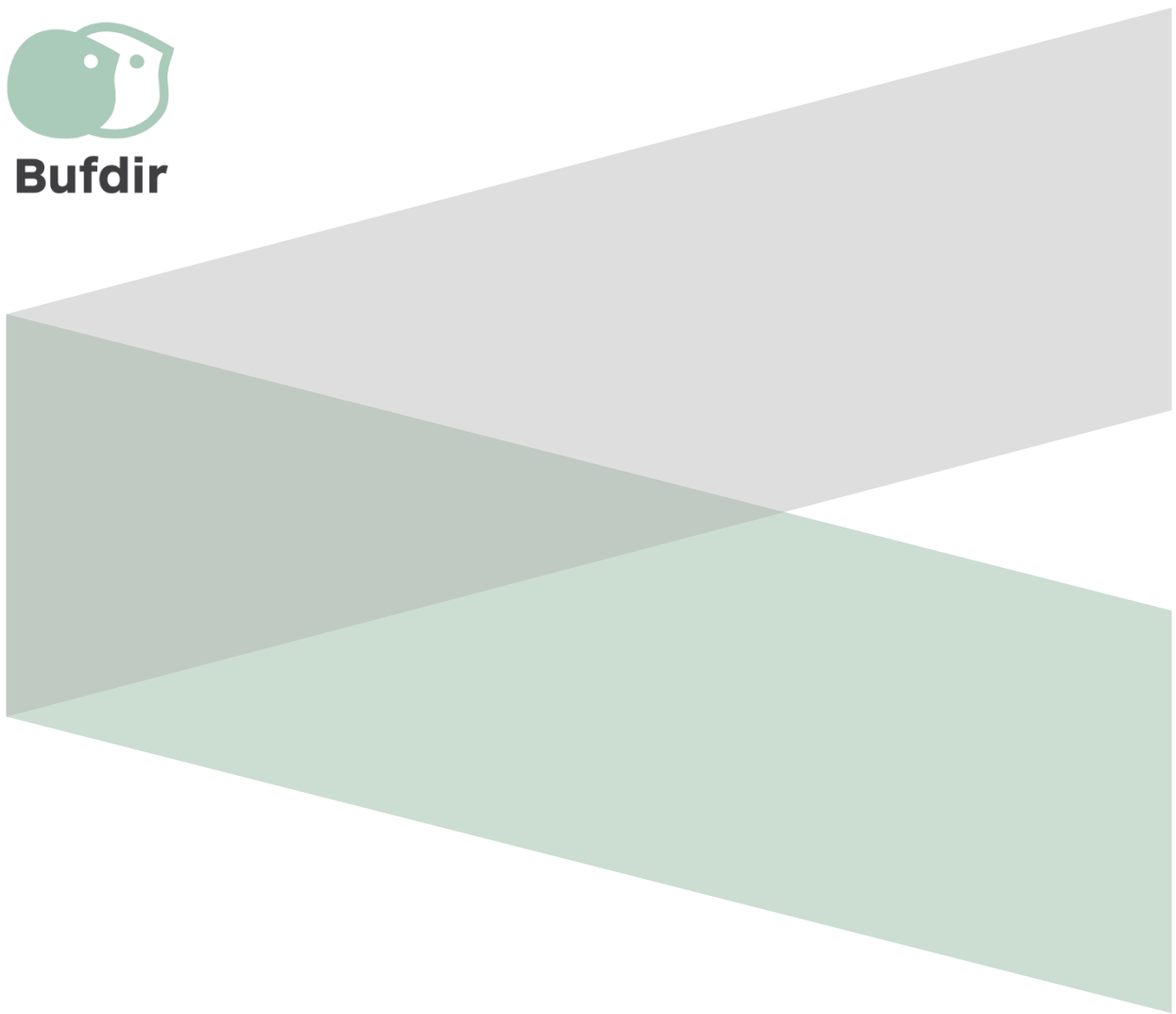


Utredning av saker etter barneloven hvor det er stans i samvær mellom barn og en forelder



Bufdir





BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET

Postadresse:
Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Sentralbord:
466 15 000

Utgitt:
2022

ISBN: (digital utgave)
978-82-8286-392-6

bufdir.no

Innhold

1. Innledning og oppdragsbeskrivelse	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Et eksempel på stans i samvær og den enkeltes aktørs møte med problematikken	9
1.2.1 Bakgrunn.....	9
1.2.2 Familiens møte med familievernet	9
1.2.3 Familiens møte med barnevernet	10
1.2.4 Familiens møte med domstolen.....	11
1.2.5 Familiens møte med Nav	11
1.2.6 Familiens møte med andre aktører.....	11
1.3 Utredningens form og omfang	11
1.4 Avgrensninger og oppdragsforståelse	12
1.5 Begreper i utredningen.....	13
1.5.1 Barnets beste.....	13
1.5.2 Samvær.....	13
1.5.3 Samværshindring.....	14
1.5.4 Samværsvegring	14
1.5.5 Andre begreper	14
1.5.6 Valg av begreper videre i utredningen	15
1.6 Rapportens videre oppbygning	15
2. Arbeidet med utredningen	16
2.1 Aktører i arbeidet	16
2.2 Omfang, tall og statistikk	17
2.2.1 Familievernet.....	17
2.2.2 Barnevernet.....	18
2.2.3 Domstolene	18
2.2.4 Nav.....	18
2.3 Kunnskap om stans i samvær	19
3. Problembeskrivelse	19
3.1 Konflikt er belastende.....	19
3.2 Kompleksiteten i saker hvor det er stans i samvær	20
3.2.1 Når stans i samvær vurderes som berettiget.....	21
3.2.2 Barnet vegrer seg for samvær	21
3.2.3 Når stans i samvær vurderes som uberettiget.....	22
3.2.4 Motstridende fortellinger.....	23
3.2.5 Problemet vokser	23
3.3 Familier får ikke et helhetlig, samordnet og effektivt tilbud.....	23
3.3.1 Foreldre opplever at de ikke blir forstått og tatt på alvor av hjelpeapparatet.....	24
3.4 Utfordringer med å undersøke sakene	25

3.4.1 Vanskelig for profesjonelle aktører å skille saker med berettiget stans i samvær fra saker med uberettiget stans	25
3.4.2 Dilemma knyttet til samtaler med barn	26
3.4.3 Kvaliteten på arbeidet til sakkyndige varierer i for stor grad	26
3.5 Utfordringer med å gi familiene god og tilpasset hjelp	27
3.5.1 Utfordringer med å gi god hjelp når det vurderes at samværet bør stanses	27
3.5.2 Utfordringer med hjelp til reetablering av kontakt	27
3.5.3 Utfordringer når en avgjørelse ikke blir fulgt	28
3.5.4 Utfordringer ved at foreldre har ulik tilgang til domstolene	28
3.6 Det mangler samarbeid mellom barnevern, familievern og domstol	29
3.6.1 Familievern - domstol	29
3.6.2 Barnevern - domstol	29
3.6.3 Barnevern - familievern	29
3.6.4 Utfordringer med manglende samarbeid	29
3.7 Økonomi som konfliktdriver	30
3.7.1 Bidragsregelverket kan oppleves urimelig	30
3.7.2 Utfordringer knyttet til Navs bevisvurdering	31
3.8 Kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt og polarisert	32
3.8.1 Variabel oversikt og lite relevant forskning på saker der det er stans i samvær	32
3.8.2 Omdiskutert forskning og begreper preger både faglig og offentlig diskurs rundt samværsvegring	32
4. Dagens situasjon for aktørene	33
4.1 Innledning	33
4.2 Familievernet	34
4.2.1 Mandat og rammer	34
4.2.2 Familievernets arbeid i saker hvor det foreligger stans i samværet	35
4.3 Barnevernet	36
4.3.1 Mandat og rammer	36
4.3.2 Barnevernets arbeid i saker hvor det foreligger stans i samværet	37
4.4 Domstolene	38
4.4.1 Mandat og rammer	38
4.4.2 Domstolenes arbeid i saker hvor det foreligger stans i samvær	39
4.5 Nav	40
4.5.1 Navs mandat og rammer	40
4.5.2 Navs arbeid i saker der det foreligger stans i samvær	40
4.6 Samarbeid mellom familievern, barnevern, domstol og Nav	41
4.7 Pågående arbeid og prosesser med betydning for feltet	42
4.7.1 Endringer i velferdslovgivningen	42
4.7.2 Arbeider på sakkyndigområde	43
4.8 Nullalternativet har negative konsekvenser for familier	43
5. Rettslige rammer	44
5.1 Menneskerettighetene	44
5.2 Barnets beste	44
5.3 Barnets rett til å bli hørt	45

5.4 Barnets rett til familieliv (inkl. samværsretten)	46
5.5 Barnets rett til beskyttelse mot vold og overgrep.....	47
6. Mål	48
6.1 Innledning	48
6.2 Samfunnsmål, resultatmål og effektmål	49
7. Tiltak.....	51
7.1 Innledning	51
7.2 Kompetanse og rammer	51
7.2.1 Kompetanse og rammer i familievernet	52
7.2.2 Kompetanse i domstolene	52
7.2.3 Kompetanse i barnevernet.....	52
7.3 Forløp i familievernet	53
7.3.1 Utvikle forløp.....	54
7.3.2 Implementere forløp	55
7.3.3 Virkninger av tiltaket	56
7.3.4 Vurdering av virkningene	56
7.4 Samarbeid	57
7.4.1 Innledning.....	57
7.4.2 Utvikle veileder for samarbeid	58
7.4.3 Implementere veileder for samarbeid/felles kompetanseheving	58
7.4.4 Informasjonsfilm om bidragsregelverket	58
7.4.5 Dialog med private aktører og interesseorganisasjoner	58
7.4.6 Virkninger av tiltaket	59
7.4.7 Vurdering av tiltaket.....	60
7.5 Redusere økonomi som konfliktdriver	60
7.5.1 Vurdere endringer i barnebidragsordningen	60
7.5.1.1 Virkninger av tiltaket	60
7.5.1.2 Vurdering av tiltaket	61
7.5.2 Navs håndtering av sakene	61
7.5.2.1 Sette sak i bero.....	61
7.5.2.2 Økonomiske og administrative konsekvenser	62
7.5.2.3 Vurdering av tiltaket	62
7.5.2.4 Nav kan treffe midlertidig avgjørelse.....	62
7.5.2.5 Virkninger og vurdering av tiltaket	62
7.5.2.6 Nav kan henvise saker til domstolene i større grad enn i dag.....	62
7.5.2.7 Virkninger og vurdering av tiltaket	62
7.5.3 Tilgang til domstolene	63
7.6 Kunnskapsgrunnlag.....	63
7.6.1 Utvikle kunnskapsgrunnlag	63
7.6.2 Virkninger av tiltaket	63
7.6.3 Vurdering av virkningene	64
7.7 Oppsummering	64
8. Virkemidler etter barneloven	64

8.1 Innledning	64
8.2 Barneloven § 55	65
8.3 Midlertidig avgjørelse om samvær, jf. barneloven § 60.....	65
8.4 Samvær med privat tilsyn, jf. barneloven § 43 tredje ledd	66
8.5 Rettens adgang til å henvise til mekling utenfor retten, jf. barneloven § 61 første ledd nr.2.....	67
8.6 Tvangsbot ved hindring av samvær	68
9. Behov for videre utredning	69
9.1 Vurdere familievernets mandat	69
9.2 Tilgang til domstolene – rettshjelpsordningen	69
10. Referanseliste.....	69
11. Vedlegg	70

Sammendrag

Bufdir har i samarbeid med Domstolsadministrasjonen og Arbeids- og velferdsdirektoratet/Nav identifisert utfordringer i familier der det er stans i samvær mellom barn og en av foreldrene. En rekke aktører og organisasjoner har vært involvert i arbeidet.

Alle instanser og aktører som har gitt innspill til denne utredningen, fremhever at saker hvor det er stans i samvær er *komplekse* og at de har *sammensatte problemstillinger*. Alle uttrykker også bekymring for at vold, overgrep og omsorgssvikt ikke avdekkes.

Utredningen har synliggjort at det er en utfordring med selve begrepene som er benyttet i oppdragsteksten. Begrepene «samværsvegring» og «samværshindring» har ikke en klar definisjon med en felles forståelse, og bruken av dem har vært problematisert av aktørene. Det har også blitt tydelig at forståelsen og beskrivelsen av fenomenene som disse begrepene er relatert til, både i forskningsfeltet og det offentlige rom, ofte er verdiladet, ideologisk og polariserende. En del av denne utredningen har derfor handlet om å avklare hvordan sentrale begreper forstås, og finne frem til alternative begreper som oppfattes som mer nøytrale.

I arbeidet med utredningen har det blitt tydelig at det er flere ulike årsaker til at det oppstår stans i samvær. Dersom en forelder stanser samværet, henger det ofte sammen med en påstand om at barnet ikke blir godt nok ivaretatt hos den andre forelderen. Er barnet utsatt for vold, overgrep og mangelfull omsorg, er det god ivaretagelse av barnet at det skjer en reduksjon eller stans i samværet. En annen årsak er at barnet har en aktiv rolle og selv vegrer seg for samvær med den ene forelderen. Det skjer også at den ene forelderen hindrer samvær uten at det er gode grunner for det. I mange av sakene er det ulike faktorer som bidrar sammen.

Stans i samvær kan bli både langvarig og fastlåst. Brudd i kontakten mellom barnet og en av foreldrene kan oppstå spontant, men som oftest er det en konsekvens av at det har vært utfordringer i relasjonen mellom barnet og forelderen, og/eller høy konflikt mellom foreldrene over tid.

For aktørene som skal hjelpe familier der det er stans i samvær, gjør kompleksiteten i sakene det vanskelig å avdekke hva som er årsaken til at det er stans i samværet. I en tidlig fase av stans i samvær gjør usikkerheten knyttet til *hvorfor* samværet er stoppet opp, det vanskelig å hjelpe. I en senere fase kan det være klarere hva stans i samvær skyldes, men det kan være vanskeligere å hjelpe fordi situasjonen da er mer fastlåst.

Innspill fra interesseorganisasjoner har synliggjort at foreldre som erfarer stans i samvær, opplever at de ikke blir forstått og tatt på alvor av hjelpeapparatet. Dette gjelder både foreldre som har behov for støtte til å stanse samvær, og foreldre som ønsker hjelp til å reetablere kontakt.

Samtlige aktører som har kommet med innspill til denne utredningen har etterlyst bedre samarbeid. Arbeidet med utredningen viser at barnevern, familievern og domstol i liten grad samarbeider. Der det foreligger et samarbeid, er det lokale variasjoner og det er personavhengig og sporadisk.

Arbeidet har også vist at barnebidragsordningen kan bidra til eskalering av konflikten mellom foreldrene. Bidragsregelverket oppleves av noen foreldre som både rigid og urimelig.

I arbeidet er det vurdert tiltak for å bøte på utfordringene. Disse innebærer samarbeidstiltak, som å utarbeide strukturert samarbeid i familievern, barnevern og domstol. Det foreslås også kompetansetiltak hos familievernet, barnevernet og domstol. I tillegg er det forslag om å utarbeide et forløp i familievernet for saker der det er stans i samvær. Det er også behov for mer forskning og kunnskapsutvikling om stans i samvær. Det foreslås også tiltak for å redusere økonomi som en konfliktdriver mellom foreldrene.

1. Innledning og oppdragsbeskrivelse

1.1 Bakgrunn

Barne- og familiedepartementet (BFD) har gitt Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) et oppdrag om «å identifisere utfordringer i saker hvor det foreligger samværsvegring og samværeshindring. BFD ber direktoratet om å foreslå en egnet modell for å behandle slike saker på en bedre måte innenfor gjeldende lovgivning. BFD ber om at Bufdir særlig vurderer hvordan familievern, barnevern og domstol kan samarbeide bedre i saker om samværeshindring, og hva som eventuelt er hindre for samarbeid i konkrete saker. Målet med gjennomgangen er bedre foreldresamarbeid til beste for barna gjennom en mer effektiv og helhetlig håndtering av disse sakene, tjenestene og aktørene sett under ett.»

Oppdraget besvares som en utredning i tråd med utredningsinstruksen.

I eget brev til Bufdir fremgår det blant annet at:

«BFD ber om at Bufdir særlig vurderer hvordan familievern, barnevern, domstol og Nav kan samarbeide bedre i saker om samværeshindring.»

Videre at:

«Stortinget har fattet et anmodningsvedtak (nr. 714 (2020-2021)) hvor regjeringen er bedt om, ved oppfølgingen av NOU 2020:14, å utrede strengere reaksjoner som kan motvirke samværeshindring. Stortinget har også fattet et anmodningsvedtak (nr. 715 (2020-2021)) hvor regjeringen, ved oppfølgingen av samme utredning, er bedt om å utrede behovet for å gjøre justeringer i barnebidragsreglene for å sikre at økonomi ikke blir en drivende faktor for samværeshindring. Under debatten i Stortinget uttalte statsråden at han også vil se på hva som kan gjøres innenfor gjeldende rett på barnebidragsområdet for å forebygge og forhindre samværeshindring.»

For å løse oppdraget ble Bufdir bedt om å samarbeide med relevante aktører/instanser, herunder spisskompetansemiljøet for barn og unge i familievernet, familievernets spisskompetansemiljø for vold og høykonflikt, barnevernet, domstolene og Nav. Bufdir fikk frist til levering 15. mai 2022. Arbeidet med rapporten, inkludert innhenting av innspill og samarbeid med ulike aktører har vært tidkrevende. Bufdir fikk derfor utsatt frist til 15. september 2022.

1.2 Et eksempel på stans i samvær og den enkeltes aktørs møte med problematikken

For å synliggjøre utfordringer som aktørene møter i saker hvor det er stans i samvær, vil vi nedenfor beskrive et tenkt eksempel. Det presiseres at beskrivelsen kun er ment som en illustrasjon. For å unngå at eksempelet kompliseres unødvendig, er ikke alle vurderinger av de ulike regelverk tatt med. En nærmere beskrivelse av utfordringene behandles i kapittel 3.

1.2.1 Bakgrunn

Etter samlivsbruddet for ett år siden, ble mor og far enige om en samværsavtale for sine to barn på 5 og 8 år. I meklingen fikk de bistand av sitt lokale familievernkontor til å utarbeide en samværsavtale. De avtalte samtidig en privat bidragsavtale. Mor og far fulgte den avtalte samværsordningen de første syv månedene, men de siste fem månedene har ikke barna hatt samvær med sin far. Mor hevder at barna ikke vil til far, og at før samværet stoppet opp, hadde de synlige reaksjoner i etterkant av samværet. Mor påstår at far ruser seg. Hun mener at han er ustabil og at han er mye sint på barna. Mor sier hun ikke vil tvinge barna til å ha samvær med far. Far nekter for at han har et rusproblem og han avviser mors påstand om at han har et problem med å mestre sitt sinne. Fars forklaring på at samværet har stoppet opp, er at mor har et kontrollproblem og at hun er avhengig av barna. Far mener også at mor har en økonomisk motivasjon for å holde barna tilbake fra samvær.

1.2.2 Familiens møte med familievernet

Far hevder at han ved flere anledninger har forsøkt å snakke med mor, men at hun avviser all form for kontakt. Far tar kontakt med familievernet og han begjærer mekling etter barnelovens § 51. Far håper at de kan komme til enighet uten å måtte bringe saken inn for retten, men om samværet ikke kommer i gang, vil han vurdere det.

Far og mor er uenige om hva som er årsaken til at samværet med far har stanset. I møte med familievernet forteller de hver sin versjon. Det er høy konflikt mellom dem, og meklerne blir bekymret for barna. Både mor og far vil prøve en meklingstime til. Meklerne spør om de kan ta med barna til neste meklingstime (som er frivillig), men mor mener barna er for små og hun samtykker ikke til det.

Meklerne synes det er vanskelig å få en helhetlig forståelse av familiens situasjon, og dilemmaet er:

- Dersom mors mistanke stemmer, og hun gir etter for presset fra far for å unngå konflikt, vil barna ha en bekymringsfull omsorgssituasjon
- Dersom far har rett, mister barna viktig kontakt med sin far og hans familie
- Meklerne har ingen opplysninger fra andre tjenester om familien. De opplever at det er vanskelig å avdekke den faktiske situasjonen. De blir sammen enige om at de i den neste timen vil:
 - Undersøke nærmere mors opplevelse av barnas situasjon
 - Undersøke nærmere om far har et rus og sinneproblem

- Undersøke om det er andre forhold som har betydning for at far ikke har samvær med barna

Meklerne vet heller ikke hva som er årsaken til at barna gir uttrykk for at de ikke vil ha samvær med far. De blir enige om at det må undersøkes nærmere, og at det kan være flere grunner til vegringen:

- Det kan være at begge har litt rett: far har periodevis et rusproblem som han ikke erkjenner, og mor har et behov for å kontrollere omsorgen hos far
- Det kan være at mor har snakket nedsettende om far, direkte til barna eller til andre i barnas påhør
- Det kan være at både mor og far har snakket nedsettende om hverandre, og barna har kjent seg tvunget til å velge én av dem
- Det kan være at det er en ny partner og stesøsken i fars liv
- Det kan være at det er andre i familien, for eksempel besteforeldre, onkler eller tanter som har påvirket barnas valg
- Det kan være at barna har erfaring fra tidligere hendelser, før eller etter bruddet mellom foreldrene, som gjør at barna ikke er trygge hos far

1.2.3 Familiens møte med barnevernet

Umiddelbart etter mekling, sender far en bekymringsmelding til barneverntjenesten. Far anklager mor for alvorlig omsorgssvikt, med begrunnelse om at mor har en psykisk lidelse, og under henvisning til at mor, ved å nekte samvær, utsetter barna for alvorlig omsorgssvikt.

Barneverntjenesten mottar meldingen, og vurderer om vilkåret for å åpne undersøkelse etter barnevernloven § 4-3 er oppfylt. Det sentrale er om barneverntjenesten har rimelig grunn til å anta at forholdene i hjemmet eller andre grunner, gjør at barna har et særlig behov for barneverntiltak.

Barneverntjenesten forstår at bakgrunnen for meldingen fra far kan være ønske om bistand til å gjennomføre samvær. De er kjent med at uenighet mellom foreldrene om samvær i utgangspunktet skal løses etter reglene i barneloven. Barneverntjenesten vurderer imidlertid at opplysningene i bekymringsmeldingen er av en slik karakter at vilkåret for å åpne undersøkelse er oppfylt. For å opplyse saken tilstrekkelig iverksetter barneverntjenestens ulike undersøkelsesaktiviteter; samtaler med barna, samtaler med hver av foreldrene, hjemmebesøk, samspillsobservasjoner og innhenting av opplysninger fra hhv. skole, barnehage og foreldrenes fastleger. Barneverntjenesten vurderer at det er grunnlag for å innhente opplysninger også uten samtykke fra foreldrene.

Selv om mor ikke ønsker en innblanding i sitt familieliv fra barneverntjenestens side, kan hun ikke forhindre at undersøkelsen gjennomføres. Barneverntjenesten vurderer barnets helhetlige omsorgssituasjon. Det betyr at barneverntjenesten forholder seg til begge foreldrene og begge hjemmene.

Barneverntjenesten konkluderer med at foreldrene har en konflikt, men at den ikke er av en slik karakter og styrke at den er skadelig for barna. Barneverntjenesten gir derfor veiledning til mor om hvilken hjelp foreldrene kan få på familievernkontoret. De mener foreldrenes konflikt går ut over barnas helse og velferd og gir råd om at barna bør få oppfølging av barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) eller annen egnet behandlingsinstans.

1.2.4 Familiens møte med domstolen

Samværet med far kommer ikke i gang ved hjelp av verken familievern eller barnevern, og far tar ut en stevning.

På det første rettsmøtet beskriver både mor og far hvordan de opplever barnas situasjon og hvorfor de mener det er slik. I forkant av rettsmøtet har begge foreldre samlet "bevis" mot den andre. Kontakten mellom dem er svært begrenset, og den går stort sett gjennom advokater.

Dommeren i saken opplever på samme måte som barnevernet og familievernet, at det er vanskelig å avklare de faktiske omstendighetene i saken. Dommeren velger å oppnevne en sakkyndig.

Foreldrene inviteres til første rettsmøte sammen med sakkyndig psykolog. Foreldrene kommer ikke til enighet i møtet, og dommeren avgjør at det skal foretas en sakkyndig utredning før neste rettsmøte. Frem til det neste rettsmøtet skal barna ha samvær med far to timer i uken. Foreldrene henvises til familievernkontoret for å få hjelp med samarbeidet frem til neste rettsmøte.

1.2.5 Familiens møte med Nav

Før far begjærte mekling sendte mor et krav til Nav om fastsettelse av barnebidraget basert på det reelle samværet. Nav undersøker med far om det mor hevder, stemmer. Far bekrefter at han ikke har samvær, men han ønsker ikke å betale mer, og i sitt svar til Nav sier han at mor urettmessig har fratatt han all tid med egne barn. Ettersom Nav har fått bekreftet mors versjon som den reelle situasjonen, sender de krav til far basert på at det ikke foreligger samvær. På spørsmål fra far om hvorfor barnebidraget er endret, svarer Nav at de kun vurderer realitetene, og da ut fra et hensyn om forsørgelse av barna. De tar ikke stilling til bakgrunnen for konflikten.

1.2.6 Familiens møte med andre aktører

I tillegg til familievern, barnevern, domstol og Nav har mor og far kontakt med BUP, PPT og kommunal helsetjeneste. Far har også kontakt med en frivillig organisasjon.

1.3 Utredningens form og omfang

Fordi utredningen innebærer både en beskrivelse av utfordringer og tiltak som har betydning for offentlige aktører, må den følge utredningsinstruksen.

