

Navs saksbehandlingstid ved bortfall av barnebidrag

7.6.2024 (2023/5533)

Saken gjelder Navs behandlingstid ved opphør av barnebidrag etter barnelova § 69 fordi barnet ble plassert i beredskapshjem. Mor mottok løpende barnebidrag fra far. Barnet ble plassert frivillig i beredskapshjem høsten 2021 og frem til mars 2022. I mors søknad om nedsettelse av barnebidrag i februar 2022 fikk Nav informasjon om at barnet hadde vært plassert i beredskapshjem. Nav ba barneverntjenesten om opplysninger i mars 2022 som var nødvendige for å ta stilling til om barnebidraget etter barnelova skulle opphøre. Opplysningene Nav mottok var mangelfulle, men Nav fulgte ikke opp med å be om ytterligere opplysninger. Fra Nav fikk opplysninger om beredskapshjem til opphørsvedtaket ble fattet gikk det åtte måneder. I fem måneder lå saken inaktiv hos Nav.

Sivilombudet har kommet til at saken ikke har vært behandlet uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a, og at fremdriften ikke har vært forsvarlig når Nav unnlot å be om ytterligere opplysninger fra barneverntjenesten.

Sakens bakgrunn

(1) Saken gjelder Nav Familie- og pensjonsytelsers behandling av en sak om opphør av barnebidrag der barneverntjenesten har plassert barnet utenfor hjemmet. Etter barnelova § 69 faller barnebidrag bort fra det tidspunkt oppfostringsbidrag kan fastsettes etter barnevernsloven § 15-12 første ledd (§ 9-2 første ledd i den gamle barnevernloven). Oppfostringsbidrag er noe barneverntjenesten kan kreve at foreldrene skal betale når et barn er plassert utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter barnevernloven.

(2) Det er Nav Familie- og pensjonsytelser som fatter vedtak om opphør av barnebidrag. En sak om opphør av barnebidrag fordi barnet er plassert utenfor hjemmet, krever derfor et samarbeid på tvers av etater (mellom Nav Familie- og pensjonsytelser, som behandler saker om barnebidrag, og den kommunale barnverntjenesten).

(3) Bidragsmottaker (heretter mor) søkte 21. februar 2022 om endring av barnebidrag for sin datter fordi «far har høyere samvær enn før». Samtidig ba hun om at bidraget skulle betales direkte til barnet, som på dette tidspunktet var 17 år. Hun la ved en bekreftelse datert 17. februar 2022 fra barneverntjenesten hvor det stod at barnet hadde vært frivillig

plassert i beredskapshjem og at barnet etter planen skal flyttet i egen bolig

1. mars 2022. I telefonsamtale med Nav 3. mars 2022 presiserte mor at hun ikke mente å søke om endring tilbake i tid, men fra 1. april 2022.

(4) I brev 3. mars 2022 fra Nav ble barneverntjenesten bedt om å svare på om den ut fra de tiltak som hadde vært iverksatt hadde adgang til å kreve oppfostringsbidrag etter barnevernloven § 9-2. Nav ba også barneverntjenesten opplyse om fra hvilken dato den hadde slik kompetanse. I brev 18. mars 2022 svarte barneverntjenesten at den «ikke krever oppfostringsbidrag». I tillegg stod det:

«Barneverntjenesten har iverksatt hjelpetiltak for [A] etter lov om barneverntjenester § 4-4 annet ledd. [A] bor nå for seg selv og barneverntjenesten dekker husleie og strøm samt supplerende livsopphold etter satser fra NAV. Ved beregning av livsopphold legges barnetrygd og barnebidrag til grunn. Utgifter som ikke dekkes av livsoppholdet, er foreldre ansvarlig for å dekke. Dette gjelder, bl.a. tlf., forsikring, utgifter ved kjøring ved samvær.»

(5) Nav fattet vedtak 8. august 2022 om opphør av barnebidrag fra 1. september 2022 fordi barnet skulle flytte til far i august 2022. I vedtaket stod det at mor måtte gi beskjed til Nav innen 15. august dersom hun fortsatt ønsket at endringssøknaden fra mars skulle behandles.

