



Vedlegg til 2012/54876-2

Høringsuttalelse fra Bufetat om endringer i barneloven – samvær under tilsyn

I Innledning

Generelt

Vi viser til høringsbrevet av 21.06.12 og vedlagt høringsnotat om forslag til endringer i reglene om samvær under tilsyn gitt i barneloven § 43 og tilhørende forskrift.

Hovedbegrunnelsen med forslaget til endringer er å styrke barns rettigheter og barns beste. Bufetat slutter seg til en slik målsetting, men er ikke enig i at de foreslåtte endringene fremmer og ivaretar disse hensynene.

Vårt syn er i korthet følgende:

- Kunnskapsgrunnlaget for de foreslåtte endringene er mangelfullt
- Erfaringer fra gjeldende tilsynsordning er ikke tilstrekkelig vektlagt
- Endringene kan føre til en utvidelse av ordningen, som ikke er ønskelig
- Tilsynssystem bør ikke være to-spolet (barnevern/familievern)
- Familievernet er per i dag ikke dimensjonert og organisert for denne typen oppgaver

Bufetat mener at den foreslåtte endringen ikke bør fremmes. Begrunnelsen er utdypet i det følgende, sammen med merknader til de konkrete forslagene. Hensikten er å få et best mulig resultat ut fra et barneperspektiv.

Begrepsbruk

Innledningsvis vil vi knytte noen kommentarer til begrepsbruken i høringsnotatet og forslaget til endring av forskriften.

Tilsynsordningen omtales med flere begreper, som «tilsynssamvær», «samvær under tilsyn» og «tilsyn under samvær». Vi antar at disse begrepene er ment å ha samme betydning, selv om de to siste uttrykkene rent språklig kan oppfattes å ha litt ulikt innhold eller iallfall ulik betoning. For lette lesbarheten og sikre en felles forståelse foreslår Bufetat at man konsekvent bruker begrepet «samvær under tilsyn», jf. forskriftsteksten.

Begrepet «høykonfliktsaker» blir brukt både som begrunnelse for beskyttende og støttende tilsyn, uten at begrepet er nærmere definert. Når begrepet ikke er beskrevet mer nøyaktig og det heller

ikke er utdypet hvilke type «høykonfliktsituasjoner» som kan begrunne iverksettelsen av et støttende eller beskyttende tilsyn, vil det bli vanskelig for retten å avgjøre hvilke tilsynsordning som kan og skal velges i praksis. Det er også fare for at domstolen vil utvikle ulik praksis.

Begrepene «konstant tilsyn» og «reduisert/begrenset tilsyn» gir, slik vi leser høringsnotatet, primært en beskrivelse av den praktiske forskjellen mellom de to tilsynsformene, og får ikke frem de ulike begrunnelsene for å etablere tilsyn eller valg av tilsynsordning. Det er naturligvis vanskelig å få frem hensynene bak et tosporet tilsynssystem ved bruk av korte begreper. Dette forsterkes av at grensene mellom de foreslåtte tilsynsformene kan være flytende, se f. eks. side 6 i høringsnotatet hvor dette illustreres.

Begrepene «konstant tilsyn» og «reduisert tilsyn» er etter vårt syn likevel å foretrekke fremfor begrepene «beskyttende tilsyn» og «støttende tilsyn», da disse begrepene får frem den kvantitative forskjellen mellom tilsynsformene og trolig også at behovet for og formål med tilsynet er relevant ved valget av tilsynsform.

II Forslag om endring i de materielle reglene om vilkårene for at retten skal kunne gi departementet pålegg om å oppnevne tilsynsperson

Utvidelse av tilsynsordningen

Forslaget om å utvide tilsynsordningen er en oppfølging av Barne lovutvalgets utredning i NOU 2008:9 kapittel 9.4 og andre dokumenter nevnt på side 5 i høringsnotatet. Målsettingene som anføres som ønskelige og begrunner en utvidelse av tilsynssamvær i de nevnte dokumentene, er ikke overensstemmende med erfaringene Bufetat har med hvordan tilsynsordningen fungerer i praksis.

Bufetat har erfaring med at samvær i flere sakene har vært svært belastende for barna. I en del tilfeller har samværet blitt avbrutt eller det har ikke blitt samvær i det hele tatt.