Utredning i tråd med utredningsinstruksen¹ skal gi de som er beslutningstakere tilstrekkelig kunnskap til å ta et godt og veloverveid valg. I utredningsinstruksen skilles det mellom tre utredningsnivåer: *Minimumsanalyser*, *forenklete analyser* og *samfunnsøkonomiske analyser*. Valget av nivået er avhengig av størrelsen på virkningene av tiltakene.

Omfanget av saker hvor det er stans i samvær er ikke kjent, men det er likevel sannsynlig at det gjelder et mindretall av alle sakene der det har vært et samlivsbrudd (se nærmere kapittel 2.2). Bufdir mener det ikke er behov for en full samfunnsøkonomisk analyse, blant annet med tanke på at omfanget antas å berøre en relativt liten gruppe i befolkningen. Konsekvensene og virkningene er imidlertid store for de berørte partene, og en minimumsanalyse vil derfor ikke være tilstrekkelig. En forenklet analyse inneholder flere vurderinger av tiltak og virkning, og vi har derfor valgt denne utredningsformen.

Da vi har hatt relativt kort tid til rådighet, og det har vært mange involverte aktører, er analysen på et relativt overordnet nivå. Dersom tiltakene skal gjennomføres, vil det være behov for en nærmere og mer detaljert kunnskapsbasert utvikling av de enkelte tiltakene.

1.4 Avgrensninger og oppdragsforståelse

I oppdraget fra BFD heter det blant annet at «Det er et mål at arbeidet skal føre frem til en modell». I arbeidet med utredningen, har Bufdir fått bred og ny forståelse for problemene og utfordringene med sakene. Dette gjelder også diskusjonen om begrepene som benyttes.

Oppdraget ble, naturlig nok, utarbeidet før den brede dialogen med alle aktørene kom på plass. Vi har gjennom dette arbeidet kommet til at det har vært nødvendig å ta “et steg tilbake”, og ikke anta at en modell er det eneste riktige valg av tiltak for å svare ut problemene, jf. utredningsinstruksens fremgangsmåte. Vi har valgt en bredere og mer overordnet tilnærming til arbeidet enn det som kommer frem av oppdragsteksten. Vi foreslår derfor ikke en modell i denne utredningen. Det foreslås likevel tiltak som vi vurderer at kan svare på utfordringene. Tiltakene bør utvikles ytterligere i etterkant av utredningsarbeidet.

Utredningen er avgrenset til samvær etter barneloven. Samvær etter barnevernloven, der en eller begge foreldre er fratatt omsorgen for barna sine, faller utenfor denne utredningen.

Saker der det er stans i samvær kan skje uavhengig av bostedsløsning for barna. Det innebærer at utredningen omhandler både saker med delt fast bosted og fast bosted hos en forelder, med samvær hos den andre.

Samvær med tilsyn, støttet eller beskyttet, etter barneloven § 43a blir omtalt noen steder, men er ikke nærmere utredet her. Ordningen med samvær med tilsyn kan være et tiltak ved reetablering av kontakt i saker hvor det har vært stans i samværet. Bufdir har fått et eget oppdrag om samvær med tilsyn fra BFD, og det vil ikke bli behandlet i denne utredningen.

¹ <https://dfo.no/fagomrader/utredning>

I tråd med oppdragsbeskrivelsen vil utredningen primært vurdere tiltak og virkemidler innenfor det eksisterende regelverket. Vi er også bedt om å se nærmere på konkrete virkemidler i barneloven. Vi har sammen med de ulike aktørene sett på dagens praktisering av bestemmelsene. Deres innspill og vurderinger er tatt med i denne rapporten. Det har ikke vært tidsmessig rom for en omfattende gjennomgang av endringer eller justeringer av dagens regelverk.

1.5 Begreper i utredningen

Det er flere sentrale begreper som har betydning i denne utredningen, men særlig viktig er det å forstå «samværsvegring» og «samværshindring» som benyttes av BFD i oppdragsteksten. Begrepene samværshindring og samværsvegring har ikke en klar definisjon med felles forståelse, og både familievernet og domstolen har problematisert betydningen som denne begrepsbruken har på saksfeltet.

I dette kapittelet vil vi redegjøre for hvordan sentrale begreper blir forstått og brukt i rapporten. I kapittel 3.7.2 vil vi beskrive nærmere de utfordringer som følger av at begrepsbruken oppfattes som polarisert, og i kapittel 5 vil den rettslige betydningen av begrepene bli behandlet.

1.5.1 Barnets beste

“Barnets beste” som begrep er benevnt flere steder i rapporten. Hensynet til barnets beste skal alltid være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette følger av Grunnloven § 104 annet ledd som grunnlovfester et av barnekonvensjonens fire grunnleggende prinsipper, hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Barnets beste omtales nærmere i kapittel 5.

1.5.2 Samvær

Barneloven regulerer barn og foreldres samværsrett. Samvær er ikke definert i loven, men det følger av bestemmelsen om foreldres samværsrett at en forelder som ikke bor sammen med barnet, har rett til samvær om ikke annet er avtalt eller fastsatt.

Om begrepet “samvær” uttaler utvalget i NOU 2020:14² at: *“Samvær i barnelovens forstand innebærer at barn og en forelder, eller unntaksvis en annen person, tilbringer tid sammen etter en nærmere fastsatt avtale eller avgjørelse”*. Utvalget synes også å knytte samvær til den tiden barnet tilbringer med hver av sine foreldre, og ikke til en bestemt bostedsordning (fast bosted og samvær).

Vi vil legge samme forståelse til grunn i utredningen. Samvær brukes derfor i alle de situasjoner hvor det er stans i samvær, uavhengig av om det er fast bosted eller delt fast bosted.

² NOU 2020:14 “Ny barnelov”

1.5.3 Samværshindring

Utgangspunktet for alle foreldre som går fra hverandre er at de har et gjensidig ansvar for at samværsretten med barnet blir oppfylt. Dette er regulert i barneloven (se nærmere om dette i kap. 5). Etter barneloven er det kun domstolen som kan bestemme at en forelder ikke har samværsrett. Det betyr likevel ikke at stans i samvær er «urettmessig» i alle tilfellene hvor domstolen *ikke* har behandlet sakene.

I NOU 2020: 14 brukes begrepet samværshindring som betegnelse på at bostedsforelder hindrer eller vanskeliggjør et avtalt samvær.

Vi legger til grunn at det er *fenomenet* med uberettiget stans i samvær det vises til når begrepet “samværshindring” brukes i oppdragsteksten. Samværshindring brukes i denne utredningen til å beskrive at samvær er stanset uten at det er en åpenbar grunn til det, og at det innebærer en antagelse om at den ene forelderen uberettiget hindrer den andre forelderen i å ha kontakt med barnet.

1.5.4 Samværsvegring

Spisskompetansemiljøet for barn og unge i familievernnet (SKM barn og unge) introduserte begrepet «samværsvegring» i veilederen “*Samværsvegring. Faglig forståelse og intervensjoner når barn avviser en forelder etter samlivsbrudd*” i 2020³. **Definisjonen er «vedvarende og sterk avvisning av en forelder, når foreldrene ikke bor sammen».** Begrepet samværsvegring ble introdusert som et **nøytralt begrep, i den forstand at det ikke var ment å indikere årsak eller ansvarsfordeling**. Det presiseres i veilederen at barns vegring for samvær er et komplekst fenomen med flere mulige årsaker som ofte virker sammen. Vi bruker begrepet på samme måte i denne rapporten.

Samværsvegring viser til et annet fenomen enn samværshindring, men det er nært beslektede fenomener, og begge begreper brukes ofte om de samme sakene. Samværsvegring viser til barnets uttrykk og atferd, mens samværshindring viser til atferd eller holdning hos den ene forelderen.

1.5.5 Andre begreper

Samværs sabotasje og samværsnekt brukes av mange på samme måte som samværshindring. “Sabotasje og samværsnekt” er uttrykk som signaliserer at den ene forelderen aktivt prøver å ødelegge for den andres kontakt med barnet. I Prop. 161 L (2015-2016) problematiseres begrepet samværs sabotasje, og departementet besluttet å bruke begrepet samværshindring som erstatning for samværs sabotasje fordi det oppfattes som mer nøytralt. I utredningen vil disse begrepene ikke anvendes, fordi de ikke oppfattes som nøytrale.

³ SKM barn og unge Bufetat, veilederen “*Samværsvegring. Faglig forståelse og intervensjoner når barn avviser en forelder etter samlivsbrudd*”

Foretrukket forelder og avvist forelder: I veilederen om samværsvegring brukes begrepene “foretrukket forelder” og “avvist forelder”. Foretrukket forelder brukes om den forelder som barnet ønsker å være mest hos, og avvist forelder brukes om den forelder som barnet vegrer seg for å ha kontakt med. Begrepene vil også bli brukt i denne rapporten.

Barnevernet brukes i denne rapporten som en kortform for det kommunale barnevernet.

1.5.6 Valg av begreper videre i utredningen

Samværshindring brukes i denne utredningen når det vises til “uberettiget” stans i samvær med den ene forelder. Det kan være vanskelig å skille uberettiget stans i samvær fra stans i samvær som er nødvendig for å beskytte barn mot omsorgssvikt (se kapittel 3 for en nærmere beskrivelse av dette). Bruken av begrepet samværshindring forutsetter at det er gjort en grundig vurdering av årsaken til at barnet ikke har kontakt med den ene forelder.

Utgangspunktet i de fleste av disse sakene er at vi ikke vet om det handler om uberettiget eller berettiget stans i samvær. Det er derfor behov for å finne begreper og uttrykk som dekker hele bredden av de saker der det er lite eller ingen kontakt mellom barn og en forelder, og der begrepsbruken ikke gir antydninger om hva som er årsaken til dette. SKM barn og unge i familievern og SKM vold og høykonflikt har foreslått to ulike formuleringer⁴:

- langvarig brudd i kontakten mellom barn og en av foreldrene
- langvarig stans i samvær mellom barn og en av foreldrene.

I denne utredningen vil vi bruke «stans i samvær». «Stans i samvær» eller «brudd i kontakten» rommer hele bredden av saker og vil benyttes der det både er *helt* eller *delvis* stans i samværet.

1.6 Rapportens videre oppbygning

I kapittel 2 beskrives det hvordan vi har innhentet kunnskapsgrunnlaget for utredningen, hvordan arbeidet er organisert og hva vi vet om omfanget av saker der det er stans i samvær. I kapittel 3 beskrives problemene, og da særlig på bakgrunn av det som er kommet frem i møter med aktørene og organisasjonene. Rammer og mandat for familievern, barnevern, Nav og domstolene beskrives i kapittel 4. Kapitlet avsluttes med omtale av samarbeidet mellom aktørene og pågående arbeid og prosesser med betydning for feltet. I kapittel 5 beskrives relevante rettslige rammer for saksfeltet. I kapittel 6 beskrives målene som er satt på bakgrunn av problembeskrivelsen. Deretter vurderes relevante tiltak og virkninger av disse i kapittel 7. Kapittel 8 er en gjennomgang av eksisterende virkemidler etter barneloven. I kapittel 9 og 10 ser vi på anbefalinger av tiltak og behov for videre utredning.

⁴ ⁴ Spisskompetansemiljøet for barn og unge og Spisskompetansemiljøet for vold og høy konflikt (2022), Notat – Begrepsbruk når det er langvarige vansker med eller stans i samvær

2. Arbeidet med utredningen

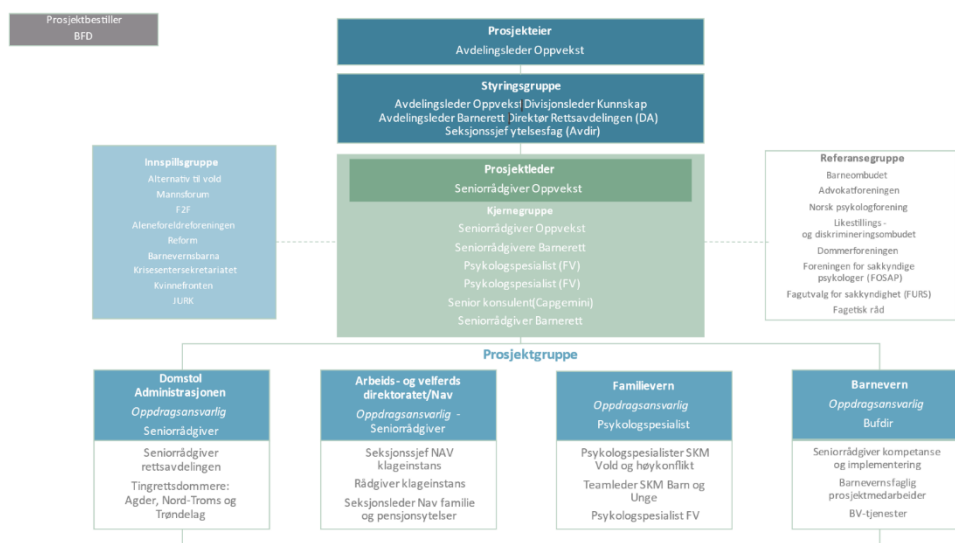
2.1 Aktører i arbeidet

Mye av innsikten rapporten bygger på, er hentet fra innspill og samlinger med aktørene som kommer i kontakt med sakene. Dette har vært viktige innspill for å identifisere problemene i saker med stans i samvær. Figuren nedenfor illustrer sentrale aktører på saksfeltet.



Figur: Illustrerer berørte parter i saker med stans i samvær

Bufdir har involvert en rekke aktører i arbeidet. Nedenfor følger oversikt over organiseringen av arbeidet, med berørte parter.



Bufdir har samarbeidet med Bufetats spisskompetansemiljø for barn og unge i familievernet, spisskompetansemiljøet for vold og høykonflikt, barnevern, domstolene og Nav i utredningsarbeidet. I tillegg til en arbeidsgruppe som har koordinert arbeidet, har vi involvert grupper for de ulike offentlige instansene; Domstoladministrasjonen, Arbeids- og velferdsdirektoratet inkludert første og andre instans i Nav, familievernansatte og barnevernansatte. Tingretter og noen dommere ble også inkludert i arbeidet. Deltakere fra alle instansene har vært samlet til en fysisk og flere digitale fellessamlinger der de la fram og diskuterte problembeskrivelse, mål, tiltak og vurderte virkninger av disse.

Vi har i tillegg innhentet innspill fra en referansegruppe bestående av sentrale aktører, som møter sakene i ulike instanser. I referansegruppen deltok Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet samt foreninger som blant annet representerer sakkyndige, dommere og advokater.

Vi gjennomførte innspillsgruppemøte med de ulike organisasjonene. Invitasjonen til innspillsgruppemøte ble sendt ut til flere aktuelle organisasjoner. Mange, men ikke alle som var invitert, deltok. Innspillsgruppemøtet ga et bredt bilde av utfordringene i sakene. Noen av organisasjonene leverte i tillegg skriftlige innspill.

2.2 Omfang, tall og statistikk

Ingen av aktørene som er i kontakt med familier der det er stans i samvær, har en god og nøyaktig oversikt over omfanget av saker. Flere fra arbeidsgruppen og referansegruppen ga uttrykk for at antallet er økende. For å kunne gi en indikasjon på hvor mange saker det dreier seg om, har vi sett på noen av de tallene som den enkelte aktør besitter i kraft av sine fagsystemer.

2.2.1 Familievernet

Familievernets fagsystem, FADO, registrerte fra mai 2022 saker med problematikk knyttet til stans i samvær, og det vil på sikt derfor være mulig å få mer kjennskap til omfanget. Før 2022 finnes det ikke tall fra FADO på dette.

Familievernet fører statistikk over foreldrenes konfliktnivå i meklingssaker (lav, middels, høy og saker hvor det kan foreligge vold eller rusproblemer). Fordi det ofte er et høyt konfliktnivå i saker med stans i samvær, kan antall registreringer av foreldre med høyt konfliktnivå gi en indikasjon på saker (omfanget) der det enten foreligger, eller er en risiko for stans i samvær. Tallene det vises til nedenfor, må tolkes med forsiktighet fordi det kan være ulik registreringspraksis mellom ulike familievernkontorer.

Helt overordnet er om lag 1/3 av alle meklingene (totalt ca. 15 000 meklinger i familievernet i 2021) foreldre som har høy konflikt. I 2021 var 4850 saker definert som "prosessmekling", et forløp som tilbys foreldre med høy konflikt. Prosessmekling inneholder flere timer (inntil 7) og har flere elementer. Det ble registrert vold i 32 prosent (1550) av de 4850 sakene hvor foreldrene benyttet seg av prosessmekling. Det gjøres ikke samme differensiering i kliniske saker. Det betyr at for de foreldre som får hjelp og bistand som ikke er en del av meklingen, er omfanget av konflikt ukjent.

I en enkel undersøkelse av ansatte i familievern tjenesten gjort av Bufetats spisskompetansemiljø barn og unge i familievernet i 2021, svarte 28 prosent (52) av 184 respondenter at det er flere saker enn tidligere hvor problemstillingen er barn som ikke vil på samvær. På spørsmål om hvor ofte mekler/terapeut de siste 6 månedene hadde hatt mekling eller foreldresamarbeidssaker (kliniske saker) der det var et tema at en av foreldrene hadde stanset samværet (uavhengig av årsak), svarte om lag 4 prosent «ofte» (mer enn 7 saker de siste 6 mnd.) og om lag 9 prosent svarte «nokså ofte» (5-6 saker de siste 6 mnd.). Cirka 38 prosent svarte «sjelden», (1-2 saker de siste 6 månedene).

2.2.2 Barnevernet

Barnevernet fører ikke data over antall saker der foreldrekonflikt eller stans i samvær etter barneloven er aktuelle problemstillinger. Fra innspillsgruppen og workshop med barnevernsansatte, fikk vi likevel forståelse av at barnevernet er i kontakt med en del familier der det er, eller kan være, fare for stans i samvær med den ene forelderen.

Barnevernstatistikken ble endret fra årsskiftet 2021/2022. Barnevernet skal etter 1. januar 2022 registrere «konflikt mellom foreldre som ikke bor sammen». Dette vil på sikt kunne gi et bilde av omfanget av saker der det er konflikt, men fortsatt vil omfanget av saker der det er stans i samvær være ukjent.

2.2.3 Domstolene

Domstolene behandler en rekke saker om foreldretvister i løpet av et år. Tallene har vært stabile over flere år, og utgjør om lag 2600 saker hvert år. Når det gjelder saker der det er stans i samvær, finnes det ikke data. Det foreligger heller ikke statistikk som fanger opp «gjenganger»-sakene i foreldretvister. Tabellen nedenfor viser mottatte begjæringer om tvangsfullbyrdelse (tvangsbot) i samværsaker (bl. §65, andre ledd):

År	Totalt antall tvistesaker	Saker etter barneloven	Tvangsfullbyrdelse av samværsak	Tvangsfullbyrdelse av samværsak - lovhensning Barnelova
2011	16 044	2 712	128	85
2012	15 699	2 622	147	104
2013	16 116	2 655	126	84
2014	16 945	2 721	127	78
2015	16 122	2 658	99	59
2016	16 357	2 569	114	76
2017	15 532	2 634	123	76
2018	14 558	2 663	92	63
2019	13 355	2 570	111	80
2020	12 978	2 532	101	68
I alt	153 706	26 336	1168	773

Tallene er ikke representative for antall saker hvor det faktisk blir ilagt tvangsbot (ikke medhold/avslutning uten realitetsavgjørelse). Domstoladministrasjonen oppgir at det ikke er uvanlig, men at omfanget er ukjent.

2.2.4 Nav

Nav behandler ca. 14 000 bidragssaker i året og det er per 31. mars 2022 totalt 56 697 bidragsmottakere som mottar barnebidrag via Nav.

Siden 2012 er antallet bidragsmottakere redusert med 33 prosent. Arbeids- og velferdsdirektoratet antar at det skyldes at foreldre i større grad inngår private bidragsavtaler. Bufdir tror det også kan skyldes at flere foreldre har en likere fordeling av tid sammen med barna som gjør at det ikke blir betalt barnebidrag.

Våren 2021 foretok Nav et uttrekk av saker der de så nærmere på hvor mange saker Nav håndterer som inneholder påstander om samværs hindring, konfliktnivå og inntektsnivå. De foretok et uttrekk av 306 tilfeldige saker for perioden mai 2020 til april 2021. Utvalget er for lite til

at det kan sies noe konkret om omfanget av saker der det er stans i samvær, men det kan gi en indikasjon på antall saker. Uttrekket viser at foreldrene stort sett er enige om størrelsen på samværet. Dersom en av foreldrene hevder at samværet ikke blir gjennomført i tråd med avtalen, må forelderens klart bevise dette. Av de 306 sakene er det i 26 saker delt bosted. Disse sakene reguleres av andre bestemmelser. Av de øvrige 280 sakene, ble avtalt eller offentlig samvær lagt til grunn. Det var kun i 21 saker at unntaksbestemmelsen (forskriftens § 9 annet ledd) var oppfylt. Dette kan tyde på at foreldre i stor grad er enige om samvær og bosted og at bidragssaker med samværsnekt/vegring er av et relativt lite omfang.

2.3 Kunnskap om stans i samvær

Bufdir er ikke kjent med at det har vært gjort en systematisk fagutvikling i arbeidet med saker med stans i samvær utover det arbeidet som er gjort av SKM Barn og unge i familievernet. Arbeidet omfatter håndtering av sakene både i familievernet, barnevernet, domstolen og av de sakkyndige.

Arbeidet med utredningen har tydeliggjort at det er lite forskning om saker med stans i samvær. Det er, som vist ovenfor, ingen statistikk som viser omfanget. Vi har heller ikke funnet frem til forskning eller organisasjoner som ivaretar barnets perspektiv og opplevelser med stans i samvær med en av foreldrene.

Ettersom det mangler forskning på området, er kunnskapsgrunnlaget som rapporten bygger på, begrenset. Rapportens anbefalinger er derfor basert på innspill fra aktørene og deres erfaring med konflikt og konflikthåndtering i familier.

Vi mener at det også er behov for mer kunnskap om barnets perspektiv i saker hvor det er stans i samvær. En barnehøring og/eller involvering av barn har ikke vært mulig å gjennomføre innenfor rammen av dette oppdraget.

Vi vil i kapittel 3.7 utdype nærmere utfordringene ved at det er lite kunnskap på området. Samtidig er det verdt å nevne at på tross av at det finnes lite systematisk kunnskap om stans i samvær, er det mye erfaringsbasert kunnskap hos de ulike aktørene.

3. Problembeskrivelse

3.1 Konflikt er belastende

Konflikten som oppstår som følge av at det blir brudd i kontakten kan oppleves belastende for både foreldre og barn.

For barnet vil det kunne innebære mye stress å være involvert i foreldrenes konflikt. Folkehelseinstituttets rapport 2012:⁵ oppsummerer norsk og internasjonal forskning med at

⁵ FHI 2012:2: Foreldrekonflikt, samlivsbrudd og mekling: Konsekvenser for barn og unge

foreldrekonflikt kan ha negative virkinger for barn gjennom ulike mekanismer som redusert evne til ivaretagelse av barnet, forhøyet fysiologisk aktivering hos barnet og ved at barnet tar på seg skyld for foreldrenes konflikt.

Bård Bertelsen beskriver i sin doktorgrad⁶ hvordan foreldres involvering i konflikt med hverandre etter samlivsbrudd og kontakt med hjelpeapparatet i forbindelse med dette, kan forstås som et arbeid. Videre oppsummerer han med at denne typen arbeid er omfattende for foreldre, og at det også følger med følelsesmessige belastninger.

3.2 Kompleksiteten i saker hvor det er stans i samvær

I arbeidet med denne utredningen har kompleksiteten og variasjonen i sakene hvor det er stans i samvær, vært fremhevet av alle aktørene. For å beskrive dette på best mulig måte har vi valgt å illustrere det ved å vise til noen kliniske eksempler:

- Mor var bitter over at far hadde forlatt henne. I mekling kom det frem at mor hadde utøvd alvorlige former for vold mot far over flere år, og at hun lenge hadde kontrollert livet hans på ulike måter. Mor nektet barna å ha samvær med han, og barnevern og rettsapparat ble involvert.
- Jente på 10 år vil ikke lenger ha samvær med mor, bare snakke med henne i telefonen. Mor tar kontakt med familievernnet og mener at far motarbeider henne. Far forteller at datteren har sagt at mors nye samboer er ekkel, men at hun ikke vil si noe når far spør nærmere om dette. Far er svært redd for hva datteren kan ha blitt utsatt for.
- Gutt på 12 år har lenge uttrykt at han ikke ønsker å møte far, men mor har etter sist rettsak klart å overtale han til å dra på samvær. Nå nekter han helt, og sier at han ikke føler seg velkommen hos far og at fars nye samboer ikke kan fordra han. Mor er redd for hvordan far vil reagere, i og med at hun kjenner til hvor sint og påståelig far kan bli. Hun frykter også en ny rettsak. Den sakkyndige hevdet i siste rettsak at hun saboterte samvær.
- Tre barn på 8, 10 og 14 år vil ikke lengre på samvær med mor. I samtale på familievernkontoret snakker barna svært stygt om mor, nesten ordrett hvordan far omtaler henne. Mor sier at far har snakket stygt om henne og hennes nye samboer til barna i flere år. Hun tror barna til slutt har begynt å tro på dette. Samtidig erkjenner hun at alt ikke er bra i hennes forhold til samboeren, men at hun har prøvd å skåne barna fra dette.
- Mor utviklet angstproblematikk, depresjon og tanker om å ta sitt eget liv etter samlivsbruddet. Hennes to jenter på 11 og 13 år formidler at de er bekymret for mor og at de ikke vil til far. Mor forteller at hun har prøvd alt for å motivere og overtale dem. Far bebreider mor for ikke å ha gjort mer for å få døtrene av gårde på samvær.
- Tre barn på 8, 10 og 13 år vil ikke ha samvær med far ½ år etter foreldrenes samlivsbrudd. Far fikk ny kjæreste i forbindelse med bruddet og flyttet sammen med kjæresten etter noen måneder. Mor sier at hun ikke får barna med til barnesamtale i mekling. Mor uttrykker mye bitterhet overfor far etter måten bruddet skjedde på. Mor sier at barna ikke vil være hos far fordi de ikke liker hans nye kjæreste og er skuffet over at han prioriterer kjæresten foran dem.

