



Statsråden  
DET KONGELIGE BARNE-  
OG FAMILIEDEPARTEMENT



DET KONGELIGE BARNE-  
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Stortinget  
Familie- og kulturkomiteen  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref  
20/4451-

## Svar på tillegsspørsmål til Dokument 8.40 S (2020-2021) om samværssabotasje

### 1. Innledning

Jeg viser til brev av 4. februar 2021 med spørsmål fra familie- og kulturkomiteen vedrørende Dokument 8:40 S (2020-2021) Representantforslag om samværssabotasje fra stortingsrepresentantene Silje Hjemdal, Tor André Johnsen, Erlend Wiborg, Solveig Horne og Himanshu Gulati om samværssabotasje. Spørsmålet lyder:

"I forbindelse med komiteens behandling av representantforslaget, har komiteen merket seg Statsrådets svar på skriftlig spørsmål fra Silje Hjemdal, jf. Dokument nr. 15:1033 (2020-2021). Statsråden uttaler bl.a. følgende:

*«Mitt departement har følge av den senere tids oppmerksomhet om samværshindring og barnebidrag, vært i dialog med NAV om praktiseringen av regelverket. Det er på bakgrunn av denne dialogen, ikke grunnlag for å si at NAV har praktisert bidragsregelverket feil.»*

Komiteen ber om en utdyping av hvilket juridisk grunnlag og vurderinger som ligger til grunn for å kunne si at NAV ikke har praktisert bidragsregelverket feil."

Jeg viser også til skriftlig spørsmål til besvarelse nr. 1033 av 22. januar 2021, hvor representanten Silje Hjemdal i begrunnelsen for spørsmålet blant annet viser til en juridisk vurdering utført av Holgersen, Bernt og Strandbakken, hvor de har vurdert følgende spørsmål:

- Følger NAV lovgivers intensjon når de velger å se bort fra samværsavtaler i de tilfeller bostedsforelder saboterer samvær?
- Hvordan skal loven tolkes?

- Gir forskrift utrykk for at når fedre/mødre (og barn) utsettes for samværs sabotasje, så skal NAV la «pengene følge barna»?

Det sentrale spørsmålet i saken her er fastsettelse av barnebidrag etter avtalt/fastsatt samvær vs. faktisk samvær, og hvordan bidragssaken håndteres når faktisk samvær (beviselig) ikke er i tråd med det opprinnelige avtale/fastsatte samværet.

Med dette som utgangspunkt, gis det i tråd med spørsmålet fra komiteen nedenfor under punkt 3 en utdyping av det juridiske grunnlaget for gjeldende rett, samtidig som det i punkt 4 også gis en kortfattet framstilling av NAVs praksis. Under punkt 5 framgår vurderinger som ligger til grunn for å kunne si at NAV ikke har praktisert bidragsregelverket feil. Drøftelsene og vurderingene adresserer her også den juridiske vurderingen utført av Holgersen, Bernt og Strandbakken.

## **2. Samvær og samværshindring**

Noen samværsforeldre opplever at uberettiget samværshindring ikke får konsekvenser for bostedsforelderen. I noen tilfeller er foreldrenes konflikt så fastlåst at samvær ikke gjennomføres, selv om foreldrene opprinnelig har avtalt samvær. Dette gjelder også der retten har fastsatt samværet. Dersom barnebidraget samtidig øker, som følge av at samvær ikke gjennomføres, kan dette være krevende for de som berøres.

Når begrepet samværshindring eller samværs sabotasje benyttes, forutsettes det oftest at forelder som bor fast sammen med barnet, uten grunn holder barnet borte fra samvær med den andre forelder. Årsaker til at det faktiske samværet avviker fra det avtalte/fastsatte, kan være at barnet ikke ønsker samvær. Det kan også være at bostedsforelder er bekymret for barnet under samværet. Det forekommer også at bostedsforelder bevisst eller ubevisst, med eller uten grunn, snakker negativt om den andre. Årsakene til at samvær ikke gjennomføres som avtalt/fastsatt, kan således være mange. I hvilke tilfeller det faktisk er bostedsforelderen som bevisst hindrer samvær, kan være krevende å avdekke.

Det er bred enighet om at det er viktig for barn å ha så god kontakt som mulig med begge foreldrene sine, selv om de ikke lever sammen. Dette er også utgangspunktet i barnelovens regler om samvær, som sier at barnet har rett til samvær med begge foreldrene sine. Begge foreldre har et gjensidig ansvar for at samværsretten blir oppfylt. Samtidig er det slik at barnet har krav på å bli forsørget. Dette ivaretas gjennom barnelovens regler om foreldrenes forsørgeransvar og barnebidrag. Det overordnede hensynet med reglene om foreldrenes forsørgeransvar og barnebidrag, er å sikre barnets behov for forsørgelse.

Ved fastsettelse av barnebidrag, kommer utgifter til barnets forsørgelse under samvær til fradrag i det fastsatte barnebidraget. En konsekvens av en slik kostnadsmodell er at i tilfeller hvor det lite samvær, vil barnebidraget være høyt. Dette gjelder uavhengig av grunnen til at det er lite samvær. Det høye bidraget vil derfor gjelde både i tilfeller hvor samværsforelderen ikke ønsker samvær, og i tilfeller hvor forelderen har en avtale om (omfattende) samvær, som ikke blir gjennomført. Kostnadsmodellen er ment å være en "rettferdig modell" fordi den tar utgangspunkt i kostnadene ved å ha barn, og deler denne kostnaden mellom foreldrene

forholdsmessig etter deres inntekter. Modellen har imidlertid også den virkningen at bostedsforelderen får høyere barnebidrag desto mindre samvær som gjennomføres. Modellen, som i utgangspunktet er "rettferdig", har følgelig en økonomisk side som gir incentiver som kan virke konflikt drivende i tilfeller hvor foreldrene er uenige om hvor omfattende samvær det skal være eller er.

Regjeringen er opptatt av dette saksfeltet. Barnelovutvalget ble nedsatt 7. desember 2019. Utvalget ble gitt et tilleggsmandat 8. mars 2019, der det ble vist til Granavolden-plattformen, hvor det står at: «Regjeringen vil legge til grunn at barn skal få mulighet til å ha kontakt med begge foreldrene sine, også etter samlivsbrudd. Foreldre har et felles ansvar for at avtalt eller vedtatt samvær skal overholdes. Sabotasje av samvær bør i større grad få økonomiske konsekvenser og eventuelt få konsekvenser for samværsfordelingen. Regjeringen vil utrede forslag til strengere reaksjoner ved samværs sabotasje.»

Utvalget avga 4. desember 2020 utredningen NOU 2020: 14 *Ny barnelov*. Utvalget har forslag knyttet til samvær. Imidlertid er ikke forholdet knyttet til barnebidrag særlig omtalt. Lovens bidragsregler foreslås stort sett videreført. Utvalget vurderer imidlertid at regelverket er utilgjengelig og fragmentert, og at det er behov for en større lov- og forskriftsteknisk gjennomgang av dette. Utvalget foreslår for øvrig at retten skal kunne bestemme at en egnet person skal kunne være til stede ved oppstarten av samvær. Denne personen kan trygge bostedsforelderen, og dermed også barnet, og på den måten bidra til at flere samvær gjennomføres. Utvalget antar at deltakelse på inntil tre samvær vil kunne være tilstrekkelig. Et mindretall på to utvalgsmedlemmer foreslo at også samvær skal kunne tvangsgjennomføres ved fysisk henting av barnet. NOU 2020: 14 er nå på høring med høringsfrist 1. mai.