(6) Den 8. august 2022 sendte Nav også varsel om opphør av barnebidrag og bidragsforskudd fra 1. november 2021. I varselet stod det at Nav hadde opplysninger om at barnet flyttet i beredskapshjem 20. oktober 2021.

(7) Mor hadde en samtale med Nav 9. august 2022, og i referatet står det at hun opplyste om at barnet hadde bodd i beredskapshjem side oktober 2021. Mor sendte deretter barneverntjenestens brev datert 18. mars 2022 til Nav. I brevet står det at datoen for flytting til beredskapshjem var 20. oktober 2021, og at hun bodde der frem til hun flyttet på hybel 4. mars 2022 med oppfølging fra barneverntjenesten.

(8) Vedtak om opphør av barnebidrag fra 1. november 2021 ble fattet 4. november 2022. Nav Klageinstans kom til samme resultat i vedtak 23. august 2023. I begge vedtak står det at bidragspliktige (far) har betalt for mye bidrag i perioden fra november 2021 til og med 31. august 2022 med totalt kroner 46 800. Videre står det at Nav ber partene gjøre opp seg imellom, og at dersom det ikke lar seg gjøre, kan de søke om at Nav krever inn beløpet.

(9) Mor brakte saken inn for ombudet. Hun klaget på at konsekvensen av opphørsvedtaket var at hun skyldte far kr 46 800 kroner i for mye bidrag. Hun mente det var feil fordi barnebidraget hun hadde mottatt var brukt til forsørgelsen av barnet.

Våre undersøkelser

(10) Vi fant grunn til å undersøke med Arbeids- og velferdsdirektoratet saksbehandlingen som ledet frem til opphørsvedtaket datert 4. november 2022.

(11) Ut fra saksdokumentene vi hadde fått oversendt var det vanskelig å se når og hvordan Nav hadde blitt kjent med datoen (20. oktober 2021) barnet ble plassert i beredskapshjem. Vi stilte derfor Nav spørsmål om dette. Direktoratet svarte at det fremkommer av Navs systemer at det ble innhentet opplysninger fra barneverntjenesten i barnetrygdsaken 19. april 2022. I notat fra en telefonsamtale på den saken fremgår det at barneverntjenesten opplyste 19. april 2022 at barnet flyttet i beredskapshjem 20. oktober 2021. Telefonreferatet er journalført på barnet i Navs system, ikke på barnets mor. Det ble ikke fattet vedtak om opphør på bakgrunn av opplysningene, og det finnes ikke informasjon om at opplysningen ble videreformidlet til avdelingen som har ansvar for barnebidrag. Det er vist til telefonreferatet i en oppgave opprettet i barnebidragsaken 8. august 2022. Direktoratet legger derfor til grunn at bidragsavdelingen først ble klar over datoen barnet flyttet i beredskapshjem 8. august.

(12) Videre stilte vi spørsmål om saksutredningen og om fremdriften i saken hadde vært forsvarlig sett hen til at mors gjeld til den bidragspliktige økte i takt med behandlingstiden. Direktoratet svarte at bidragsavdelingen i Nav ikke hadde utredet saken ytterligere etter at de mottok svaret fra barneverntjenesten 18. mars 2022. Etter direktoratets syn var det Navs ansvar å opplyse saken ytterligere jf. forvaltningsloven § 17, og dette burde vært gjort. Fremdriften i saken hadde ikke vært forsvarlig, og sakstypen burde vært prioritert på grunn av de økonomiske konsekvensene for partene.

(13) Videre ba vi om direktoratets syn på om unnlatelsen av å hente inn nødvendige opplysninger fra barneverntjenesten etter 18. mars 2022 var en feil, og om denne feilen hadde ført til at opphørsvedtaket først ble fattet i november 2022. Direktoratet mente det var sannsynlig at manglende innhenting av utfyllende opplysninger i mars 2022 medførte at vedtaket først ble fattet i november samme år.