⁶ Bård Bertelsen (2021) Conflict - concern - commitment A study of parenthood in high-conflict divorcecases

Far vurderer å ta saken til retten, men er usikker fordi han regner med at barna blir hørt og at deres ønske om å bo hos mor blir vektlagt.

Som eksemplene ovenfor viser, er det flere årsaker til at det er stans i samværet. Vi har valgt å trekke frem tre hovedtyper: Det kan være at barnet vegrer seg for samvær med en av foreldrene, eller det kan være at den ene forelderens holder barnet tilbake fra samvær, berettiget eller uberettiget.

Vi vil nedenfor beskrive nærmere hva som preger sakene etter denne inndelingen. Inndelingen er en forenkling, og det må presiseres at i mange saker vil det være flere forhold som virker sammen. Det kan være at barnet vegrer seg for samvær - parallelt med at en av foreldrene stanser samværet. Saker der barnet vegrer seg for samvær, blir ofte mer kompliserte, både når det gjelder å forstå hva stans i samvær handler om, og å være i stand til å gi foreldre og barn god hjelp.

3.2.1 Når stans i samvær vurderes som berettiget

Etter et samlivsbrudd er hovedregelen at barn skal ha kontakt med begge foreldre. Dette er både en rettighet for barnet og for foreldrene. Barnet har rett til samvær, foreldre har rett til samvær, og både barn og foreldre har rett til familieliv. Begge foreldre har ansvar for å påse at barnets samværsrett blir oppfylt. Unntaket fra hovedregelen er når samvær eller kontakt mellom barnet og den ene forelderens ikke er til barnets beste. Unntaket er relevant når barn er utsatt for vold, overgrep, foreldres rusmisbruk eller opplever andre former for omsorgssvikt hos en av foreldrene. I slike situasjoner vil retten til samvær og retten til familieliv være underordnet barnets rett til beskyttelse. Den forelderens som stanser samvær, begrunner dette som regel med en henvisning til unntaket, at barnet ikke blir godt nok ivarettatt hos den andre forelderens.

Er barnet utsatt for vold, overgrep og mangelfull omsorg fra en av foreldrene, ligger det til den andre forelderens omsorgsansvar å stanse samværet. Dette gjelder for en del av sakene med brudd i kontakten mellom foreldre og barn.

3.2.2 Barnet vegrer seg for samvær

For en del barn er brudd i kontakten et resultat av at barnet selv uttrykker vegring eller motstand mot kontakt og samvær med den ene forelderens. Denne vegringen kan handle om flere ting, bla.: unngåelse av noe som er ubehagelig, noe som er utrygt eller stressende. Noen ganger er vegringen et uttrykk for en nødvendig beskyttelse. Andre ganger er det mer normale utfordringer og vansker som kan oppstå i relasjonen mellom foreldre og barn. Det kan også være at barnet ønsker å unngå den stressende situasjonen som oppstår når foreldre er i åpen konflikt med hverandre.

I veileder om "Samværsvegring"⁷ (Faglig forståelse og intervensjoner når barn avviser en forelder etter samlivsbrudd) nevnes blant annet følgende grunner til at barn vegrer seg for samvær:

⁷ Samværsvegring Faglig forståelse og intervensjoner når barn avviser en forelder etter samlivsbrudd, 2020

- Barnet reagerer på endring i foreldrefunktionen før, under eller etter samlivsbruddet (mer selvpptatt, fraværende og emosjonell)
- Barnet beskytter seg mot vedvarende foreldrekonflikt, som også kan involvere utvidet familie, nye partnere og fagpersoner
- Barnet eksponeres for negative følelsesuttrykk og uttalelser over tid om den andre forelderen
- Barnet beskytter seg mot vold, overgrep, rusmisbruk og psykisk uhelse hos en eller begge foreldre
- Sårbarheter hos barnet (engstelig, sensitiv, vansker med overganger).
- Utrygghet hos barnet grunnet lite kontakt mellom barnet og samværsforelder
- Utfordringer i relasjon til steforelder eller stesøsken

Når det blir stans i samvær som følge av barnets vegring, skyldes det som regel flere årsaker som virker sammen i en kompleks dynamikk over tid. Både barnet, foreldrene og andre personer rundt familien kan også bidra til at samværsvegringen utvikler seg og opprettholdes. Foreldrenes reaksjoner på barnets vegring kan i seg selv være en medvirkende årsak til at samværet stanser helt opp. Den forelderen som barnet vil være hos, møter ofte barnets vegring med mye støtte og forståelse, mens den som blir avvist av barnet ofte møter barnet og den andre forelderen med frustrasjon og press om å opprettholde samværet. Dette kan forsterke barnets opplevelse av å bli forstått og ivaretatt av den foretrukne forelderen, og tilsvarende misforstått og utfordret av den avviste forelderen.

Går det lang tid uten at kontakten normaliseres, kan det være vanskelig for barnet å tro på at en naturlig og god kontakt kan gjenkapes. Bare etter ett eller to samvær som ikke er gjennomført, er det ikke uvanlig at barnet begynner å føle på skyldfølelse og frykt for at forelderen skal være skuffet, sint og lei seg. Konsekvensen er at barnet kan bli engstelig for at det blir rart og unaturlig å gjenoppta kontakten.

Det kan også være vanskelig for et barn å gå tilbake på tidligere avgjørelser. Opplevelsen av å måtte forsvare seg, og stå fast ved handlinger og standpunkt, kan være krevende.

3.2.3 Når stans i samvær vurderes som uberettiget

Det som er beskrevet i 3.2.1 og 3.2.2 er ment å gi et bilde av hva som er henholdsvis åpenbare grunner til at en forelder stanser samværet, og hva som kan være legitime grunner for et barn til å unngå kontakt med en forelder. I saker hvor det ikke fremkommer slike grunner, og når det i tillegg fremstår som at den ene forelderen enten ikke tilrettelegger for samvær, eller aktivt motarbeider samvær, kan det handle om en form for samværshindring (se også punkt 1.5.2).

I noen av de mest alvorlige sakene med samværshindring, kan barnet bli utsatt for omsorgssvikt fra den forelderen som stanser samværet. Det gjør at barnet blir boende hos den forelderen som har svakest eller mest problematisk foreldreatferd. Det kan handle om psykisk uhelse, rusmisbruk, kognitive svekkelser, kontrollerende atferd, negativ påvirkning på barnet eller vold fra forelderen. Det kan også være en rolleforstyrrelse mellom forelderen og barnet, for eksempel ved at barnet tar på seg en foreldrerolle.

I slike situasjoner er konsekvensen at barnet kan være avskåret fra kontakt med den forelder som fungerer best. Den uberettigede stansen i samvær får dermed en slags “dobbel negativ effekt”.

3.2.4 Motstridende fortellinger

Uavhengig av om det er berettigede eller uberettigede grunner til at det oppstår et brudd i kontakten mellom barnet og den ene forelder, vil den forelder som enten aktivt stanser samvær eller er barnets foretrukne forelder, ofte argumentere på samme måte. Ikke sjelden vil det legges vekt på at kontraktbruddet skyldes problematiske forhold i det andre hjemmet.

Det er også gjennomgående at den forelder som mister kontakt med barnet opplever å være utsatt for urimelig og uberettiget stans i samværet. Konflikten mellom foreldrene får derfor ofte preg av en polarisert forståelse av hva som er barnets beste. De har ulike oppfattelse av hva det er barnet opplever i de to hjemmene, hva barnet selv gir uttrykk for og hva barnet har behov for. Fagpersoner som møter familiene, vil ofte bli presentert for gjensidige anklager om omsorgssvikt. Beskyldningene kan være vanskelige å verifisere, og årsaksforholdene er gjerne mer sammensatte og komplekse enn det hver av foreldrene gir uttrykk for.

3.2.5 Problemet vokser

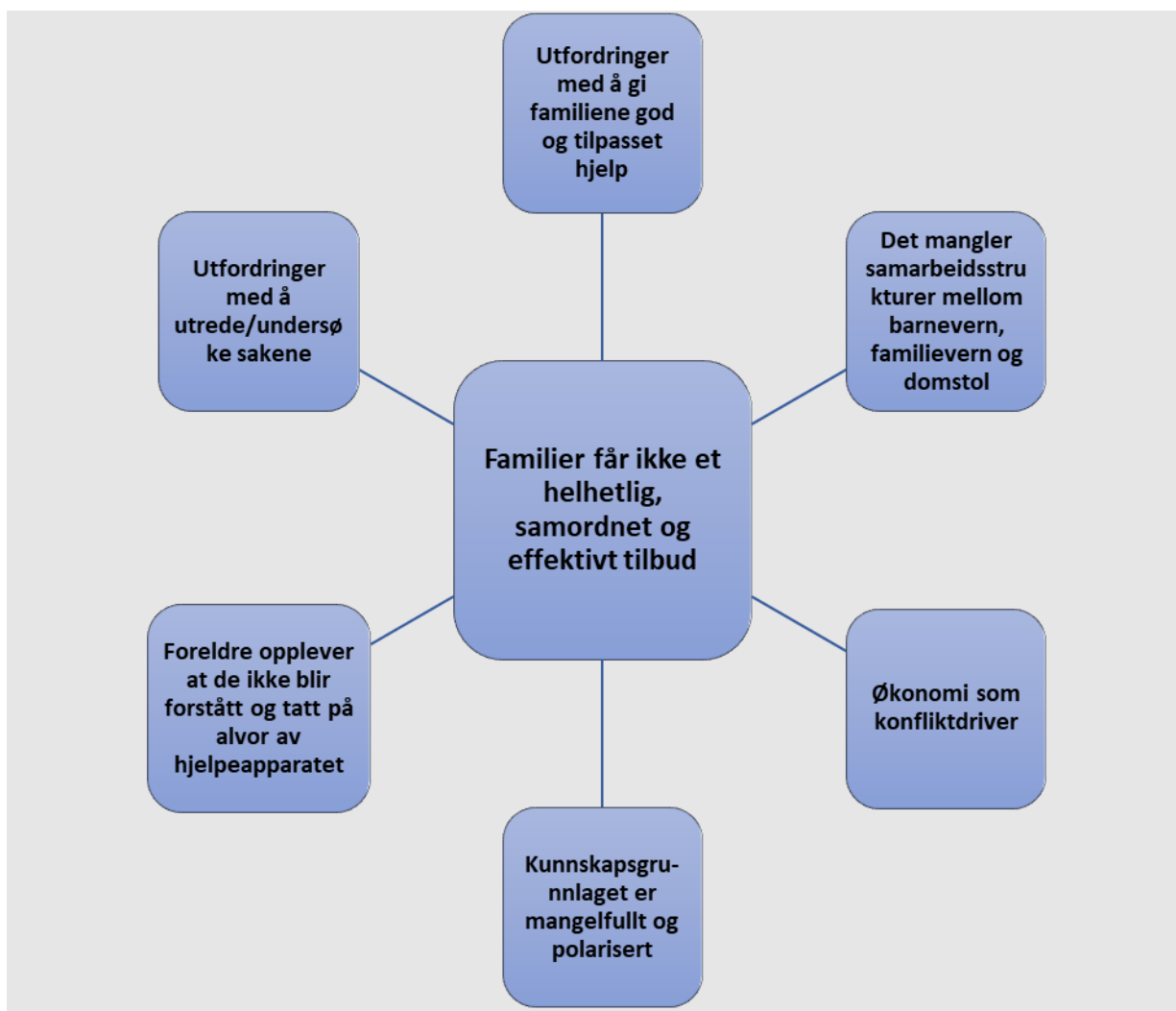
Stans i samvær kan bli både langvarig og fastlåst. Brudd i kontakten mellom barnet og en av foreldrene kan oppstå spontant, men som oftest er det en konsekvens av at det har vært utfordringer i relasjonen mellom barnet og forelder, og/eller høy konflikt mellom foreldrene over tid.

Det kan ofte starte med at barnet uttrykker en mild form for vegring, for eksempel å ytre et ønske om å være mindre hos den ene forelder. Både barnets og forelderens reaksjon på vegringen kan bidra til at stans i samvær forsterkes. Konsekvensen kan være at det oppstår et langvarig brudd i kontakten. I denne prosessen vil også foreldrenes konflikt kunne forsterkes.

Som vi har vist til tidligere kan barnevern, familievern og domstol komme i kontakt med familiene i ulike faser i utviklingen av problematikken med stans i samvær. Familievernet kommer inn på et tidlig tidspunkt gjennom rådgivning og meklings. Barnevernet kommer ofte i kontakt med familien på et senere tidspunkt enn familievernet, men kontakten kan også etableres samtidig/parallelt. Domstolene møter foreldrene ofte etter at det har gått lang tid, og da er konflikten ofte fastlåst og vegringen for samvær har befestet seg.

3.3 Familier får ikke et helhetlig, samordnet og effektivt tilbud

I de neste delkapitlene beskriver vi problemene vi har identifisert i saker der det er stans i samvær. Vi har samlet de ulike utfordringene i seks underkategorier som oppsummeres i figuren nedenfor.



Noen utfordringer oppleves sterkest for de foreldre og barn som er direkte berørt av problematikken, og de er spilt inn fra de interesseorganisasjonene som representerer foreldre. De fleste utfordringene vi beskriver er imidlertid knyttet til de profesjonelle aktørenes håndtering av sakene.

3.3.1 Foreldre opplever at de ikke blir forstått og tatt på alvor av hjelpeapparatet

Gjennom innspillene fra interesseorganisasjoner for foreldre, andre profesjonelle aktører og organisasjoner som møter foreldre som er berørt av problematikk knyttet til stans i samvær, kommer det frem at foreldre opplever det som spesielt utfordrende at de ikke blir forstått og tatt på alvor av hjelpeapparatet:

- *Mannsforum, Foreningen 2 foreldre, Aleneforeldreforeningen og Reform er mest opptatt av samværshindring, og beskriver at mange foreldre opplever at de er utsatt for "samværs sabotasje", og at barna blir manipulert av den andre forelderens. Noen av organisasjonene får mange henvendelser fra medlemmer som opplever å bli hindret i å ha*

kontakt med barna sine. Foreldrene beskriver at det er svært belastende å oppleve dette. Deres medlemmer gir også tilbakemelding om at de opplever at de ikke blir hørt og tatt på alvor av hjelpeapparatet, f. eks i familievernnet. Både Mannsforum og Foreningen 2 foreldre er opptatt av fenomenet «foreldrefremmedgjøring», og problematiserer at det kan virke som om involverte instanser som barnevern, familievern, domstol og sakkyndige ikke anerkjenner at dette er et fenomen, og at de mangler kompetanse til å håndtere den type manipulasjon og sabotasje. Reform trekker frem at menn som opplever å bli utsatt for sabotasje og manipulasjon, opplever dette som en form for maktutøvelse og voldsbruk fra den andre forelderen. Reform etterlyser at det blir satt fokus på menn som er utsatt for vold.

- *Alternativ Til Vold (ATV), Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK) og Krisesentersekretariatet trekker frem erfaringer de har med foreldre (først og fremst kvinner) som har opplevd vold i tidligere parforhold med den andre forelderen. Deres erfaring er at den psykiske volden ofte fortsetter selv om parforholdet er avsluttet, og at det preger samarbeidet om barna. Når det har vært vold i parforholdet, vil dette også i stor grad påvirke barna og har betydning for vurderingen av hvorvidt barna bør ha samvær. Den forelderen som har vært utsatt for vold, står i en svært krevende situasjon, både med hensyn til å tåle kontakt med en tidligere voldsutøver og med å vurdere hvorvidt det er trygt at barna har kontakt med den andre forelderen. ATV, JURK og Krisesentersekretariatet uttrykker bekymring for at det ikke er nok kompetanse på vold og voldsutsattes utfordringer, i familievernnet og blant sakkyndige.*

Opplevelsen av å ikke bli tatt på alvor av hjelpeapparatet gjelder både foreldre som har behov for støtte til å stanse samvær og for foreldre som ønsker hjelp til å reetablere kontakten med barnet.

3.4 Utfordringer med å undersøke sakene

For at foreldrene og barna skal kunne få riktig hjelp og bistand, er det nødvendig for aktørene å forstå hva som er årsaken til at samværet har stanset opp. I dette kapittelet vil vi løfte frem innspill som har kommet om utfordringer med kartlegging og vurdering av hva som er årsaken til stans i enkeltsaker.

3.4.1 Vanskelig for profesjonelle aktører å skille saker med berettiget stans i samvær fra saker med uberettiget stans

Som beskrevet tidligere fremhever alle instansene som har gitt innspill til denne utredningen, at saker hvor det er stans i samvær er komplekse, og de har sammensatte problemstillinger. Aktørene uttrykker også bekymring for at vold, overgrep og omsorgssvikt ikke avdekkes.

Det er flere årsaker til at sakene er vanskelige å utrede. Konflikten mellom foreldrene og anklagene de har mot hverandre fremstår som relativt lik uavhengig av hva som er årsaken til at samværet er stanset. Foreldrene kommer ofte med motstridende beskrivelser av det som har skjedd, det refereres til hendelser der ingen andre enn foreldrene har vært til stede (f.eks. ved anklager om partnervold) eller de har ulike forklaringer på hvorfor barn vegrer seg for samvær. Avklaring av hva som er årsaken til brudd i kontakten, blir også ytterligere komplisert av at problematikken ofte utvikles over tid og at det er sammensatte årsaker.

Familievernnet har begrensede muligheter til å undersøke familiens situasjon utover det som kommer frem gjennom samtale med foreldre og barn. Det gjør at det i en del saker er vanskelig for familievernnet å vurdere i hvilken grad anklager om for eksempel vold og omsorgssvikt medfører riktighet. Barnevernet og domstolen har bedre rammer og mandat til å gjennomføre en undersøkelse i familiene. Barnevernet gir likevel tilbakemelding om at en undersøkelse ikke alltid er tilstrekkelig til å verifisere eller avkrefte anklagene foreldrene har.

I domstolen er det sakkyndige som står for utredning av saken, og domstolen er derfor avhengig av at de sakkyndige har riktig kompetanse.

Det er behov for forskjellig bistand, og dette avhenger av om samværet bør forbli stanset, eller om kontakten skal reetableres. Dersom fagpersonene er usikre på hva som er den faktiske situasjonen, er det vanskelig å igangsette målrettede intervensjoner (familievernnet og barnevernet) og ta beslutninger (barnevern og domstol). I sum betyr det at det ofte brukes mye tid på å undersøke hva som er barnets beste. Konflikten mellom foreldrene kan dermed eskalere, bli enda mer fastlåst og barnets vegring mot kontakt kan bli ytterligere forsterket.

3.4.2 Dilemma knyttet til samtaler med barn

Samtaler med barn er en viktig del av utredningen / kartleggingen av sakene. Dette gjelder for familievernnet, barnevernet og domstolen. Det er kommet frem at det er varierende kompetanse på samtaler med barn hos de ulike aktørene. Foreldrene står ofte langt fra hverandre i beskrivelsen av situasjonen, og barnets mening er derfor viktig. Det som kommer frem gjennom barnesamtalene kan få stor betydning for både beslutninger som tas i barnevern og domstol, og for det terapeutiske forløpet som familievernnet tilbyr. I arbeidet med utredningen har det vært drøftet dilemmaer som er knyttet til å høre barn. Barnet vil ofte oppleve å bli utsatt for en lojalitetskonflikt mellom foreldrene.

Det er videre en utfordring at det både i argumentasjonen mellom foreldre og i instansenes håndtering, rettes mye oppmerksomhet mot at barnet vegrer seg for samvær. Det kan dermed oppfattes som at barnet kan bli tillagt ansvaret for at samværet er stoppet opp, og derved også har ansvar for at det skal starte opp igjen.

En annen utfordring ved samtaler med barn er at barnet kan utsettes for press fra en eller begge foreldre, før eller etter samtalen med en aktør. Det kan være et tydelig press i form av instruksjon om hva de skal fortelle, trusler eller negative reaksjoner til barnets utsagn, men det kan også være mer subtile former for press, f.eks. at barnet har fått med seg hva foreldrene forventer at de skal fortelle. Det er et dilemma for fagpersoner at det er nødvendig med samtaler med barnet for å få en best mulig oversikt over barnets situasjon, samtidig som samtalen i seg selv gjør at barnet kan utsettes for et skadelig press fra foreldre.

3.4.3 Kvaliteten på arbeidet til sakkyndige varierer i for stor grad

I forbindelse med behandling i domstolen har dommeren anledning til å oppnevne en sakkyndig for å utrede foreldrenes omsorgsevne, herunder barnets beste med hensyn til omsorgsløsning, etter barneloven §61 første ledd nr. 3. Sakkyndige gjør vurderinger som kan føre til inngripende

tiltak med store konsekvenser for de involverte barna og familiene. Sakkyndiges kompetanse på barn generelt, og dette saksfeltet spesielt, er derfor av stor betydning.

Flere rapporter viser imidlertid til at det er varierende kvalitet på arbeidet til sakkyndige. Dette påpekes i forbindelse med høring av forslag om at barnesakkyndig kommisjon skal vurdere kvaliteten på sakkyndigrapporter i foreldretvistsaker før domstolene kan bruke dem som bevis. Sakkyndiges rolle ble også vurdert i forbindelse med Bufdirs utredning av hvordan utdanningsprogrammet og registeret for barnefaglige sakkyndige kan videreutvikles. Innspillene fra aktørene bekrefter opplevelsen av at det er varierende kvalitet i arbeidet til de sakkyndige.

3.5 Utfordringer med å gi familiene god og tilpasset hjelp

I dette kapittelet vil vi beskrive de største utfordringene aktørene har med å gi familier med stans i samvær god hjelp. Litt forenklet kan det oppsummeres med at i en tidlig fase av stans i samvær gjør usikkerhet knyttet til hvorfor samværet er stoppet opp det vanskelig å hjelpe, mens det i en senere fase kanskje er klarere hva stansen i samværet skyldes, men det er vanskeligere å hjelpe fordi situasjonen da er mer fastlåst.

3.5.1 Utfordringer med å gi god hjelp når det vurderes at samværet bør stanses

I saker der det enten er kjent at barnet har vært utsatt for vold eller omsorgssvikt, eller det er stor risiko for at dette er tilfelle, vil barnet ha behov for at samværet forblir stanset. Den forelderen som stanser samværet, trenger støtte til å ta beslutningen. Det kan være vanskelig for den forelderen som mister kontakten med barnet å akseptere dette, og mange fortsetter derfor kampen for å få kontakt. Det er ikke uvanlig at den forelderen som kjemper for å få kontakt, gjentatte ganger involverer hjelpeapparatet, f.eks. gjennom å sende bekymringsmelding til barnevernet, begjære mekling eller ta saken til domstolen. Dette er belastende og ressurskrevende for den andre forelderen, og det kan være vanskelig for barnevern og familievern å gi den støtten som trengs når det stadig må gjennomføres nye runder med undersøkelse og mekling.

Dersom et barn har vært utsatt for vold eller andre former for omsorgssvikt, må det vurderes om og eventuelt på hvilken måte barnet skal ha kontakt med forelderen som har utsatt barnet for omsorgssvikt. Noen barn vegrer seg for kontakt med en forelder som har utsatt dem for omsorgssvikt, men det gjelder ikke alle. Barn kan ønske kontakt og være glad i foreldre som har utsatt dem for fare. Aktørene som er i kontakt med familien, må derfor gjøre en risikovurdering på vegne av barnet.

3.5.2 Utfordringer med hjelp til reetablering av kontakt

Dersom det etter en undersøkelse eller utredning i familievern, barnevern eller domstolen, fremstår som trygt og til barnets beste å gjenoppta samværet, kan det oppstå utfordringer med å reetablere kontakten. Selv om profesjonelle aktører vurderer det som riktig med en reetablering av kontakten, er ikke nødvendigvis den andre forelderen og/eller barnet enig. Dersom barnet

og/eller en av foreldrene ikke ønsker at kontakten gjenopptas, vil motivasjonen for å motta frivillig hjelp være påvirket av dette.

Domstoladministrasjonen har gitt tilbakemelding om at det er spesielt vanskelig å håndtere saker der utredningen av saken konkluderer med at barnet er tjent med kontakt med begge foreldre, men der barnet har en sterk og vedvarende vegring mot kontakt med den ene forelderen. Det er ikke ønskelig å tvangsgjennomføre samvær. Bortsett fra samvær med tilsyn, har ikke domstolen andre tiltak som kan bidra til en reetablering av kontakten. I innspillsrundene etterlyste dommerne et fagmiljø eller en institusjon som kunne bistå ved en gjenforening/reetablering av kontakt.

Alle aktørene uttrykte usikkerhet med hensyn til hvem som har ansvaret etter en beslutning om at kontakten skal reetableres. I saker hvor tingretten har tatt en avgjørelse om at det skal være samvær, henviser domstolen noen ganger til familievernet for frivillig veiledning.

Erfaringen fra familievernet er at det å legge press på barn til å ha samvær og kontakt som barnet ikke ønsker, ofte fører til forsterket motstand fra barnet. Det samme skjer gjerne dersom det legges press på en forelder som vurderer at barnet er utsatt for dårlig omsorg hos den andre forelderen. Dersom rettsprosessen eller den terapeutiske prosessen i familievernet ikke fører til at den forelderen barnet er hos, vurderer at det er trygt å sende barnet på samvær til den andre, vil press til å likevel gjennomføre samvær, kunne lede til frustrasjon og oppgitthet.