Det er dermed i gang en lovgivningsprosess på feltet. Høringen vil også belyse saksfeltet ytterligere for departementet og regjeringen når NOU-en følges opp. Videre er det et spørsmål om hva som kan gjøres for at foreldre som opplever samværshindring, er godt nok kjent med de mulighetene som ligger i dagens system. Dette vil departementet se nærmere på.

### **3 Gjeldende rett**

#### **3.1 Reglene i lov og forskrift**

Det nærmere innholdet i foreldrenes forsørgeransvar og reglene om fastsettelse og endring av barnebidrag er regulert i barneloven kapittel 8. Regelverket er omfattende og til dels detaljert. Bidragsreglene kjennetegnes ved at hovedreglene er i loven, mens det er gitt mange utfyllende, og materielt viktige, bestemmelser i forskrift. Dette er et bevisst valg, og er gjort for at selve loven ikke skal bli for omfattende og detaljert.

Ved fastsettelse av barnebidrag, kommer utgifter til barnets forsørgelse under samvær til fradrag i det fastsatte barnebidraget. Etter hovedregelen om fradrag for samvær, gis det fradrag i bidraget for avtalt eller offentlig fastsatt samvær, herunder rettsforlik. Det er gitt en snever unntaksbestemmelse, der det faktiske samværet kan legges til grunn for

samværsfradraget, dersom dette blir påberopt av en part, og det er klart bevist at samværet ikke gjennomføres slik som avtalt eller fastsatt. Formålet er å ta høyde for at avtalt eller fastsatt samvær ikke alltid blir praktisert og gjennomført i tråd med det avtalte/fastsatte. Dette må ses i sammenheng med det overordnede hensynet som er å sikre at barnet forsørges.

Stortinget har blitt involvert ved utforming av forskriftene. I lovproposisjonen til bidragsreformen av 2003, Ot.prp. nr 43 (2001-2002) *Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.)* er både lov- og forskriftsbestemmelsene drøftet og omtalt, og utkastet til forskriften er inntatt i lovproposisjonen. I lovproposisjonen er følgende uttalt om dette:

"Dagens regelverk følger dels av lov og dels av forskrift. Regler om hvordan bidraget skal utmåles (prosentmodellen og unntak fra prosentvis fastsettelse samt beregningsgrunnlag) fremgår av forskrift. I forslaget til nytt regelverk foreslår departementet at detaljreguleringer fastsettes i forskrift.

Da barneloven kapittel 7 ble endret 3. mars 1989 i forbindelse med at bidragsfastsettelse hos bidragsfogden ble generell og landsomfattende, og departementet ble gitt fullmakt til å gi forskrifter om utmåling av bidrag, ble forskriftene i utkasts form presentert for Stortinget (Ot.prp. 44 (1987-88)). Også ved senere lovendringer er utkast til vesentlige endringer i forskriftene lagt fram for Stortinget i vedlegg (Ot.prp. nr. 36 (1991-92)). Departementet har også ved denne proposisjonen valgt å legge fram for Stortinget til orientering utkast til forskrift om nærmere utmåling av barnebidrag, selv om Stortinget delegerer detaljregulering til Kongen. Bakgrunnen for at utkast til forskrift legges ved lovforslaget, er at dette vil gi Stortinget en mer helhetlig bakgrunn for lovforslaget om nye bidragsregler."

Det følger av barneloven § 66 at begge foreldrene har plikt til å bidra til forsørgingen og utdanningen til barnet etter deres økonomiske evne. Den som ikke bor sammen med barnet, oppfyller forsørgingsplikten ved å betale faste pengetilskudd (barnebidrag) til barnet, jf. barneloven § 67 første ledd første setning. Det er barnet som eier midlene, som forvaltes av den barnet bor sammen med, jf. barneloven § 67 tredje ledd.

Formålet med barnebidragsreglene er å sikre at barnet blir forsørget av foreldrene sine når foreldrene ikke inngår i samme husholdning. Det er fastslått i barneloven at ingen kan gi avkall på retten barnet har til å bli forsørget, jf. barneloven § 67 første ledd andre setning. Barneloven inneholder ingen unntak eller regler om opphør av foreldrenes forsørgelsesplikt, for eksempel på grunn av uenighet eller konflikter mellom foreldrene om for eksempel samvær.

Barnebidrag er et privatrettslig anliggende, og foreldrene kan avtale barnebidraget uten innblanding fra det offentlige. Dersom foreldrene ikke blir enige, eller av andre grunner ønsker det, kan en eller begge be Arbeids- og velferdsetaten (NAV) fastsette barnebidraget.

**Kommentert [CB1]:** Feil: Ordlyden i bidragsforskriften § 9 annet ledd er «ikke blir fulgt opp». Det er vesensforskjellig fra å bevise at samværet rent faktisk ikke blir gjennomført.

Det rent bevismessige knyttet til om samvær rent faktisk blir gjennomført eller ikke, har NAV nokså snedig håndtert ved at de får den forsmådde forelderen til å bekrefte at de faktisk ikke har så mye samvær som avtalt/bestemt.

Men beviset er jo at samværet «ikke blir fulgt opp», og at avtalen dermed «ikke kan legges til grunn».

Den naturlige forståelsen av «fulgt opp» støttes også av formålet med hoved- og unntaksregelen, uttrykt i forarbeidene, som er at det skal være økonomisk incentiv til å gjennomføre samvær, ikke til å la være å gjennomføre det.

**Kommentert [CB2]:** Det er to sentrale hensyn som skal avveies her, nemlig barnets rett til forsørgelse, som Ropstad her trekker frem, og barnets rett til samvær med begge foreldre, som i Ropstads redegjørelse her ikke vektlegges.

Her er det sentralt å understreke at *uttalelsene i tilknytning til de konkrete reglene* om bidragsfastsettelse balanserer de to hensynene mot hverandre, mens det departementet her viser til er generelle betraktninger. Mao: *Det som er uttalt i tilknytning til de konkrete reglene må tillegges særlig vekt.*

**Kommentert [CB3]:** Ja, og det er også et privatrettslig anliggende å endre den bestemte eller avtalte samværs- og bostedsordningen som bidraget bygger på. Slik endring bør gjøres av foreldrene i de tilfellene der samvær ikke gjennomføres som bestemt grunnet konflikt eller bekymring for barnet. NAV må som utenforstående offentlig organ forholde seg til det som er avtalt eller bestemt, med det snevre unntaket for tilfeller der samværsforelder selv ikke følger opp avtalen, og bostedsforelder har bevis for det. (Ved flytting, sykdom ol.)