(14) Vi stilte også spørsmål om Nav hadde vurdert om bidraget kunne utbetales direkte til barnet, slik mor ba om i søknad 21. februar 2022. Direktoratet svarte at søknaden aldri ble behandlet, og viste til Nav familie- og pensjonsytelser vurdering av dette i innstillingen til Nav Klageinstans. Direktoratet mente det ikke var hjemmel for å utbetale direkte til barnet i denne saken. Søknaden skulle likevel blitt behandlet, og direktoratet har nå bedt om at dette blir gjort.

(15) Bidragspliktige (far) har fått anledning til å uttale seg i saken. Mor fikk tilsendt direktoratets svar på vår undersøkelse med anledning til å komme med merknader.

Sivilombudets syn på saken

(16) Saken gjelder Navs saksbehandling i forbindelse med opphør av barnebidrag etter barnelova § 69 fordi barnet ble plassert i beredskapshjem. Særlig er det et spørsmål om Nav har behandlet saken uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a.

Rettslige utgangspunkter

(17) På tidspunktet denne saken var til behandling i førsteinstans gjaldt lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven). Bestemmelsen om oppfostringsbidrag i § 9-2 første ledd lød som følger:

«Når et barn er plassert utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter loven, kan kommunen kreve at foreldrene skal betale oppfostringsbidrag fra måneden etter at plasseringen ble iverksatt og til den måneden plasseringen opphører. Oppfostringsbidrag kan bare kreves dersom dette anses rimelig ut fra foreldrenes økonomiske situasjon.»

(18) Fra 1. januar 2023 trådte ny lov om barnevern (barnevernsloven) i kraft. Bestemmelsen i § 9-2 første ledd er videreført uten materielle endringer i ny § 15-2 første ledd.

(19) Både i den gamle barnevernloven § 9-2 annet ledd femte punktum og i någjeldende § 15-12 annet ledd femte punktum står det at «[b]idrag som er fastsatt etter barneloven faller bort fra det tidspunktet bidrag kan fastsettes etter denne bestemmelsen». Barnelova § 69 har en tilsvarende bestemmelse om bortfall.

(20) Barneverntjenesten skal gi Nav de opplysninger som er nødvendige i den enkelte sak, jf. § 9-2 annet ledd siste punktum. I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp.nr.64 (2004–2005), står det at barnverntjenesten må gi slike opplysninger også i de sakene der den ikke vil kreve oppfostringsbidrag, men hvor opplysningene er nødvendige for at Nav skal kunne stanse et pågående bidrag etter barnelova. Nav har retningslinjer om egen informasjonsinnhenting i rundskriv R55-02 til barnelova § 69:

«Dersom NAV finner grunnlag for å rette en forespørsel til barnevernet i en konkret sak, skal NAV spørre om barnet er plassert utenfor hjemmet etter et vedtak etter barnevernloven, fra hvilket tidspunkt plasseringen er foretatt og om barnevernet har kompetanse til å få fastsatt oppfostringsbidrag etter barnevernsloven § 15-12. Dersom henvendelsen gjøres muntlig skal NAV be om at barnevernet i etterkant sender en skriftlig bekreftelse.»

(21) Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at forvaltningsorganer «skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold». Hva som er et «ugrunnet opphold» varierer med sakens art og omfang, jf. merknadene til § 11 a i Ot.prp.nr.75 (1993–1994) om endringer i forvaltningsloven.

Navs behandling av opphørssaken

(22) Nav tok opphørssaken opp av eget tiltak på bakgrunn av opplysninger de mottok i mors søknad om endring av barnebidrag datert 21. februar 2022. Fra Nav mottok søknaden gikk det åtte måneder frem til opphørsvedtaket ble fattet.

(23) Det avgjørende tidspunktet for når barnebidrag etter barnelova bortfaller, er når barneverntjenestens adgang til å sette frem krav etter § 9-2 inntreffer. Det er, som det fremgår av bestemmelsen, når et barn er plassert utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter barnevernsloven. Det er ikke noe vilkår at barneverntjenesten faktisk setter frem krav, se Navs rundskriv R55-02 til barnelova § 69.

(24) I denne saken skulle Nav avgjøre en sak etter en rettsregel som ikke fremstår komplisert. Saksforberedelsen innebar å be om de opplysningene som fremgår av Navs eget rundskriv R55-02 og varsle partene om opphør.

