

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Deres ref: Vår ref: 2013/71307-2 Arkivkode: 008 Dato: 22.11.2013

Høringsuttalelse fra Bufetat om endring av forskrift om samvær med tilsyn av offentlig oppnevnt tilsynsperson etter barneloven

Vi viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsbrev og høringsnotat av 10.10.2013 om forslag til endring av forskrift om samvær med tilsyn etter barneloven.

Høringsforslaget er gjennomgått i Bufdir, regionene og underliggende tjenester.

1. Innledning

Stortinget vedtok i juni 2013 endringer i barneloven, og bestemmelsene om samvær med tilsyn av offentlig oppnevnt tilsynsperson ble endret. Lovendringene var blant annet begrunnet i et behov for å:

- ◆ styrke barneperspektivet i disse sakene
- ◆ målrette, effektivisere og bedre tilsynsordningen
- ◆ tilrettelegge for tettere og mer målrettet oppfølging av barna og familiene underveis

Det er nå innført to ulike former eller nivåer for samvær med tilsyn. Hovedformålet med tilsynet skal være henholdsvis beskyttelse eller støtte:

- ◆ beskyttet tilsyn, der forelder/barn overvåkes under samværet
- ◆ støttet tilsyn, der det er forsvarlig med mer fleksible løsninger

Samtidig er det innført flere nye vilkår før retten kan fastsette og gi pålegg om samvær med tilsyn. Retten må etter lovendringen foreta en konkret vurdering av om barnets behov i den konkrete sak taler for at det skal være samvær med tilsyn og om beskyttet eller støttet tilsyn er et egnet virkemiddel for å oppnå formålet med tilsynssamværet.

Bufetat slutter seg til de overordnede målsettingene, og vil særlig fremheve styrkingen av barneperspektivet som svært positivt. Innføringen av formkrav og kravet til begrunnelse av påleggene om tilsyn, er en klar styrking og bedring av tilsynsordningen som Bufetat støtter.

Forskriftsendringen gir utfyllende regler til bestemmelsene som er vedtatt i loven. Forskriftsforslaget gir i tillegg regler som bidrar til at tilsynsordningen fremstår som mer målrettet og effektiv, med tettere oppfølging fra ansvarlig myndighet, blant annet gjennom rapportskriving fra samværet.

Bufetat anser likevel at de foreslåtte endringene byr på noen praktiske utfordringer som ikke er tilstrekkelig ivaretatt i forskriften. Vårt syn er i korthet følgende:

- ♦ erfaringer fra gjeldende tilsynsordning er ikke tilstrekkelig vektlagt og løst i forskriften
- ♦ familievernet er per i dag ikke tilstrekkelig utbygd og organisert for å kunne utføre denne typen oppgaver

Nedenfor følger våre merknader til de enkelte paragrafene i forskriftsforslaget. Merknadene bygger i det vesentlige på regionene/familievernets erfaringer med gjeldene ordning og illustrer at det er behov for noen presiseringer og utfyllende kommentarer til bestemmelsene i forskriften for å sikre best mulig oppfyllelse av formålet med forskriften jf § 1, 2. ledd.

Der annet ikke er uttrykkelig nevnt, støtter Bufetat departementets syn og forslag.

2. Kommentarer til de enkelte paragrafene i forslag til ny forskrift

Merknader til § 1

I merknadene som departementet foreslår til § 1, avgrenses tilsynsordningen mot ulike former for sakkyndig bistand og utredninger, og også mot kontrolloppgaver knyttet til ruspåvirkning, psykisk helse og kriminalitet. Bufetat støtter denne avgrensningen.

I enkelte saker vil det likevel kunne inntre situasjoner som gjør at tilsynsføreren vil måtte ta stilling til om samværsforelderen er ruspåvirkning og/eller om det foreligger andre forhold som har betydning for om samværet kan gjennomføres eller bør stanses. I disse tilfellene er det viktig at ansvarlig myndighet har klare retningslinjer for hvilke tiltak som kan og bør iverksettes. Se merknadene til §§9 og 10.