Ved offentlig fastsettelse av barnebidrag, fastsettes barnebidraget etter en kostnadsmodell. Etter barneloven § 71 første ledd skal det ved offentlig fastsettelse av barnebidrag tas utgangspunkt i hva underholdet til barnet koster (underholdskostnaden). Underholdskostnaden skal fordeles mellom foreldrene etter inntektene deres. Den av foreldrene som har høyest inntekt, skal dekke den største andelen av kostnadene til barnet. Barnebidraget skal ikke fastsettes til et høyere beløp enn at den bidragspliktige har igjen midler til eget underhold (bidragsevnevurderingen). Det skal tas hensyn til samvær mellom barnet og den bidragspliktige, og muntlig eller skriftlig avtalt eller offentlig fastsatt samvær kommer til fradrag i det fastsatte barnebidraget. Samvær medfører utgifter for den bidragspliktige, som bidragsmottakeren samtidig sparer. Bidragsregelverket prioriterer med andre ord at den bidragspliktige kan dekke disse utgiftene før barnebidraget fastsettes.

Departementet har med hjemmel i barneloven § 71 tredje ledd og barneloven § 74 første ledd gitt utfyllende bestemmelser om fastsettelse og endring av barnebidrag i forskrift 15. januar 2003 nr. 123 om fastsettning og endring av fostringstilskot.

Barnebidraget skal som hovedregel reduseres for muntlig eller skriftlig avtalt samvær eller offentlig fastsatt samvær, herunder rettsforlik, jf. barneloven § 71 første ledd tredje punktum og forskriften § 9 første ledd. Samværsfradraget utgjør et fast beløp for fire alternative samværsklasser med ulik sats i forskjellige aldersgrupper, jf. forskriften § 9 fjerde ledd.

Ved utformingen av reglene om samværsfradrag er det imidlertid også tatt høyde for at samværet ikke alltid blir gjennomført i tråd med det som er avtalt eller fastsatt. Det er derfor gitt en snever unntaksregel i forskriften § 9 andre ledd, der NAV er gitt adgang til å legge faktisk samvær til grunn. For at NAV skal kunne vurdere saken etter denne bestemmelsen, må parten påberope overfor NAV at det er mindre samvær enn det som er avtalt/fastsatt. Den som påberoper seg dette, må klart bevise at det avtalte eller fastsatte samværet ikke følges. Dersom parten klarer å bevise at det avtalte eller offentlig fastsatte samværet ikke følges, ev. at den andre parten er enig i at avtalen eller det offentlig fastsatte samværet ikke følges, eller klart beviser at samværet blir praktisert etter en lavere samværsklasse, så legges det faktiske samværet til grunn, jf. forskriften § 9 tredje ledd.

Der fastsatt samvær ikke oppfylles, kan samværsforelder be om at domstolen legger bostedsforelder en løpende tvangsbot, jf. barneloven § 65. Det skal ikke fastsettes tvangsbot dersom oppfyllelse av samværsretten er umulig, for eksempel der det er risiko for at barnet blir utsatt for vold eller på annet vis blir behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare. Barnet skal høres. Retten kan også oppnevne sakkyndig og/eller mekler etter barneloven § 65 a.

### 3.2 Forarbeider og uttalelse fra Sivilombudsmannen

#### Ot.prp. nr. 43 (2000-2001) Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.)

Bidragsreformen trådte i kraft 1. oktober 2003, og innebar en ny måte å tenke rundt foreldrenes forsørgeransvar på. Dagens modell vektlegger begge foreldrene som både

**Kommentert [CB4]:** Det vesentlige poenget her, som overses av departementet, er at ordlyden i unntaksregelen er «ikke blir fulgt opp», og som nevnt kan dette ikke tolkes slik at bidragsmottaker selv kan påvirke bidraget ved å holde barnet tilbake fra samvær.

En naturlig språklig forståelse av å ikke følge opp noe, er at den som har ansvar for å gjøre noe – her samværsforelder – ikke stiller opp. Dersom samværsforelder ønsker å gjennomføre samværet som avtalt, men blir hindret i å gjøre det, kan man rimeligvis ikke si at samværsforelder ikke følger opp avtalen.

**Kommentert [CB5]:** Her legger departementet søksmålsbyrden på den parten som har en gyldig avtale/avgjørelse om samvær, i stedet for å legge byrden på den som ønsker en endring. Dette er litt på siden av sakens kjerne, som jo er hvordan bidragsreglene faktisk er utformet, og med uttrykkelige formål bak både hovedregel og unntak.

Relativt klar ordlyd «ikke blir fulgt opp», kombinert med klare uttalelser i forarbeidene knyttet til de konkrete bidragsreglene må her gå foran generelle avveininger av kryssende hensyn, slik departementet her foretar.

forsørgere og omsorgspersoner, og regelverket tar utgangspunkt i at de skal være mest mulig likestilte i disse rollene. Ved stortingsbehandlingen av bidragsreformen var det bred enighet om prinsippet om at samvær skal ha betydning for bidragets størrelse som et fradrag i det fastsatte barnebidraget. Samvær medfører utgifter for den bidragspliktige, og regelverket prioriterer at den bidragspliktige kan dekke disse utgiftene før bidraget fastsettes.

Proposisjonen adresserer at faktisk samvær kan avvike fra det avtalte/fastsatte, og at dette kan skape problemer når sistnevnte legges til grunn for samværsfradraget. I forarbeidene til bidragsregelverket, Ot.prp. nr. 43 (2000-2001) *Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.)*, punkt 7.4.2, side 59, høyre spalte i papirutgaven, side 79 i pdf-versjon, siteres følgende fra det forutgående høringsnotatet om hvordan man kan finne en forsvarlig løsning på problemstillingen:

"Hvis bidragspliktige unnlater å følge opp samværet i praksis, vil dette kunne få negative økonomiske konsekvenser for barnets underhold, dersom bidraget i utgangspunkt er redusert på bakgrunn av en samværsavtale/avgjørelse. Det er ingen rettslige sanksjonsmuligheter overfor bidragspliktige som ikke overholder allerede inngåtte/fastsatte samværsavtaler/avgjørelser. Eventuell byrde med å gå til sak, med usikkert utfall, for å få redusert/fradømt samværet vil i praksis falle på bidragsmottaker. Departementet er klar over at dette kan være problematisk. [...]"

I denne sammenheng er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at dersom bidragspliktige/samværsberettigede ikke ønsker å ha samvær eller bare vil ha samvær i begrenset utstrekning, vil det normalt ikke bli avtalt eller fastsatt en samværsordning som strekker seg ut over vedkommendes ønske. Hvis foreldrene er uenige om samværet, vil byrden med å gå til førstegangssak for å bli tilkjent samvær, ev. mer omfattende samvær i en endringssak, i praksis ligge på bidragspliktige. Det er derfor naturlig å tro at disse normalt ønsker å stille opp."

Videre framgår følgende på side 60, høyre spalte, andre avsnitt i papirutgaven, side 80 i pdf-versjonen:

"[...] Det kan likevel være behov for en snever unntaksregel der trygdekontoret ved bidragsfastsettelsen finner det åpenbart at den tvangskraftige samværsavtalen/samværsavgjørelsen ikke legges til grunn. Departementet foreslår derfor at det i forskrift gis en unntaksregel. Unntaksregelen vil bl.a. omfatte de tilfellene hvor partene er enige om at samværsordningen ikke gjelder eller bidragspliktige konsekvent og varig har unnlatt å følge opp samværet, for eksempel der vedkommende har flyttet langt fra barnet og ikke lar høre fra seg. Unntaksregelen må påberopes for at trygdekontoret skal kunne ta hensyn til den, og bidragsmottaker vil ha bevisbyrden. [...]"