3.5.3 Utfordringer når en avgjørelse ikke blir fulgt

Dom eller forlik fra retten følges ikke alltid opp av foreldre i etterkant av rettssaken. Forelderen som er avskåret fra kontakt med barnet kan be domstolen om å tvangsfullføre avgjørelsen ved bot, jf. barneloven § 65. I noen tilfeller kan det ha effekt, men i saker hvor det er en vegring hos barnet, vil ikke denne løsningen være riktig. Det er uheldig å legge press på barnet eller tvinge til samvær.

3.5.4 Utfordringer ved at foreldre har ulik tilgang til domstolene

Nesten samtlige aktører og interesseorganisasjoner som har gitt innspill til denne utredningen, etterlyser instanser som har myndighet til å ta en beslutning på vegne av barnet.

Det er viktig at de foreldrene som opplever at samværet er stanset, har mulighet til å prøve saken for en instans som har myndighet til å både utrede grundig og ta en beslutning. Domstolen skal utrede barnets situasjon, finne årsaken til stans i samvær og ta en beslutning. For en del foreldre er det imidlertid ikke en reell mulighet å ta ut stevning når samværet har stoppet opp.

For å fremme sak for domstolen må de aller fleste foreldre betale advokatutgiftene selv. Grensen for å få fri rettshjelp er forbeholdt foreldre med lav inntekt. Innspillene Bufdir har fått i arbeidet, tyder på at det er mange foreldre med inntekt over grensen for fri rettshjelp, men som likevel ikke har økonomi til å dekke utgifter til advokathjelp for å bringe saken inn for domstolen.

Dette innebærer at saker som, av hensyn til barnet, burde vært avgjort i domstolen, av økonomiske årsaker aldri blir fremmet.

3.6 Det mangler samarbeid mellom barnevern, familievern og domstol

Samtlige aktører som har kommet med innspill til denne utredningen har etterlyst bedre samarbeid mellom aktørene.

3.6.1 Familievern - domstol

Tilbakemelding fra Dommerforeningen er at det på grunn av domstolens mandat kan være vanskelig å samarbeide med andre aktører. Domstoladministrasjonen og Dommerforeningen har pekt på at det er ønskelig med mer kjennskap til familievernets arbeid og kompetanse, både på et generelt grunnlag, men også i enkeltsaker. Domstolen har både behov for, og mulighet til, å innhente informasjon, og dette gjøres gjennom sakkyndig utredning. Foreningen for sakkyndige psykologer, Dommerforeningen og Domstolsadministrasjonen trekker frem at det er ønskelig at sakkyndige har et tettere samarbeid med familievernkontoret i enkeltsaker.

I saker hvor domstolen involverer familievernet (tilbakesendelse til mekling, parallell behandling i forbindelse med hovedforhandling, tvangsfullbyrdelse av samvær og pålegg med støttet tilsyn) er informasjonen som gis, variabel. Det er lite kontakt mellom domstol og familievern i enkeltsaker. Manglende kontakt vil kunne føre til unødvendig feilinformasjon og at relevant informasjon om saken ikke videreføres.

3.6.2 Barnevern - domstol

Innspillene som har kommet når det gjelder samarbeid mellom barnevern og domstol handler mest om planlegging og gjennomføring av beskyttet tilsyn. Beskyttet tilsyn vil utredes nærmere i BFDs oppdrag til Bufdir om "Samvær med tilsyn".

3.6.3 Barnevern - familievern

Barnevern og familievern jobber ofte parallelt i disse sakene. Det er ikke etablerte rutiner for samarbeid, og det gjør at det er store lokale forskjeller i samarbeidet. Barnevernansatte har gitt innspill om at de ofte opplever at de står alene i disse sakene, og at det er en forventning om at barnevern som "siste skanse" skal løse utfordringene som familievernet og en rettsbehandling ikke har klart å løse.

Familievernet har erfart at bekymringsmeldinger i saker hvor det er stans i samvær, blir henlagt. Slike erfaringer kan føre til at terskelen for å melde heves, og dermed at det sendes færre meldinger.

3.6.4 Utfordringer med manglende samarbeid

En annen problemstilling som er reist fra mange aktører, er at når foreldre har kontakt med flere tjenester samtidig, kan det oppstå en situasjon der tjenestene støtter hver sin forelder. En slik situasjon kan føre til at konflikten mellom foreldrene blir ytterligere fastlåst og de ulike aktørene risikerer å svekke de andre aktørenes målsettinger. Dette kan i verste fall gi en skadelig omsorgssituasjon for barn og forlenge prosessen.

Når tjenestetilbudet er uoversiktlig, er det vanskelig for foreldre å vite hvor de kan søke hjelp. Dette kan medføre at de søker hjelp hos ulike aktører, både sammen og hver for seg, uten at de ulike aktørene nødvendigvis har verken tilstrekkelig kompetanse til å hjelpe, eller hjelper foreldre videre i systemet.

3.7 Økonomi som konfliktdriver

Stans i samvær kan få betydning for barnebidraget. Den som har barnet hos seg kan sende krav til Nav om å fastsette bidrag eller endre bidragets størrelse når samværet er stanset. Hvis Nav finner det klart bevist at samværet er endret eller stanset, kan det innebære at det blir beregnet et høyere barnebidrag. Mange bidragspliktige foreldre gir uttrykk for at dette oppleves urimelig, ettersom de selv ikke er enige i at samværet skal stanses. I innspillene er det fremkommet at noen opplever det som en form for dobbelt straff når de både mister kontakt med barnet sitt og må betale mer i bidrag.

3.7.1 Bidragsregelverket kan oppleves urimelig

Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at bidragsregelverket i utgangspunktet skal sørge for en riktig forsørgelse av barnet og en rettferdig fordeling av forsørgelsesbyrden mellom foreldrene. Likevel antar Arbeids- og velferdsdirektoratet at enkelte foreldre motiveres av samværets påvirkning på barnebidraget, og at de derfor kan anføre et høyt eller lavt samvær basert på hvilken rolle de har i bidragssaken. Begge foreldre kan ha et økonomisk motiv knyttet til avtale om samvær.

Erfaring fra familievernnet er at konflikten kan eskalere som følge av at det fremsettes krav om førstegangsfastsettelse eller endring i barnebidrag. Endring i bidrag får økonomiske konsekvenser for begge. Det er ikke uvanlig at foreldrene legger hverandre økonomiske motiver for ønske om en gitt samværløsning.

Familievernnet erfarer også at bidragsregelverket er rigid og kan være vanskelig å forene med utprøving av forskjellige samværløsninger. Konflikter mellom foreldre knyttet til stans i samvær blir ofte fastlåste og varer over tid. I saker hvor det er aktuelt med en forsiktig og gradvis opptrapping av samvær hos den avviste forelderen, kan det ta lang tid før det er avklart hvor mye samvær barnet skal ha med hver av foreldrene. Nav avventer tidvis med å treffe vedtak i saker der partene venter på en rettsavgjørelse om samvær, som også vil avklare spørsmålet om samvær for bidragssaken. Å sette en sak i bero kan også være aktuelt der partene innen rimelig tid har fått time til mekling ved familievernkontor. Dersom saken settes i bero i en for lang tidsperiode, kan dette resultere i at en av foreldrene opparbeider seg stor bidragsgjeld. Bidragsregelverket kan derfor være vanskelig å forene med tilbudet ved familievernkontoret, som ofte handler om utprøving av forskjellige samværløsninger.

Det har også kommet innspill fra interesseorganisasjoner for foreldre om at økonomiske insentiver kan komme i veien for et godt foreldresamarbeid, fordi "kampen om pengene blir en drivkraft fra begge sider". Videre blir det pekt på at regelverket rundt bidrag kan oppleves urimelig, spesielt for den som mister samvær med barnet. Et eksempel som nevnes, er at bidragspliktig må forholde seg

til en sjablongmessig utregning av hva det koster å ha et barn og betale sin andel av det. Bidragsmottaker, som står for innkjøp av det barn trenger, har til en viss grad mulighet til å tilpasse utgiftene til barnet i forhold til egen økonomi. Dette gjør at bidragsmottager kan få en slags økonomisk gevinst gjennom bidraget, til tross for at bidraget er ment å dekke de reelle utgiftene til forsørgelse av barn.

Både Nav og Familievernkontoret skulle ønske at det gis mer informasjon om bidragsregelverket ved mekling. Dette er utfordrende i forhold til kapasitet og kompetanse hos familievernet.

3.7.2 Utfordringer knyttet til Navs bevisvurdering

Der en av foreldrene hevder at samværet ikke gjennomføres i tråd med avtalen, må vedkommende klart bevise dette. Tidvis er det den andre forelderen som bekrefter påstanden, men viser samtidig til at dette skyldes at samværet hindres av bidragsmottakeren.

Avdir viser til erfaring fra Nav om at det ofte er en forventning om at Nav kan hjelpe i samværsaken eller straffe den andre forelderen for hindringen. Når Nav finner påstanden om mindre samvær bevist og legger til grunn et lavere samvær, kan det oppleves som om Nav på en måte godkjenner at samværet blir hindret eller belønner den andre forelderens oppførsel. Dette kan føre til ytterligere konflikt mellom foreldrene og mistro mot Nav.

Fra Navs perspektiv er vurdering av størrelsen på samvær og bevis på lavere samvær vanskelige vurderinger. Nav opplever at partene ikke er enige om årsak. Selv om de hadde hatt hjemmel til å vurdere årsak, så ville det ikke vært gjennomførbart for Nav å foreta en tilfredsstillende bevisvurdering av foreldrenes påstander.

Ved behov veileder Nav om hvordan foreldrene kan løse sin underliggende konflikt om samvær. Dette kan være å informere om familievernkontoret for å få hjelp til konfliktløsning og inngå ny avtale. Barneloven § 70 tredje ledd bokstav b, gir Nav adgang til å henvise partene til domstolene når dette er mer tjenlig etter sakens karakter.

Familievernets tilbud er imidlertid avhengig av at begge parter frivillig søker denne hjelpen, og tingrettsbehandling er kostbart og ikke et reelt alternativ for alle foreldre.

Familievernet har spilt inn at de får en del henvendelser fra foreldre for å bekrefte hva slags bosted- og samværsordning barnet har, fordi bidragsmottaker trenger dette som bevis overfor Nav. Familievernet har ikke utarbeidet rutiner for hvordan dette skal håndteres, og det er derfor usikkert om det gjøres på en ensartet måte i familievernet. Det er problematisk for familievernet å gi en slik bekreftelse fordi det krever fritak fra taushetsplikten fra begge foreldre. Å gi slike opplysninger kan skape mistro til familievernet hos den som er bidragspliktig, og bidra til konflikteskalering mellom foreldrene.

3.8 Kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt og polarisert

Omfanget av konflikter mellom foreldre om samvær og bosted oppleves som økende både generelt, og i saker hvor det er stans i samvær spesielt. Politiske og samfunnsmessige føringer skaper forventninger om delt foreldreskap. Dette er en endring i samfunnet som påvirker foreldres forventninger til eget foreldreskap. Kunnskapsutvikling (både i forskning og tjenesteutvikling) kommer i etterkant av samfunnsendringer. Når dette er en endring som, for de involverte, er preget av sterke følelser og komplisert samspill som ikke nødvendigvis observeres av andre, tar det tid å få etablert et nyttig kunnskapsgrunnlag med tilhørende tjenesteutvikling.

3.8.1 Variabel oversikt og lite relevant forskning på saker der det er stans i samvær

I arbeidet med denne analysen har det kommet frem et klart behov for mer kunnskap knyttet til forståelse og håndtering av saker med stans i samvær.

Det finnes ingen oversikt over hvor mange familier som er berørt av problematikken i Norge. Verken barnevern, familievern eller domstol har registrering av sine saker på en måte som gjør det mulig å skille saker med stans i samvær fra andre foreldretvistsaker eller saker med konflikt mellom foreldre om bosted og samvær. Nav er den instansen som i størst grad kan bruke egen statistikk, fordi de registrerer om det er brukt unntaksregel når det gjelder fastsettelse av samvæersklasse.

Folkehelseinstituttet utførte i 2021⁸ en systematisk kartleggingsoversikt; «Hvordan forstå og håndtere barn som avviser en forelder». Hensikten var å kartlegge og beskrive forskningen som finnes om årsaker til samværsvegring, og kliniske verktøy og/eller tiltak for å identifisere, forebygge og håndtere samværsvegring. FHI fant flest studier fra USA, som tilhørte den forskningstradisjonen i USA som handler om foreldrefremmedgjøring (parental alienation). I FHI-rapporten presiseres det at de «ikke tok i betraktning hvor forfatterne står på foreldrefremmedgjøringsdebatten og i hvilken grad de ser på foreldrefremmedgjøring som en diagnose som skal behandles eller en livshendelse som skal håndteres».

I rapporten konkluderes det med at det er behov for mer empirisk forskning på samværsvegring utover det som finnes av forskning om foreldrefremmedgjøring, studier fra andre land enn USA og studier med design som kan måle effekt av tiltak.

3.8.2 Omdiskutert forskning og begreper preger både faglig og offentlig diskurs rundt samværsvegring

“Foreldrefremmedgjøring” har sin opprinnelse i amerikansk rettspraksis og forskning. Begrepet viser til prosessen, eller resultatet av det man mener er psykologisk manipulering for å få et barn

⁸ FHI (2021) Hvordan forstå og håndtere barn som avviser en forelder: En systematisk kartleggingsoversikt

til å vise uberettiget frykt, fiendtlighet eller manglende respekt overfor en forelder. Begrepet har fått stadig større utbredelse, både i populær bruk og i noen fagmiljøer. Begrepet er omstridt, både i internasjonale og norske fagmiljøer.

Foreldrefremmedgjøring brukes av foreldre som mener å være utsatt for urettmessig stans i samvær, samtidig med at barnet vegrer seg for kontakt. Årsaken til at begrepet er omstridt, handler om at det kan brukes som en alvorlig anklage mot den andre forelder, og da ofte uten at man med sikkerhet kan si at det er grunn for en slik anklage. Kvaliteten på forskningen som foreligger er også svært varierende.

Polarisert og delvis mangelfull forskning på stans i samvær og mulige årsaker til det, kommer også til syne gjennom begrepsbruken. Forståelsen og beskrivelsen av stans i samvær i forskningsfeltet og det offentlige rom er ofte verdiladet, ideologisk og polariserende. Det fører til at mange av begrepene som brukes, også oppfattes som ladet og polarisert.

Begrepene samværeshindring, samværssabotasje og foreldrefremmedgjøring brukes ofte som del av en dialog hvor den ene siden hevder det handler om hindring / sabotasje / foreldrefremmedgjøring, mens den andre siden hevder det handler om dårlig omsorg, manglende barneperspektiv, vold, overgrep, rus og andre former for omsorgssvikt. Konsekvensen av dette fører til at kommunikasjonen, både i fagmiljøer og mellom foreldre, blir vanskelig.

4. Dagens situasjon for aktørene

4.1 Innledning

Som grunnlag for å vurdere forslag til tiltak, er det nødvendig å forstå hvordan dagens situasjon er for den enkelte aktør. I dette kapittelet vil vi beskrive familievernets, barnevernets, domstolenes og Navs arbeid i saker der det foreligger stans i samværet. Aktørene har ulik inngang til sakene:

Familievernet kommer i kontakt med familiene i forbindelse med obligatorisk mekling ved samlivsbrudd eller dersom foreldrene ønsker å ta ut stevning i tingretten, og gjennom frivillig rådgivning der det foreligger utfordringer i samarbeid om barn (kliniske saker).

Barnevernet kommer i kontakt med familiene når foreldrenes konfliktnivå eller mistanke om annen type omsorgssvikt gir grunn til bekymring for et barns omsorgssituasjon. Det kan være barnet og/eller foreldre som selv melder bekymring eller ber om hjelp, men det kan også være andre som sender bekymringsmelding. Utfordringen med stans i samvær kan også oppstå i en aktiv barnevernssak der foreldrene ikke bor sammen.

Domstolen kommer i kontakt med familiene ved at en av barnets foreldre tar ut søksmål om foreldreansvar, fast bosted eller samvær. For å kunne reise sak for retten gjelder som utgangspunkt et vilkår om å fremlegge gyldig meklingsattest. Domstolene kommer også i kontakt med familiene i saker som gjelder tvangsgjennomføring av en avgjørelse og annet "særlig tvangsgrunnlag" (avtale med vedtak om tvangskraft) for foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast og samværsrett.

Nav kommer i kontakt med foreldre ved at de fastsetter barnebidrag etter søknad fra en av foreldrene som hevder at samværet ikke gjennomføres i tråd med avtalen og som ønsker førstegangsfastsettelse eller en endring.

I tillegg til de nevnte offentlige aktørene er det mange familier som er i kontakt med andre offentlige tilbud, som barne- og ungdomspsykiatri, skolehelsetjeneste, fastleger, samt ulike frivillige organisasjoner eller tilbud utenfor det offentlige. En del av de frivillige organisasjonene har kontakt med «hver sine sider». For eksempel har Mannsforum, Foreningen 2 foreldre og Reform kontakt med foreldre (flest fedre) som har mistet kontakt med et eller flere barn, mens f.eks. JURK primært har kontakt med kvinner som ønsker bistand til å stanse samvær for å beskytte barnet mot en skadelig omsorgssituasjon.

4.2 Familievernet

4.2.1 Mandat og rammer

Familievernet er en spesialtjeneste som har relasjonelle vansker og samspill i familier som sitt hovedansvarsområde. Familier og par er de viktigste målgruppene for familievernet, og kjernevirksomheten er å forebygge og avhjelpe relasjonelle vansker i familien, styrke familierelasjoner og trygge barns oppvekstvilkår. Barnets beste er et grunnleggende hensyn i tjenestens arbeid, og det skal legges til rette for at barn kan medvirke.

Arbeidet som utføres i familieverntjenesten er systemisk, og tar alltid utgangspunkt i familien. Et systemisk perspektiv innebærer at flere tilnærminger legges til grunn for forståelsen av utfordringer og problemer i møte med familier.

Tilbudet i familievernet er i all hovedsak frivillig, gratis og åpent for alle. Det er ikke nødvendig med en henvisning for å ta kontakt med familievernet (familievernkontorloven § 1, første ledd). Familievernet gir råd, hjelp og veiledning, men har ikke myndighet til å beslutte.

Alle foreldre som har felles barn under 16 år, må møte til en time obligatorisk mekling i forbindelse med samlivsbrudd og separasjon. Det samme gjelder for foreldre som ikke blir enige om foreldreansvar, bosted og samvær og som vil bringe saken inn for retten. Dette følger av henholdsvis ekteskapsloven § 26 og barneloven § 51.

Familievernet mekler også i:

- Saker hvor den ene forelderen skal flytte og det er uenighet (barneloven § 42a)
- Saker hvor en av foreldrene har reist sak for domstolen, men det vurderes at det er nyttig med mer mekling (barneloven § 61, første ledd nr. 2)
- Saker hvor samværsforelder har krevd tvangsgjennomføring av samværsordningen (barneloven § 65a)

Familievernets kliniske tilbud består av familieterapi, parterapi, foreldreveiledning og hjelp til foreldresamarbeid, samtaler med barn og unge, kurs og undervisning. I tillegg kan foreldrene få

veiledning i forbindelse med en pågående sak for domstolen i forbindelse med utprøving av en midlertidig avtale (barneloven § 61, første ledd nr. 7).

Alle som utfører arbeid eller tjeneste for et familievernkontor, har taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 og 23, se familievernkontorloven § 5. Meklere har også taushetsplikt om det som kommer frem om personlige forhold i forbindelse med mekling, se familievernkontorloven § 5a. Familievernet har adgang til å videreformidle opplysninger til andre offentlige instanser og tjenester ved samtykke, jf. familievernkontorloven § 6.

Familievernet har også adgang til å videreformidle opplysninger til andre instanser og tjenester når opplysningene er anonymisert eller når “tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre” (opplysningsrett). Dette følger av familievernkontorloven § 5 som viser til helsepersonelloven § 23.

Retten til å gi opplysninger, når det foreligger “tungtveiende private eller offentlig interesser” etter helsepersonelloven § 23 nr. 4. gjelder bare i helt spesielle alvorlige situasjoner. I alminnelighet vil det være snakk om nødrettsbetraktninger.

Fagansatte på familievernkontor har plikt til å melde til barnevernet etter familievernkontorloven § 10, jf. barnevernloven § 6-4 siste ledd. Hvorvidt stans i samvær utløser meldeplikten, må vurderes konkret i forhold til vilkårene etter familievernloven § 10 annet ledd, jf. barnevernloven § 6-4 første ledd. Øvrige ansatte på familievernkontoret har opplysningsplikt etter barnevernloven § 6-4 første ledd.

Opplysningsplikten omfatter også plikt til å gi opplysninger etter pålegg fra barnevernet, jf. Familievernkontorloven § 10 siste ledd og barnevernloven § 6-4 andre ledd.

4.2.2 Familievernets arbeid i saker hvor det foreligger stans i samværet

Familievernet er en frivillig tjeneste, det er opp til foreldrene å søke bistand. I noen tilfeller oppstår problematikken umiddelbart etter bruddet, i andre saker senere. Noen foreldre møter sammen, mens andre tar kontakt for individuelle timer.

Det er ikke uvanlig at den forelderen som mister kontakten med barnet også har, eller har hatt, kontakt med barnevernet og domstolen. Etter en rettsavgjørelse kan saken komme tilbake til familievernet, enten gjennom mekling i forbindelse med foreldretvisten, ved at barnevernet ønsker et samarbeid eller at de viser foreldrene tilbake til familievernet fordi barnevernet vurderer at det handler om en foreldrekonflikt og ikke en bekymringsfull omsorgssituasjon for barnet.

Familievernet kan ikke innhente komparentopplysninger uten samtykke fra foreldrene. Familievernet har heller ingen beslutningsmyndighet, og foreldrene kan når som helst avslutte kontakten med familievernet.

Familievernnet må forstå familiens situasjon ut fra det som kommer frem gjennom frivillige samtaler med foreldre og barn. Familievernets muligheter i saker hvor det er stans i samvær er at de kan:

- Undersøke hva som kan være årsaken til at et barn ikke har eller ikke ønsker samvær med en av foreldrene
- Søke å forstå og avdekke risiko knyttet til ulike beskyldninger/bekymringer sammen med hver av foreldrene gjennom samtaler
- Tilby foreldre og barn en prosess over tid hvor målet er å finne frem til en frivillig løsning, f.eks. en gradvis reetablering av kontakt mellom barnet og en forelder som er avvist
- Ivareta barns rett til medvirkning, og dersom foreldrene samtykker, legge til rette for at barn blir hørt
- Undersøke om det er aktuelt med en midlertidig prøveordning
- Informere om domstolsbehandlingen

4.3 Barnevernet

4.3.1 Mandat og rammer

Barneverntjenestens viktigste oppgave er å sikre at barn og unge får god omsorg og trygge oppvekstvilkår ved å tilby riktig hjelp til rett tid til barn og familier som har behov for det. Barneverntjenesten har også et ansvar for at barn som utsettes for mishandling, overgrep eller alvorlig omsorgssvikt sikres nødvendig beskyttelse og omsorg.

Barnevernets plikter og ansvar er forankret i barnevernloven og forvaltningsloven og internasjonale konvensjoner.

Barnevernloven er en offentligrettslig lov og som hjemler inngripende tiltak, både med og uten samtykke fra foreldrene. Dette stiller store krav til barnevernets arbeid, slik at rettssikkerheten til barn og foreldre blir ivare tatt på en god måte. Barnevernet jobber etter «minste inngreps prinsipp», og tiltakene skal ikke være mer inngripende enn nødvendig. Barneverntjenesten er i hovedsak en hjelpetjeneste som skal gi barn og familier hjelp til å håndtere utfordringer i familielivet.

På grunn av forhold i hjemmet iverksetter barnevernet hjelpetiltak for både barnet og familien der barnet har behov for det. Hjelpetiltak kan være både frivillige og pålagte.

Regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt utgjør rammene og premissene for informasjonsutveksling mellom barneverntjenesten og andre personer/tjenester.

Taushetsplikten etter barnevernloven er noe strengere enn det som følger av de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Dette innebærer at barnevernet ikke har den samme generelle adgangen som andre forvaltningsorganer til å gi opplysninger om en persons forbindelse til organet og om de vedtak som er truffet.

Barnevernet har en vid adgang til å formidle opplysninger dersom dette er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver og ansvar i den enkelte barnevernssak, men noe snevrere adgang til å formidle opplysninger for å ivareta andre hensyn og formål.

4.3.2 Barnevernets arbeid i saker hvor det foreligger stans i samværet

Barnevernet kommer i kontakt med noen av familiene som opplever stans i samvær ved for eksempel bekymring for høyt konfliktnivå mellom foreldrene. Det kan også være at det foreligger mistanke om omsorgssvikt hos en av foreldrene.

Barnevernet har ikke en ubegrenset myndighet i saker hvor det er stans i samvær. Konflikter mellom foreldre kan ofte foregå i skjæringspunktet mellom barneloven (privatrettslig) og barnevernloven (offentligrettslig). Uenighet mellom foreldrene om fast bosted, foreldreansvar og samvær skal i utgangspunktet løses etter reglene i barneloven.

Barneverntjenesten har ansvar og plikt til å iverksette barnevernstiltak der det anses nødvendig, og må derfor undersøke barnets omsorgssituasjon og gjøre en konkret vurdering av om vilkårene etter barnevernloven er til stede. Barnevernet kan ikke bestemme hvor barnet skal bo eller regulere samvær etter barneloven.

Tiltakene som iverksettes skal være til barnets beste, og barnets mening er et sentralt moment i denne vurderingen, jf. ny barnevernslov § 1-3. Samtidig har barnevernet en plikt til å ivareta foreldrenes rettigheter. Hensynet og rettighetene til både barna og foreldrene må balanseres. For at prosessen med barnevernet skal gjennomføres på best mulig måte, er det sentralt at det etableres et godt samarbeid mellom barnevernet og foreldrene.