Merknader til § 2

Bufetat anser det som svært viktig at retten i sin avgjørelse gir en grundig og konkret vurdering av barnets behov og valget av beskyttet eller støttet tilsyn og formålet med tilsynet. Videre er det viktig at retten i sitt pålegg begrunner og angir antall samværstimer, varighet av ordningen med tilsynssamværet og, i de tilfeller det fastsettes samværet med tilsyn utover ett år, begrunner dette særskilt. Et konkret og tilstrekkelig detaljert pålegg vil være sentralt for å sikre en god gjennomføring av støttet tilsyn.

Bufetat har erfart at retten i noen saker har fastsatt et tidspunkt for oppstart av første samvær som ikke lar seg gjennomføre i praksis. Det er viktig å sikre at ansvarlig myndighet/ familievernkontorene får tilstrekkelig tid til å behandle sakene og oppnevne tilsynsperson mv.

Bufetat har også erfart at det i saker hvor avgjørelsen ennå ikke er rettskraftig, er blitt krevd at det iverksettes et arbeid med å oppnevne tilsynsperson umiddelbart. For å forebygge merarbeid og kritikk mot kontorene, som følge av at partene er gitt en forventning fra retten om et tidspunkt for oppstart av tilsynssamværet som ansvarlig myndighet ikke kan innfri, er det viktig at det nedfelles i forskriften at arbeid med oppnevning av tilsynsperson og oppstart av tilsynssamværet først vil bli iverksatt når

avgjørelsen er rettskraftig. Det bør også presiseres i kommentarene at ansvarlig myndighet vil trenge tid til å oppnevne en tilsynsperson og at det ved fastsettelsen av første samvær må tas hensyn til dette.

Det følger av merknadene til § 2 at samvær med tilsyn normalt ikke skal fastsettes for mer enn ett år. Samværsforelder må bringe saken inn for retten på nytt dersom foreldrene ikke blir enige om videre ordning. Det er viktig å sikre at rettens pålegg er klart på dette punktet for å unngå tvil hos bosteds- og samværsforelder når samværsåret er over. Dette bør presiseres i merknaden til § 2.

I § 2, tredje ledd gis retten pålegg om å rådføre seg med ansvarlig myndighet før avgjørelse treffes. Dette er ment å skulle bidra til å sikre at ordningen som fastsettes er gjennomførbar samt sikre en effektiv iverksetting av tilsynssamværet. Basert på erfaringene fra gjeldende ordning vurderer Bufetat det som vesentlig at ansvarlig myndighet/familievernkontoret får mulighet til å orientere retten om de faglige, praktiske og administrative rammer som gjelder for familievernet. For eksempel er det viktig at retten er oppmerksom på at regler vedrørende arbeidstiden begrenser hvilke ordninger som lar seg gjennomføre. Særlig gjelder dette arbeid på kveldstid og i helger. Det er også viktig at retten får informasjon om hvilke lokaler som finnes og er egnet, særlig ved lange tilsynssamvær.

I de fleste saker må det påregnes at det vil gå med en god del tid til å avklare, og dernest for ansvarlig myndighet til å finne fram til ordninger som lar seg etablere rent praktisk og for å sikre at målsettingen med tilsynet blir oppfylt.

Det bør fremgå tydelig i merknadene til forskriften om rådføringen mellom retten og ansvarlig myndighet kan skje muntlig eller må være skriftlig. Videre bør det fremgå tydelig i merknaden til forskriften at retten skal rådføre seg med ansvarlig myndighet i alle typer saker, ikke bare i saker hvor det avses dom, men også i saker hvor det treffes avgjørelser ved kjennelse og rettsforlik.

Bufetat vil fremheve at det vil være ønskelig med faste samarbeidsmøter mellom domstolen og familievernet for å utvikle gode samarbeidsrutiner og å evaluere erfaringene på grunnlag av de påleggene domstolen gir.

Merknader til § 6

Når «foreldrekonflikter» er årsaken til at det etableres tilsynssamvær, er det viktig at retten i sitt pålegg angir tydelig hva konflikten mellom foreldrene innebærer og hvilke forhold som tilsier at det er behovet for støttet tilsyn.