**Kommentert [CB6]:** Merk ordlyden også her.

**Kommentert [CB7]:** Når det her siteres fra Ot.prp. nr. 43 (2000-2001) s. 60 unnlates avsnittet der det sies at formålet bak hovedregelen om å følge gjeldende samværsavtale (eller dom/rettsforlik) er å gi bidragsmottaker et økonomisk incentiv til å sende barnet på samvær. Dette incentivet forsvinner dersom bidragsmottaker får endret bidraget i en situasjon der samværsforelder nektes å gjennomføre avtalt samvær.

Her er det relevante sitatet på s. 60, og som er utelatt:

«I tilfeller hvor bidragsmottaker boikotter avtalt/fastsett samvær vil dette få negative økonomiske konsekvenser for bidragsmottaker dersom bidraget i utgangspunktet er redusert for samvær. En løsning hvor avtalt/fastsett samvær legges til grunn for samværsfradraget kan dermed fremme økt ansvarlighet hos bostedsforelder i forhold til å tilrettelegge for samvær mellom bidragspliktige og barnet»

**Kommentert [CB8]:** Merk at det her står «snever unntaksregel».

**Kommentert [CB9]:** Uttalelsen her omhandler bare tilfeller der det er den bidragspliktige som har ansvaret for at det er blitt mindre eller ikke noe samvær. Selv om det står «bl.a.» her, må man, når man leser denne setningen, ta i betraktning de klare uttalelsene om at det skal være økonomiske incentiver for begge parter for å gjennomføre samvær, ikke å la være. I denne sammenhengen må det være klart at man ved uttrykket «bl.a.» ikke har ment å åpne for unntak fra hovedregelen i tilfeller som er helt forskjellige fra de oppregnede tilfellene.

Bevisbyrden for at samværet er mindre enn det et offentlig fastsatt samvær (tvangskraftige avtaler, dommer og rettsforlik) tilsa, ble lagt på den som hevdet endring, i realiteten var dette bidragsmottaker. Begrunnelsen for løsningen var at retten i disse tilfellene, allerede hadde foretatt en nærmere vurdering av barnets beste. Ved private avtaler om samvær uten tvangskraft var det etter da gjeldende regler den bidragspliktige som hadde bevisbyrden dersom bidragsmottakeren hevdet at vedkommende ikke fulgte opp avtalen og hadde mindre samvær enn avtalt.

**St.meld. nr. 19 (2006-2007) Evaluering av nytt regelverk om barnebidrag og Ot.prp. nr. 69 (2007-2008) Om lov om endringer i barnelova mv. (barnebidrag og reisekostnader ved samvær)**

Bidragsreformen av 2003 er evaluert i St. meld. nr. 19 (2006-2007) *Evaluering av nytt regelverk for barnebidrag*. Bevisreglene ble i den forbindelse også vurdert på nytt, og senere endret ved forskriftsendring 1. januar 2009. Ved lovendring av 1. januar 2009 ble barneloven § 71 første ledd videre endret slik at muntlige avtaler ble likestilt med skriftlige avtaler, se Ot.prp. nr. 69 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnelova mv. (barnebidrag og reisekostnader ved samvær)*. Etter forskriftsendringen skal den som påstår endring i barnebidraget på grunn av mindre samvær, alltid ha bevisbyrden for å godtgjøre påstanden. Ved å endre bevisbyrdereglene som beskrevet, ble bevisbyrden i realiteten flyttet over på bidragsmottakeren. Dette ble ansett som den enkleste og mest rettferdige løsningen.

I stortingsmeldingen og Ot.prp. nr. 69 (2007-2008) ble det også gjort en vurdering av NAVs rolle (kompetanse) ved samværskonflikter, og av Ot.prp. nr. 69 (2007-2008), pkt. 2.1.2 følger:

"Departementet mener det generelle utgangspunktet må være et krav til partene om at det er enighet om en muntlig samværsavtale av et visst omfang før det gis samværsfradrag. En slik løsning harmonerer best med hvordan reglene om samværsfradrag ellers er lagt opp ved at fradraget bygger på avtalt/fastsatt samvær og ikke faktisk samvær. Løsningen vil videre være administrativt håndterbar for arbeids- og velferdsetaten. Departementet mener det ikke er tilrådelig at arbeids- og velferdsetaten ved NAV lokalt skal ta stilling til spørsmålet om samvær der det ikke foreligger noen form for enighet mellom partene. Begrunnelsen for dette har blant annet sammenheng med at dette ofte er vanskelige bevismessige spørsmål som faller utenfor kompetanseområdet til NAV lokalt. En ordning med fri bevisvurdering fra NAV lokalt vil kunne virke konfliktdrivende.

I tilfeller der foreldrenes fastlåste konflikt er årsaken til at det ikke er samvær, er det ikke bidragsreglenes formål hverken å håndtere eller løse slike konflikter. Der partene ikke kommer til enighet om en avtale, heller ikke med bistand, vil domstolene være rette instans for å håndtere slike konflikter. Domstolene har den kompetanse og ekspertise som er nødvendig i denne typen saker."

**Kommentert [CB10]:** Og nettopp dette underbygger at må man forholde seg til det som beviselig er avtalt mellom partene eller bestemt av en domstol, med mindre partene er enige om at samværet ikke blir fulgt opp av den som har samvær, jf. ordlyden i forskriften.

Hvis den ene parten sier «det er ikke samvær, selv om dette er avtalt/bestemt» og den andre sier «jeg får ikke lov til å gjennomføre samværet som er avtalt/bestemt», må den som holder barnet tilbake enten bringe samværsordningen inn for meklings og deretter evt. domstol eller leve med at bidraget ikke samsvarer med samværet. Ellers går NAV faktisk inn i konflikten mellom foreldrene.

### **Sivilombudsmannen sak nr. 2010/2901**

Sivilombudsmannen har i sak nr. 2010/2901 vurdert forholdet mellom ulike regelsett (og hensyn) i barneloven. Spørsmålet i saken var om rettsforlik om delt bosted skulle legges til grunn ved beregningen av bidrag eller om de endrede faktiske forholdene – at barnet var flyttet – kunne legges til grunn. Sivilombudsmannen uttalte blant annet at det er de faktiske forholdene som skal legges til grunn, og at dette er best i samsvar med det overordnede hensynet til en forsvarlig forsørgelse og barnets beste.

Ombudsmannen kom i denne saken til at vedtaket fra NAV Klageinstans bygget på feil forståelse av reglene om fastsetting av bidrag og ba om at saken ble behandlet på nytt. NAV Klageinstans foretok deretter en fornyet gjennomgang av saken. Under henvisning til ombudsmannens forståelse, ble bidraget beregnet slik at det ikke ble lagt til grunn delt bosted for barnet i den aktuelle perioden. I avgjørelsen uttalte Sivilombudsmannen blant annet følgende:

"Forskriftens § 8 fastslår at delt bosted skal legges til grunn ved bidragsberegningen i de tilfellene begge foreldrene er enige om at en slik avtale foreligger. Det er ikke uttrykt noe eksplisitt unntak i forskriften for tilfeller der delt bosted følger av et rettsforlik fremfor annen avtale. Heller ikke i bidragsregelverket for øvrig settes rettsforlik i noen særstilling fremfor andre avtaler, i tilfeller der ingen av delene reflekterer den reelle situasjonen. I forskriften § 9 andre ledd omtales, i forbindelse med samværsfradrag, tilfeller hvor rettsforliket ikke skal legges til grunn når en av partene kan dokumentere at avgjørelsen ikke følges opp og graden av samvær er lavere.