Det foreligger lite forskning på barns erfaringer med tilsynssamvær, hvilket også er påpekt på side 20 i høringsnotatet. Men det er godt dokumentert at konsekvensene for barn som utsettes for et høyt konfliktnivå mellom foreldre over tid og/eller lever i belastende omsorgssituasjoner kan være alvorlige, jf Folkehelseinstituttets rapport 2012:2 «Foreldrekonflikt, samlivsbrudd og mekling: Konsekvenser for barn og unge».

Når retten gis adgang til å fastsette «samvær under tilsyn» bør det være hevet over en hver rimelig tvil at samværet og tilsynet fungerer som forutsatt og at barnet ikke utsettes for urimelige belastninger eller hendelser. Hensynet til barnets interesser og behov må være førende, og i tvilstilfeller gå foran foreldrenes ønsker om samvær

Hensikten med utvidelse av tilsynsordningen er, slik vi forstår høringsnotatet, først og fremst å skape større trygghet for flere av de barna som skal ha samvær, der hvor det er grunn til bekymring. Dersom alternativet til «støttende tilsyn» er samvær uten tilsyn, synes det i mange tilfeller å være ganske opplagt at barna får bedre beskyttelse med støttende tilsyn enn om samværet foregår uten tilsyn. Samtidig er det klart at ordningen med redusert/begrenset tilsyn i seg selv ikke fullt ut kan sikre at det ikke finner sted uheldige og belastende hendelser for barnet. Risikoen er åpenbart større ved denne tilsynsformen enn ved konstant tilsyn. Det må sikres at den nye ordningen ikke blir et eksperiment hvor hensynet til barnets behov og interesser neglisjeres.

Bufetat oppfatter at endringene som foreslås innebærer en utvidelse av gjeldende tilsynsordningen. Forslaget om å innføre «støttende tilsyn» med inntil 32 timer per år representerer en klar utvidelse. For begge de foreslåtte tilsynsformenes vedkommende er det riktignok foreslått innskjerping og føringer for rettens skjønnsutøvelse. Likevel innebærer forslaget slik vi ser det samlet sett at retten gis videre skjønnsmarginer. Det er uheldig.

Tilsynssamvær uten at det forutsettes «konstant tilsyn» vil miste mye - om ikke mesteparten - av sin reelle sikkerhetsmessige og trygghetskapende funksjon. «Støttende tilsyn» må antas å gi varierende grad av reell trygghet for barna som berøres, avhengig av omfanget på fastsatt tilsynstid osv. Tryggheten kan bli «falsk». Når det sikkerhetsmessig er tvilsomt om «støttende tilsyn» er egnet til å gi barna bedre vern enn f. eks. alminnelig veiledning og råd om samvær utenom samværstiden, er det vanskelig å se hva som gjenstår av vesentlige positive gevinster ved å innføre denne typen støttende tilsyn.

Når det gjelder kvaliteten på samværet, er det ikke sikkert at «støttende tilsyn» under samværet vil gi den ønskede positive effekt. Når det offentligere tar mer av ansvaret for samværet, er det en risiko for at foreldrene selv ikke yter like stor innsats for å finne gode samværløsninger og generelt en fare for at samværene kan bli litt «anstrengte». Dette trenger ikke nødvendigvis å skyldes tilsynet i seg selv og/eller lite motiverte foreldre/barn, jf betraktningene om dette på side 44 flg. i høringsnotatet.

På denne bakgrunnen mener vi at det er tvilsomt om det er kvalitets- og sikkerhetsmessig holdbart å innføre «støttende tilsyn» som beskrevet i høringsnotatet punkt 6.4.1.2 på side 34 og 35 i høringsnotatet. I stedet bør domstolen vurdere om det er grunnlag for «konstant tilsyn» av en offentlig oppnevnt tilsynsperson. I motsatt fall er det tvilsomt om det vil være til barnets beste å ha samvær. Hensynet til barnet må være avgjørende.

Innskjerping ved innføring av nytt materielt vilkår – barnets behov

Forslaget om innføring av et nytt vilkår om «barnets behov» er beskrevet i høringsnotatets punkt 6.4.2.2 på side 38 og 39. Umiddelbart fremstår vilkåret «barnets behov» som en styrking av barneperspektivet, jf. også drøftingen på side 42 i høringsnotatet.