Når stans i samvær oppstår, kan det være ulike forhold i begge hjem som er bekymringsfulle. I tillegg kan konflikten mellom foreldrene være så stor at den kan skade barnets helse og utvikling. Barnevernet har da en plikt til å sørge for at barnet får nødvendig hjelp og omsorg.

Det vil vanligvis være frivillig for foreldrene å motta hjelpetiltak. Samtykke må innhentes av den forelderen hvor barnet har fast bosted. Dersom det skal iverksettes frivillig hjelpetiltak i samværshjemmet, må begge foreldrene samtykke. Fylkesnemnda har anledning til å pålegge hjelpetiltak for å bedre barnets omsorgssituasjon. Det er kun der barnet bor fast at hjelpetiltak kan pålegges, men den forelder som har samvær kan samtykke til at hjelpetiltak pålegges. I ny barnevernslov § 3-4 tredje ledd er dette endret, slik at pålegg om hjelpetiltak også kan rettes mot foreldre som har samvær med barnet.

Dersom tiltakene i hjemmet ikke er tilstrekkelige for å ivareta barnets behov, skal barneverntjenesten for en periode og i samråd med foreldrene formidle plass i fosterhjem, på en institusjon eller på et senter for foreldre og barn. Skal barnet plasseres utenfor hjemmet uten at foreldrene samtykker, må det treffes vedtak om dette i Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker etter forslag fra kommunen. Slike tvangstiltak kan bare rettes mot bostedsforelderen. Hvis det for eksempel er mistanke om overgrep under samvær, som kan gi seg utslag i at barnet vegrer seg for samvær, har ikke barnevernet hjemmel til å gripe inn og stanse samværet med mindre barnet befinner seg i en akutt faresituasjon.

Barnevernet kan ved bekymring under samværet blant annet råde bostedsforelder til å gå til sak for å få endret samværsordningen eller iverksette andre tiltak etter barneloven, som bla. samvær med tilsyn. Dersom bostedsforelder ikke går til sak etter barneloven for å få begrenset eller redusert en samværsordning, må barnevernet i de alvorligste tilfellene, vurdere om det er grunnlag for å fremme sak om omsorgsovertakelse.

Selv om barnevernet mener at det er til det beste for barnet å endre fast bosted eller stoppe en samværsordning som er avtalt etter barneloven, har de ikke myndighet til det. Barnevernet og fylkesnemnda har imidlertid en begrenset adgang til å plassere barnet i fosterhjem hos samværsforelder. Dette kan være aktuelt i påvente av en avgjørelse av spørsmålet om fast bosted etter reglene i barneloven, når den andre fratas omsorgen etter barnevernloven § 4-12, eller når det treffes et midlertidig vedtak i en akuttsituasjon etter barnevernloven § 4-6. For at slik fosterhjemsplassering skal kunne foretas, må den av foreldrene som ønsker barnet plassert hos seg, ha tatt de nødvendige skritt til å få omsorgen for barnet overført til seg etter reglene i barneloven. Det er videre et krav at slik plassering etter en totalvurdering er til barnets beste.

4.4 Domstolene

4.4.1 Mandat og rammer

Dersom foreldrene ikke blir enige om foreldreansvar, fast bosted samvær eller flytting med barnet landet, kan de reise sak for domstolen. Domstolen skal løse den rettslige tvisten mellom foreldrene.

Barnets beste vil alltid være avgjørende, og det må avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering. Det er lovfestet at barnets mening skal tillegges vekt ved vurderingen.

For å reise sak for domstolen må mekling ha funnet sted. Behandling av spørsmål om foreldreansvar, fast bosted og samvær er regulert i barnelovens kapittel 7, i tillegg til domstoloven og tvisteloven.

Når saken kommer til retten, skal dommeren vurdere om det er mulig, og legge til rette for å oppnå forlik mellom foreldrene. Dersom dommeren anser saken som egnet for rettsmekling, kalles partene inn til et saksforberedende møte, hvor en sakkyndig gjerne oppnevnes for å bistå med samtaler med foreldrene og barnet. Sakkyndig skal også klarlegge forholdene i saken.

Det er vanlig å avtale «prøveordninger» mellom partene som skal virke mellom to forberedende møter. Den oppnevnte sakkyndige spiller en sentral rolle, bla. ved å veilede partene. Det kan avtales flere møter med utprøving og informasjonsinnhenting. Målet er å stimulere partene til å enes, og til å komme frem til en avtale om en mer varig løsning.

Retten kan vise partene til mekling hos godkjent mekler eller annen person med innsikt i det tvisten gjelder. Dersom dommeren treffer en slik beslutning, er den obligatorisk for partene, uavhengig av om de har meklet før.

I nesten alle saker oppnevnes det sakkyndig (f.eks. en psykolog eller barnepsykiater), og særlig i saker med påstander om vold, overgrep, rus eller psykisk lidelse til å uttale seg om konkrete spørsmål som saken reiser.

Dommeren skal sørge for at barnet blir hørt (barneloven § 31 og FNs barnekonvensjon artikkel 12), men gjennomføringen av samtalen kan være ulik. Dommeren kan selv snakke med barnet, eventuelt med bistand fra en annen, eller en sakkyndig kan snakke med barnet alene. Dommeren skal sørge for at barnet blir orientert om sakens utfall og hvordan barnets mening er vektlagt.

I særlige tilfeller, f.eks. der det er grunn til å tro at barnet er utsatt for vold eller annen mishandling, kan retten oppnevne en advokat eller annen representant for barnet. Formålet er å styrke barnets rettigheter i saker der det er behov for det, fordi barnet ikke har ordinær partsstatus i saken. Adgangen gjelder særlig der det er grunn til å tro at barnet er utsatt for vold eller annen mishandling.

Barneloven har en bestemmelse om at domstolen bør innhente opplysninger fra barnevernet og sosialtjenesten der det trengs. Denne adgangen er viktig da domstolen i en slik sak har et selvstendig ansvar for at saken er forsvarlig opplyst, jf. tvisteloven § 11-4, og for at resultatet er til barnets beste, jf. barneloven § 48 første ledd. Om nødvendig kan retten kreve andre og flere bevis, jamfør tvisteloven § 21-3 annet ledd. Rettens ansvar er det samme om saken i stedet for dom forlikes mellom partene, jamfør tvisteloven § 19-11 tredje ledd.

Dommeren og andre på dommerkontoret har taushetsplikt om noens personlige forhold, jfr. domstolloven § 63a. første ledd nr. 1. Mekler, sakkyndig og advokat eller annen representant har taushetsplikt om personlige forhold som kommer frem i saken, jf. barneloven § 50. Retten har hjemmel til å innhente opplysninger fra bl.a. barnevernet. Denne retten korresponderer med en plikt for barnevernet til å gi taushetsbelagte opplysninger, se barneloven § 61 a.

Opplysninger fra familievernkontoret krever samtykke fra parten, da det gjelder profesjonsbestemt taushetsplikt for familievernkontoret, se familievernkontorloven §§ 5 og 5 a som viser til taushetsplikt etter helsepersonelloven. Dersom retten vil innhente opplysninger fra barnets barnehage eller skole, må enten partene samtykke eller retten må innhente departementets samtykke, jf. tvisteloven § 22-3.

4.4.2 Domstolenes arbeid i saker hvor det foreligger stans i samvær

Både Domstoladministrasjonen og noen dommere har vært involvert i arbeidet med utredningen. Enkelte domstoler har gitt uttrykk for at de har hatt prinsipielle betenkeligheter med å uttale seg om sakene. De påpeker blant annet at det ligger utenfor domstolenes oppgaver å gi generelle svar. Domstolenes legitimitet tilsier tilbakeholdenhet med å karakterisere og generalisere utfordringer og problemer. Sakene er ulike, og de skal behandles konkret. Barnets beste er alltid et avgjørende hensyn.

Generelt er det barnelovens saksbehandlingsregler som gjelder. Loven gjelder for alle saker der foreldrene ikke blir enige om foreldreansvar, flytting med barnet ut av landet, fast bosted eller samvær. Det gjelder ikke særskilte regler for saker med stans i samvær.

4.5 Nav

4.5.1 Navs mandat og rammer

Nav kommer i kontakt med foreldre hvor det foreligger stans i samvær i forbindelse med fastsettelse av barnebidrag etter at en av foreldrene har søkt om en førstegangsfastsettelse eller endring.

Utgangspunktet for bidragsregelverket er at barnet har rett til forsørgelse fra begge foreldrene. Det følger av barneloven § 66 at begge foreldrene har plikt til å bære utgiftene til barnets forsørgelse og utdanning etter deres økonomiske evne. Det er barnet som er rettighetshaver av bidraget, men det er den barnet bor sammen med som forvalter det. Plikten til å forsørge barnet sitt gjelder uavhengig av om foreldrene bor sammen med barnet eller ikke. Det er ingen unntak eller regler om opphør av foreldrenes forsørgelsesplikt i barneloven, dette gjelder også i tilfeller hvor det er konflikt mellom foreldrene.

Å forsørge barn er i utgangspunktet et privat forhold mellom foreldrene. Hvis foreldrene sammen kan bli enige om en avtale om barnebidrag som begge er tilfreds med, blir ikke Nav involvert.

Forelderen som ikke bor sammen med barnet, skal kunne være med å forsørge barnet ved å betale et månedlig bidrag. Forelderen som barnet bor sammen med, betaler barnets kostnader og får bidraget på vegne av barnet. Det er det private avtalte bidraget eller det som er fastsatt av Nav som legges til grunn. Hevder en av foreldrene at samværet ikke blir gjennomført i tråd med avtalen, må denne forelderen klart bevise at samværsavtalen ikke kan legges til grunn. Nav har ikke hjemmel til å vektlegge hva som er årsaken til at samværet har stoppet opp.

Årsaken til at samvær trekkes fra det totale barnebidraget er at bidragspliktige har kostnader til forsørgelse av barnet når det gjennomføres samvær, mens bidragsmottaker sparer utgifter i samværsperiodene. Når samværet ikke gjennomføres i tråd med avtalen, skjer ikke skiftet i kostnadsfordelingen mellom foreldrene. Det er da ikke grunnlag for å kompensere for utgiftsfordelingen som skjer gjennom samværet. Den delen av underholdskostnaden som bidragspliktige skal dekke, vil være den samme uavhengig av om det er samvær eller ikke.

4.5.2 Navs arbeid i saker der det foreligger stans i samvær

Der en av foreldrene krever det, skal Nav fastsette barnebidraget. Dette reguleres i forskrift til barneloven § 70, andre ledd.

Forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 9 er en bestemmelse om samvær, og hovedregelen er at avtalt samvær legges til grunn ved fastsettelsen av bidrag. Dersom en av foreldrene hevder at samværet ikke blir gjennomført i tråd med avtalen, må forelderen klart bevise at avtalen ikke kan legges til grunn. Dette er en unntaksregel (forskriften § 9 andre ledd). Nav har ikke hjemmel til å vektlegge årsaken til at samværet ikke gjennomføres.

Som vist i kapittel 3.6.2 foretar Nav en konkret bevisvurdering om påstanden om stans i samvær for å kunne legge til grunn et lavere samvær. Nav uttrykker at bevisvurderingen av hvor mye

samvær som faktisk foreligger, kan være vanskelig, med mindre den bidragspliktige bekrefter påstanden til bidragsmottaker om at det foreligger stans i samvær. Nav kan ikke vurdere årsaker til at samværsavtalen ikke er fulgt. I ytterst sjeldne tilfeller henviser Nav foreldrene til domstolene. Det finnes også tilgjengelige sanksjonsmuligheter, som tvangsmulkt. Det kan imidlertid være utfordrende å finne god informasjon om hvordan man som forelder skal gå frem for å få iverksatt disse.

4.6 Samarbeid mellom familievern, barnevern, domstol og Nav

Som beskrevet i 4.2.1 har familievernet flere lovpålagte oppgaver i forbindelse med en domstolsbehandling:

- Foreldretvistsaker som sendes tilbake for videre mekling i familievernet, jf. barneloven § 61 første ledd nr. 2
- Saker med midlertidig avtaler om foreldreveiledning i prøveperioden, jf. barneloven § 61 første ledd nr. 7
- Saker om tvangsfullbyrding av samvær, jf. barneloven § 65 a (se også familievernkontorloven § 1 første ledd)
- Samvær med tilsyn av offentlig oppnevnt tilsynsperson, jf. barneloven § 43a

Flere familievernkontor har etablert samarbeidsavtaler med lokale tingretter. En spørreundersøkelse gjort av Familievernkontoret i Trondheim i 2019 om samarbeidet mellom familievernet og den lokale tingrett, viste at det er store variasjoner. Graden av samarbeid synes å være personavhengig og tilfeldig.

Undersøkelsen viste også at 33 % av alle familievernkontorene hadde inngått en skriftlig samarbeidsavtale med lokale tingretter. Flere familievernkontorer hadde et mer uformelt samarbeid og/eller sporadisk kontakt i enkeltsaker. Samarbeidsformen besto av ulike aktiviteter, men informasjonsutveksling, samarbeidsmøter og felles fagdager ble hyppigst nevnt. Suksesskriteriene for godt samarbeid viste seg å være gjensidig bindende avtaler, faste kontaktpersoner, åpne kanaler, faste og jevnlig møter, større tverrfaglige møter og hospitering.

Mange familier som kommer i kontakt med barnevernet, har sammensatte utfordringer og behov for hjelp fra flere instanser. Barneverntjenesten skal i slike saker bistå og legge til rette for at familier får den hjelpen de trenger og at barnet får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud (barnevernloven § 3-2). Samarbeid mellom familievernet og barnevernet kan oppstå både fordi de ønsker en "parallel" bistand med foreldrekonflikten eller at barnevernet viser foreldrene tilbake til familievernet fordi det vurderes at saken handler om en foreldrekonflikt- og ikke en bekymringsfull omsorgssituasjon for barnet.

Innspillene som har kommet i forbindelse med denne utredningen, tyder på at familievernet og barnevernet samarbeider. Samarbeidet er både på system- og individnivå, men også her er det store lokale variasjoner, personavhengig og sporadisk.

Regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt utgjør rammene og premissene for samarbeid og informasjonsutveksling mellom barneverntjenesten og andre personer, tjenester og aktører. Både barneverntjenesten og mange av etatene barneverntjenesten er avhengig av å

samarbeide med, er i utgangspunktet bundet av taushetsplikt, men reglene gjelder ikke uten unntak. Vi behandler ikke reglene om taushetsplikt og opplysningsplikt i denne utredningen, men vil presisere at taushetsplikten ikke er til hinder for at barneverntjenesten kan gi og innhente opplysninger som er nødvendige for at andre offentlige aktører skal kunne gi barnet et best mulig og helhetlig tjenestetilbud. Barnevernet kan innhente opplysninger fra andre også uten samtykke jf. barnevernloven § 6-4 annet ledd.

I en foreldretvistsak etter barneloven kan domstolen innhente opplysninger fra barnevernet hvis det er behov for det, jf. barneloven § 61 første ledd nr. 6. Barnevernet kan også gi opplysninger og vitne i foreldretvister for domstolen uhindret av taushetsplikt, jf. barneloven § 61 a.

Nav tar ikke direkte kontakt med, og har heller ikke hjemmel til å innhente dokumentasjon fra familievernkontor, barnevern eller domstolene i forbindelse med fastsettelse av barnebidrag. Unntaket er i de sakene Nav sender bekymringsmelding til barnevernet.

4.7 Pågående arbeid og prosesser med betydning for feltet

4.7.1 Endringer i velferdslovgivningen

Det foregår en rekke prosesser og arbeid som har betydning for aktørene som er i kontakt med familier der det er stans i samvær. Den viktigste endringen er de nye bestemmelsene om samarbeid og samordning som er inntatt i 14 velferdstjenestelover fra 1. august 2022. Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Det blir også tydeliggjort hvem som har hovedansvaret for å samordne tilbudene. Fra samme dato er også en ny forskrift om individuell plan trådt i kraft. Denne er felles for helse- og omsorgstjenestene, arbeids- og velferdstjenestene og barneverntjenesten.

Barneverntjenesten, familievernnet og Nav får plikt til å samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet og/eller foreldrene et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Samarbeidsplikten gjelder for samarbeid i enkeltsaker (individnivå) og samarbeid utover oppfølging av det enkelte barn/ungdom (arbeid på systemnivå). Dette følger av endring i barnevernloven § 3-2 første og tredje ledd, familievernkontorloven ny § 1 a første og tredje ledd, og arbeids- og velferdsforvaltningsloven ny § 15 a første og andre ledd. Domstolene er ikke en tjeneste, og faller utenfor samordningsbestemmelsene.

I tillegg til de nye samarbeidsbestemmelsene arbeides det med ny barnelov. Saken er under behandling. Den bygger på NOU 2020:14 Ny barnelov.

Stortinget vedtok i 2021 ny barnevernlov som skal bidra til bedre barnevernfaglig arbeid, styrke barns og foreldres rettssikkerhet og bidra til økt vekt på forebygging og tidlig innsats. Det legges opp til at ny barnevernlov trer i kraft i løpet av 2023.

NOU 2019:20 En styrket familietjeneste — En gjennomgang av familieverntjenesten ble overlevert til BFD 21. november 2019. Utredningen inneholder en rekke forslag til tiltak som kan styrke familieverntjenestens arbeid, herunder forslag til ny lov for tjenesten. Saken er under behandling.

4.7.2 Arbeider på sakkyndigområde

Fra 15. august 2022 trådte lovendring i barneloven om Barnesakkyndig kommisjon i foreldretvistsaker i kraft. Kommisjonen har nå fått utvidet mandat til også å gjennomgå og vurdere sakkyndigrapporter i foreldretvistsaker, i tillegg til i barnevernssaker. Endringen skal bidra til å bedre kvaliteten på og styrke tilliten til de sakkyndiges arbeid og domstolenes avgjørelser.

I forbindelse med arbeidet med Prop. 114 L (2020-2021) Endringer i barnelova (Barnesakkyndig kommisjon i foreldretvistsaker) ble det drøftet om det var behov for to sakkyndige. Vi viser i denne sammenheng til Bufdirs høringsvar om barnesakkyndig kommisjon i foreldretvister. Direktoratet bemerket at sannsynligheten for at disse sakene blir utredet grundigere øker ved oppnevning av mer enn én sakkyndig, og at det vil styrke rettens beslutningsgrunnlag og følgelig barnas rettsikkerhet.

I 2021 utredet Bufdir utdanningsprogrammet og ordningen med barnefaglig sakkyndige i rapporten «Ensomme eksperter. Utredning av utdanningsprogrammet for og oversikten over barnefaglig sakkyndige». I tildelingsbrevet i 2022 er Bufdir bedt om å følge opp deler av utredningen:

- Ferdigstille en beskrivelse av forvaltning av og innretting på oversikt over sakkyndige i barnevernssaker og foreldretvistsaker som kan iverksettes i 2023. Jf. alternativt tiltak 1 i rapporten Ensomme eksperter – utredning av utdanningsprogrammet for og oversikten over barnefaglig sakkyndige).
- Ferdigstille innrettingen på framtidig forvaltning av utdanningsprogrammet, hvor ansvaret for å drifte og tilby utdanningen legges til ett eller flere universiteter eller høyskoler, og som kan iverksettes i 2024. Jf. alternativ C i rapporten nevnt i oppdrag 35.

På sikt kan implementeringen av disse oppdragene påvirke sakene der det er stans i samvær. Endringene på sakkyndigfeltet forventes å gi bedre kvalitet på sakkyndigrapportene.

4.8 Nullalternativet har negative konsekvenser for familier

Ifølge utredningsinstruksen skal problembeskrivelsen ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Dette gir oss et alternativ basert på dagens situasjon og forventet videre utvikling dersom ingen nye tiltak iverksettes. Vi kaller dette for nullalternativet, og det vil være sammenligningsgrunnlaget for å vurdere virkninger av tiltakene.

Det er vanskelig å forutse hvordan dagens situasjon og de pågående arbeidene og tiltakene vil endre situasjonen, både i og mellom de ulike tjenestene framover. Vi vurderer likevel at dagens situasjon og de planlagte endringene vi har gjennomgått i kapitlet over, innebærer at situasjonen for familiene vedvarer. Denne situasjonen, vil kunne gi store belastninger for barn. I tillegg er det store belastninger for foreldre som står i konflikt eller som mister samvær eller kontakt med eget barn. Hvor mange dette gjelder, og hvor stort samfunnsproblem dette er, er usikkert, ettersom det

er lite forskning på feltet. Hvis det ikke gjennomføres tiltak som foreslås i denne utredningen, antar Bufdir at situasjonen for familier der det er stans i samvær, i stor grad vil fortsette. Det er derfor behov for å vurdere tiltak på området, for å bedre situasjonen.

5. Rettslige rammer

5.1 Menneskerettighetene

Menneskerettighetene gir barnet selvstendige krav på beskyttelse av egne interesser og rettigheter. Dette kommer blant annet til uttrykk i prinsippet om barnets beste i Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og barnets rett til å bli hørt og gi uttrykk for sin mening, jf. Grunnloven § 104 første ledd annet punktum og barnekonvensjonen artikkel 12. Disse rettighetene anses som generelle prinsipper etter barnekonvensjonen og er retningsgivende for hvordan enkeltrettigheter i barnekonvensjonen skal tolkes og for hvor langt de rekker.

Menneskerettighetene stiller også krav til myndighetenes regulering av samværsordninger. Barnets rett til familie og familieliv kommer til uttrykk både som en positiv rett til å kjenne og få omsorg fra sine foreldre i barnekonvensjonen artikkel 7 nr. 1 og gjennom retten til beskyttelse mot inngrep i barnets familie- og privatliv i barnekonvensjonen artikkel 16 og artikkel 9. Også EMK verner barnets rett til beskyttelse mot innblanding i sitt familieliv, se EMK artikkel 8. Reguleringen av samvær mellom barnet og forelderen som barnet ikke bor fast hos, må derfor skje innenfor de menneskerettslige rammene.

Oppfyllelse av menneskerettigheter nødvendiggjør ofte avveininger mellom flere rettigheter. For eksempel kan det oppstå et motsetningsforhold mellom myndighetenes plikt til å beskytte barn mot omsorgssvikt på den ene siden og foreldrenes rett til vern om sitt familieliv på den andre.

Barnekonvensjonen og EMK gjelder som norsk lov, og har forrang foran bestemmelser i annen lovgivning ved motstrid, jf. menneskerettighetsloven §§ 2 og 3. Det betyr at konvensjonene som er inkorporert med forrang gjennom menneskerettsloven, ved konflikt går foran annen nasjonal alminnelig lovgivning og praksis.

5.2 Barnets beste

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette følger av Grunnloven § 104 annet ledd. Bestemmelsen grunnlovfester et av barnekonvensjonens fire grunnleggende prinsipper, hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Ved anvendelse av prinsippet skal det tas utgangspunkt i det enkelte barns behov og forutsetninger. Barnets beste er relativt, og innholdet i barnets beste, hvilke behov og interesser barn har, forandrer seg og er ikke gitt en gang for alle. Det stiller blant annet krav til undersøkelser av det enkelte barns situasjon og forutsetninger.

Barnekonvensjonen inneholder artikler hvor det er spesifikt uttrykt at hensynet til barnets beste skal særlig tas hensyn til i beslutningsprosessen. Dette gjelder i all hovedsak bestemmelser som direkte berører forholdet mellom barn og foreldre. Ett eksempel på dette er artikkel 9 nr. 3 om at staten skal respektere barnets rett til kontakt og samvær med foreldrene, med mindre dette er i strid med barnets beste.

Prinsippet om barnets beste er nedfelt i flere ulike bestemmelser i barneloven. Et eksempel på dette er barneloven § 48. Etter denne bestemmelsen skal alle avgjørelser om blant annet samvær først og fremst rette seg etter det som er best for barnet, se også barneloven § 43. Barnets beste er dermed et skjønnsmessig kriterium. Det vil si at samværsspørsmål skal avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering av barnets interesser i den enkelte sak.

Sentrale momenter som inngår i en barnets beste vurdering ved fastsettelse av samværets omfang, er tatt inn i loven, se barneloven § 43 annet ledd. Momentene er ikke ment å være uttømmende, men skal tas i betraktning, både av retten og foreldrene. Eksempel på momenter som skal vektlegges er blant annet barnets egen mening og best mulig samlet foreldrekontakt.

Hensynet til barnets beste er også et av de grunnleggende prinsippene i norsk barnevernrett, og er særskilt regulert i barnevernloven § 4-1. Barnets beste har en «overordnet betydning». Det kan blant annet bety at hensynet til barnets og foreldrenes rett til familieliv må vike, gitt at barnets behov for beskyttelse tilsier at det ikke er til barnets beste å opprettholde kontakten mellom barnet og forelderen.

5.3 Barnets rett til å bli hørt

Barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv og deres mening skal tillegges vekt i overenstemmelse med deres alder og utvikling, jf. Grunnloven § 104 første ledd. Barnets rett til å uttale seg og bli hørt er ytterligere ett av barnekonvensjonens fire generelle prinsipper som er grunnlovfestet, se barnekonvensjonen artikkel 12.

Retten til respekt for sitt menneskeverd følger også av Grunnloven § 104 første ledd. Det å la barn få gi uttrykk for sitt syn og bli lyttet til i saker som angår dem, antas nettopp å være grunnleggende for å ivareta hensynet til barnets verdighet og integritet. Tilsvarende må barnekonvensjonen artikkel 12 sees i sammenheng med barnekonvensjonens artikkel 3. For å kunne vurdere hva som er barnets beste, må barnets eget syn tas i betraktning.

Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Retten til å gi uttrykk for sitt syn er derfor også en rett til medbestemmelse. Bestemmelsen gir imidlertid ikke barnet noen rett til å selv å treffe beslutninger (selvbestemmelse).