Et rettsforlik er bindende for partene inntil annet er avtalt eller fastsatt i nytt rettsforlik. Rettsforliket er en tvangskraftig avgjørelse. Dette innebærer at det kan tvangsfullbyrdes ved at en part som ikke vil innrette seg etter rettsforliket, kan ilegges tvangsbot. Denne virkningen av et rettsforlik må likevel holdes adskilt fra bidragsfastsettingen, der det er de faktiske forholdene som skal legges til grunn ved beregningen. At de faktiske forholdene skal legges til grunn, er også best i samsvar med det overordnede hensynet til en forsvarlig forsørgelse og barnets beste."

### **3.3 Særlig om beviskravet i forskriften § 9 andre ledd**

Dagens regel i forskriften § 9 tredje ledd lyder:

"Dersom unntaksregelen i andre stykke blir gjort gjeldende, blir det ikke gitt noko samværsfradrag med mindre parten klart beviser at det blir praktisert samvær etter ei lågare samværsklasse."

Etter forskriften § 9 andre ledd er det "parten" som "klart" må bevise at det avtalte eller fastsatte samværet ikke følges. Dersom parten som påberoper seg unntaksregelen klarer å bevise at det avtalte eller offentlig fastsatte samværet ikke følges, ev. at den andre parten er enig i at avtalen eller det offentlig fastsatte samværet ikke følges, eller klart beviser at



samværet blir praktisert etter en lavere samværsklasse, så legges det faktiske samværet til grunn, jf. forskriften § 9 tredje ledd.

Bevisregelen ble sist endret med virkning fra 1. juli 2015 på bakgrunn av en uttalelse fra Sivilombudsmannen i sak nr. 2011/3586, jf. høringsnotat 24. februar 2015. I denne saken godkjente NAV Klageinstans bidragsmottakerens søknad om endring av bidrag, da bidragspliktige ikke oppfylte samværsavtalen fra 2001. Etter avtalen skulle bidragspliktige ha et samvær tilsvarende klasse 3, men han erkjente at samværet hadde blitt redusert til klasse 2. Klageinstansen fant det «klart» bevist at avtalen ikke ble fulgt, og satte samværsfradraget til klasse 0, dvs. som om det ikke var noe samvær, jf. forskriften § 9 tredje ledd. Bidragspliktige klaget til ombudsmannen over at det ikke ble gitt samværsfradrag, med påstand om at han fortsatt hadde samvær.

Ombudsmannen kom til at klageinstansens vedtak var i samsvar med gjeldende regelverk.

"Dersom unntaksregelen i fastsettelsesforskriften § 9 andre ledd blir gjort gjeldende, følger det av bestemmelsens tredje ledd at det ikke gis samværsfradrag med mindre den som har fått medhold etter andre ledd, skriftlig stadfester at det blir praktisert samvær etter en lavere samværsklasse. 3. Der en bidragsmottaker påstår manglende oppfyllelse av en samværsavtale eller avgjørelse om samvær, og den bidragspliktige bekrefter manglende oppfyllelse, anses det som et klart bevis på at samværsavtalen ikke lenger kan legges til grunn. Også øvrig dokumentasjon og bevis kan gjøre at bidragsmottaker anses å oppfylle beviskravet. Opplysningene fra den bidragspliktige som bekrefter at samværet er redusert, men som samtidig underbygger at det fortsatt er samvær etter en lavere samværsklasse, gis derimot ikke tilsvarende bevismessig betydning etter fastsettelsesforskriften § 9 tredje ledd, med mindre bidragsmottakeren skriftlig stadfester at det blir praktisert samvær etter en lavere samværsklasse. Det betyr at der bidragsmottaker ikke skriftlig stadfester at det er noe samvær, gis det heller ikke samværsfradrag, til tross for bidragspliktiges opplysninger og bevis for at det utøves noe samvær."

Ombudsmannen ba derfor i uttalelsen Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurdere denne forskriftsbestemmelsen.

I uttalelsen kommenterte Sivilombudsmannen også forholdet mellom lov og forskrift, og han stilte spørsmål ved om det kan legges til grunn at lovgiver med forskriftshjemmelen i barneloven § 71 tredje ledd, hadde gitt departementet mandat til å gjøre et så vidtgående unntak fra prinsippet om bevisvurdering, som det var lagt opp til i forskriften § 9 tredje ledd, eller om en slik generell avskjæring av en parts bevis burde fremkommet i lov. Sivilombudsmannen uttalte om dette:

"Forarbeidenes uttalelser er generelt utformet når det gjelder NAVs bevisvurderinger i slike saker, noe som taler for at det må være adgang til å gi slike bevisbestemmelser i forskrift. På den annen side kan det sies å være inngripende bestemmelser, på et saksområde som i utgangspunktet er privatrettslig. Men når forvaltningen er tillagt en

rolle på ett slikt saksområde, er det likevel behov for reguleringer for at det skal være mulig å få løst oppgaven på en overkommelig måte.

Etter dette er det vanskelig for meg å konkludere med at forskriften ikke er rettslig holdbar."

Forslaget som departementet sendte på høring fikk støtte av høringsinstansene, og bestemmelsen er nå formulert slik at der det er lavere samvær enn avtalt/fastsatt, kan fradraget settes til det som faktisk gjennomføres dersom vedkommende "klart beviser at det blir praktisert samvær etter ei lågare samværsklasse".

I høringsnotatet ble det under punkt 5 også vist til vurderingen av NAVs rolle og kompetanse ved bevisvurdering i saker etter forskriften § 9, jf. Ot.prp. nr. 69 (2007-2008):

"Det er lagt til grunn som et generelt utgangspunkt at det må kunne stilles krav til at partene er enige om at de har en avtale om samvær av et visst omfang før det gis samværsfradrag. Dette er omtalt i Ot.prp. nr. 69 (2007-2008) Om lov om endringer i barnelova mv. (barnebidrag og reisekostnader ved samvær), punkt 2.1.2, hvor det vises til at dette harmonerer med hvordan reglene for samværsfradrag ellers er lagt opp ved at fradraget bygger på avtalt eller fastsatt samvær, og ikke faktisk samvær. Dette er administrativt håndterbart for Arbeids- og velferdsetaten (NAV). En løsning der NAV skal ta stilling til spørsmålet om samvær etter en fri bevisvurdering når det ikke er noen som helst enighet mellom partene, er ikke tilrådelig da dette ofte er bevismessig vanskelige spørsmål som faller utenfor kompetanseområdet til NAV. En slik ordning vil også kunne virke konfliktøkende. Videre er det lagt til grunn at der det er foreldrenes konflikt som er årsaken til at det ikke oppnås enighet om spørsmål knyttet til samværet, er det ikke bidragsreglenes formål verken å håndtere eller løse slike konflikter. Dersom foreldrene ikke kommer til enighet, heller ikke med bistand, vil domstolene være rette instans for å håndtere konflikten. Dette resonnementet vil også være relevant ved vurderingen av bevisreglene der samværet i praksis avviker fra det avtalte/fastsatte samværet."