Hensikten med å innføre dette vilkåret er en innskjerping av gjeldende praksis, en «praksisjustering». Domstolene anvises til å foreta en konkret vurdering av «hvorvidt barnets behov for beskyttelse eller støtte kan dekkes gjennom tilstedeværelse av en offentlig oppnevnt tilsynsperson». Det forutsettes at dette vil øke mulighetene for å høre barna om tilsynsspørsmålet. Videre skal det legges stor vekt på barnas eventuelle tidligere opplevelser av samvær.

Bufetat støtter tiltak som styrker bevisstheten rundt barnas situasjon. Det generelle vilkåret om at samvær skal være til barnets beste, innebærer at det alltid skal foretas en konkret vurdering og en avveining av barnets interesser og behov. Det er, som redegjort nærmere for ovenfor, tvilsomt om støttende tilsyn er egnet til å gi barn økt reell sikkerhet og trygghet under samvær. I den faglige diskusjonen innen barnevernfeltet er den tradisjonelle vektleggingen av «det biologiske prinsipp» under kritisk nyvurdering, jf. NOU 2012:5 «Bedre beskyttelse av barns utvikling». Betydningen av «barnets beste» i forhold til det biologiske prinsipp bør også ha stor vekt i forbindelse med tilsynsordningen.

Det er uklart om det nye vilkåret vil gjøre det mindre betenkelig å akseptere «støttende tilsyn» som en egen form. Selv om barna skal høres i disse sakene, kan det bli vanskelig å tolke hva som er bakgrunnen for barns oppfatning av samværsspørsmålene. Er det f. eks. en fastlåst og «høy» foreldrekonflikt eller skadelige opplevelser barnet har hatt med samværsforelderen? Selv om barnet gir uttrykk for at det føler seg trygg hos samværsforelder, er det myndighetene som har ansvaret for at tilsynsordningen er forsvarlig.

På bakgrunn at Bufetats erfaringer med gjeldende tilsynsordning, er det grunn til å tro at domstolenes terskel for å benytte støttende tilsyn under samvær vil bli ganske lav og at slikt tilsyn regelmessig blir satt som vilkår i saker hvor det oppstår tvil om samværskompetanse, selv om barnets faktiske behov skulle tilsi en annen løsning. Erfaringen viser at det blir etablert «prøvetilsyn», dvs tilsyn for å prøve ut om samvær kan gjennomføres. Det er ikke en tilsiktet bruk av tilsynsordningen.

III Forslag om endring i formkravene til rettens pålegg og saksbehandling i retten osv.

Bufetat har erfart at det kan være vanskelig å tilpasse uklare forlik - og påleggene i tilknytning til disse – når det skal etableres tilsynsordninger i praksis. Tilsyn bestemt i begrunnede rettsavgjørelser har vært mer gjennomførbare.

Bufetat støtter forslagene som departementet fremmer om innskjerping av formkravene til påleggene og innholdet i påleggene (tidsbegrensing osv.), som gis med hjemmel i § 43. Innføringen av «støttende tilsyn» og den foreslåtte utvidet tidsrammen, slutter Bufetat seg som redegjort for ovenfor ikke til.

Bufetat er positiv til forslagene om endringene i rettens saksbehandling av tilsynssakene og til at retten skal kontakte den aktuelle myndighet om mulighetene for å iverksette tilsynssamvær før det gis pålegg. Imidlertid vil kontakten mellom retten og oppnevne myndighet om gjennomførbarheten av pålegg kunne bli praktisk vanskelig med mange saker til behandling. Et annet dilemma er at retten til tross for eventuell fraråding fra Bufetat, likevel *kan* gi pålegg om oppnevning av tilsynsperson. Lovavdelingen i JD har tidligere uttalt at departementet enten må *avfinne seg med pålegget, endre/presisere regelverket for fremtiden, eller angripe avgjørelsen med ordinære rettsmidler*. Vi ser ikke på hvilken måte Bufetat som oppnevne myndighet i praksis skal kunne få overprøvd pålegg som etter vår oppfatning ikke lar seg gjennomføre. Dette må utredes nærmere. I alle tilfeller må det være en forutsetning for oppnevning av tilsynsperson at påleggene tilfredsstillers lovens krav til form og begrunnelser for tilsynet.

