- la foreldrene prøve ut en avtale i en prøveperiode, oppfølgings- og evalueringssamtaler ved familievernkantoret.
- bruk av meklere med spesialkompetanse, to meklere mv.
- samtaler med barn

Det vil også være viktig at det fins rutiner som sikrer kopling til øvrige tilbud ved familievernkantorene mv. (foreldresamarbeid (herunder Fortsatt foreldre), rådgivning og behandling i relasjonsspørsmål, samtalegrupper for hhv. foreldre og barn) slik at foreldre og barn sikres helhetlig hjelp ved behov. Videre vil det være viktig at det etableres rutiner for samarbeid med andre hjelpeinstanser, nav mv. der sakens karakter tilsier det.

Hvis saken likevel går videre til domstolsbehandling, er saksbehandlingsreglene for domstolene med sine differensierte virkemidler godt egnet for å ivareta saker med høyt konfliktnivå. Det vil være viktig at det etableres rutiner for samarbeid mellom domstolene og familievernkantorene i disse tilfellene slik at foreldrene kan motta parallell og/eller etterfølgende hjelp mht. foreldresamarbeid, terapi, justering av avtaler mv.

Den nærmere utformingen av et utviklingsprosjekt bør ta opp i seg og tilpasses resultater fra relevant forskning og samarbeidstiltak på området. Videre bør eksisterende kompetansemiljøer, som fagteamene og de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, benyttes i den grad dette er naturlig.

*Organisering:* Gruppen ser det som formålstjenlig at det startes opp prosjekter i flere regioner (optimalt sett alle fem Bufetatregioner), og at det ved utvelgelsen av deltakere blir lagt vekt på å bygge videre på positive samarbeidsrelasjoner som allerede er utviklet. Både familievernkantorer og domstoler bør ha en viss størrelse og sakstilfang slik at det blir tilstrekkelig antall ”gjengangersaker”. Det er også viktig at det utvikles et samarbeid med advokatene i området.

Det kan være hensiktsmessig at prosjektene går over en to-års periode. Videre vil det være naturlig at BLD tar et initiativ overfor DA når det gjelder den nærmere forankringen og organiseringen av dette.

Erfaringene fra prosjektet bør gi grunnlag for å utarbeide en veileder eller ”best practice” om god saksbehandling i saker med høyt konfliktnivå.

## **6 Viktige temaer for kompetanseheving**

### **6.1 Eksisterende kompetanseheving og satsningsområder**

### **6.1.1 Meklere ved familievernkontorer og eksterne meklere**

Buudir har både faglig og administrativt ansvar for meklingsordningen. Dette gir mulighet for helhetlig kompetanseutvikling på området. Buudir arrangerer hvert år grunnkurs av 3 dagers varighet for alle nye meklere. Grunnkurset har bl.a. fokus på innholdet i meklingsforskriften, særlig utfordringer i mekling og meklers rolle og ansvar. Videre omhandles foreldrenes rolle og ansvar og barnas rolle og situasjon. Det gis også en innføring i hvilke ytelser/økonomiske forpliktelser som følger av samlivsbrudd. Før det utstedes meklingsbevilling for nye meklere må disse også gjennom opplæring hos erfarne meklere.

For øvrig har regionene et opplæringsansvar for godkjente meklere. Alle regionene har minimum en obligatorisk samling over to dager hvert år. Det gjennomføres også for øvrig regionale og lokale utviklingsprosjekter og kompetanseheving.

Tema på regionenes samlinger for meklere i 2009 har bl.a. vært barnets stemme og deltakelse i mekling. I 2009 ble det i tillegg gitt øremerkede midler til kompetansebygging for meklere med formål å fremme likestilling mellom foreldre under og etter samlivsbrudd. I 2010 har den regionvise opplæringen for meklere hatt fokus på samarbeid med tingrettene og metodisk tilnærming i høykonfliktsaker (undervisningspakke laget av Tjersland mfl.) Det har for øvrig, gjennom regional og lokal kompetansebygging, vært fokus på høring av barn, bruk av barnegrupper, og metodisk utvikling av innholdet i meklingen.

I Prop. 1 S (2010-2011) under Delmål 3.2. Ei velfungerende og tilgjengeleg familievern- og foreldremeklingsteneste, Strategier og tiltak for 2011 s. 75 står det at det vil bli satset videre på kompetansestyrking av meklingskorpset, herunder knyttet til å identifisere hva slags saker som egner seg for mekling og strategier for å oppnå fortsatt mekling i saker med høyt konfliktnivå. Det gis også uttrykk for at det er viktig å være oppmerksom på barnas rolle og deltakelse og arbeide for at det blir tatt i bruk gode modeller for å sikre at barna blir hørt. Videre at det er særlig viktig å styrke samarbeidet mellom familievernkontorene og tingrettene. I tildelingsbrevet til Buudir for 2011 er det gitt som føring at den metodiske og faglige kompetansen i høykonfliktsaker skal økes hos meklerne.

### **6.1.2 Psykologer**

Norsk Psykologforening er ansvarlig for å organisere tilbud om etterutdanning og spesialistutdanning for psykologer. Tilbudet om etterutdanning innbefatter blant annet kurs som er relevant i forhold til metoder i sakkyndig utredning og mekling i konfliktfamilier. Spesialistutdanning i klinisk psykologi innenfor forskjellige arbeidsområder, f.eks. barne- og ungdomspsykologi, familiepsykologi, voksenpsykologi, nevropsykologi eller psykologisk arbeid med rus og avhengighetsproblemer, er minimum femårige utdanningsløp som innebærer variert klinisk praksis, omfattende veiledning, kurs og krav til skriftlig arbeid.

Videre administrer Psykologforeningen, i samarbeid med Legeforeningen, et toårig utdanningsprogram for psykologer og leger som skal arbeide med sakkyndig utredning og mekling ved domstolen i saker etter barneloven og barnevernloven. Opptak til "Sakkyndigprogrammet" forutsetter at psykologen har etterutdanning og erfaring tilsvarende spesialist i klinisk psykologi. Opplæringsprogrammet omfatter blant annet opplæring i aktuelle lover, faglig veiledning og opplæring i metoder i sakkyndig utredning i barnelovsaker og mekling etter barnelovens § 61 nr. 1. Gjennomført opplæringsprogram gir rett til å stå på BLDs "Register for sakkyndige i barne- og familiesaker", som ofte danner utgangspunkt for domstolens valg av sakkyndige.