#### 4. Kort om NAVs praksis

Når NAV behandler en sak om barnebidrag der det er konflikt om samvær, har partene plikt til å gi NAV informasjon som er relevant for bidragsfastsettelsen, jf. barneloven § 70 syvende ledd. NAV har også en selvstendig plikt til å utrede saken etter forvaltningsloven § 17. I saker der det er konflikt om samvær er NAV imidlertid i stor grad avhengig av at partene selv bidrar til å opplyse saken, da opplysningene ikke er mulig å innhente fra andre. NAV ivaretar sin veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 og veileder derfor partene i regelverket og gir informasjon om hva som er nødvendig for å kunne "klart bevise" at samværet ikke gjennomføres i tråd med avtalen.

Partenes rett til kontradiksjon ivaretas ved at NAV løpende sender informasjon om motpartens påstander og opplysninger og sørger for at partene får anledning til å uttale seg om disse.

**Kommentert [CB11]:** Her omtales *bare bevisregelen*, og ikke inngangsvilkåret for at det i det hele tatt skal vurderes å fravike avtale/dom, nemlig at samværsavtalen «*ikkje blir følgd opp*».

**Kommentert [CB12]:** Som nevnt: Hvis man mener at NAV ikke skal gå inn i konflikter, må man forholde seg til avtale/dom der det er bidragsmottaker som ikke vil gjennomføre samværet som er avtalt/bestemt. At man kan gjøre unntak for tilfeller der samværsforelder *beviselig ikke følger opp* samværsavtalen, er litt annerledes. Dette er nemlig begrunnet i reglenes formål om å gi incentiver til at samværsavtaler følges.

Et unntak fra hovedregelen begrunnet i at en forelder nekter samvær *går derimot på tvers av lovgivers uttrykkelige avveining av de motsiende hensynene*, og innebærer at NAV nettopp går inn i konflikten mellom foreldrene og på sett og vis aksepterer rettsstridig atferd fra en forelders side.

Rent praktisk er saksgangen slik at når NAV mottar søknad om fastsettelse eller endring av barnebidrag, blir den andre part varslet om søknaden og får tilsendt kopi av søknad og vedlegg til søknaden. Dette inkluderer opplysninger gitt om samvær. Parten blir bedt om å fylle ut skjema der det blir spurt om samvær og parten blir også bedt om å uttale seg om de konkrete opplysningene. Søkeren får en orientering om saksbehandlingstid og veiledning på informasjon/dokumentasjon som bør gis.

Dersom en av partene hevder at samværsavtalen ikke blir fulgt får de informasjon om at vedkommende må klart bevise at dette er tilfellet, samt veiledning om hvordan de kan gjøre dette. Motparten får anledning til å uttale seg om påstanden og gjennomføringen av samværsavtalen. Partene har anledning til å uttale seg om opplysninger den andre part har gitt som er relevant for saken. Det kan bli flere runder der partene gis anledning til å uttale seg om hverandres opplysninger og anførsler.

Når NAV kommer til at saken er tilstrekkelig opplyst og begge partene har hatt anledning til å uttale seg om hverandres opplysninger, fattes det vedtak i saken. Ved vedtaksfastsettelsen vurderer NAV om det skal fattes vedtak etter hovedregelen eller unntaket i forskriften § 9. Unntaksbestemmelsen er snever og det kreves at den som anfører at samværet ikke er i tråd med avtalt eller fastsatt samvær klart beviser dette. Det er tre ukers klagefrist på vedtaket.

Dersom det kommer inn klage fra en av partene varsles den andre. Det er ofte behov for ytterligere dokumentasjon fra en eller begge parter og dette blir fulgt opp gjennom forespørsel fra NAV Familie- og pensjonsytelser.

I tilfeller der NAV Familie- og pensjonsytelser ikke selv omgjør vedtaket sitt sendes saken videre til NAV Klageinstans for klagebehandling. Klageinstansen sikrer at saken er godt nok opplyst før endelig vedtak fattes. Når klageinstansen fatter vedtak er dette et endelig vedtak som ikke kan påklages videre innen forvaltningen.

## 5. Vurderinger som ligger til grunn for å kunne si at NAV ikke har praktisert bidragsregelverket feil

Komiteen ber om en utdyping av hvilket juridisk grunnlag og hvilke vurderinger som ligger til grunn for å kunne si at NAV ikke har praktisert bidragsregelverket feil. Som nevnt innledningsvis, vil også den juridiske vurderingen utført av Holgersen, Bernt og Strandbakken som det vises til i begrunnelsen til skriftlig spørsmål til besvarelse nr. 1033 av 22. januar 2021 fra representanten Silje Hjemdal, bli adressert.

NAV's praksis og tolkning av forskriften § 9 anses å være innenfor den tolkningen forarbeidene gir rom for. Det NAV skal ta stilling til når noen påberoper seg at avtalt/fastsett samvær ikke følges opp, er følgende: "Regelen i første stykke gjeld ikkje dersom ein av partane hevdar at avtalen eller offentleg fastsett samvær og rettsforlik ikkje blir følgd opp, men samværet er lågare, og samstundes klart beviser at avtalen eller avgjerda ikkje kan leggjast til grunn.". Videre at "Dersom unntaksregelen i andre stykke blir gjort gjeldande, blir

**Kommentert [CB13]:** Argumentasjonen underspiller at det ikke er bevis og adgangen til å uttale seg som er problemet i saker der samværsforelder ikke får lov til å gjennomføre de avtalte samværene. Bevissituasjonen er ofte enkel for NAV: Bostedsforelder sier at samværsforelder ikke har samvær. NAV gir deretter samværsforelder anledning til å uttale seg, og samværsforelder sier da: «Ja, det stemmer. Jeg har ikke samvær, for jeg får ikke lov av bostedsforelder.» På dette grunnlaget anser NAV at de nå har grunnlag for å øke bidraget samsvarende med (manglende) faktisk samvær.

Men dette er å gå inn i saken i feil ende. Bevistemaet er *ikke* hvor mye samvær det rent faktisk er eller ikke er, men *at samværsavtalen «ikkje blir følgd opp»*, og den dermed *ikke kan legges til grunn*.

det ikkje gitt noko samværsfrådrag med mindre parten klart beviser at det blir praktisert samvær etter ei lågare samværsklasse."

Spørsmålet er om det foreligger grunnlag for at NAV likevel ikke skal behandle saker i tråd med ordlyden i forskriften i tilfeller der det er uenighet om hvorfor samvær ikke gjennomføres, eller der partenes opplysninger tilsier at det kan foreligge en samværshindringssituasjon. Altså at NAV fastsetter bidraget med et samværsfradrag lik det som framkommer av det avtale eller fastsatte, selv om det faktiske samværet er lavere.

Holgensen, Bernt og Strandbakken uttaler at NAVs praksis synes å være i strid med lovgivers intensjon. De viser til barneloven § 71 hvor det framgår at bidrag som hovedregel skal reduseres for muntlig eller skriftlig avtalt eller offentlig fastsatt samvær. Det uttales at en praksis som innebærer å se bort fra samværsavtaler/offentlig fastsatt samvær hvis bostedsforeldereren hindrer gjennomføring av samvær, slik at bidragspliktige mister samværsfradraget og må betale høyere bidrag, ikke oppmuntrer til «økt ansvarlighet» med tanke på å tilrettelegge for samvær, snarere tvert imot.