IV Forslag om endring i organiseringen og administrasjonen av tilsynsordningen

Regionenes erfaringer med administrasjon av tilsynsordningen

Departementet er godt kjent med Bufetats erfaringer med å bestyre tilsynsordningen. Siden innføringen av ordningen ved årsskiftet 2006/2007 er det gitt pålegg om tilsyn i et stort og stadig økende antall saker, selv om forarbeidene til gjeldende bestemmelser ga anvisning om en meget restriktiv praksis.

En gjennomgang av løpende tilsynssaker i regionene, viser at de fleste av sakene ville ha vært plassert i kategorien «støttende tilsyn», ut fra en betraktning av formålet med tilsynene. Derfor vil de fleste sakene antakelig forbli i Bufetat dersom departementets forslag blir en realitet.

Pga. stor variasjon mellom sakene og noen vanskeligheter med å avklare formell og reell status for de registrerte tilsynssakene, er det vanskelig å gi eksakte tall som viser hvor mange saker som er «aktive» per i dag.

I 2011 oppnevnte Bufetat tilsynsperson i 174 nye saker. Det er relativt store forskjeller i antall saker mellom regionene. 111 av sakene fra 2011 ligger under region øst. I tillegg har regionene et betydelig antall løpende saker hvor tilsynet ble etablert for mer enn ett år siden. I 17 saker er det av forskjellige grunner ikke oppnevnt tilsynsperson i år, eller tilsynet er stoppet av hensyn til barna.

I de fleste sakene er det gitt pålegg om 16 timers tilsynssamvær, men erfaringer viser at det også går med mye tid til tilretteleggingen av samværene. I hver sak må det i legges til et betydelig antall timer. Dette skyldes tidsbruk på henvendelser fra foreldre, advokater, domstoler, oppnevning av tilsynsperson, kontakt med regionkontorene, forberedelser, møtevirksomhet, reisetid til samværssted osv. Dette gjelder enten arbeidet utføres av familie-vernet eller eksterne tilsynsførere.

I høringsnotatet på side 64, under overskriften «administrasjon og økonomikontroll» står det blant annet følgende: «Videre bruker Bufdir ressurser på tilsynssamvær gjennom kontroll av fakturaer og krav fra eksterne tilsynspersoner, samt godkjenning og attestering av disse.»

Vi påpeker at disse oppgavene ble delegert til regionkontorene første kvartal 2012.

Da de fleste av samværene utføres av eksterne tilsynsførere, har det medført relativt mye merarbeid for regionene av behandling av krav fra eksterne tilsynspersoner, samt kontroll og godkjenning av disse kravene. Dette arbeidet kommer i tillegg til den vanlige saks-behandlingen og oppfølgingen av tilsynssakene.

Det har i praksis vist seg at det ikke er klart for alle advokater og dommere at et pålegg om at statlig regional barnevernmyndighet skal oppnevne tilsynsfører i saken, tydelig bør fremgå av dom eller kjennelse (eller «enkelte andre dokumenter», jf. rundskriv Q-04/2011, punkt 4.2). Det går med en del tid og ressurser til å sørge for oppfyllelse av betingelsene som settes i rundskrivet, for å sikre at det er tilstrekkelig grunnlag og hjemmel til å oppnevne tilsynsperson. Dette illustrerer at tids- og ressursbruken er langt større enn antall årlige saker kan indikere.

Omfanget av saker/totaløkonomi

Departementets forslag om opptrapping av tilsynsordningen bygger på Barnelovutvalgets utredning i NOU 2008:9 kapittel 9.4 om utvidet adgang for domstolene til å pålegge forvaltningen å oppnevne tilsynsperson etter barneloven § 43 tredje ledd. Forslaget gikk ut på at domstolene lettere skal kunne gi pålegg og at antallet timer fordobles. Utvalget antydte at mangel på ressurs kunne bli et mulig problem.