### **6.1.3 Dommere**

DA har ansvar for kompetanseheving for dommere. DA har egne kompetanseutviklingsprogram for nyutnevnte dommere, kalt Startkurs, der kompetanse i håndtering av saker etter barneloven inngår. Rettsmekling er også en del av Startkursene for dommere. Det dreier seg om opplæring over to dager, i alt 12 timer. Videre arrangeres hvert år mange kurs i enkelttema, materielt og prosessuelt. Blant disse tilbudene har vært to-dagers kurs om saksbehandlingen i barnelovsaker, med fokus på både regelendringer og praktisering. I perioden 2009-2011 arrangerer DA, i samarbeid med BLD, regionale seminarer for dommere, advokater, sakkyndige og familievernkontorer der man reflekterer rundt hovedutfordringer og dilemmaer knyttet til prosessen i barnefordelingssaker.

DA har vedtatt en overordnet kompetansestrategi for domstolene (2011-2015), som skal angi de overordnede retningslinjer og prinsipper for kompetansearbeidet. De enkelte fagområdene vil bli nærmere omtalt i konkrete tiltaks- og handlingsplaner. Det er lagt opp til etablering av egne faggrupper som skal ha fokus på utvalgte områder. Barnelovsaker er en praktisk viktig sakstype med særlige krav til kompetanse, noe som tilsier at barnelovsaker er en klar kandidat til en slik faggruppe. Det er ikke tatt formell beslutning om opprettelse av de enkelte faggruppene.

DA har etablert en erfaringsbank på intranett, hvor gode erfaringer og rutiner kan deles mellom domstolene. Erfaringsbanken er organisert med inndeling etter flere praktisk og rettslig viktige saksområder. Barnelovsakene er ett av disse. Erfaringsbanken er tenkt å være dynamisk, slik at tema og innfallsvinkler skal endres over tid. Videre skal erfaringsbanken speile erfaringer og gode framgangsmåter fra både større og mindre domstoler.

### **6.1.4 Advokater**

Advokatforeningen tilbyr kompetanseutvikling gjennom Juristenes Utdanningscenter (JUS). Det arrangeres blant annet 2-dagers barnerettkurs og kurs i advokatmekling over 3 dager med totalt 19 timer, herunder 1 time etikk. Disse meklingsseminarene er arrangert av JUS siden 1998 og hittil er over 500 advokater nå godkjente meklere. Advokatforeningen har videre opprettet et eget meklingsutvalg som skal promotere meklingsinstituttet. I tillegg arrangerer kretsene lokale kurs for sine medlemmer.

Alle medlemmer av Advokatforeningen er forpliktet til å ta godkjent etterutdanning. Godkjenningsutvalget har utarbeidet retningslinjer for hvilke kurs som kan godkjennes. Det stilles krav om at advokatene i løpet av en 5 års periode må gjennomføre etterutdanning med til sammen 80 kurstimer, herunder minst 5 timer etikk. Hovedvekten av etterutdanningen legges på juridisk ajourføring og ferdypning, samt emner knyttet til utøvelse av advokatvirksomheten.

## **6.2 Anbefalte temaer for kompetanseheving framover**

Arbeidsgruppen har under punktene nedenfor drøftet relevansen av temaene i mandatet punkt 2 d) og enkelte andre aktuelle temaer for kompetanseheving som anses sentrale for å oppnå effektiv utnyttelse av meklingsstilbudet og best mulig behandling av bekymrings sakene og samværskonfliktsakene.

### 6.2.1 Kunnskap om saker med særlig problematikk

- *Kunnskap om hvilke saker som er egnet for videre mekling (ved familievernkantorene, subsidiært domstolene) og hvilke saker som bør behandles på tradisjonell måte med hovedforhandling og dom. Identifisering av sakenes karakter og riktig virkemiddelbruk.*
- *Kunnskap om saker med særlig problematikk knyttet til vold/overgrep, rus, psykiatri, barnevernsproblematikk*

Arbeidsgruppen drøftet de to ovennevnte punktene i sammenheng.

#### Bakgrunn/utfordringer:

Det følger av barneloven § 48 at barnets beste skal være avgjørende både for de avgjørelser som treffes og for selve saksbehandlingen i barnelovsaker om foreldreansvar, fast bosted og samvær.

Saksbehandlingsreglene i barneloven innholder en rekke ulike virkemidler og legger til rette for at domstolen, der foreldrene reiser sak, langt på vei kan tilpasse rettsprosessen til den enkelte sak. I Ot.prp.nr. 29 (2002-2003) Om lov endringer i barneloven mv. punkt "6.3.1. Er noen saker dårlig egnet for ny bruk av sakkyndige med sikte på forlik?" s. 41 flg. framhever departementet at det er viktig at fokus på enighet og ressurs/framtidsorientering ikke gjør at hensynet til å beskytte barnet kommer i bakgrunnen. Dette gjelder særlig i saker hvor det er problemstillinger knyttet til vold, rus eller seksuelle overgrep, partene ikke er likestilte eller en eller beggeas atferd preges av personlighetsforstyrrelser eller annen psykopatologi. I veileder Q-15/2004 Om saksbehandlingsregler i barnefordelingssaker for domstolene og høring av barn vies også behandlingen av saker der det er særlig problematikk, herunder valg av framgangsmåte og bruk av sakkyndige i denne type saker, særlig oppmerksomhet. Det gis i veilederen uttrykk for at det i saker der vold og mishandling er en problemstilling ofte vil være formålstjenlig at saken behandles på tradisjonell måte med hovedforhandling/dom og sakkyndig utredning etter barneloven § 61 nr. 3.