Holgensen, Bernt og Strandbakken uttaler at også forskriftsbestemmelser må tolkes, og viser til at det i forarbeidene er en del uttalelser både om hovedregelen og bakgrunnen for denne, og om hvilke situasjoner som kan tenkes å komme inn under en unntaksbestemmelse. De viser til at det sies ingenting om tilfeller der bidragspliktige ønsker å gjennomføre samvær i samsvar med det som er avtalt/fastsett, men hvor dette ikke er mulig å gjennomføre på grunn av sabotasje fra bidragsmottaker (bostedsforelder).

Det vises her til at utsagnet i forarbeidene, Ot.prp. nr. 43 (2000-2001), side 60 i papirutgaven, side 80 i pdf-versjonen, om at en "løsning hvor avtalt/fastsett samvær legges til grunn for samværsfradraget kan dermed fremme økt ansvarlighet hos bostedsforeldereren i forhold til å tilrettelegge for samvær mellom bidragspliktige og barnet", er knyttet til drøftelsene omkring det å bare ha én (hoved)regel om at avtalt eller fastsett samvær skal legges til grunn, dvs. i alle tilfeller. Et faktisk samvær kan imidlertid avvike fra det avtalte/fastsatte, og vil kunne skape problemer når sistnevnte legges til grunn for samværsfradraget. I lovproposisjonen vises det til høringsnotatet hvor det ble drøftet hvordan man kan finne en forsvarlig løsning på denne problemstillingen.

Som ett av flere typetilfeller under drøftelsen av virkningen av å bare ha en regel om at avtalt/fastsett samvær skal legges til grunn, vises det også til tilfeller hvor bidragsmottaker boikotter avtalt/fastsett samvær. I slike tilfeller vil det få negative økonomiske konsekvenser for bidragsmottaker dersom bidraget i utgangspunktet er redusert for samvær, og "[e]n løsning hvor avtalt/fastsett samvær legges til grunn for samværsfradraget kan dermed fremme økt ansvarlighet hos bostedsforeldereren i forhold til å tilrettelegge for samvær mellom bidragspliktige og barnet." En hovedregel uten unntak vil således ikke gi bidragsmottaker et økonomisk insentiv til å sabotere.

I forlengelsen av drøftelsen av problemstillingen om at et faktisk samvær kan avvike fra det avtalte/fastsatte, uttaler imidlertid departementet i nest siste avsnitt:

**Kommentert [CB14]:** Dette er en feil gjengivelse av vårt syn. Vi argumenterer ikke for at «NAV likevel ikke skal behandle saker i tråd med ordlyden i forskriften», men for at de skal behandle saker i tråd med ordlyden, som er «ikkje blir følgd opp». Vi mener, som understreket gjentatte ganger, at det nettopp er ordlyden i forskriften, sammenholdt med klare uttalelser i forarbeidene om avveining av de kryssende hensyn, som ikke gir rom for NAVs praksis.

"Det kan likevel være behov for en snever unntaksregel der trygdekontoret ved bidragsfastsettelsen finner det åpenbart at den tvangskraftige samværsavtalen/samværsavgjørelsen ikke kan legges til grunn. Departementet foreslår derfor at det i forskrift gis en unntaksregel. Unntaksregelen vil bl.a. omfatte de tilfellene hvor partene er enige om at samværsordningen ikke gjelder eller bidragspliktige konsekvent og varig har unnlat å følge opp samværet, for eksempel der vedkommende har flyttet langt fra barnet og ikke lar høre fra seg. Unntaksregelen må påberopes for at trygdekontoret skal kunne ta hensyn til den [...]".

Eksempelene som her listes opp kan ikke anses å være uttømmende mht. typetilfeller, jf. uttrykket "bl.a.", og må antas å omfatte flere typetilfeller enn de nevnte, også tilfeller der samvær ikke gjennomføres i tråd med det avtalte eller fastsatte på grunn av foreldrekonflikter. Unntaksbestemmelsen er ment å være snever, og dette er sikret ved et strengt beviskrav. Formuleringen "åpenbart" i forarbeidene anses slik at det refereres til et strengt beviskrav (jf. begrepet "klart" i forskriften), og at det ikke her refereres til at NAV skal la være å justere bidraget ved mulig samværshindring.

I den juridiske vurderingen fra Holgersen, Bernt og Strandbakken konkluderes det imidlertid motsatt: i og med at sabotasjetilfellene ikke er nevnt eksplisitt, må det legges til grunn at disse fra lovgivers side ikke var ment å være omfattet av unntaksregelen. Som begrunnelsen vises til drøftelsene knyttet til hovedregelen (der det er uttalt at bidrag utmålt etter avtalt/fastsett samvær kan støtte opp om barnas rett til samvær med begge foreldrene).

Jeg ser annerledes på dette. I den grad det var ment å unnta enkelte typetilfeller hvor faktisk samvær ikke er i tråd med det avtalte/fastsatte, ville dette vært presisert og kommet til uttrykk i forarbeidene. Jeg ser samtidig at formuleringene i forarbeidene og drøftelsene av forskriftsbestemmelsen, og også ordlyden i forskriften, som ble lagt fram for Stortinget, kunne vært mer utfyllende og presis mht. anvendelsesområde.

Til spørsmålet om forskriften "kunne vært bedre i samsvar med lov og lovgivers intensjon", er dette noe som vil bli sett på i forbindelse med oppfølgingen av Barnelovutvalget. Videre vil jeg også gjøre det klart at jeg ser at fastsettelse av bidrag etter unntaksregelen, kan virke konflikt drivende i sakene hvor foreldrene er uenige om hvor omfattende samværet er, eller er uenige om hvorfor samvær ikke gjennomføres. Dette var noe en også var oppmerksom på ved innføringen av kostnadsmodellen, og som er drøftet i Ot.prp. nr. 43 (2000-2001). Ved stortingsbehandlingen av bidragsreformen var det imidlertid bred enighet om prinsippet om at samvær skulle ha betydning for bidraget. Samvær medfører utgifter for den bidragspliktige, og regelverket prioriterer at den bidragspliktige kan dekke disse før bidraget fastsettes. Til tross for den brede prinsipielle enigheten om samværets betydning for bidraget, har erfaringene vist at det nok er denne delen av regelverket som har ført til flest problemer for partene og NAV, jf. også St.meld. nr. 19 (2006-2007), punkt 7.6. Samtidig viser SSBs undersøkelser om samvær og bosted 2004 og 2012, at samværet har økt etter reformen. Dette er i tråd med ett av hovedmålene med reformen, om at bidragsregelverket skal oppmuntre til omsorg fra begge foreldre. Høsten 2020 har SSB på oppdrag fra

**Kommentert [CB15]:** Dette gir ikke mening, da enkeltstående avsnitt i forarbeidene aldri kan tolkes isolert, men må tolkes ut fra sammenhengen de inngår i. Sammenhengen i vårt tilfelle er for det første ordlyden i forskriften «ikkje blir følgd opp», og for det andre lovgivers drøftelse av de kryssende hensyn, med sitatet hvor det fremkommer tydelig at den bostedsforelder som holder barnet tilbake fra samvær vil tape økonomisk på det, ved at avtalen legges til grunn. Se sitat fra s. 60 som er limt inn i en kommentar lenger oppe.

departementet gjennomført en ny spørreundersøkelse om samvær og bosted, og når resultatene foreligger våren 2021, vil vi se om denne positive utviklingen fortsetter. Når departementet skal se på regelverket i oppfølgingen av Barnelovutvalget, er alle disse virkningene noe som vi vurderer som sentralt i saken, og som derfor vil være av særlig interesse å vurdere nærmere.