Barnets rett til å bli hørt og få gi uttrykk for sin mening følger også av barneloven § 31. Etter første ledd har bestemmelsen en generell regel om at barnet har en rett til å uttale seg i personlige forhold, mens barnets rett til å bli hørt i saker om blant annet samvær er presisert i andre ledd. Barnets mening skal i begge tilfeller tillegges vekt etter alder og modning, jf. barneloven § 31 første og andre ledd. Ettersom det i de fleste tilfellene treffes frivillige og utenrettslige løsninger

(som nevnt over), kontrolleres det som oftest ikke om barn rent faktisk blir hørt før foreldrene treffer avgjørelse om barnet.

Barnevernloven gir alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet, jf. barnevernloven § 1-6. Dette er en selvstendig og ubetinget rett til medvirkning, men barnet har ikke en plikt til å medvirke. Retten til medvirkning inkluderer retten til å bli hørt og gjelder derfor utover de øvrige bestemmelsene i loven hvor barnet er gitt en eksplisitt rett til å uttale seg (se blant annet § 6-3). Retten til medvirkning er utdypet i forskrift om medvirkning og tillitsperson. Barnevernloven § 7-9 og forskrift om barnets talsperson regulerer barns rett til medvirkning i saker som behandles av fylkesnemnda.

5.4 Barnets rett til familieliv (inkl. samværsretten)

Den grunnleggende retten til familieliv er vernet i Grunnloven § 102. Grunnlovsbestemmelsen verner både barns og foreldres rett til familieliv. Barns rett til familieliv er også gitt et særskilt vern etter Grunnloven § 104 tredje ledd. Bestemmelsen slår fast at «Statens myndighet skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie».

Barnets rett til familieliv er også gitt et vern i barnekonvensjonen artikkel 16. Etter barnekonvensjonen artikkel 7 og 8 har barn rett til kjennskap og omsorg fra sine foreldre. Bestemmelsene gjelder også dersom foreldrene ikke lever sammen etter et samlivsbrudd. Staten er også forpliktet til å sikre at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje etter artikkel 9 nr. 1. Vernet mot atskillelse omfatter også et vern mot brudd i kontakt og samvær etter slik atskillelse, med mindre kontakten er i strid med barnets beste, jf. artikkel 9 nr. 3. Formuleringen «mot deres vilje» i artikkel 9 nr. 1 sikter både til foreldrenes og barnets vilje. «Barnets vilje» må også sees i sammenheng med artikkel 12.

Barn har rett til samvær med den av foreldrene som barnet ikke bor sammen med, jf. barneloven § 42 første ledd. Det følger videre av samme bestemmelse at foreldrene har et gjensidig ansvar for å påse at samværsretten blir oppfylt. En forelders samværsrett følger av barneloven § 43. Med mindre annet er avtalt, har den av foreldrene som ikke bor sammen med barnet rett til samvær etter denne bestemmelsen. Samværsretten er dermed ikke betinget av at det foreligger en avtale eller en rettsavgjørelse. Reglene om gjensidig samværsrett for barn og foreldre samsvarer med barnekonvensjonen artikkel 7 og 8.

Foreldrene må selv avtale omfanget av samværet, jf. barneloven § 43 første ledd. Utgangspunktet etter barneloven er dermed at partene har avtalefrihet. Foreldrene må imidlertid ta hensyn til hva de mener er best for barnet, jf. § 43 annet ledd. Bestemmelsen viser også til barneloven § 31. Det betyr at også foreldrene må høre hva barnet mener før de treffer en beslutning om hvor barnet skal bo fast og samværets omfang.

Barneloven inneholder også et sterkt signal om at samværsretten skal respekteres. Dersom den barnet bor hos hindrer at samvær gjennomføres, kan den andre forelderen reise ny sak om hvor barnet skal bo, jf. barneloven § 43 femte ledd. Samværshindring anses dermed som en «særlig

grunn» som kan føre til endring av en tidligere avgjørelse om foreldreansvar eller hvem barnet skal bo sammen med, jf. § 63. Det betyr likevel ikke at den tidligere avgjørelse uten videre skal endres. Spørsmålet skal også her avgjøres ut fra en konkret vurdering av hva som er best for barnet.

Retten til familieliv er ikke nedfelt i barnevernloven, men lovens utgangspunkt er at foreldre selv skal sørge for sine barn. Dette omtales som det biologiske prinsipp. Barnevernlovens klare utgangspunkt er at det normalt vil være til barnets beste å vokse opp sammen med sine foreldre. Dette gjenspeiles flere steder i loven, blant annet ved at vilkårene for en omsorgsovertakelse er strenge, at barn og foreldre har rett til kontakt og samvær også etter en omsorgsovertakelse og barn skal tilbakeføres når forholdene ligger til rette for det.

5.5 Barnets rett til beskyttelse mot vold og overgrep

Etter Grunnloven § 104 tredje ledd har barn rett til vern om sin personlige (kroppslige og mentale) integritet. Tredje ledd må sees i sammenheng med vernet om barnets menneskeverd i § 104 først ledd. Barnets integritetsvern etter Grunnloven § 104 er en individuell rettighet, slik at statens overholdelse av rettigheten kan prøves for domstolen. Barnets integritetsvern er sterkere enn for voksne fordi barn er særlig sårbare og trenger i større utstrekning enn voksne trenger myndighetenes hjelp for å beskytte sin personlige integritet.

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2 slår fast at barn har rett til omsorg og beskyttelse. Bestemmelsen pålegger statene å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel. Barns rett til å bli beskyttet mot vold, overgrep og utnyttelse er en grunnleggende rettighet som er vernet etter barnekonvensjonen. Blant annet sikres barn etter barnekonvensjonen artikkel 19 rett til beskyttelse mot alle former for overgrep.

En beslutning om at en forelder ikke skal ha samvær med sitt barn på grunn av vold og overgrep, er et betydelig inngrep i forelderens beskyttede rett til respekt for sitt privat- og familieliv. Beslutningen kan også bety innskrenkninger i barnets beskyttede rett til å opprettholde en relasjon til forelderen, se barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 3.

Statens forpliktelse om å ta hensyn til foreldrenes rettigheter er imidlertid ikke til hinder for at staten kan gripe inn dersom barnet er utsatt for omsorgssvikt eller mishandling. Etter barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2 skal staten sikre at barn får nødvendig beskyttelse og omsorg, samtidig som det tas hensyn til foreldrenes rettigheter og plikter. Tilsvarende følger det av konvensjonens artikkel 9 nr. 3 at staten skal respektere barnets rett til å ha kontakt med foreldrene regelmessig, med mindre det er «contrary to the child's best interests».

Også EMK artikkel 8, om retten til respekt for privatlivet, kan pålegge myndighetene en plikt til å verne barnet mot vold mv. begått av foreldrene. I særlig alvorlige tilfeller vil også EMK artikkel 3, om forbudet mot blant annet umenneskelig og nedverdiggende behandling, innebære en forpliktelse for myndighetene til å hindre at barnet kommer i en situasjon der det blir utsatt for overgrep fra foreldrene.

Barneloven § 30 gir regler om innholdet i foreldreansvaret. Bestemmelsen slår fast at barn har krav på omsorg og omtanke fra den eller dem som har foreldreansvaret. Bestemmelsen gir

nærmer regler om rettigheter og plikter for foreldre overfor egne barn, og etter tredje ledd er forbudet mot bruk av all vold, også som ledd i oppdragelsen, presisert.

Dersom samværet ikke er til barnets beste, skal retten beslutte at det ikke skal være samvær. Dette følger av barneloven § 43 første ledd tredje punktum. Også bestemmelsen om samvær med tilsyn, herunder støttet og beskyttet tilsyn etter barneloven § 43a har til formål å beskytte barnet. Når domstolen skal treffes avgjørelser om samvær er til barnets beste etter barneloven, skal det tas hensyn til at barnet ikke må bli utsatt for vold eller på annen måte bli utsatt for fysisk eller psykisk skade eller fare. Dette er presisert i barneloven § 48 andre ledd.

Barnevernloven skal sikre at barn og unge får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse. Dette følger av lovens formålsbestemmelse, jf. barnevernloven § 1-1. Etter barnevernloven § 4-12 er det gitt hjemmel for fylkesnemnda å vedta omsorgsovertakelse. Etter denne bestemmelsen er det visse situasjoner som anses som alvorlig omsorgssvikt og kan begrunne en omsorgsovertagelse. I hvilken grad foreldrekonflikter og stans i samvær osv. etter barnevernloven vil være grunnlag for omsorgsovertakelse, må vurderes konkret ut fra vilkårene i barnevernloven § 4-12. Det kan være aktuelt å fremme sak om omsorgsovertakelse for fylkesnemnda dersom barnevernet har gitt klare råd og anbefalinger til bostedsforelderen om å stanse eller regulere samvær, og bostedsforelderen likevel ikke ønsker eller evner å følge disse.

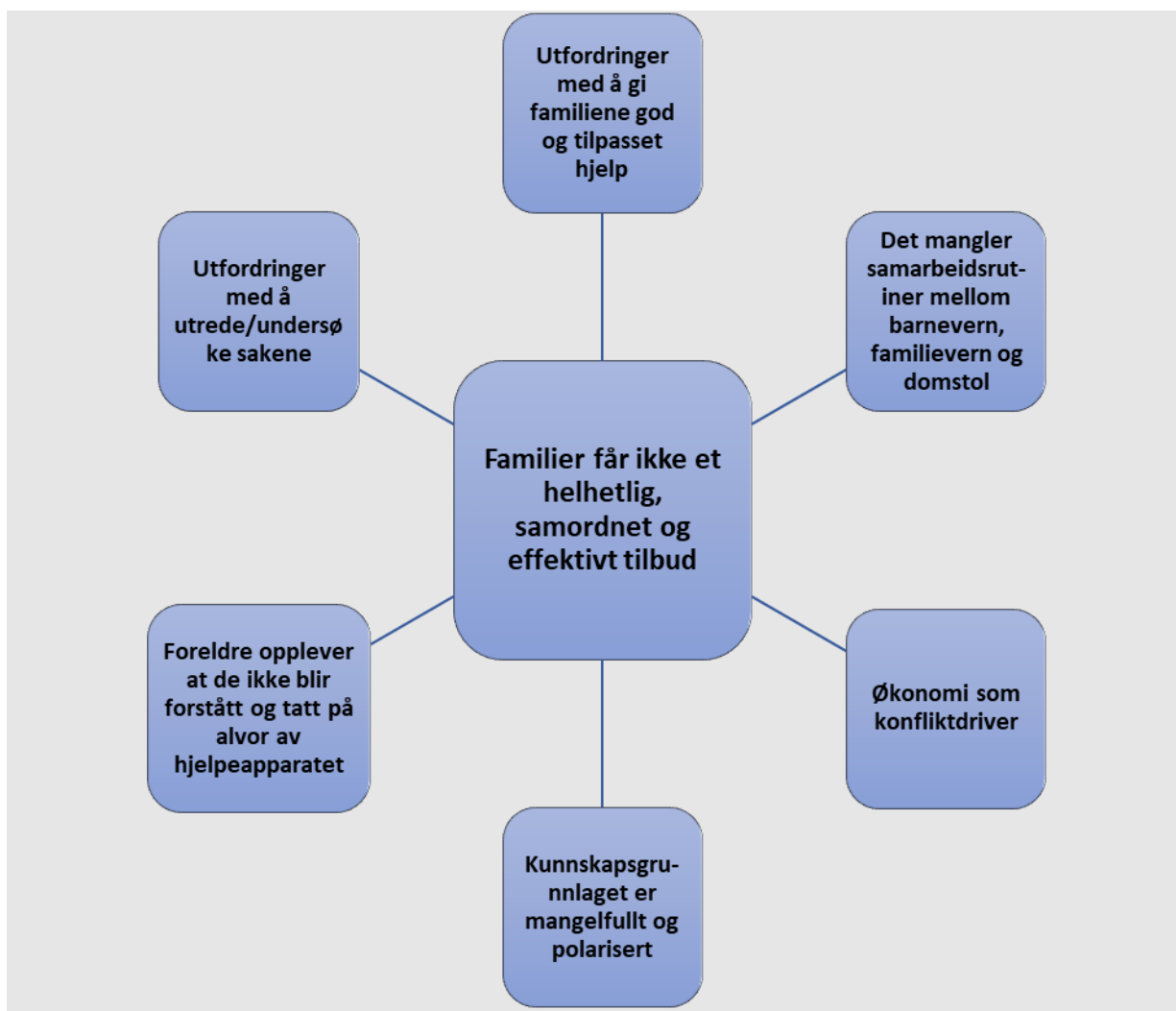
Som beskrevet i kapittel 4.3. har ikke barnevernet myndighet til å flytte barnet mellom foreldrene, eller fastsette eller stoppe samværsordninger som er avtalt etter barneloven. Dette gjelder selv om barnevernet mener det vil være til barnets beste. Det finnes imidlertid unntak som tillater barnevernet og fylkesnemnda en begrenset adgang til å fosterhjemsplassering hos den ene av foreldrene.

6. Mål

6.1 Innledning

Å formulere mål er ifølge utredningsinstruksen hensiktsmessig for å vurdere hva som er de mest samfunnsnyttige og egnede tiltakene for å løse problemet.

Målene i utredningen utledes av problemene som kommer frem i kapittel 3. Figuren nedenfor gjengir problembeskrivelsen.



Figur: Oppsummering av problembeskrivelsen

6.2 Samfunnsmål, resultatmål og effektmål

Ut fra hva som er kommet frem i problembeskrivelsen, har vi formulert samfunnsmål, resultatmål og effektmål. Disse er gjengitt i tabellen nedenfor.

Samfunnsmål: Berørte familier får rask, helhetlig og tilpasset hjelp

Resultatmål

Effektmål

Foreldre og barn som er berørt opplever at de som har ansvar for å hjelpe, forstår og tar på alvor deres opplevelse	• Familievernet, barnevernet og sakkyndige gjenkjenner, avdekker og har god kompetanse om problematikk og metodikk knyttet til stans i samvær • Familievernet, barnevernet og sakkyndige har høyere kompetanse på å avdekke vold i saker med høy konflikt i foreldresamarbeidet • Familievernet, barnevernet, sakkyndige og domstol har høy kompetanse på samtale med barn
Aktører med ansvar for å hjelpe eller ta beslutning om samvær/bosted, har både kompetanse og rammer til å utrede hva stans i samvær handler om i det enkelte tilfelle	• Familievernet og sakkyndige gjenkjenner og avdekker problematikk knyttet til stans i samvær • Familievernet, barnevernet og sakkyndige har høyere kompetanse på å avdekke vold i saker med høy konflikt i foreldresamarbeidet • Familievernet og tingretten samhandler bedre om saker med stans i samvær • Familievernet, barnevernet, sakkyndige og domstol har høy kompetanse på samtale med barn
Aktørene som skal bidra til reetablering av samvær, der det er best for barnet, har gode metoder og verktøy	• Familievernet, barnevernet og sakkyndige gjenkjenner, avdekker og har god kompetanse på problematikk og metodikk knyttet til stans i samvær • Familievernet og tingretten samhandler bedre om saker med stans i samvær
Bidragsregelverket og Navs håndtering, bidrar ikke til eskalering av konflikten mellom foreldrene	• Mer kunnskap om hvordan bidragsregelverket påvirker konflikten • Nav benytter sine virkemidler for å søke å unngå å eskalere konflikten, i anvendelsen/praktiseringen av regelverket
Aktørene samarbeider	• Aktørene har god kjennskap til hverandres arbeid, mandat og rolle • Aktørene har gode strukturer for samarbeid på systemnivå og i enkeltsaker
Den offentlige og faglige diskursen blir mindre polarisert	• Dialog mellom offentlige og private aktører, og interesseorganisasjoner • Aktørene har felles forståelse av relevante problemstillinger • Felles kunnskapsgrunnlag

7. Tiltak

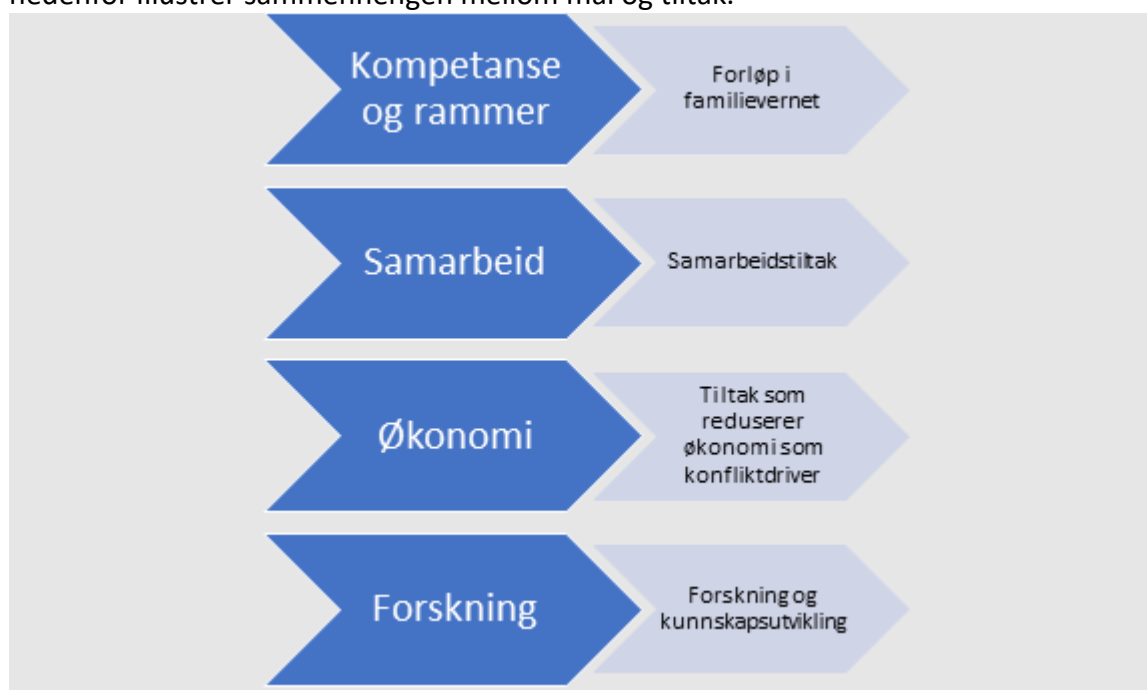
7.1 Innledning

Som det kommer frem i problembeskrivelsen, er saksfeltet sammensatt. Den dynamikken som oppstår ved stans i samvær, fører ofte til langvarige og fastlåste posisjoner hos både foreldre og barn. Det er derfor helt avgjørende at det satses på forebygging, tidlig identifisering og intervensjon. De fleste tiltak som foreslås nedenfor, vil bidra til økt forståelse og kunnskap om problematikken hos de ulike aktørene, noe som igjen vil føre til økt bevissthet om og nødvendigheten av tidlig intervensjon og forebygging.

Flere av de ulike problemområdene henger sammen, for eksempel fører manglende kunnskap om andre aktørers arbeid til at samarbeidet begrenses.

Tiltakene som presenteres her henger delvis sammen, noen av problemområdene krever flere tiltak, og noen av tiltakene vil kunne bidra til å løse et eller flere problemområder.

Vi har delt målene inn i fire kategorier av mål. Tiltakene er kategorisert i tråd med målene. Figuren nedenfor illustrer sammenhengen mellom mål og tiltak.



Nedenfor følger en vurdering av kategoriene, en beskrivelse av tiltakene og en evaluering av virkninger av de enkelte tiltakene. Vi har vurdert at de foreslåtte tiltakene ikke er i konflikt med prinsipielle hensyn.

7.2 Kompetanse og rammer

I utredningsarbeidet er det kommet innspill om at aktørene bør ha økt kompetanse om å samtale med barn for alle aktørene der det er stans i samvær. Det er behov for å øke kompetansen hos alle

aktørene, på samtaler med barn. Dette bør integreres i kompetansearbeidet for alle aktørene som omtales nedenfor.

7.2.1 Kompetanse og rammer i familievernet

I utredningsarbeidet er det kommet innspill fra mange frivillige og offentlige aktører om en rekke tiltak for å styrke familievernet. Tiltakene handler om å styrke familievernet både i form av tilgang til mer ressurser, bedre kompetanse, økt myndighet og en utvidet rolle i samarbeid med andre instanser.

Å gi familievernet sterkere virkemidler i form av beslutningsmyndighet, økt antall obligatoriske meklings timer og dermed en endret rolle, løfter noen prinsipielle problemstillinger rundt tilbudet i familievernet. Disse forslagene forutsetter juridiske og organisatoriske endringer av familievernet. Det er videre grunn til å anta at familievernets lave terskel og frivillige tilnærming bidrar til å skape trygghet og åpenhet for ulike løsninger, på andre måter enn barnevern og domstol, der tvangselementet er sterkere. Det at familievernets ansatte ikke har mandat til å ta beslutninger, kan også redusere presset på mekler/terapeut til å ta side i konflikten.

Dersom familievernet i framtiden skal ha økt beslutningsmyndighet i disse sakene, mener vi dette krever en grundig utredning av mulige negative konsekvenser, noe det ikke har vært tid eller rammer til å gjøre i denne utredningen. Vi har derfor ikke vurdert eventuelle tiltak som gir familievernet en annen rolle enn det tjenesten har i dag. I kapittel 9 foreslår vi imidlertid at dette kan utredes nærmere, og vi skisserer et forslag til hvordan det kan plasseres mer beslutningsmyndighet i familievernet uten at dette innebærer at det generelle tilbudet i familievernet blir berørt.

7.2.2 Kompetanse i domstolene

Fra utnevning og gjennom hele dommerkarrieren tilbys dommere et strategisk og systematisk kompetanseprogram. Barnesaker har vært et sentralt område i kompetanseprogrammet for å øke kompetansen om saker på barneområdet.

De faglige vurderingene i domstolene støtter seg i stor grad på de sakkyndiges vurderinger. Som omtalt i kapittel 4.7.2 er det foreslått en del tiltak på sakkyndigfeltet. Tiltak som allerede er foreslått eller er i ferd med å gjennomføres, forventes å gi økt måloppnåelse. Vi mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å foreslå ytterligere tiltak på sakkyndigområde nå. Vi vil likevel vise til Bufdirs høringssvar til forslag om endring i barneloven - om bruken av sakkyndige i foreldretvistsaker for domstolen - der det fremgår: "I likhet med departementet mener vi det kan være behov for flere sakkyndige, særlig i saker med mer komplekse faglige vurderingstemaer. Vi mener, som departementet, at sannsynligheten for at disse sakene blir utredet grundigere øker ved oppnevning av mer enn én sakkyndig".

7.2.3 Kompetanse i barnevernet

Det jobbes allerede i dag med å øke kompetansen og kvaliteten på barnevernets arbeid. Økt kompetanse om foreldrekonflikter og konfliktdynamikk inngår blant annet i utprøving av

grunnmodell for hjelpetiltak og i kompetansestrategien i barnevernet, som også er relevant i saker der det er stans i samvær.

Bufdir har siden 2018 hatt i oppdrag å utvikle og prøve ut en grunnmodell for hjelpetiltak i kommunalt barnevern, og har inngått avtale med tre kunnskapssentre (NUBU, RBUP Øst & Sør og RKBU Vest) om utviklingsoppdrag. En delmålsetting i arbeidet har vært å erstatte usystematisk dialog med foreldre, med en strukturert familieveiledning spesialtilpasset for de samspillstema familier i kontakt med barneverntjenesten ofte strever med. Det er prøvd ut en modell i ti utvalgte barnevernstjenester og samskapning med en rekke brukerrepresentanter. I

samskapningsprosessen, har en konkret tilpasning vært, å dele opp det tematiske forløpet i familieveiledningen som ble kalt «Samarbeid og konflikt» i to underforløp; ett for familier der konflikten er sentrert i relasjonen mellom foreldre og barn, og ett for familier der konflikten er sentrert i relasjonen mellom foreldrene. Dette peker mot at foreldrekonflikter som påvirker barns omsorgsmiljø, er et tema i samarbeidet mellom barnevernet og en del av deres brukere.

Et annet eksempel på arbeid for å øke kompetansen i barnevernet, er arbeidet med regjeringens kompetansestrategi for kommunalt barnevern «Mer kunnskap – bedre barnevern (2018-2024)». Ett av tiltakene i strategien er læringsnettverk, der barnevernstjenester går sammen for å utvikle felles utviklingsprosjekter basert på sine lokale kompetanse- og kvalitetsutviklingsbehov.

Statsforvalterne fordeler tilskudd til utviklingsprosjekter, basert på søknader fra læringsnettverkene i sine fylker. En oversikt over tema for søknadene fra 2021 viser at tilspisset konflikt mellom foreldre, var et tema fra barneverntjenester i alle deler av landet, og forekom relativt ofte som tema når vi så på oversikten som helhet. Dette indikerer at mange barnevernstjenester i Norge opplever høyt konfliktnivå mellom foreldre i familier de er i kontakt med, og at de opplever behov for å styrke sin kompetanse og utvikle virkemidler for å møte slik konflikt i sitt daglige arbeid.

Kommunal barneverntjeneste består av svært mange ulike barneverntjenester, med ulike kompetanse, størrelse og type saker de møter. Vi vurderer at det arbeidet som gjøres for kompetanseøkning i tjenestene i dag, har en del av de samme målene som er kommet frem i denne utredningen. Vi mener derfor at det viktigste målet i arbeidet med familier der det er stans i samvær, er å bedre barnevernets kunnskap om de andre aktørene. Det viktigste tiltaket som foreslås i denne utredningen, for barnevernet, er derfor å etablere samarbeid med familievern.