I 2006 trådte det i kraft endringer i barneloven som har som formål å sikre barnet bedre beskyttelse i saker der det er voldsproblematikk. Det er i barneloven § 48 andre ledd presisert at det ved vurderingen av barnets beste skal tas hensyn til at barnet ikke må bli utsatt for vold "eller på anna vis handsama slik at den fysiske og psykiske helsa vert utsett for skade eller fare." Det er også presisert i loven at det ikke skal være samvær der samvær ikke er til barnets beste, og at retten kan pålegge tilsyn som vilkår for samvær, se barneloven § 43.

Katrin Kochs evaluering av saksbehandlingsreglene for domstolene fra februar 2008, som er nærmere beskrevet under punkt 2.2.2. ovenfor, viser at det i praksis er utfordringer knyttet til domstolsbehandlingen av saker med særlig problematikk. Saksbehandlingen kan bli for løsningsorientert/uegnede saker forsøkes meklet. Det er en fare for tilsløring, slik at viktige opplysninger om vold, rus eller personlige forhold ikke kommer fram.

Kochs tilleggssrapport (2008), som undersøker kjennetegn ved de gjentatte søksmålene i hennes materiale, viser videre en overrepresentasjon av saker der det er alvorlig bekymring knyttet til samværs- og omsorgssituasjonen og søksmål reist etter eller i samarbeid med barneverntjenesten. Dette kan tyde på at det er grunn til å se nærmere på hvordan behandlingen av denne type saker kan forbedres.

Departementet utga i april 2008 et informasjonshefte, Q-1144B "Barnefordelingssaker der det er påstander om vold. Psykologfaglig informasjon til dommere, advokater og sakkyndige", som beskriver utfordringer i rettsprosessen der det er påstander om vold og gir informasjon om valg av sakkyndige, uforming av mandat, samt det sakkyndige arbeidet – både i forhold til hvordan den sakkyndig kan gå fram for å få kartlagt saken, og for dommerens egen vurdering av den sakkyndige utredningen.

I departementets brev av januar 2009 til rettsaktørene fokuseres det på enkelte temaer hvor det etter departementets oppfatning, bl.a. på bakgrunn av Kochs evaluering, er særlig grunn til at rettsaktørene bør ha høy bevissthet. Det framheves i brevet som spesielt viktig å fange opp, belyse og håndtere saker der det er problematikk knyttet til vold og overgrep, dårlig foreldrefungering, psykiatri og rus på en best mulig måte.

#### Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

Arbeidsgruppen ser det slik at kunnskap som gjør det mulig å identifisere sakenes karakter og vurdere hvilke virkemidler som er egnet, er av stor betydning for å nå målsettingen om en god prosess og gode og holdbare avgjørelser til barnets beste. Saker som ikke egner seg for videre mekling bør identifiseres så tidlig som mulig, slik at det ikke brukes unødig tid på forgjeves og lite formålstjenlig mekling i disse sakene. Det er faglige utfordringer knyttet til å kunne danne seg et godt bilde av komplekse sakers karakter. Vurderingen av hvilke saker som er egnet for mekling kan videre være differensiert, også i saker der det er problematikk knyttet til vold, rus eller psykiatri.

Arbeidsgruppen mener at det er behov for kompetanseheving både hos meklere, dommere, advokater og sakkyndige opp i mot disse temaene.

Det må videre anses å være et særlig behov for faglig kompetansetilførsel om skadevirkningene av å være vitne til vold, ulike typer psykiske lidelser, og hva som vurderes som manglende omsorgskompetanse hos en forelder knyttet til hhv. bosted, samvær og samvær under tilsyn. Det er også behov for kompetanse om høring av barn i disse vanskelige sakene og kunnskap om meldeplikten til barnevernet.

### **6.2.2 Meklingsmetodikk**

- \* *Meklingsmetodikk. Strategier for å oppnå fortsatt mekling i saker som er egnet for det.*

#### Bakgrunn/utfordringer:

Det en hovedutfordring er å få flere foreldre i barnefordelingssaker med høyt konfliktnivå til å benytte seg av det frivillige meklingstilbudet for å komme fram til en avtale der saken egner seg for det, som alternativ til domstolsbehandling. Meklers tilnærming og metodiske kompetanse vil kunne være avgjørende for å "holde på" foreldrene ut over den første obligatoriske timen og hjelpe dem fram til en avtale om barna.

Katrin Kochs evaluering av saksbehandlingsreglene for domstolene (Koch, 2008) viser at dommere og sakkyndige i hovedsak har svært god eller god erfaring med hverandres arbeid, men er minst fornøyde med hverandres utøvelse av

meklingsrollen. Dommernes kunnskaper om mekling får for øvrig lav score hos advokatene. Undersøkelsen viser videre at de fleste sakkyndige har lang og variert kompetanse og erfaring, men bare i underkant av ¼ opplyser at de i tillegg har formell meklerkompetanse. Mange dommere har kurs i og erfaring med rettsmekling, men har for øvrig ikke meklingsmetodisk kompetanse.

Forskningsprosjektet ("Metodeutvikling i saker med høyt konfliktnivå" (Tjersland, februar 2011) har bl.a. hatt som formål å beskrive framgangsmåter under mekling som er særlig egnet for saker hvor det er høyt konflikt mellom foreldrene. Funnene i undersøkelsen vil kunne ha overføringsverdi for saker som er til behandling for domstolene.

#### Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

Arbeidsgruppen vurderer det slik at det er behov for mer dybdekompetanse knyttet til meklingsmetodikk og formålstjenlige framgangsmåter i høykonfliktsaker hos alle de profesjonelle aktørene.

### **6.2.3 Barnets beste**

- *Barnets beste - barnefaglig kompetanse knyttet til hhv. omfang av samvær for barn i ulike aldre, delt bosted og høring av barn.  
Kompetanse om hvilke skadevirkninger høyt konfliktnivå kan ha på barn, konsekvenser av konfliktnivået for samvær mv.*

#### Bakgrunn/utfordringer:

Konflikter om omfang av samvær utgjør en høy andel av hhv. sakene som mekles ved familievernkantorene og som bringes inn for retten. I Katrin Kochs evalueringsrapport (2008), se ovenfor under punkt 2.2.2., oppga over halvparten av foreldrene konflikter rundt omfanget av samvær som begrunnelse for at de reiste sak for domstolen. Nesten en fjerdedel oppga som grunn at de ønsket å endre en avtale om delt fast bosted (Koch, 2008). Samværskonfliktsakene er også overrepresentert blant de gjentatte søksmålene.