Holgensen, Bernt og Strandbakken uttaler at NAV kunne ha valgt å legge seg på en annen linje enn de har gjort, og altså fulgt hovedregelen om å bygge på avtalt/fastsett samvær i "sabotasjetilfellene", uten å føle seg forpliktet av forskriftens formuleringer til å anvende unntaksregelen også i slike tilfeller.

Som nevnt anses NAV å ha håndtert sakene innenfor regelverket. NAV har ikke kompetanse til å vurdere eller ta stilling til om hvorfor samvær ikke finner sted som avtalt. NAVs oppgave i disse tilfellene er å ta stilling til om det er "klart" at det ikke er samvær (og dermed ikke utgifter) i tråd med det avtalte eller fastsatte samværet. NAV vurderer ikke hva som er årsaken til at det avtalte eller offentlig fastsatte samværet ikke følges, for eksempel om det er samværshindring, manglende oppmøte til samvær eller at barnet ikke ønsker samvær. Årsakene kan være ulike fra sak til sak, og sakene kan også være sammensatte og preget av høyt konfliktnivå. Departementet kan ikke se at en slik håndtering av sakene er i strid med regelverket.

En løsning som skissert av Holgensen, Bernt og Strandbakken ville innebære at NAV må ta stilling til partenes påstander - som ofte står mot hverandre, og foreta en fri bevisvurdering. Det er her grunn til å vektlegge at det ikke er bidragsreglenes formål hverken å håndtere eller løse slike konflikter. Dette er også understreket i Ot.prp. nr. 69 (2007-2008), pkt. 2.1.2, se punkt 3.2 over, hvor følgende framgår:

"I tilfeller der foreldrenes fastlåste konflikt er årsaken til at det ikke er samvær, er det ikke bidragsreglenes formål hverken å håndtere eller løse slike konflikter. Der partene ikke kommer til enighet om en avtale, heller ikke med bistand, vil domstolene være rette instans for å håndtere slike konflikter. Domstolene har den kompetanse og ekspertise som er nødvendig i denne typen saker."

Det er på denne bakgrunn ikke holdepunkter i forarbeidene for at NAV skal kunne ta stilling til om hvorvidt det foreligger et tilfelle av uberettiget samværshindring, og dermed ikke føle seg "forpliktet" til å vurdere om vilkårene i unntaksregelen i forskriften § 9 andre ledd er oppfylt.

For sammenhengens skyld viser jeg for øvrig også til at Holgensen, Bernt og Strandbakken avslutningsvis konkluderer med betydelige forbehold:

"Alt i alt er jeg mest tilbøyelig til å konkludere med at forskriften, sett i lys av lovens hovedregel og forarbeidene, må tolkes slik at unntaksregelen ikke gjelder ved samværssabotasje og derved ikke gir anvisning på et helt generelt prinsipp om at «pengene følger barnet». Selv om et slikt prinsipp rent økonomisk ville kunne sikre barnet best, er det også og ikke minst spørsmål om hva som støtter best opp om det

**Kommentert [CB16]:** Dette er med respekt å melde tøv, og en særdeles lite ryddig måte å forholde seg til argumentasjonen vår. Forskriftens formulering er jo at samværet ikke følges opp. Det er ikke grunnlag for å si at vi tolker på tvers av ordlyden, når vi – i motsetning til departementet her – faktisk forholder oss til hvordan den naturlig må forstås. Ordlyden er «ikkje blir fulgd opp», ikke for eksempel «det er mindre samvær enn samværsordningen tilsier».

**Kommentert [CB17]:** Det er feil. Da skal NAV si at «konflikten mellom dere er et privatrettslig anliggende. Vi forholder oss til den avtalte/bestemte samværsordningen, når dere ikke er enige om at den er endret.»

**Kommentert [CB18]:** Ja, og nettopp derfor må unntaksregelen være snever og begrenset til tilfeller der det ikke er konflikt, men faktisk manglende oppfølging fra samværsforelders side som er årsaken til avviket fra samværsordningen.

**Kommentert [CB19]:** Her vises det til en tekst som er skrevet av Gudrun Holgensen, og som tar noe mer forbehold enn Strandbakken og jeg gjør, som tolker ordlyden som klar. Det bør være tydelig ut fra Strandbakkens og mine uttalelser til TV2 at vi ikke er forbeholdne i vår konklusjon.

overordnede hensynet til barnets rett til samvær med begge foreldrene. Men resultatet følger likevel ikke klart av forskriften, og det kan reises spørsmål om ikke hovedproblemet er vel så mye knyttet til formuleringen i forskriften som til NAVs praksis. Uansett bør regelverket på dette punktet tas opp til ny vurdering, endres og klargjøres."

Avslutningsvis viser jeg til at selv om NAV behandler hver sak individuelt, gjøres det ikke skjønnsmessige og individuelle beregninger av barnebidraget. Det er gjennomsnittsbetraktninger som ligger til grunn, og fastsatte satser og sjablonger benyttes. Dette har sammenheng med at et offentlig regelverk om fastsettelse av barnebidrag skal passe for de fleste – både de med god og ikke fullt så god økonomi, samtidig som regelverket skal være administrativt håndterbart. Noen vil synes at sider ved regelverket og bidragsfastsettelsen er urimelig. Barnebidrag er imidlertid et privatrettslig anliggende, og foreldre som ønsker at det i større grad skal tas hensyn til individuelle forhold, kan inngå privat avtale om barnebidrag. Slike private avtaler vil ofte være bedre tilpasset den enkelte families behov enn det et offentlig regelverk kan klare.

Jeg viser videre til at dagens system er slik at dersom foreldrene mener at det er behov for at det offentlige vurderer og tar stilling til årsakene til at det ikke er samvær, så er det domstolene som er rette instans til å håndtere dette, dersom familievernnet ikke kan bistå. Da vil virkemidlet tvangsbot eller sak om endring av avtalt eller fastsatt samvær, kunne være aktuelt.

Til slutt vil jeg vise til mitt svar på skriftlig spørsmål til besvarelse nr. 1033 av 22. januar 2021, fra representanten Silje Hjemdal, hvor det fremgår hva jeg vil gjøre for å forhindre at barnebidraget blir et økonomisk incentiv til å hindre samvær.

Med hilsen

Kjell Ingolf Ropstad

**Kommentert [CB20]:** Dette blir en inkonsekvent argumentasjon. Hvis NAV skal forholde seg nøytral til konfliktene og overlate disse til familievern/domstoler, bør NAV følge det samværet som er avtalt/bestemt.

Det lovgiver har gjort, er å gi en snever unntaksregel som tar høyde for situasjoner der dette vil være helt urimelig fordi *samværsforelder selv ikke følger opp samværet.*