7.3 Forløp i familievern

Gjennom innspill fra aktører og interesseorganisasjoner er det blitt tydelig at nesten alle har en forventning om at familievern bør ha en sentral rolle i behandlingen av saker hvor det foreligger stans i samvær. Dette er ikke overraskende ettersom familievern allerede har ansvar for obligatorisk meklings og rådgivning til foreldre som er uenige om bosted og samvær. Familievern har derfor spesifikk kompetanse på dette problemområdet. I tillegg gjør familievernets frivillige mandat og grunnleggende systemiske forståelse at familievern er spesielt egnet til å håndtere utfordringer i en familie.

Utredningen har samtidig vist at det er behov for å øke kompetansen på håndtering av problematikk med stans i samvær, og tiltakene som er aktuelle, er rettet mot familievernnet. Vi foreslår innsats for å øke kompetanse og ressurser i familievernnet i et felles tiltak: utvikle et forløp for saker med stans i samvær. Forløpet vil ivareta flere av tiltakene som omtales nedenfor: fagkunnskap, samarbeidstiltak, forskning og kunnskapsutvikling.

Ved å foreslå et forløp i familievernnet, ivaretas også det forebyggende perspektiv på disse sakene. Det er helt avgjørende å komme tidlig nok inn, før konflikten og stansen i samværet har blitt langvarig og fastlåst.

Målet med standardiserte forløp er at det vil gi mer helhetlig og raskere hjelp. Formålet med standardiserte forløp er å:

- Sikre faglig kvalitet og forutsigbarhet
- Sikre en mer likeverdig praksis i tjenestene nasjonalt
- Gi den enkelte terapeut bedre rammer for utøvelse av faglig skjønn
- Gjøre familievernets samtaletilbud kjent for foreldre og andre aktører
- Gjøre det lettere å samarbeide på tvers av instanser (bygges opp slik at det er forpliktende for aktørene som inngår)

7.3.1 Utvikle forløp

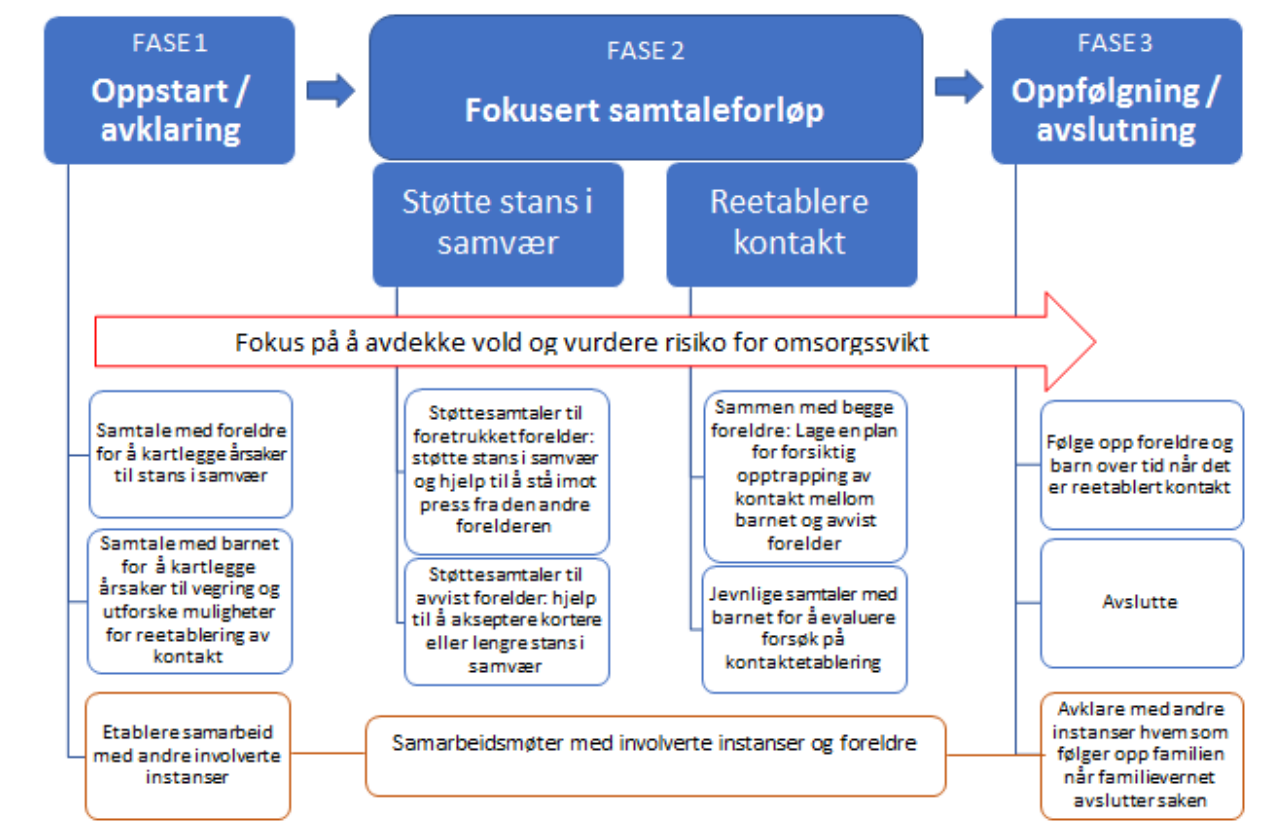
Forløpet skal beskrive hvordan familievernnet håndterer saker hvor det er stans i samværet. Sentrale elementer i forløpet vil blant annet være å:

- Kartlegge problematikk og årsaker til stans i samvær
- Vurdere hva som er egnet familieterapeutisk metodikk

Saker med stans i samvær er forskjellig. Det gjør at det er vanskelig å lage *ett* forløp som skal passe for alle sakene. Forløpskartet som utvikles må tilpasses den enkelte familie, og det må gi rom for fleksibilitet basert på terapeuters vurderinger underveis.

Nedenfor følger et forslag til hvordan et forløp i familievernnet kan se ut. Her er det skissert et forløp med 3 faser. Hver fase har sitt eget innhold og mål, og følger en standardisert prosess. Det vil være rom for fleksibilitet innenfor hver fase. Dette kommer tydelig frem i fase 2. I denne delen av forløpet vil terapeut /mekler sammen med familien kunne velge ett av to hovedløp: enten støtte at stans i samvær har oppstått når dette er nødvendig av hensyn til barnets omsorgssituasjon, eller sette i gang en prosess for å teste ut reetablering av kontakt.

Det vil også være behov for fleksibilitet i fase 1. F. eks vil det måtte tilpasses hver familie hvorvidt samtalene med foreldrene skal gjennomføres individuelt eller felles. Det samme gjelder for barnet, hvor samtalene kan gjennomføres med barnet alene eller som en familiesamtale.



Forløpet kan gjennomføres både som en del av innholdet i mekling, og som en frivillig familierapeutisk prosess. På samme måte som i de vanskeligste meklingsakene, bør det også i dette forløpet være to terapeuter / meklere. Dette vil kunne gi økt kvalitet til vurderingene som må gjøres underveis.

Forløpet bør videre inkludere familievernets håndtering og rolle i saker der det er andre aktører som er involvert, som barnevern og domstol. Forløpet er for de fleste sakene mest relevant å gjennomføre før saken kommer til domstolen. I denne fasen er det mest aktuelt å etablere samarbeid med barnevernet. Den delen av forløpet som handler om reetablering av samvær, kan også være aktuelt å gjennomføre som en del av en domstolsbehandling eller i etterkant av at saken er avsluttet i domstolen. Dersom dette skal fungere godt er det nødvendig å utarbeide rutiner for samhandling mellom familievern og domstol. Forløpet er derfor avhengig av andre tiltak som foreslås som samarbeidstiltak for barnevern, familievern og domstol.

Forløpet skal til enhver tid være basert på gjeldende kunnskapsgrunnlag og koordineres med annen forløpsutvikling i tjenesten. Utvikling av forløp tar tid, det må gjøres grundig og i tråd med "arbeidsprosesser for forløpsutvikling".

7.3.2 Implementere forløp

I tillegg til utviklingen av forløpet, må det tilrettelegges for kompetanseheving og lages en plan for implementeringen. Dette gjelder i hovedsak innen familievern. Slik forløpet er beskrevet her, inneholder det samarbeid med andre aktører, og det gjør at det også vil være behov for en plan for å gjøre forløpet i familievern kjent for andre relevante aktører.

7.3.3 Virkninger av tiltaket

Virkninger for familievernnet	Et forløp i familievernnet vil gi familievernnet økt kompetanse og mer forutsigbar håndtering av saker der det er stans i samvær, tydeliggjøre hvilken rolle familievernnet har i sakene og når de skal samarbeide eller henvise til andre aktører. Vi antar også at forløpet vil kunne ha synergieffekter for andre saker med typer konfliktsaker.
Virkninger for andre aktører	Tiltaket vil kunne gi de andre aktørene mer forståelse av familievernnets rolle i saker der det er stans i samvær. Det kan bidra til at de andre aktørene får mer forståelse av egen rolle og slik at også de kan gi bedre hjelp.
Virkninger for familiene	Forløpet kan gi en mer effektiv og mer helhetlig hjelp til familiene. Forløpet vil gi familiene realistiske forventninger om hva de kan få hjelp til. Vi antar at tiltaket kan gi noen flere barn en bedre oppvekst og at barn og foreldre får oppfylt sine rettigheter om samvær. Vi antar også at forløpet vil kunne ha synergieffekter for barn og familier der det ikke er stans i samvær, men der det er høy konflikt.
Virkninger for samfunnet	Vi antar at tiltaket vil gi bedre rettsikkerhet ved at flere barn og foreldre får oppfylt sine rettigheter, enten det er barns rett til beskyttelse eller barn og foreldres rett til samvær. Bedre oppvekst for barn med redusert konflikt mellom foreldre forebygger belastninger for barn og familier.
Økonomiske og administrative konsekvenser	Tiltaket vil kreve ressurser til utvikling. I tillegg må forløpet gjøres kjent og implementeres i hele tjenesten. Vi anslår en kostnad på mellom 7 og 9 millioner kroner for utvikling. Dette vil være en engangskostnad. I tillegg vil tiltaket føre til behov for større kapasitet og mer personalressurser i familievernnet, som vil kreve friske midler. Tiltaket må ses i sammenheng med øvrige tiltak, spesielt formalisert samarbeid med andre aktører.

7.3.4 Vurdering av virkningene

Tiltaket har en stor virkning for familievernnet, i disse sakene og potensielt også for familiene, fordi familievernnet har en sentral rolle i sakene. Vi antar likevel at tiltaket vil ha størst virkninger i saker der familievernnet kan hjelpe tidlig, for å unngå en fastlåst situasjon. I og med at familievernnet har en sentral rolle i sakene, så vurderer vi at dette er en viktig positiv virkning og det finnes ingen kjente negative virkninger. Vi vurderer at de positive virkningene av tiltaket overstiger kostnadene.

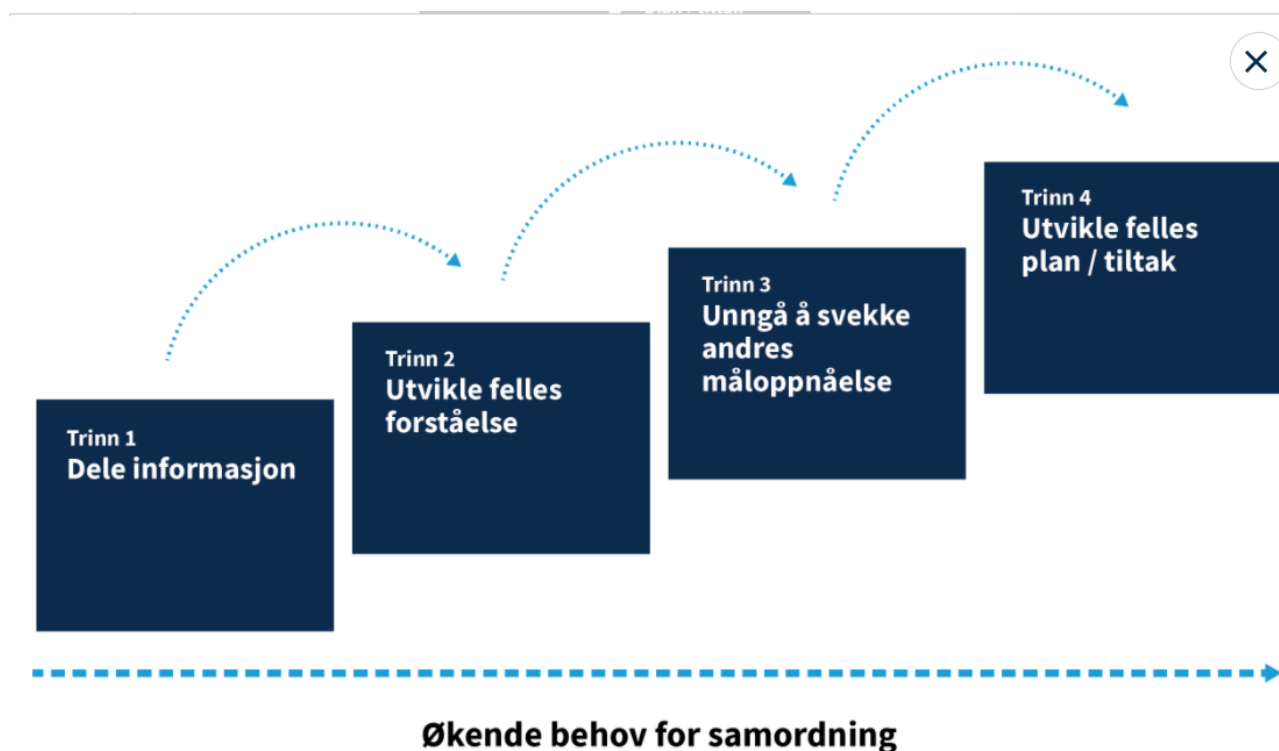
7.4 Samarbeid

7.4.1 Innledning

Behovet for samarbeid i saker med stans i samvær er sentralt. Dette kommer tydelig frem i innspillene vi har fått i arbeidet.

For å lykkes med å løse denne type komplekse problemer, må offentlige aktører samordne innsatsen. Problembeskrivelsen har vist at det er for lite samordning i saker der det er stans i samvær, og aktørene kjenner ikke til hverandres arbeid, roller og kompetanse. Dette fører til at familier ikke får rask og effektiv hjelp. Å formalisere en samarbeidsstruktur mellom de ulike aktørene, vil kunne bidra til bedre samordning, mer helhetlig og raskere hjelp.

Trinnene i DFØs samordningsstige illustrer ulike typer samarbeid.



Samordningsstigen som viser ulike grader av samordning.

Vi vurderer at det kan være behov for samordning mellom flere av aktørene, men på ulike trinn i samordningsstigen. Det er vanskelig å vurdere hvor store konsekvenser de nye samarbeidsbestemmelsene vil ha på sakene i dette oppdraget. Vi kan ganske sikkert si at fremtidig utvikling vil gi mer og bedre samarbeid mellom familievernnet og barnevernet enn tidligere. Vi antar likevel at samarbeidsbestemmelsen vil ha begrenset virkning for der det er stans i samvær. Vi vurderer at det derfor kan være behov for flere tiltak.

7.4.2 Utvikle veileder for samarbeid

Vi foreslår å utvikle en veileder som blir gjort tilgjengelig for alle som møter foreldre og barn som opplever stans i samvær mellom barn og en forelder. Veilederen bør i hovedsak rette seg mot hvordan barnevern, domstol og familievern skal samarbeide, både på system- og individnivå. Den bør videre bygges opp på en måte som i størst mulig grad forplikter aktørene til samarbeid.

Veilederen kan i tillegg gi retningslinjer for hvordan andre aktører innen det offentlige skal involveres når de er i kontakt med familien parallelt. Eksempler på andre aktører som familien er i kontakt med er BUP, PPT, skole/barnehage og øvrige kommunale tjenester.

Veilederen bør inneholde:

- Beskrivelse av hvordan aktørene skal samarbeide, både på system- og individnivå
- Beskrivelse av aktuelle regelverk
- Informasjon om de ulike aktørenes rolle og mandat
- Veiledning i hvordan plikten til å samarbeide skal oppfylles både på system og individnivå.
- Beskrivelse av forslag til tiltak som de enkelte tjenestene/aktørene kan iverksette lokalt for å øke kjennskap til hverandre og gi bedre forutsetninger for samarbeid (f.eks. hospitering, felles fagdager)

I arbeidet med veilederen kan følgende elementer vurderes:

- For å sikre god informasjonsutveksling for å hjelpe barna og familien på best mulig måte kan det for eksempel vurderes om barnevernet og familievernet i spesielt krevende saker bør kunne utveksle informasjon uten samtykke fra foreldre
- Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernet og Nav kan vurderes endret, for å inkludere saker om bidragsregelverket og samvær

7.4.3 Implementere veileder for samarbeid/felles kompetanseheving

For at veilederen skal ha ønsket effekt må det settes av ressurser til implementering, både plan og gjennomføring. Det bør vurderes om flere av aktørene kan få felles opplæring.

7.4.4 Informasjonsfilm om bidragsregelverket

Nav og familievernet har sammen foreslått et tiltak for å gjøre bidragsregelverket lettere tilgjengelig for foreldre og ansatte i familievernet. Forslaget er å lage en informasjonsfilm om hvordan bidragsregelverket fungerer, og om muligheten til å inngå private (fleksible) avtaler som kan kreves inn av Nav dersom partene ønsker dette. En slik informasjonsvideo kan være tilgjengelig på Nav sine nettsider, og eventuelt brukes på familievernkontoret for å forebygge konflikter om økonomi.

7.4.5 Dialog med private aktører og interesseorganisasjoner

I arbeidet med utredningen var høring av andre stemmer enn de offentlige aktørene viktig. Vi fikk som tidligere nevnt mange innspill fra interesseorganisasjoner og private stiftelser. Ut fra det som kom frem, er det grunn til å tro at det er variabel kjennskap til hverandres arbeid. Konsekvensen er at det da er en fare for at de som møter familiene ikke kjenner til mulighetene og begrensningene

hos de ulike aktørene. Det kan igjen bidra til at det skaper urealistiske forventninger eller at foreldre blir skeptiske til tilbudet eller hjelpen de får eller kan få. Økt kjennskap til hverandre vil kunne bedre tilbudet og hjelpen familiene får, og samtidig vil det kunne redusere mulighetene for at aktørene motarbeider hverandre. Det bør vurderes på hvilket nivå et ansvar for en slik dialog skal legges.

7.4.6 Virkninger av tiltaket

Virkninger for aktørene	Tiltakene vil gi alle aktørene en bedre forståelse av rolle og kompetanse i hverandres tjenester/arbeid. Vi legger til grunn at samarbeidet utformes på en måte som vil kunne gi alle aktørene bedre grunnlag for å vurdere når de skal ta kontakt, drøfte og informere hverandre. Tiltaket vil også gi familievern og barnevern økt kompetanse, gjennom at de utveksler erfaringer fra de andre aktørene. Den økte forståelsen for hverandres arbeid kan bidra til å motvirke at tjenestene jobber i strid med hverandres mål. Videre kan tiltaket bidra til å forsterke de nye samarbeidsbestemmelsene. En mulig negativ virkning kan være at arbeidet med sakene forsinkes, fordi samarbeidet med de andre aktørene er tidkrevende. Likevel antar vi at hjelpen blir mer virkningsfull, fordi aktørene kjenner til hva de andre aktørene kan gjøre og ikke kan gjøre og dermed vil sakene ta kortere tid.
Virkninger for familiene	Tiltaket vil kunne bidra til mer helhetlig, koordinert og effektiv hjelp til familiene, da tjenestene i større grad samarbeider. Familier vil i større grad kunne oppleve at de blir forstått og tatt på alvor av aktørene. De vil også kunne oppleve at i saker der reetablering av samvær er best for barnet, så har aktørene metoder og verktøy for å hjelpe.
Virkninger for samfunnet	Tiltaket vil være nyttig, ikke bare i saker der det er stans i samvær, men også i andre saker der det er høy konflikt mellom foreldre og der flere aktører har kontakt med samme familie. Det innebærer at flere familier, også der det ikke er stans i samvær, vil kunne få bedre hjelp som følge av tiltaket.
Økonomiske og administrative konsekvenser	Kostnaden avhenger av hvor mye tid hver aktør skal sette av til samarbeid. Samarbeid krever tid for aktørene og dermed behov for mer ressurser og kostnaden vil påvirkes av hvor mye tid som går med til samarbeid. De økonomiske konsekvensene er usikre og avhenger av nivå og omfang på samarbeidet. Vi vurderer at det er behov for friske midler i både familievern og barnevern.

7.4.7 Vurdering av tiltaket

Potensielt kan de økonomiske konsekvensene av tiltaket være store. Samtidig vil de positive virkningene for både familiene, aktørene og samfunnet kunne være betydelige. Tiltaket vil kunne bidra til at aktørene kommer tidligere til med riktig hjelp, noe som er avgjørende for at situasjonen ikke skal bli fastlåst. Det er saker som løses på et tidlig tidspunkt og kan forebygge mer fastlåste situasjoner, som vil gi størst virkning for familiene. Vi vurderer at de positive virkningene, med bedre hjelp til familiene, sannsynligvis overstiger kostnaden ved å tilføre barnevernet og familievernnet mer ressurser til samarbeid.

7.5 Redusere økonomi som konfliktdriver

Det er behov for tiltak som fører til at økonomiske forhold i mindre grad bidrar til konflikteskalering mellom foreldre. Tiltak for å redusere økonomi som konfliktdriver inneholder flere elementer som beskrives nedenfor:

- Vurdere endringer i bidragsordningen og stønader for enslige forsørgere
- Navs håndtering av sakene herunder:
 - Sette sak i bero
 - Nav kan treffe midlertidig avgjørelse
 - Nav kan henvise saken til domstolene i større grad enn i dag.

Tiltak som gjelder Navs håndtering av sakene er, som følge av utredningsarbeidet, iverksatt våren 2022.

7.5.1 Vurdere endringer i barnebidragsordningen

Som nevnt i problembeskrivelsen kan reglene for beregning av størrelsen på bidraget i seg selv være en konfliktdriver i sakene. Bufdir mener det derfor er behov for mer kunnskap om bidragsordningens innvirkning på konflikt mellom foreldre og foreslår en gjennomgang av ordningen. Et av målene for gjennomgangen bør være å få nærmere kunnskap om hvordan bidragsregelverket og stønader bidrar til å øke konfliktnivået og det bør foreslås endringer som kan dempe konfliktnivået mellom foreldre. For eksempel bør det ses på:

- satser som brukes til underholdskostnader for barn
- fradraget som gis i henhold til samværsklasser
- om det er mulig å lage unntaksregler for midlertidige ordninger.

7.5.1.1 Virkninger av tiltaket

Virkninger for aktørene	Tiltaket vil ha liten direkte virkning for aktørene. Dersom gjennomgangen viser at det er behov for endringer i ordningen som gir lavere konfliktnivå, vil dette i neste omgang ha positive virkninger for aktørene, ved lavere kompleksitet i sakene og
--------------------------------	--

	muligens noe lavere ressursbruk, både for Nav og familievernnet. Virkningen vil antagelig være liten.
Virkninger for familiene	Å gjennomgå regelverket vil i første omgang ikke få noen direkte virkning for familiene. Kunnskapen fra en gjennomgang vil likevel i neste omgang kunne bidra til lavere konfliktnivå, noe som gir en positiv virkning. I noen saker økonomi en stor del av konflikten. Virkning i disse familiene kan bli stor. Likevel ser det ut til at økonomi kun er en av flere årsaker til konflikten, og i et fåtall saker. Virkningen vil totalt sett være beskjeden til moderat.
Virkninger for samfunnet	Å finne en fordeling av kostnader mellom foreldre, som oppleves rettferdig for foreldre, kan øke tilliten til systemet.
Økonomiske og administrative konsekvenser	Vi legger til grunn en kostnad på om lag 2 mill. kr over flere år. Bufdir vurderer at det er relativt lav kostnad ved tiltaket, sammenlignet med de mulig positive virkningene. Når det er fremskaffet mer kunnskap om bidragsordningen, må det vurderes hvilke tiltak som er hensiktsmessige for å redusere økonomi som konfliktdriver.

7.5.1.2 Vurdering av tiltaket

Mer kunnskap om bidragsordningen enn i dag og deretter forslag til tiltak som kan redusere bidragsordningen som konfliktdriver, er steg på veien for å dempe konfliktnivået mellom foreldrene. Hvis man finner egnede tiltak som kan bidra til å redusere konflikt, samtidig som man ivaretar barnets beste, så vil dette tiltaket ha tydelige positive virkninger. Virkningene ligger langt frem i tid og er avhengig av en rekke faktorer. De skisserte virkningene er derfor høyst usikre.

7.5.2 Navs håndtering av sakene

Nav har vurdert at de kan gjøre endringer i sin håndtering av sakene, innenfor dagens regelverk. I den forbindelse er det tre bestemmelser som de har begynt å vurdere i større grad. De er beskrevet nedenfor.

7.5.2.1 Sette sak i bero

Nav har ingen særskilt hjemmel for å sette saker i bero, og det er følgelig en konkret vurdering som foretas i det enkelte tilfellet. Det er ikke tale om å sette saker i bero i lange tidsperioder, fordi beslutningen om å avvente en avgjørelse i saken uansett må holde seg innenfor de begrensninger som følger av forvaltningsloven § 11 a, og kravet til at vedtak må treffes "uten ugrunnet opphold". Gjeldende praksis har et konfliktløsningsmoment i seg ved at endelig avgjørelse i bidragssaken avventes når en rettsavgjørelse, eller meklingstime, som kan avklare foreldrekonflikten og spørsmålet om samvær, er nært forestående. Denne praksisen bør derfor videreføres, og forutsettes praktisert i tråd med forvaltningsloven.

7.5.2.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltaket er beskjedne.