Arbeidsgruppen antar at mange av konfliktene om samværets omfang og delt bosted er preget av et sterkt rettighetsfokus hos en eller begge foreldrene. Entydig forskning viser at langvarig, høyt konfliktnivå mellom foreldrene er skadelig for barnet.

Det er i praksis utfordringer knyttet til at barn under 7 år i liten grad høres, samt at barn som regel bare høres om hovedspørsmålet i saken. Arbeidsgruppen viser til Kristin Skjørtens pågående forskningsprosjekt beskrevet under punkt 2.2.2. ovenfor. FN's barnekomite er for øvrig opptatt av at barn skal forberedes på en god måte og få tilstrekkelig informasjon, samt hvordan saksutfallet skal kommuniseres til barn som har uttalt seg. Det må antas at praksis her er varierende.

#### Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

Arbeidsgruppen mener at de profesjonelle aktørene, i tillegg til kjennskap til retningslinjer som følger av lov og rettspraksis, bør ha elementær barnefaglig kompetanse om hvilke forhold som bør vurderes før avgjørelser om samvær og delt bosted blir tatt. Med dette menes for eksempel kunnskap om vurderinger som bør gjøres ut i fra barns alder, utvikling og forelderens samværs/omsorgskompetanse. Når det gjelder delt bosted, viser forskning at visse

betingelser må være oppfylt for at en slik ordning skal fungere bra (Skjørten mfl., Delt bosted for barn, 2006). Kompetansebehovet vil øke med de nylig vedtatte endringene i barneloven der definisjonen av såkalt "vanlig samvær" utvides og domstolene gis en adgang til å idømme delt bosted dersom det foreligger "særlege grunner".

Hensynet til barnets beste skal først og fremst bidra til at barnets perspektiv legges til grunn. Det er viktig at de profesjonelle aktørene prinsipielt sett anser kvinner og menn som likeverdige omsorgspersoner. I den konkrete sak kan imidlertid de ulike momentene i barnets beste vurderingen slå ut til fordel for en av foreldrene. Likestilling mellom foreldrene er kun relevant når dette bidrar til å optimalisere barnets beste, se Innst. 160 L (2009-2010) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i barnelova mv. (flytting, delt bosted, samvær, vold mv.) s. 15 flg.

Saker der foreldrene vurderer å reise eller har reist sak for domstolen vil som regel være saker med særlig høyt konfliktnivå. Entydig forskning viser at langvarig, høyt konfliktnivå mellom foreldrene er skadelig for barnet. Det er derfor svært viktig at avtaler, rettsforlik og avgjørelser i saker etter barneloven tar hensyn til at barnet ikke skal bli utsatt for fortsatt høyt konfliktnivå. Arbeidsgruppen mener det er behov for kompetanse om konfliktanalyse, framgangsmåter og resultat avhengig av konfliktens karakter, herunder hvordan avklare og håndtere situasjonsbetingede kontra personbetingede konflikter.

I saker med høyt konfliktnivå er det ofte et sterkt voksenstyrt rettferdighetsfokus, og det argumenteres i praksis med at økt samvær i seg selv vil redusere konfliktnivået mellom foreldrene. Det kan imidlertid ikke anses som barnefaglig forsvarlig å benytte økt samvær som et redskap for å løse konflikter.

Det er for øvrig viktig at barn høres i tråd med Barnekonvensjonen/barneloven og at prosessen tilrettelegges på en god måte. Også på dette området synes det å være et klart kompetansebehov hos de profesjonelle aktørene.

#### **6.2.4 Flerkulturell kompetanse**

##### Bakgrunn/utfordringer:

Foreløpige funn fra Sintefs pågående evaluering av meklingsordningen viser at der foreldrene har minoritetsetnisk bakgrunn, er andelen som oppnår avtale noe lavere enn i utvalget totalt. Lopez kvalitative undersøkelse "Minoritetsperspektivet på norsk familievern. Klienters erfaringer fra møtet med familievernkontoret." beskrevet under punkt 2.1.2. ovenfor tyder på at det er behov for flerkulturell kompetanse hos meklere i familievernet slik at klienter med minoritetsbakgrunn kan møtes på en god måte.

I ca 60 % av barnelovsakene for Oslo tingrett har en eller begge foreldre ikke-vestlig bakgrunn (jf. Oslo tingretts årsmelding for 2009.) Det fins ikke statistikk som viser andelen ikke-vestlige foreldre i domstolsaker etter barneloven på landsbasis. Det er imidlertid slik at hoveddelen av ikke-vestlige innvandrere er bosatt i Oslo og Østlandsområdet.

Deltakerne i arbeidsgruppen framhevet følgende erfaringsbaserte utfordringer i saker der foreldrene har ikke-vestlige bakgrunn:

- andre forventninger enn etnisk norske til systemet, hvilken hjelp de skal få
- ikke tradisjon for å henvende seg til offentlige instanser for å få hjelp til å løse

- privatrettslige problemer
- viktig med diskresjon i private anliggender
- menn med muslimsk bakgrunn kan føle seg krenket i forbindelse med. en skilsmisseprosess
- æreskodeks
- utfordringer knyttet til kvinnesyn, oppfatninger om barn, barneoppdragelse, og det forhold at barna anses som mannen (og hans slekt) sin eiendom i visse kulturer.

#### Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger:

Utfordringene beskrevet ovenfor viser at meklere og rettsaktører, herunder særlig i Oslo og Østlandsområdet, har behov for kompetanseheving inn i mot tilnærming til foreldre med ikke-vestlig bakgrunn

Det er behov for økt kjennskap til ulike kulturer og deres tanke sett hos de profesjonelle aktører. Samtidig må det også formidles informasjon og kunnskap om norske verdier og syn på sentrale spørsmål.