Departementet foreslår flere endringer i formkrav og betingelser som isolert sett er egnet til å «avskjære» flere av påleggene slik de utformes i dag. Det må likevel tas høyde for at behovet for tilsynssamvær har vært økende. Det er grunn til å tro at domstolene raskt vil tilpasse seg nye formkrav og plikten til å begrunne ønsket om tilsynsperson. De saker som i dag er gjenstand for pålegg om tilsyn gitt i midlertidige rettsforlik uten skriftlig/formell begrunnelse, vil etter en

eventuell lovendring trolig gjenfinnes som «begrunnede» tilsynssaker i form av endelige rettsforlik. De *faktiske* omstendighetene som berettiger tilsyn, vil gjerne være som før.

Hertil kommer at timetallet per år foreslås doblet fra 16 til 32 for saker som gjelder «støttende tilsyn». Videre beskrives denne formen for tilsyn som fleksibel i høringsnotatet på side 34. Tilsynet synes å skulle fungere som veiledning og støtte til barn/samværsforelder der det ikke er behov for konstant tilsyn. Slik vi leser forslaget, gir alternativet retten en langt videre skjønnsmessig adgang til å fastsette tilsyn enn det som følger av forarbeidene til gjeldende tilsynsordning. Vi ser imidlertid at departementet foretar en god del fornuftige negative avgrensninger, som i noen grad binder rettens skjønn, jf. også drøftingen i punkt II ovenfor.

På kortere sikt er det mulig at de negative avgrensningene kan motvirke noe av de vide skjønnsmarginene domstolene gis, om det innføres støttende tilsyn. På lengre sikt tror vi likevel økningen i etterspørselen etter den nye ordningen med mer omfattende støttende tilsyn vil gjøre seg mer gjeldende, samtidig som domstolene bedre vil ha tilpasset seg nye formkrav og skjerpet begrunnelsesplikt. Også skjerpede krav til rapportering og oppfølging trekker i retning av at ordningen blir mer ressurskrevende.

Bufetat mener, på bakgrunn av det som er nevnt foran, at departementets antakelse om at forslagene ikke vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser av betydning, men kan føre til innsparing, jf. formuleringene på side 65 i høringsnotatet, er for optimistisk. De aller fleste tilsynssakene i familievernet gjennomføres allerede med eksterne tilsynspersoner. Det er lite sannsynlig at det vil bli mulig for familievernet å håndtere en utvidelse av ordningen med økt bruk av interne tilsynspersoner. Bruken av eksterne tilsynspersoner vil sannsynligvis øke betraktelig med uendrede budsjettammer.

«Støttende tilsyn» vil i utgangspunktet kunne pålegges i mange ulike varianter. Dersom det blir besluttet å utvide tilsynsordningen, bør det utarbeides standarder (oppdragsrammer) som domstolene må forholde seg til. Slik kan de praktiske vanskene som erfaringsmessig vil oppstå, kunne avhjelpest noe. Det har f. eks. vært vanskelig å rekruttere både eksterne og interne tilsynspersoner til helgesamvær. Tilsyn ved begynnelsen og slutten av samvær er en annen problematisk variant, fordi tilsynspersonens tid i praksis ofte vil være bundet under hele samværet. En får da lite effektiv tilsynstid, samtidig som det påløper store utgifter til godtgjørelse for tid som *ikke* brukes til å føre tilsyn.

Det bør også utarbeides standarder for rapportskrivning, særlig knyttet til faglige krav. Avhengig av sakstype og formålet med tilsyn i den konkrete saken, kan det være behov for at rapporten er beskrivende, vurderende og/eller instruktiv i formen. Dersom endringsforslaget fremmes, støtter Bufetat departementets vurdering av at det er hensiktsmessig at det kommunale barneverntjeneste får ansvar for å følge opp pålegg om «beskyttende tilsyn».

Hvis barneverntjenesten i tillegg gis ansvar for «støttende tilsyn», er det grunn til å anta at behovet for eksterne tilsynspersoner blir mindre fordi barneverntjenesten er bedre utbygd, hvilket vil bidra til en mer effektiv administrasjon av ordningen. Kvaliteten på tilsynene vil, etter Bufetats vurdering, ikke bli dårligere av at de samles og organiseres av det kommunale barnevernet.