I første ledd åpnes det for at det kan oppnevnes en tilsynsperson som er kjent for barnet. I slike saker bør retten samtidig ta stilling til hvem i barnets omgangskrets som er egnet til å utføre et slikt oppdrag. Retten vil da for det første få en umiddelbar bekreftelse fra partene/foreldrene på om de kan samtykke i eller har motforestillinger mot å bruke den foreslåtte tilsynspersonen. Det vil også lette arbeidet for ansvarlig myndighet/familievernkontorene med å vurdere om den foreslåtte tilsynspersonen fra barnets omgangskrets er «egnet» til å utføre tilsynsoppdraget.

Merknader til § 7

Bufetat har ansvaret for gjennomføring av tilsynssamværene, herunder ansvar for å legge best mulig til rette for at barnet skal ha det bra under samværet. Dette innebærer ikke bare at tilsynspersonen må være egnet, men også at omgivelsene/lokalene er egnet og tilrettelagt for samvær, for eksempel at det er muligheter for aktiviteter. Basert på Bufetats erfaring, er lokalene som brukes til tilsynssamvær ofte lite egnet for samvær, spesielt tilsynssamvær som strekker seg utover én til to timer.

I saker med støttet tilsyn må det påregnes at det vil gå med mye tid til samtaler og andre forberedelser av tilsynssamværet. For eksempel kan det være aktuelt å pålegge partene å stille opp på møter og samtaler for å sikre gjennomføringen av selve samværet.

For å sikre en smidig og god tilrettelegging av påleggene om tilsynssamvær, bør ansvarlig myndighet ha adgang til å presisere og utfylle rettens pålegg for å sikre gjennomføringen og at målet med tilsynet og samværet oppnås.

Merknader til § 9

I merknadene til første ledd fremgår det at tidsbruk knyttet til veiledning og samtaler skal gjennomføres innenfor rammen på 32 timer. Innenfor denne tidsrammen kan tilsynspersonen også ha i oppgave å bidra med den praktiske tilretteleggingen av samværet, som for eksempel å hente og å bringe barnet til og fra samværet. Bufetat legger til grunn at tilsynspersonen også skal kunne delta i samtaler med foreldre (og barn) på familievernkontoret.

Det er viktig at det kommer klart fram i rettens pålegg, både i saker med beskyttet og støttet tilsyn, når deltakelse i slike samtaler skal gå av tidskvoten på 32 timer, for å forebygge nye konflikter mellom bosteds- og samværsforeldrene. Det vil ellers lett kunne oppstå uenighet om fordelingen av timer som brukes til samvær og tiden som brukes til samtaler om samværene og gjennomføringen. Bufetat har erfart at det går med mye tid til å administrere samværene for tilsynspersonene. Når det fastsettes at tilsynspersonen skal hente og bringe et barn til og fra samvær må tilsynspersonen være forsikret. Det kan ikke gis pålegg om at eksterne tilsynsførere selv må besørge forsikring, noe som kan føre til en begrensning i iverksettelsen av pålegget.

Bufetat vil anbefale at det utarbeides maler for rapportskrivning og retningslinjer for hva en rapport skal innehold, i tillegg til det som er fastsatt i pålegget. Det vil også være ønskelig at det lages regler for innsynsrett i rapporten, eventuell at det innarbeides henvisninger til relevante regler om innsyn.

Merknader til § 10

I § 1 er tilsynspersonens oppgaver avgrenset mot ulike former for sakkyndig bistand og utredninger, og også mot kontrollopgaver knyttet til ruspåvirkning, psykisk helse og kriminalitet.

Det kan være vanskelig å gjøre en vurdering av om samværsforelder er ruspåvirket eller psykisk ustabil «på sparket» ved starten av et samvær, selv om tilsynspersonen har faglig kompetanse og kvalifikasjoner til å kunne foreta en slik vurdering. Det er således en risiko for at tilsynspersonen ikke fanger opp forhold som er uheldige og belastende for barnet. I de tilfellene tilsynspersonen avdekker forhold som tilsier at samvær bør stanses, skal det nedfelles i en rapport. Denne vil danne grunnlag for tiltak fra ansvarlig myndighet, og for melding til bostedsforelder og/eller barneverntjenesten.