Arbeidsgruppen anser det som særlig viktig med kompetanseheving som sikrer at flere saker der foreldrene har annen etnisk bakgrunn løses før domstolsbehandling. Videre er det viktig at behovet for at det opparbeides tillit mellom meklere og klienter før man nærmer seg problemene ivaretas. Likeledes kan det være av betydning at det etableres en konkret kontaktperson som foreldrene har tillit til, og at det kommuniseres tydelig at meklere har taushetsplikt mv.

Det bør vurderes spesialisering og metodeutvikling innenfor gjeldende system. Det kan også være aktuelt å vurdere nye framgangsmåter, herunder supplerende tvisteløsningsmuligheter der ressurs- og autoritetspersoner fra aktuelle etniske miljøer benyttes.

#### **6.2.5 Annet**

Arbeidsgruppen viser for øvrig til punkt 3.2. om holdningsskapende tiltak overfor de profesjonelle aktørene ovenfor, hvor det foreslås at kompetansehevingstiltak for dommere, advokater og sakkyndige videreformidler kunnskap om familievernkontorenes tilbud, og at relevant advokatetikk bør implementeres i kompetansehevingstiltak overfor advokater.

### **6.3 Forslag til implementering i kompetansehevingen for relevante aktører**

Arbeidsgruppen anser det for tidlig fullt ut å konkretisere hvordan temaene under punkt 6.2. ovenfor bør implementeres i kompetansehevingen hos de ulike yrkesgruppene, men har enkelte synspunkter og forslag.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det for meklere ved familievernkontorene og eksterne meklere særlig viktig med kunnskap om hvilke saker som er egnet for videre mekling og hvilke saker som bør behandles av domstolene med hovedforhandling og dom. Det er et klart behov for økt kunnskap om saker der det er særlig problematikk knyttet til vold/overgrep og psykiatri, herunder hvordan disse sakene kan identifiseres på et tidlig stadium. Videre vil det være et kontinuerlig behov for å ivareta at meklerne har høy metodisk kompetanse og

barnefaglig kompetanse knyttet til barns behov i ulike aldre. Alle disse temaene kan være egnet for implementering i grunnkurset og øvrig opplæring av meklere.

For dommernes del bør de viktigste temaene implementeres i grunnkurset for nyutnevnte dommere, som er et kurs dommerne prioriterer å delta på. Alle temaene under 6.2. ovenfor er svært relevante for dommere. Det anses særlig viktig at dommerne har kompetanse som gjør at de kan identifisere og behandle saker med problematikk knyttet til vold/overgrep, rus og psykiatri på en god måte. Det bør også vurderes om opplæringen i rettsmekling kan suppleres med en egen del om mekling etter barneloven, hvor man får fram spesialregler, metodisk tilnærming og særlige dilemmaer i barnelovsakene. Ved domstoler i Oslo og Østlandsområdet vil det være et særlig behov for at dommerne har flerkulturell kompetanse.

Det synes å være behov for å videreutvikle Psykologforeningens spesialistordning/utdanning for psykologer som ønsker å arbeide som sakkyndige i rettsvesenet, eventuelt å utvikle sakkyndig utredning som et eget klinisk spesialområde. I første omgang vil det imidlertid være viktig å utvide meklingsdelen i opplæringsprogrammet for sakkyndige, slik at denne gir økt dybdekompetanse knyttet til metodikk. For øvrig er det også for de sakkyndige et særlig kompetansebehov knyttet til saker med særlig problematikk (vold/overgrep, rus, psykiatri mv.) og flerkulturell kompetanse.

Når det gjelder advokatene, kan de relevante temaene under 6.2 ovenfor implementeres i kurs gjennom JUS og lokale kurs gjennom kretsene. Det bør sees nærmere på om kurset for advokatmekling kan suppleres med en egen del om mekling etter barneloven, se tilsvarende for dommere ovenfor.

Kunnskap om hvilke saker som er egnet for videre mekling og hvilke saker som bør behandles på tradisjonell måte med hovedforhandling og dom, samt kompetanse om saker med særlig problematikk knyttet til vold/overgrep, psykiatri og rus er blant temaene som også synes særlig egnet for felles kompetanseheving for alle de profesjonelle aktørene.

#### **6.4 Andre tiltak for å sikre god kompetanse og erfaring hos profesjonelle aktører (spesialisering mv.)**

##### Dommere:

For å sikre en god prosess og holdbare avgjørelser til barnets beste, er det viktig at dommere som behandler saker etter barneloven har kompetanse, erfaring og interesse for denne sakstypen.

Det har i praksis vist seg at det er vanskelig å få flertallet av dommere til å delta på kurs i barneloven. For å sikre høy kompetanse hos dommere som behandler saker etter barneloven, er det viktig med aktiv markedsføring av kompetansehevingen i regi av DA. Det vil også være viktig å framheve at det er domstollederens ansvar å sikre nødvendig kompetanseutvikling hos de ansatte.

Arbeidsgruppen mener det kan være gode grunner til å vurdere obligatorisk etterutdanning for dommere. Dette ble vurdert i LOK\_prosjektet i regi av DA, og man fant ikke at det var avgjørende grunner til hinder for dette. Som ledd i en ev. obligatorisk etterutdanning bør det

vurderes å sette krav om dokumentert faglig oppdatering for å behandle barnelovsaker. I barnelovsaker vil en slik etterutdanning også kunne koples opp i mot en viss spesialisering, se nedenfor.

I Ot.prp. nr 29 (2002-2003) Om lov om endringer i barneloven mv. s. 76 anbefaler departementet at barnefordelingssaker kanaliseres til en gruppe interesserte dommere ved domstoler av en viss størrelse. Dersom den enkelte dommer behandler et tilstrekkelig antall saker til å holde sine kunnskaper ved like, vil dette kunne fremme mer ensartet og kompetent behandling av sakene. Videre anbefales at dette kombineres med kompetansehevingstiltak. Oppfordringen er gjentatt i departementets brev til rettsaktørene av januar 2009.

DA organiserer et prøveprosjekt der det utprøves forsiktig spesialisering i visse typer saker, herunder saker etter barneloven (2008-2012.) Flere av de deltakende domstoler (fra både første og annen instans) har pekt på barnelovsaker som egnet for spesialisering. Ved prøveprosjektets avslutning skal det utarbeides en rapport, som vil danne grunnlag for DAs videre arbeid.