Nærmere begrunnelse for synspunktene i de to siste avsnittene ovenfor gis nedenfor i punktet om organisering.

Organiseringen av tilsynsordningen

Høringsforslaget bygger blant annet på anbefalinger gitt i NOU 2008:9. I denne utredningen er det ikke problematisert hvilken instans som bør stå for gjennomføring av tilsynssamværene.

Om det er hensiktsmessig at Bufetat ved regionene/familievernkontorene skal følge opp pålegg om «støttende tilsyn», vil blant annet avhenge av hvilket syn man har på nødvendigheten av et tosporet system i disse sakene.

Erfaringene til Bufetat med tilsynsordningen, kan isolert sett tale for den løsningen som departementet skisserer. Det at familievernkontorene også jevnlig bistår foreldre i samværs-konflikter, kan være et moment som peker i retning av at de vil kunne gi god veiledning til støtte for gjennomføring av samvær.

Selv om familievernet har god kompetanse i å gi veiledning og støtte, betyr ikke det nødvendigvis at Bufetat ved familievernet er best egnet til å ha ansvaret for å *utføre* tilsynsoppdragene. Det kommunale barnevernet har erfaring med tilsyn under samvær og har bedre fasiliteter for å kunne tilrettelegge og utføre samværene.

Selv om beskyttende tilsyn og støttende tilsyn har noe forskjellig begrunnelse og formål, vil de praktiske sidene ved tilrettelegging og gjennomføring være såpass like at kompetansen som behøves for å *utøve* tilsynsfunksjonen, i det vesentligste er den samme for begge typer tilsyn. Dette taler imot at de to typene tilsynssaker behandles av hver sine organer.

Den til dels flytende overgangen mellom de to tilsynsformene skissert av departementet i punkt 1.4 på side 6 i høringsnotatet taler også imot en todelt administrasjon av ordningen. Departementet åpner videre for at «støttende tilsyn» kan være en opptrapping mot ordinært samvær i etterkant av «beskyttende tilsyn». Dersom de ulike formene for tilsyn ligger hos to etater, vil dette antakelig innebære at foreldre og barn må forholde seg til en ny tilsynsperson når beskyttende tilsyn er avsluttet. En todelt administrasjon vil slik kunne bidra til å svekke kontinuiteten i konkrete tilsynssaker.

Barneverntjenesten har gjennom mange år opparbeidet seg betydelig erfaring med og kunnskap om samvær under tilsyn i barnevernssaker. Det kommunale barnevernet derved opparbeidet seg mye praktisk erfaring med å håndtere og utføre selve tilsynet, som i stor grad er likt i barnelovs- og barnevernssakene. De administrative fordelene ved at kommunene håndterer beskyttende tilsyn, se høringsnotatet side 64, taler også for at kommunene bør håndtere saker som gjelder støttende tilsyn. Videre har barnevernsansatte mer passende utdanningsbakgrunn for å inneha tilsynsfunksjonen, og trolig mer trening enn familieverntjenesten i observere og håndtere barn i sårbare situasjoner.

I en del av sakene er barnevernet allerede involvert, eller burde vært involvert. Tilsyn under samvær vil i disse sakene ha karakter av et hjelpetiltak etter barnevernloven.

Skal tilsynssamvær være til barnets beste, bør det normalt foregå i nærheten av barnets bosted. Barneverntjenesten er organisert slik at den trolig lettere kan finne egnet intern tilsynsperson med forankring i barnets lokalmiljø enn familievernet. Familievernet er mindre utbygd geografisk og bemanningsmessig og har ikke egnede lokaler for samvær. Våre erfaringer er at familievernet i liten grad har maktet å rekruttere egnede tilsynspersoner i egne rekker, noe som helt klart har bidratt til forsinkelser i de fastsatte samværene. Den praktiske hovedregel er derfor at man i det store flertallet av saker har brukt og fortsatt må bruke ekstern tilsynsperson. Familievernet har også

hatt problemer med å rekruttere eksterne tilsynspersoner. Her har den kommunale barnverntjenesten et fortrinn i form av et større kontaktnett av tilsynspersoner.

Dersom barneverntjenesten får samlet ansvar for tilsynssakene, er det følgelig grunn til å tro at behovet for eksterne tilsynspersoner blir mindre, jf. også punktet ovenfor om totaløkonomi.