7.5.2.3 Vurdering av tiltaket

Dersom saken settes i bero i en for lang tidsperiode, kan dette resultere i at en av foreldrene opparbeider seg stor bidragsgjeld. Vi vurderer at tiltaket har positive virkninger, så lenge Nav vurderer de ulike hensynene opp mot hverandre.

7.5.2.4 Nav kan treffe midlertidig avgjørelse

Etter barneloven § 76 har Nav adgang til å treffe midlertidig avgjørelse om barnebidrag. Dette gjøres sjelden i dag, noe som skyldes at saken i realiteten vil behandles to ganger ved bruk av bestemmelsen. Det vil derfor være mindre ressurskrevende for Nav å heller prioritere å ferdigbehandle saken, foran andre saker som haster mindre. Bestemmelsen kan like fullt være en god sikkerhetsventil i spesielle situasjoner.

7.5.2.5 Virkninger og vurdering av tiltaket

Sakene vil bli noe mer ressurskrevende for Nav fordi de må behandles to ganger. Det vil ofte være vanskelig å gi fradrag for samvær også i et midlertidig vedtak hvis det er klart bevist at det ikke gjennomføres samvær, jf. Forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 9. Familiene vil kunne få en raskere avgjørelse. Samtidig er det risiko for at det vil virke konfliktskapende å fastsette bidrag uten samværsfradrag i midlertidige vedtak. Vi antar også at det kan ha negative virkninger, fordi enkelte foreldre vil kunne opparbeide seg bidragsgjeld. Nav vil imidlertid være oppmerksom på denne faren og vurdere behovet i hvert enkelt tilfelle, for å minimere de negative virkningene. Nav må vurdere nærmere ved utarbeidelsen av hvordan praksis fremover skal være når det gjelder bruk av midlertidig vedtak.

Så lenge Nav er oppmerksom på denne balansen antar vi at tiltaket vil ha positive virkninger, ved at foreldre i noen saker vil kunne bli enige om samværsordning, før Nav treffer vedtak om bidrag. Tiltaket vil gjelde få saker. Virkningene for Nav og for samfunnet er derfor beskjedne.

7.5.2.6 Nav kan henvise saker til domstolene i større grad enn i dag

Barneloven § 70 tredje ledd bokstav b, gir Nav adgang til å henvise partene til domstolene når dette er mer tjenlig etter sakens karakter. En slik avgjørelse er domstolene bundet av, og forarbeidene forutsetter at adgangen bare blir brukt unntaksvis (NOU s. 137–38). Bestemmelsen tar særlig sikte på saker hvor de faktiske forhold er uoversiktlige, og hvor muntlig saksbehandling er ønskelig.

7.5.2.7 Virkninger og vurdering av tiltaket

I og med at Nav allerede i dag har muligheten til å vise partene til domstolene, vil dette tiltaket være begrenset. Denne henvisningsmuligheten etter barneloven § 70 tredje ledd bokstav b, blir ikke meddelt domstolen direkte, og domstolen tar ikke opp saken av eget tiltak. Dette betyr at forelderen må ta ut stevning på vanlig måte eller fremsette kravet i en pågående sak, jf reglene i tvisteloven § 15-4. Det er også foreldrene som må bære kostnaden av domstolsbehandling. Dette

innebærer at tiltaket vil ha svært lav virkning sammenlignet med i dag, men samtidig er innsatsen som må legges ned i tiltaket liten. Tiltaket har ingen direkte økonomiske konsekvenser. Vi vurderer at dette derfor er et tiltak med liten innsats, men også begrenset virkning.

7.5.3 Tilgang til domstolene

I tillegg til bidragsregelverket har foreldres økonomi også betydning for domstolsbehandling. Ikke alle har tilgang til domstolene. Reglene om fri rettshjelp ble endret fra 1. januar 2022, blant annet er inntektsgrensene for når man får fri rettshjelp økt. Det er usikkert om endringen i grensen har betydning for foreldre der det er stans i samvær eller der det burde vært stans i samværet. Selv om innspillene har vist at det i sakene kan være et problem at ikke alle har lik tilgang til domstolene, har Bufdir ikke hatt anledning til å utrede tiltak på dette problemområdet, i denne utredningen.

7.6 Kunnskapsgrunnlag

Det er behov for tiltak som bidrar til mer kunnskap om saker der det er stans i samvær, både når det gjelder omfang, forståelse av problematikken og håndtering av sakene.

7.6.1 Utvikle kunnskapsgrunnlag

Tiltaket innebærer både mer forskning, metodeutvikling og statistikk. Det bør settes av midler til kunnskapsutvikling om saker der det er stans i samvær.

Det trengs mer kunnskap om:

- Stans i samvær som fenomen, både fra hjelpeinstansenes og aktørenes ståsted, samt fra foreldre og barns perspektiv
- Mer kunnskap om håndtering av sakene (utvikling av forløp eller metoder for håndtering)
- Kunnskapsoppsummering - gjennomgang og vurdering av internasjonal forskning på relevante tema, inkl. foreldrefremmedgjøring. Med anbefaling av empirisk forskning med relevans for norske forhold
- Forbedret data og statistikk for registrering av sakene der det er foreldrekonflikt og stans i samvær, for å vite mer om omfang både totalt og hos de ulike aktørene.

I tillegg bør det søkes å balansere dagens polariserte tilnærming til saksområdet.

7.6.2 Virkninger av tiltaket

Virkninger for aktørene	På sikt vil mer kunnskap om sakene bidra til at aktørene får mer innsikt i hva som skal til for å håndtere sakene på en bedre måte. Et felles kunnskapsgrunnlag gjør det enklere for aktørene å samarbeide.
--------------------------------	---

Virkninger for familiene	Bedre håndtering av sakene hos aktørene, kan gjøre at familiene opplever å få tilpasset hjelp
Økonomiske og administrative konsekvenser	Tiltaket forutsetter at det settes av midler til forskningsinnhenting og at det settes av ressurser til å vurdere statistikkutvikling. Vi legger til grunn at kunnskapen øker i takt med midler som settes av. Vi foreslår et minimumsbeløp på om lag 2 millioner kroner per år over 3 til 5 år

7.6.3 Vurdering av virkningene

Tiltaket er langsiktig og vil kun ha virkning i den grad økt kunnskapsgrunnlag følges opp med tiltak og endringer som gir bedre forutsetninger for å hjelpe. Det er forsket lite på sakene med stans i samvær, og det er derfor sannsynlig at tiltak for å øke kunnskapen vil gi god nytte, sammenlignet med de relativt begrensede kostnadene.

7.7 Oppsummering

Vi anbefaler alle de foreslåtte tiltakene ovenfor, fordi vurderingene tyder på at de har positive virkninger som overstiger kostnadene og de negative virkningene. Å utvikle et forløp, må ses i sammenheng med tiltaket om å utvikle samarbeid mellom aktørene.

8. Virkemidler etter barneloven

8.1 Innledning

I oppdraget fra BFD bes direktoratet om å vurdere mulighetene for bedre utnyttelse av eksisterende virkemidler i barneloven. I oppdraget fremgår det at aktuelle virkemidler for eksempel kan være:

- Veiledning til foreldrene om hvordan avtaler kan gis tvangskraft etter vedtak fra statsforvalteren jf. barneloven § 55
 - Midlertidig avgjørelse om samvær, jf. barneloven § 60
 - Samvær med privat tilsyn, jf. barneloven § 43 tredje ledd
 - Rettens adgang til å henvise til mekling utenfor retten, jf. barneloven § 61 første ledd nr.2
 - Ev. andre virkemidler i barneloven eller annet regelverk, og ev. endring av meklingsrundskrivet
- De aktuelle virkemidlene er drøftet med arbeids- og innspillgruppen. Etter innspill fra Nav er "tvangsbet ved hindring av samvær" vurdert i kap. 8.6. Tiden vi har hatt til rådighet har ikke vært tilstrekkelig for en vurdering av annet regelverk eller eventuelt endring av meklingsrundskrivet.

8.2 Barneloven § 55

I saker der foreldre er enige om foreldreansvar, fast bosted og samvær, og der begge ønsker det, kan statsforvalteren beslutte at den skriftlige avtalen skal kunne tvangsfullbyrdes etter barneloven § 65. Forutsetningen for at statsforvalteren kan gi den skriftlige avtalen tvangskraft, er at foreldrene har meklet og at det foreligger en gyldig meklingsattest. Denne løsningen innebærer at foreldrene kan kreve at avtalen tvangsfullbyrdes uten at det er nødvendig å gå veien om et annet tvangsgrunnlag.

Statsforvalteren har en selvstendig plikt til å forsikre seg om at barnet har hatt anledning til å uttrykke sin mening, jf. barneloven § 31 og at avtalen er til barnets beste. Er foreldrene enige om hva barnet mener, kan statsforvalteren legge dette til grunn.

Det er ikke gitt at Statsforvalter treffer vedtak om å gi avtalen tvangskraft, og som det uttrykkes i NOU 2020: 14 "Ny barnelov": "Kontrollen som fylkesmannen foretar, vil imidlertid i praksis være nokså summarisk". Barneloven § 55 er lite brukt, og utvalget stiller spørsmål ved om bestemmelsen bør brukes mer. Aktørenes tilbakemelding til dette var entydig. Er foreldrene enige og opplever at avtalen blir mer forpliktende dersom statsforvalterne gir den tvangskraft, kan det ha en hensikt. Det ble også pekt på at løsningen kan ha en konfliktdempende effekt på foreldrene.

Samtidig ble det stilt spørsmål til om rettsikkerheten til barnet blir tilstrekkelig ivaretatt. Statsforvalters mulighet til å vurdere hva som er til det beste for barnet, er begrenset, og dette vil også gjelde selv om sakkyndig, barnevern eller sosialtjenesten har uttalt seg. Det ble videre reist spørsmål om en avtale som er tvangskraftig, vil kunne bidra til at det blir enda vanskeligere å stanse samvær i de tilfellene der det vurderes som nødvendig.

Våre vurderinger er at denne bestemmelsen er aktuell for kun et fåtall. Foreldre som er enige har sjelden behov for å gi avtalen tvangskraft, og foreldre som er uenige vil ikke kunne benytte seg av ordningen ettersom begge foreldrene må be om det. Dersom barn nekter å dra på samvær eller en forelder er bekymret for omsorgen hos den andre, vil tvangsfullbyrdelse heller ikke være hensiktsmessig. I verste fall vil barn kunne bli sendt på samvær som de ikke burde vært på.

8.3 Midlertidig avgjørelse om samvær, jf. barneloven § 60

Etter barneloven § 60 kan retten etter krav fra en av foreldrene treffe en midlertidig avgjørelse om foreldreansvar, flytting med barnet ut av landet, fast bosted og samvær. Avgjørelsen kan treffes når som helst i løpet av saken og den kan omhandle en eller flere av sakens krav. Dersom retten skal ta stilling til en midlertidig avgjørelse før saken er reist, må det foreligge særlige grunner.

Avgjørelsen skal treffes ut fra det som er det beste for barnet, og den kan gjelde for en viss tid eller til saken er endelig avgjort. Etter krav fra en part skal retten alltid treffe en midlertidig avgjørelse hvis det er risiko for at barnet er utsatt for vold eller på annet vis blir behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for fare. Det betyr at retten skal realitetsbehandle begjæringen og vurdere risikoen der det er påstand om vold, overgrep eller lignende. Hvis det er truffet en midlertidig avgjørelse før saken er reist, skal det settes en frist for å reise søksmål. Midlertidige avgjørelser kan falle bort dersom søksmål ikke er reist innen den fastsatte frist.

I motsetning til bestemmelsen i barneloven § 55 er dette en bestemmelse som blir brukt mye. Midlertidig avgjørelse synes å være mer en hovedregel enn unntak i foreldretvistsaker. Omfanget av midlertidig avgjørelser fører til økt ressursbruk, og da med den konsekvens at det ikke alltid avsies en kjennelse før selve dommen. Ettersom formålet med bestemmelsen er raskere saksbehandling, mente både aktørene og referansegruppen at bruken av midlertidig avgjørelser fører til en uthuling av bestemmelsen.

Det ble fremhevet at rask behandling er viktig i saker hvor det foreligger påstand om vold. En av dommerne uttrykte at bestemmelsen kan ligne på et "akuttvedtak etter barnevernloven". Det har imidlertid ikke vært formålet med bestemmelsen og at den heller ikke bør brukes som det.

Verdien av bestemmelsen i saker hvor barnets psykiske eller fysiske helse kan være i fare, ble løftet som sentralt av aktørene. Det ble videre uttrykt at i saker hvor vegringen er i ferd med å eskalere og hvor det er vurdert at det er trygt for barnet, burde bestemmelsen brukes oftere for å sikre relasjonen før det går for lang tid.

8.4 Samvær med privat tilsyn, jf. barneloven § 43 tredje ledd

Etter barneloven § 43 tredje ledd kan det settes vilkår for samvær i avtale eller dom. Det kan også fastsettes privat tilsyn som vilkår for samvær, jf. § 43 tredje ledd andre punktum. Vi er bedt om å vurdere om også denne bestemmelsen er et virkemiddel som kan benyttes i større grad enn i dag.

Privat tilsyn kan være aktuelt blant annet i de tilfellene der det er så høyt konfliktnivå at foreldrefunksjonene påvirkes, eller der bostedsforelderen ikke har tillit til samværsforholderen og er bekymret for barnets omsorgssituasjon når det er på samvær.

Det skilles mellom privat tilsyn og tilsyn som er utført av offentlig oppnevnt person. Offentlig tilsyn er regulert i barneloven § 43 a. Retten kan med hjemmel i barneloven § 43 tredje ledd sette privat tilsyn som vilkår i avtale eller i dom, enten alene eller sammen med andre vilkår. Privat tilsyn forutsetter at en bestemt person er villig til å påta seg rollen som privat tilsynsperson, det er ikke noe retten kan pålegge.

Det følger videre av tredje ledd tredje punktum at samværsforelderen skal dekke kostnaden knyttet til vilkår etter tredje ledd. Foreldre kan også på eget initiativ avtale privat tilsyn.

Det var få innspill fra aktørene og referansegruppen på denne bestemmelsen. Det ble imidlertid uttrykt at det kan øke konfliktnivået mellom foreldrene, dersom privat tilsyn dom blir satt som et vilkår i en dom. Det ble også nevnt at det at den ene forelderen selv må dekke kostnadene, reduserer bruken av ordningen. Det er ofte vanskelig for foreldre som er i konflikt å finne noen i nettverket som begge har tillit til, og som barnet er trygg på. Det er en sårbar løsning da det ikke er noen form for oppfølging av ordningen etter at saken er avsluttet i retten. Situasjonen kan endre seg og barn og foreldre vil kunne stå uten løsning- og i verste fall høyere konfliktnivå.

8.5 Rettens adgang til å henvise til mekling utenfor retten, jf. barneloven § 61 første ledd nr.2

Etter barneloven § 61 første ledd nr. 2 kan retten henvise foreldrene til mekling, blant annet til familievernnet. Dette er aktuelt der det vurderes at foreldrene kan nyttiggjøre seg videre mekling og/eller det avdekkes manglende bruk av meklingsinstituttet.

I innspillsmøter med alle aktørene var det delte tilbakemeldinger på hvorvidt det er hensiktsmessig for domstolen å sende sakene tilbake til mer mekling. I noen tilfeller har det kun vært meklet en time, noe som kan tilsa at det kan være riktig å forsøke med mer mekling. Domstolenes mulighet til å innhente flere opplysninger om hva som er prøvd ut i familievernnet, for eksempel hvor mange timer som er benyttet, ville vært nyttig i vurderingen ved en tilbakesendelse. Samtidig ble det spilt inn at i noen saker går det for lang tid før foreldrene bringer saken inn for domstolen, og at årsaken til dette synes å være økonomi.

Bestemmelsen i barneloven § 61 første ledd nr. 2 brukes lite i dag. I 2021 ble kun 37 saker (iht. FADO, fagsystemet til familievernnet) sendt tilbake til familievernnet for mer mekling. I Bufdirs høringsvar til NOU 2020:14 "Ny Barnelov" uttalte vi at "Proessen bør fortsatt åpne for at saken kan sendes tilbake til mer mekling, men det bør da gjøres en vurdering av dommeren om det anses hensiktsmessig. Vi mener dette må utredes nærmere for å unngå en "skyveproblematikk". Domstolenes mandat, plikt og tidspunktet for tilbakesendelse må vurderes. De "vanskelige" sakene verken bør eller skal sendes tilbake til familievernnet. I noen tilfeller kan meklingspotensialet innenfor ramme av meklingsordningen i familievernnet, være uttømt, og i noen saker er det ikke forsvarlig. Disse momentene må vurderes konkret og grundig i hver sak".

Vi har i denne utredningen påpekt at meklerne i familievernnet ikke har forkunnskap om partene, og heller ikke mulighet til å innhente opplysninger eller utrede saken på annet vis. Vi mener derfor at konflikt- og forsoningsmodellen i domstolen gir en bedre ramme for håndtering av de vanskelige sakene. Særlig gjelder dette i saker hvor det er stans i samværet uten at årsaken er kjent. Domstolen kan i langt større grad sikre at saken blir opplyst. I noen familier er situasjonen for barnet av en slik karakter at saken bør bringes inn for domstolen. Dette gjelder for eksempel saker der det er bekymring for vold, overgrep, høy konflikt over tid som ikke lar seg løse i meklingsrommet, rusavhengighet og fysisk eller psykisk lidelse som kan utsette barnet for fare, eller andre forhold som gjør dette nødvendig.

I noen tilfeller vil det imidlertid være hensiktsmessig med mer mekling. For at en tilbakesendelse til familievernnet skal være formålstjenlig, bør domstolen undersøke om det er noe foreldrene ønsker.

Rutiner for samarbeid mellom familievernnet og domstolen bør utarbeides. I domstolenes nasjonale veileder for behandling av foreldretvistsaker foreligger det allerede gode beskrivelser og anbefalinger om kontakten mellom domstol og familievern.

Vår vurdering er at domstolens adgang til å sende foreldrene til ytterligere mekling i familievernnet, kan benyttes i større grad enn i dag. For at det skal være en god ordning for foreldre og barn,

forutsetter det imidlertid at domstolen undersøker sakene og at kommunikasjonen mellom domstol og familievern fungerer. Ytterligere forsinkelse bør unngås.

8.6 Tvangsbot ved hindring av samvær

Barn har en lovfestet rett til samvær med begge foreldrene, også når foreldrene ikke bor sammen. Foreldrene har et gjensidig ansvar for at samværsretten blir oppfylt, jf. barneloven § 42 første ledd.

Dersom forelderens som har rett til samvær i henhold til rettsforlik, dom eller avtale som er gitt tvangskraft fra Statsforvalteren, og samværet ikke blir overholdt, kan forelderens kreve at tingretten fastsetter tvangsbøter som bostedsforelderens ilegges for hver gang samværet ikke blir gjennomført i henhold til samværsretten, jf. barneloven § 65. Tvangsboten blir ilagt for å fremtvinge en handling, og boten tilfaller statskassen.

Det er Statens Innkrevingssentral via Skatt som er ansvarlig for å innkreve boten på vegne av Barne- og Familiedepartementet. Det er cirka 4-5 innkrevingssoppdrag per år, noe som kan bety at virkemiddelet og sanksjonsmuligheten ikke er sett på som en aktuell mulighet i mange saker, selv om det er en sanksjonsmulighet i dagens regelverk.

Dersom det ikke foreligger et tvangsgrunnlag (jf. tvangsfullbyrdelsesloven kap. 13), må den forelderens som opplever stans i samværet først bringe saken inn for domstolen. Som vist ovenfor kan statsforvalteren gi den skriftlige avtalen tvangskraft, men det forutsetter at begge parter er enige. I saker hvor det er stans i samvær, er det ofte en høy konflikt mellom foreldrene, og det er ikke sannsynlig at de er enige. En domstolsbehandling er både kostbart og tidkrevende.

NAV vurderer likevel tvangsbøter til å være et aktuelt virkemiddel i arbeidet med å forhindre uberettiget samværshindring. Nav stiller spørsmål ved om tvangsbot som sanksjonsmulighet er for lite kjent eller for utilgjengelig.

Bufdir er usikker på om tvangsbot er hensiktsmessig sanksjon i en del saker. Gitt kompleksiteten i sakene kan det være krevende for en forelder å sende barn som har en sterk vegring, på samvær. Dersom sanksjonsmuligheten skal vurderes nærmere, bør dette tas med i betraktning. Nav spiller inn følgende punkter som aktuelle for vurdering i det videre arbeidet:

- Kan saksgangen for å ilegge tvangsbot (herunder kostnads- og tidsperspektivet) forenkles?
- Kan myndigheten overføres til andre aktører med mer kapasitet?
- Kan tvangsboten betales til forelderens som blir hindret samvær, i stedet for statskassen?
- Kan det være aktuelt at det i dommen i foreldretvistsaker settes størrelsen på en tvangsbot som kan innkreves dersom avtalt samvær blir hindret?
- NAV legger også til grunn at tvangsboten ofte vil være høyere enn det fastsatte bidraget, og dermed gi et større økonomisk incentiv til å gjennomføre samværet som avtalt, eller løse tvisten i rettssystemet.

9. Behov for videre utredning

9.1 Vurdere familievernets mandat

De fleste foreldre som trenger hjelp med å finne en god ordning for barna etter samlivsbrudd, får et tilstrekkelig tilbud gjennom familievernnet. Dersom de ikke kommer til enighet ved hjelp av familievernnet, er neste steg domstolen. For mange oppleves avstanden mellom det frivillige tilbudet i familievernnet og domstolsbehandling som stor. Som nevnt tidligere er heller ikke domstolen tilgjengelig for alle foreldre av økonomiske årsaker.

Som referert i kapittel 7 har det kommet mange innspill om å plassere mer beslutningsmyndighet i familievernnet, og mer sammenheng mellom behandling i familievernnet og domstolen. Et forslag som har kommet opp underveis i utredningen, er å se nærmere på om det er mulig å etablere et "ekstra trinn" mellom de to aktørene. Det kan da være mulig å se for seg at det er lagt inn mer myndighet og kompetanse enn det som ligger til familievernnet i dag, men som ikke er fullt så omfattende og kostbart som domstolsbehandling.

Et slikt tilbud vil kunne etableres som del av, eller i forlengelse av familievernnet. En måte å gjøre dette på kan være å etablere egne enheter / kompetanseteam fordelt på noen kontor i hver region, med ansatte som har spesiell kompetanse på denne og tilliggende problematikk. Det kan videre vurderes om enhetene kan ha tilgang på sakkyndige psykologer, eller ha sine egne ansatte med tilsvarende kompetanse. Dette kan være en måte å ivareta behovet for raskere utredning og mer beslutningsmyndighet i familievernnet uten omfattende endringer i familievernets mandat. En vesentlig grunn til å gå videre med et slikt tilbud må være at flere familier kan hjelpes på et lavere nivå med raskere og mer kostnadseffektiv hjelp. Dersom dette anses som aktuelt å utvikle, må det utredes nærmere.

9.2 Tilgang til domstolene – rettshjelpsordningen

Som nevnt i kapittel 3 har innspillene i denne utredningen vist til at dagens rettshjelpsordning kan gjøre tilgangen til domstolen til et problem i noen av sakene der det er stans i samvær. Bufdir har ikke vurdert problemstillingen i denne utredningen, men mener dette bør vurderes nærmere, spesielt i saker der det er stans i samvær.

10. Referanseliste

Ames HMR, Hestevik CH, Langoien LJ, Rosness TA Folkehelseinstituttet (2021): Hvordan forstå og håndtere barn som avviser en forelder: En systematisk kartleggingsoversikt (.)
<https://www.fhi.no/publ/2021/hvordan-forsta-og-handtere-barn-som-avviser-en-forelder/>

Bufdir (2020), Høringssvar til forslag om endring i barneloven - om bruken av sakkyndige i foreldretvistsaker for domstolen Høring - Bruken av sakkyndige i foreldretvistsaker - regjeringen.no

Buudir (2021) Ensomme eksperter. Utredning av utdanningsprogrammet for og oversikten over barnefaglig sakkyndige

Bård Bertelsen (2021) Conflict - concern - commitment A study of parenthood in high-conflict divorcecases

Lyngstad, J., Kitterød, R. H., & Nymoen, E. H. (2014). Hos mor, hos far eller delt bosted? Individuelle endringer i barns bo-ordning når foreldrene bor hver for seg. SSB Rapport 2014/27. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Nilsen, Skipstein, Gustavson Folkehelseinstituttet (2012:2): Foreldrekonflikt, samlivsbrudd og mekling: Konsekvenser for barn og unge

NOU (2020: 14). Ny barnelov. Til barnets beste. Norges offentlige utredninger

NOU (2019: 20) En styrket familietjeneste — En gjennomgang av familieverntjenesten. Norges offentlige utredninger

Regjeringen.no <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/bosted-og-samvar/foreldretvister/foreldretvister-for-domstolen/id2076318/>

Spisskompetansemiljøet for barn og unge og Spisskompetansemiljøet for vold og høy konflikt (2022), Notat – Begrepsbruk når det er langvarige vansker med eller stans i samvær (vedlagt)

Spisskompetansemiljøet for barn og unge 2022, Notat, Forebygging og tidlige tiltak før samvær stopper opp

Spisskompetansemiljøet barn og unge i familievernet (2020) "Samværsvegring. Faglig forståelse og intervensjoner når barn avviser en forelder etter samlivsbrudd".

https://ny.buudir.no/contentassets/ed7a489b2fbf4c808e4637c037e51450/bufetat_samvarsvegring_hefte_a4_korrektur.pdf

11. Vedlegg

Notat fra Spisskompetansemiljøet for barn og unge og Spisskompetansemiljøet for vold og høy konflikt (2022) Begrepsbruk når det er langvarige vansker med eller stans i samvær



Bufdir

Bufdir.no