Arbeidsgruppen støtter prøveprosjektet med spesialisering, og mener at saker etter barneloven er godt egnet for spesialisering. Dette må antas å bli stadig mer aktuelt sett på bakgrunn av at utviklingen har gått i retning av færre og større førsteinstansdomstoler. Spesialisering fordrer at det er et visst antall dømmende årsverk i den aktuelle domstolen.

#### Sakkyndige:

Slik det går fram under punkt 6.1.2. ovenfor tilbyr Norsk Psykologforening, i samarbeid med Legeforeningen, et to-årig utdanningsprogram for barnepsykiatere og psykologer som arbeider som sakkyndige i barnesaker. Det stilles krav om at deltakerne på forhånd tilfredsstiller bestemte kriterier mht. kompetanse og praksis. Fagpersoner som har gjennomført opplæringsprogrammet for sakkyndige blir oppført i et særskilt register som kan danne utgangspunkt for oppnevning og engasjement av sakkyndige for domstolene.

Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes om det bør stilles krav til at sakkyndige har gjennomført dette opplæringsprogrammet for å kunne få oppdrag som sakkyndig for domstolene i saker etter barneloven.

#### Advokater:

Også for advokatenes del bør det vurderes stilt krav til at advokater som behandler saker etter barneloven gjennomfører visse typer relevante kurs som en del av den obligatoriske etterutdanningen for advokater.

Arbeidsgruppen støtter forslaget i rettshjelpmeldinga om en godkjenningsordning for advokater som yter fri rettshjelp, og mener at muligheten for at en slik ordning kan romme spesialisering i barnefordelingssaker bør utredes nøye. Selv om godkjenningsordningen ikke er tenkt som obligatorisk, vil den kunne være et viktig virkemiddel for å sikre en kompetent behandling av saker etter barneloven.

#### Meklere:

Det bør vurderes 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.

## **7 Øvrige tiltak som kan vurderes nærmere**

### **7.1 Mulige tiltak som kan sikre at flere saker som er egnet for det løses forut for domstolsbehandling.**

Det kan reises spørsmål ved om terskelen for å reise sak for domstolene har blitt for lav. For å heve terskelen, kan det være en mulighet å vurdere om kravene til møteplikt og omfang av meklingsordning bør skjerpes. Spørsmålet bør vurderes i etterkant av den pågående evalueringen av meklingsordning (Sintef, 2011.)

Arbeidsgruppen støtter forslaget i rettshjelpmeldingen om å innføre rimelighet og nødvendighet som vilkår for å få rettshjelp. I saker etter barneloven kan dette være et mulig virkemiddel for å begrense antall unødige saker for domstolene, avhengig av hvordan vilkåret praktiseres.

### **7.2 Mulige tiltak som kan sikre best mulig behandling av saker med særlig problematikk**

Arbeidsgruppen ser at det kan være behov for klarere føringer i loven for framgangsmåten og kommunikasjonen mellom de profesjonelle aktørene i saker der det er særlig problematikk.

Det kan videre være grunn til å vurdere om foreldrene bør få dekket utgiftene til tradisjonell sakkyndig utredning etter barneloven § 61 nr. 3 på linje med øvrig sakkyndig bistand etter § 61. Etter dagens regler kan økonomien bli førende for valg av type sakkyndig bistand, noe som kan gjøre av saker med særlig problematikk ikke blir godt nok utredet. Det vises til at sakkyndig bistand etter § 61 nr. 1, som dekkes av staten, ikke er ment å dekke tradisjonelle, skriftlige sakkyndigutredninger.

Meldeplikten for profesjonelle aktører i barnefordelingssaker for domstolene er bl.a. regulert i barneloven § 50. Det synes å herske usikkerhet om dommere har meldeplikt til barnevernet, og det bør vurderes å lovfeste dette uttrykkelig i barneloven.

Samværskonflikter for domstolene vil i noen tilfeller være initiert av bekymring for barnet under samværet. Domstolene har etter barneloven formell kompetanse til å endre en samværsordning som ikke er til barnets beste. I den offentlige debatt reises regelmessig spørsmål ved om barnevernet har tilstrekkelig hjemmel til å iverksette tiltak uten samtykke overfor samværsforelder etter barnevernloven. Det kan være grunn til å se nærmere på dette spørsmålet.

## **8. Samlet oversikt – arbeidsgruppas anbefalinger**

Nedenfor følger en kort oppsummering av arbeidsgruppas hovedforslag og anbefalinger nærmere beskrevet i punktene ovenfor.

### *Informasjons- og holdningsskapende tiltak overfor foreldrene (se punkt 3.1.)*

- Informasjonstiltak overfor foreldrene bør fokusere på å markedsføre fordelene ved å benytte meklingstilbudet og familievernet.
- Det kan være formålstjenlig å lage informasjon som gjør det praktisk enklere for foreldrene selv å utforme avtaler, herunder slik at eksempler på avtaleoppsett og økonomiske beregninger gjøres tilgjengelig.
- Det bør utvikles informasjon og drives oppsøkende arbeid som er spesielt rettet inn i mot behovene til foreldre med annen etnisk bakgrunn.
- Informasjon til foreldre om meklingstilbudet og familievernets øvrige tilbud bør kanaliseres bredt ut, herunder via de mest relevante internettsidene til alle de profesjonelle aktørene.