En må heller ikke overse at også «støttende tilsyn» har preg av å være en form for tvangstiltak eller inngrep. Dette er ikke en del av familievernens «varemerke». Familievernet er et *lavterskeltilbud*. Et kjernepunkt i familievernets tjenestetilbud er rådgivning med sikte på at foreldre og barn skal kunne takle problemer og utfordringer på egen hånd. Det er derfor mer naturlig at familievernet fungerer som *veileder* for barneverntjenesten/andre aktører i tilsynssaker, og ikke som utøvende tilsynspersoner. Departementet er inne på det samme i øverste halvdel av side 38 i høringsnotatet.

Etter Bufetats vurdering kan det være uheldig for funksjonene til familievernansatte som terapeuter og veiledere at de regelmessig går aktivt inn som tilsynspersoner. Foreldre går gjerne til individuell veiledning kombinert med foreldre-/familiesamtaler både i etterkant av rettsprosess og mekling. Det er en fare for at familievernet i «tilsynsrollen» i praksis vil bli oppfattet mer som kontrollør og myndighetsutøver enn som fagkyndig veileder. Dette kan svekke tilliten familievernet behøver i terapeut- og veilederrollen. Også reelt sett medfører tilsynsoppgaven at familievernet får en rolle som kontrollinstans, som utarbeider rapporter med evaluering fra tilsynssamværene til f. eks. domstolen. Dette harmonerer ikke godt med familievernets rolle som frivillig hjelpeinstans og nøytral mekler. Så lenge formålet med tilsynet bare er å passe på at det ikke skjer noe uønsket, er dette en lite hensiktsmessig bruk av terapeutressurser.

Familieverntjenesten har få ansatte. Dette øker risikoen for at det kan oppstå rollekonflikter. Uheldige rollekonflikter kan også oppstå i det kommunale barnevernets håndtering av tilsynssaker, men ikke med så store negative konsekvenser og neppe i like stort omfang. Videre er det mer i tråd med publikums forventninger til og kunnskaper om barnevernsansatte at de har en rolle som nødvendigvis inngrep i form av tilsyn og besøk. Fordi barnevernet har *flere* egnede ansatte å rekruttere tilsynspersoner blant, er det grunn til å anta at slike rollekonflikter lettere kan unngås.

V Kort om behovet for politiattest

Departementet ber i punkt 7.3.5 på side 56 i høringsnotatet om høringsinstansenes merknader til behovet for vandelsattest for tilsynspersoner.

Etter Bufetats vurdering bør det kreves politiattest selv om tilsynspersonen ikke skal være alene med barnet i forbindelse med f. eks. transport til/fra samvær.

Et sentralt poeng er jo at barnet, bostedsforelderen og retten skal ha trygghet for at samværsforelderen ikke begår psykiske eller fysiske overgrep mot barnet. Dersom tilsynspersonen selv er straffet for overtredelser som er egnet til å skape tvil om hans/hennes evne til å ivareta barnet, skaper ikke hans/hennes tilstedeværelse en tilstrekkelig trygg ramme for samvær. I allfall vil tilliten til tilsynspersonen fort kunne være svekket.

En mulig hjemmel for å kreve politiattest i disse sakene er forskrift om strafferegistrering §12 nr. 5.

Vi har erfaring med at tilsynsperson som ikke tilhører en egen yrkesgruppe som omfattes av egen lov- eller forskriftshjemmel for politiattest, likevel er gitt politiattest med henblikk på tilsynsoppdrag. Imidlertid har vi ikke utover dette noen nærmere kjennskap til politiets praksis.

Det vil etter vårt syn være en fordel om det innføres egen hjemmel for å innhente politiattest til bruk ved oppnevning av tilsynsperson. Av hjemmelen bør det fremgå hvilken type attest som kan kreves.

VI Oppsummering/konklusjon

Prinsipalt mener Bufetat at det for tiden ikke er tilstrekkelig godtgjort at innføring av støttende tilsyn vil være til barns beste.

Subsidiært mener Bufetat at ansvaret for iverksetting av tilsynssamvær i sin helhet bør overføres til den kommunale barneverntjenesten.