Det fremgår av andre ledd at ansvarlig myndighet må oppfordre bostedsforelder til å ta de nødvendige rettslige skritt for å stanse eller begrense samværet i de tilfeller der det er klart at samvær ikke bør gjennomføres. Når forholdene tilsier det, bør det samtidig gis en bekymringsmelding til barneverntjenesten. Det bør presiseres i forskriften at ansvarlig myndighet må kunne stanse tilsynssamværsværet midlertidig, inntil bostedsforelder eller barneverntjenesten har tatt de nødvendige skritt i forhold til å stanse samvær.

I forhold til tredje ledd bør det presiseres at det er tilstrekkelig at tilsynspersonen eller en representant fra familievernkontorene møter med partene for å avklare situasjonen.

Saksbehandling/prosess og økonomi

I tilfeller der ansvarlig myndighet eller tilsynspersonen ikke blir enig med partene om tid og sted for samværet, må ansvarlig myndighet gis myndighet til å treffe denne beslutningen. Avgjørelser vil, i likhet med beslutning om hvem som skal oppnevnes som tilsynsperson, være en prosessledende og/eller en iverksettende beslutning knyttet til det samvær retten har bestemt. Avgjørelsen har således ikke karakter av et enkeltvedtak i henhold til forvaltningslovens regler. På denne bakgrunn bør det heller ikke innrømmes klageadgang. Forskriften bør regulere dette på samme måte som i «Meklingsforskriften».

Tilsynssamvær som er fastsatt etter gjeldende ordning, hører i hovedsak til sakstypen som faller inn under definisjonen beskyttet tilsyn, og bør således overføres til barneverntjenesten. Disse administreres i dag av Bufetat. Det bør derfor gis regler i forskriften om framgangsmåten for overføring av løpende tilsynsaker til barneverntjenesten.

For å kunne sikre en hurtig og effektiv saksbehandling bør eksterne tilsynsførere få godtgjørelse etter standardiserte satser. Dette vil bidra til likebehandling og minske tiden som brukes til forhandlinger med tilsynspersonene om godtgjørelse. Det bør også utarbeides standardmaler for avtale/oppdragsrammer som regulerer forholdet mellom ansvarlig myndighet og tilsynspersonen. Bufetat anser at det også er behov for å etablere prosedyrer/retningslinjer for hvordan eksterne tilsynspersoner rekrutteres. Bufetat har erfart at rekrutteringsprosessen tar lang tid i mange saker og at det kan være vanskelig å finne fram til egnede tilsynspersoner.

Bufetat er positive til at det innføres en tilsynssamværsordning med et faglig innhold, men familievernetjeneste er avhengig av at det tilføres ressurser til kontorene for kunne oppfylle denne oppgaven i tillegg til øvrige pålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det er vanskelig å anslå hvor mange saker som vil omfattes av ordningen. Basert på erfaringen fra gjeldende ordning vil antall saker kunne bli lang høyere enn forventet. Ordningen innebærer også en utvidelse i forhold til dagens ordning fra 15 timer til 32 timer. Utviklingen som følger etter lovendringen må følges nøye både når det gjelder antall saker og kostander knyttet til gjennomføringen. En modell for å sikre at familievernet har tilstrekkelige ressurser til å utføre oppgaven, kunne være finansiering av tiltaket gjennom en overslagsbevilgning.

Oppsummering/konklusjon

Bufetat er av den oppfatning at lovendringen og forskriften med de foreslåtte presiseringer, vil bidra til gode avgjørelser og pålegg, en mer effektiv saksbehandling av disse sakene hos ansvarlig myndighet og lette samarbeidet mellom ansvarlig myndighet, domstolene, partene og tilsynsførerne.

Med hilsen

Mari Trommald
Direktør

Marthe Flaskerud Hagberg
Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