(25) Opphørssaken har ligget inaktiv fra Nav mottok barneverntjenestens brev 18. mars 2022 og frem til varsel ble sendt 8. august 2022. En rask avgjørelse er viktig for partene for å unngå at et barnebidrag som skulle vært stanset fortsetter å løpe. Ombudet er enig med direktoratet i at Nav ikke har sørget for en forsvarlig fremdrift i saken. Saksbehandlingstiden er etter ombudets syn klart i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Ombudet ber direktoratet iverksette tiltak som gjør at Nav raskt sørger for å følge opp mangelfull informasjon den mottar fra barneverntjenesten, og at relevant og nødvendig informasjon for spørsmålet om opphør som mottas i en annen avdeling i Nav viderefremmes til bidragsavdelingen.

(26) I svaret på undersøkelsen har direktoratet påpekt at saken også viser manglende forståelse hos barneverntjenesten om de økonomiske konsekvensene av en plassering utenfor hjemmet. Nav er avhengig av å motta opplysninger om en plassering for å kunne vurdere foreldrenes rett til ytelse og bidrag. I sivilombudets uttalelse 14. april 2014 (SOM-2013-2516) fremgår det at barnelova § 69 og barnevernloven § 9-2 forutsetter at Nav og barneverntjenesten utveksler opplysninger for å kunne ivareta de oppgavene de er tillagt etter bestemmelsene. Når meldesystemet ikke fungerer fra iverksettelsen av barnevernstiltak er det, slik ombudet ser det, desto viktigere at Nav sørger for å innhente nødvendige opplysninger fra barneverntjenesten når Nav mottar informasjon av betydning for opphørsspørsmålet.

De økonomiske konsekvensene av den uforsvarlige fremdriften

(27) Mor mottok løpende bidrag frem til det ble stanset 1. september 2022. Barnet bodde i beredskapshjem fra 20. oktober 2021 frem til 3. mars 2022 da hun flyttet på hybel for seg selv. I bekreftelser fra barneverntjenesten 18. august og 15. november 2022 står det at mor fortsatt hadde den daglige omsorgen etter at barnet flyttet i beredskapshjem. Videre står det at mor har mottatt barnetrygd og barnebidrag og har overført penger til barnets konto fra oktober 2021 og frem til august 2022. Da barnet flyttet på hybel dekket barneverntjenesten utgifter til husleie og strøm. Barnet fikk også utbetalt supplerende

livsopphold med utgangspunkt i Navs satser, fratrukket barnebidrag og barnetrygd. Etter avtale med mor og barn disponerte mor barnebidraget ved å betale faste regninger og utbetaling av livsopphold til barnet.

(28) Navs opphørsvedtak innebærer at mor har en privatrettslig gjeld til far på kr. 46 800. Ombudet har ikke opplysninger om far har krevd betaling fra mor eller om han har søkt om at Nav krever inn beløpet. Mors gjeldsforpliktelse til far har økt i takt med Navs treghet i saksbehandlingen. Hadde Nav sørget for å be om mer informasjon allerede i mars 2022, kunne opphørsvedtaket blitt fattet på et vesentlig tidligere tidspunkt. Undersøkelsen herfra har ikke avdekket hvorfor opplysningene barnetrygdavdelingen mottok fra barneverntjenesten i april 2022 ikke ble videreformidlet til bidragsavdelingen før i august 2022. Ombudet ber Nav vurdere hvordan de uheldige konsekvensene for mor av den lange saksbehandlingstiden kan bøtes på.

Konklusjon

(29) Sivilombudet har kommet til at saken ikke har vært behandlet uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a, og at fremdriften ikke har vært forsvarlig når Nav unnlot å be om ytterligere opplysninger fra barneverntjenesten.

(30) Ombudet ber om at Nav vurderer hvordan de uheldige økonomiske konsekvensene for mor av den lange saksbehandlingstiden kan bøtes på. Ombudet ber om tilbakemelding innen 30. august 2024 på hvordan ombudets uttalelse er fulgt opp.

7.6.2024 (2023/5533)