### *Tiltak for å bidra til at de profesjonelle aktørene informerer og motiverer foreldrene til mekling (se punkt 3.2.)*

- Kompetansehevingstiltak for dommere, advokater og sakkyndige bør videreformidle kunnskap om familievernkontorenes tilbud og hvordan dette tilbudet kan benyttes på ulike stadier i prosessen.
- Det bør i større grad etableres regionale/lokale samhandlingsarenaer mellom domstoler og familievernkontorer, ev. også advokater, slik at aktørene blir bedre kjent med hverandres kompetanse/ansvarsområder og ser nytteverdien inn i mot eget arbeid. Det bør utarbeides "god praksis" eksempler på samarbeid som fungerer, som gjøres tilgjengelig for de berørte profesjonelle aktørene.
- For å bidra til økt bevissthet og holdningsendring hos advokatene, vil det være viktig at Advokatforeningen mfl. i sitt arbeid fokuserer på at regelverk og advokatforskriften gir føringer mht. plikt til å informere om meklingstilbudet og til å legge til rette for tidlig avtaleløsning der saken er egnet for det. Relevant advokatetikk bør i større grad implementeres i kompetansehevingstiltak på området.
- Meklere bør, der saken er egnet for det, aktivt oppfordre foreldre med høyt konfliktnivå til å benytte det frivillige meklingstilbudet. Meklere bør i disse sakene møte foreldrene "der de er", avpasse informasjonen som gis i første time til foreldrenes behov og i større grad legge opp til framgangsmåter som for eksempel gjør at foreldre kan prøve ut en avtale mellom første og andre meklingstime. Det vil også være svært viktig at det gjennomføres kompetanseheving som sikrer god metodisk tilnærming hos meklerne i saker med høyt konfliktnivå, jf. nedenfor om aktuelle temaer for kompetanseheving.

### *Fagseminar for profesjonelle aktører (se punkt 3.3)*

- Arbeidsgruppen anbefaler at det arrangeres et fagseminar i 2011 som har som hovedmålsetting å bidra til bedre utnyttelse av meklingsapparatet og familievernkontorenes tilbud som alternativ og supplement til domstolbehandling av barnelovsaker. Hovedformålet med seminaret vil være at det skal ha en motiverende og holdningsskapende effekt overfor de profesjonelle instansene/aktørene og bidra til å forankre og påbegynne implementeringen av arbeidsgruppens anbefalinger.

### *Klargjøring og informasjon om barnevernets ansvar/rolle i barnefordelingsaker der det er bekymring knyttet til barnets situasjon (se punkt 4.)*

- BLD arbeider med en veileder om barneverntjenestens oppgaver i saker der bekymringen for barnet er knyttet til konflikter mellom foreldrene. Hovedformålet er å tydeliggjøre barnevernets rolle med utgangspunkt i at barnevernet har et ansvar i forhold til barn som utsettes for omsorgssvikt. Barnevernloven gjelder derfor også for barn som utsettes for omsorgssvikt i forbindelse med foreldrekonflikt i en samlivsbruddperiode eller etter et samlivsbrudd. Arbeidsgruppen ser det som viktig at en slik veileder gis ut.
- Arbeidsgruppen anbefaler større bevissthet rundt bruk av hjelpetiltak overfor konfliktfamilier, og at veilederen BLD skal utgi omhandler dette. Hjelpetiltak vil kunne støtte foreldrenes ressurser og gjøre dem bedre rustet til å ivareta barna.
- Det bør innhentes mer kunnskap om gjengangersakene der barnevernet er involvert. Dette gjelder både om saken etter barneloven gjelder uenighet om bosted eller samværsordninger, samt hvilke typer barneverntiltak som er iverksatt overfor familiene. Det bør også ses nærmere på hvilke typer barneverntiltak som kan ses som hensiktsmessige i slike tilfeller.
- Arbeidsgruppen anbefaler at den planlagte veilederen omhandler barnevernets plikt og adgang til å gi opplysninger til domstolene. Det bør komme fram at det er viktig at barneverntjenesten gir uttrykk for sin faglige vurdering av saken.
- Det bør ses nærmere på barnevernets rolle og kompetanse i tilfeller der barnevernet vurderer tiltak og det samtidig verserer en barnefordelingssak. BLDs planlagte veileder bør gi en omtale av dette.

*Utprøving av flere verktøy innenfor gjeldende meklingsordning og god samordning mellom tilbudene innad i familievernnet (se punkt 5.1.)*

- Familievernkontorene/eksterne meklere bør i større grad benytte de virkemidlene som finnes innenfor gjeldende meklingsordning (utprøving av avtale, evalueringssamtale, bruk av to meklere/team, spisskompetanse mv.)
- Det bør etableres formaliserte rutiner som sikrer at foreldre som går til meklingsinformeres om og oppfordres til å benytte familievernets øvrige tilbud der de synes å ha behov for mer helhetlig hjelp.

*Hvordan bør tema knyttet til økonomi trekkes inn? Samspill med Nav. (se punkt 5.2.)*

- Familievernkontorene gir et lavterskeltilbud, og det er viktig at alle relevante tema knyttet til økonomi kan tas opp her slik at det ikke blir til hinder for avtaleløsning. Mekleren bør veilede inn i mot bruk av nettbaserte løsninger/bidragsveilederen, og henvise til nav for bistand.
- Det anses viktig at meklerne, som i dag, får opplæring knyttet til barnebidragsreglene og skifte, og at navkontorene deltar på grunnopplæringen til meklere.

*Samarbeid mellom familievernkontorer, domstoler og ev. advokater (se punkt 5.3.)*

- Tiltak som bidrar til at dommere og advokater får økt kjennskap til familievernkontorenes tilbud og som initierer samarbeid mellom familievernkontorer, domstoler og advokater bør videreføres, videreutvikles og forsterkes.
- Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles ”god praksis” eksempler knyttet til hhv. felles kompetanseheving, samarbeid og bruk av barneloven § 61 nr. 2. God praksis eksemplene bør gjøres tilgjengelige gjennom internettssidene til DA, Bufdir, Advokatforeningen, Psykologforeningen mv.

*Samarbeid mellom familievern og barnevern i saker der det er bekymring knyttet til omsorgssituasjonen og samvær (se punkt 5.4.)*

- Arbeidsgruppen anbefaler å etablere/styrke samarbeid mellom barnevern og familievern, og det bør lages gode rutiner for samhandling.

*Forsterket bruk av familievernkontorene og øvrig hjelpeapparat i samværskonfliktsakene – forslag til utviklingsprosjekt (se punkt 5.5.)*

- Arbeidsgruppa foreslår at det settes i gang et utviklingsprosjekt slik nærmere beskrevet i punkt 5.5. ovenfor.

*Aktuelle temaer for kompetanseheving framover (se punkt 6.2.)*

- Kunnskap om hvilke saker som er egnet for videre ved mekling (ved familievernkontorene, subsidiært domstolene) og hvilke saker som bør behandles på tradisjonell måte med hovedforhandling og dom. Identifisering av sakenes karakter og riktig virkemiddelbruk
- Kunnskap om saker med særlig problematikk knyttet til vold/overgrep, rus, psykiatri, barnevernproblematikk
- Meklingsmetodikk. Strategier for å oppnå fortsatt mekling i saker som er egnet for det.
- Barnets beste – barnefaglig kompetanse knyttet til hhv. omfang av samvær for barn i ulike aldre, delt bosted og høring av barn.
- Kompetanse om skadevirkninger for barn av høyt konfliktnivå, konsekvenser av konfliktnivået for samvær mv.
- Flerkulturell kompetanse

Se også ovenfor under holdningsskapende tiltak overfor de profesjonelle aktørene (punkt 3.2.), hvor det foreslås at kompetansehevingstiltak for dommere, advokater og sakkyndige videreformidler kunnskap om familievernkontorenes tilbud, og at relevant advokatetikk bør implementeres i kompetansehevingstiltak overfor advokater.

Arbeidsgruppen har i punkt 6.3 kommet med enkelte anbefalinger til hvordan de foreslåtte temaene for kompetanseheving bør implementeres i pågående kompetanseheving for dommere, advokater, sakkyndige og meklere.

*Andre tiltak for å sikre god kompetanse og erfaring hos de profesjonelle aktører (spesialisering mv.) (se punkt 6.4)*

Arbeidsgruppen foreslår at relevante instanser ser nærmere på forslagene nedenfor. Disse er ikke nærmere utredet eller kostnadsberegnet av arbeidsgruppa:

- Arbeidsgruppen anser det som formålstjenlig at det praktiseres en viss spesialisering i saker etter barneloven.
- Arbeidsgruppen mener det kan være gode grunner til å vurdere obligatorisk etterutdanning for dommere. I barnelovsaker vil dette kunne koples opp i mot en viss spesialisering.
- Det bør vurderes om det skal stilles krav til at sakkyndige har gjennomført det to-årige utdanningsprogrammet for sakkyndige for å kunne få oppdrag som sakkyndig for domstolene i saker etter barneloven.
- Det bør vurderes stilt krav til at advokater som behandler saker etter barneloven gjennomfører visse typer relevante kurs som en del av den obligatoriske etterutdanningen for advokater.

- Arbeidsgruppen støtter forslaget i rettshjelpmeldinga om en godkjenningsordning for advokater som yter fri rettshjelp, og mener at muligheten for at en slik ordning kan romme spesialisering i barnefordelingssaker bør utredes nøye. Selv om godkjenningsordningen ikke er tenkt som obligatorisk, vil den kunne være et viktig virkemiddel for å sikre en kompetent behandling av saker etter barneloven.
- Det bør vurderes om det i større grad bør satses på utvikling og bruk av spesielt kompetente meklere/familievernkontorer i saker med høyt konfliktnivå, etniske minoriteter, vold mv.

*Forslag som kan sikre at flere saker som er egnet for det løses forut for domstolsbehandling (se punkt 7.1.)*

Arbeidsgruppen foreslår at relevante instanser ser nærmere på forslagene nedenfor. Disse er ikke nærmere utredet eller kostnadsberegnet av arbeidsgruppen:

- Vurdere om kravene til møteplikt og omfang av mekling forut for domstolsbehandling bør skjerpes (vurderes i etterkant av evaluering av meklingsordningen)
- Vurdere en strengere praktisering av vilkårene knyttet til "nødvendighet" og "rimelighet" i rettshjelploven, jf. oppfølging av Rettshjelpmeldinga.

*Forslag som kan sikre best mulig behandling av saker med særlig problematikk (se punkt 7.2.)*

Arbeidsgruppa foreslår at relevante instanser ser nærmere på forslagene nedenfor. Disse er ikke nærmere utredet eller kostnadsberegnet av arbeidsgruppa:

- Vurdere klarere føringer i loven for framgangsmåten i saker der det er særlig problematikk.
- Vurdere om staten bør dekke utgiftene til tradisjonell sakkyndig utredning etter barneloven § 61 nr. 3.
- Vurdere å lovfeste meldeplikt til barnevernet for dommere (i barneloven)
- Vurdere om barnevernet har tilstrekkelig formell kompetanse etter barnevernloven til å iverksette tiltak overfor samværsforelder.

## **9. Økonomiske og administrative konsekvenser**

I henhold til mandatet vil de fleste av tiltakene som foreslås kunne gjennomføres innenfor rammene av eksisterende lovverk og budsjettammer. anbefalinger knyttet til informasjonsarbeid, temaer for kompetanseheving og samarbeid kan i hovedsak kanaliseres inn i etablerte apparater og pågående arbeid på området uten å innebære økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

Enkelte forslag vil innebære noe merutgifter i form av engangsutgifter. Gjennomføring av et utviklingsprosjekt knyttet til samværskonfliktsakene (punkt 5.5.) anslås å ligge i størrelsesorden kr. 500 000 – kr. 1 000 000 per år over en to-års periode, avhengig av nærmere utforming. Forannevnte forutsetter at prosjektet kan forankres i BLD/Bufetat og DA. Kostnader knyttet til å gjennomføre felles kompetanseheving for dommere, advokater, sakkyndige og ansatte ved familievernkontorene om voldsproblematikk i barnelovsaker, se

punkt 6.2.1. og punkt 6.3, anslås til ca. kr. 650 000 per år, forutsatt gjennomføring i regi av DA, i samarbeid med BLD. Utgiftene til gjennomføring av et fagseminar for profesjonelle aktører/instanser (punkt 3.3.) anslås å ligge i størrelsesorden kr. 200 000 – 500 000.

Arbeidsgruppen har videre identifisert enkelte mulige utviklingsområder. Slike forslag må ses som innspill til videreutvikling av politikkområdet og vil forutsette nærmere vurderinger med hensyn til innhold, prioriteringer og økonomiske konsekvenser. Dette vil gjelde forslagene om å vurdere lovendringer og enkelte andre tiltak i punktene 6.4, 7.1 og 7.2.