



Innst. S. nr. 185

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

St.meld. nr. 19 (2006-2007)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om evaluering av nytt regelverk for barnebidrag

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning og sammendrag

1.1.1 Innledning

Barne- og likestillingsdepartementet legger i meldingen fram en evaluering av bidragsreformen som trådte i kraft 1. oktober 2003.

Bidragsreformen var en omfattende reform. Den medførte endringer i barneloven, forskotteringsloven, skatteloven - oppheving av de særskilte beskatningsreglene og folketrygdloven - oppheving av refusjonsregelen ved utbetalt overgangsstønad.

Barnebidrag er i utgangspunktet et privatrettslig område. Samtidig er det å sikre at begge foreldre overholder sin forsørgelsesplikt overfor barna ansett som så viktig at det offentlige har utformet regler og bygd ut et

apparat for fastsetting og innkreving av barnebidrag. Et viktig mål med bidragsreformen var likevel å legge forholdene til rette for at flest mulig av foreldrene skal ordne bidragsforholdet seg imellom.

Til sammen er rundt 400 000 personer - barn, mødre og fedre - direkte berørt av regelverket for offentlig fastsettelse av barnebidrag. Rundt 3 mrd. kroner overføres årlig mellom bidragspliktige/staten og barn/bidragsmottakere. I tillegg kommer de midlene som går mellom familier med privat avtale om barnebidrag. Dette dreier seg om nesten like mange personer - barn, mor og far - og sikkert minst like store beløp.

Regelendringene skulle tilpasse bidragsreglene til de kravene dagens samfunn stiller. De store endringene i familie- og forsørgelsesmønstrene i samfunnet gjennom de siste tiårene burde tilsi en nyorientering av et regelsett som i viktige grunntrekk var utformet rundt 1960, med bakgrunn i en virkelighet og samfunnsforståelse som skiller seg betydelig fra dagens.

Nedenfor følger en skjematisk oppstilling av de viktigste forskjellene mellom de tidligere reglene og de nye fra 2003:

Gammel ordning	Ny ordning
Fastsettelse av bidrag Bidraget utgjør en fast prosent av bidragspliktiges inntekt - varierende etter antall barn, både bidragsbarn og andre egne barn	Kostnaden til barnets underhold deles mellom foreldrene etter forholdet mellom partenes inntekter
Minstebidrag per barn som alle skulle betale, gjeldsoppnopning når beløpene ikke kunne innkreves etter innkrevingsloven	Bidragsevnen til bidragspliktige vurderes ved fastsettelsen - bidraget/ene settes ikke høyere enn det som kan innkreves
Samvær uten betydning for bidrag (unntak: svært omfattende samvær)	Samværsfradrag i bidraget - størrelsen regulert etter antatte kostnader ved samværet
Endringer i tilstøtende regelverk	

Gammel ordning	Ny ordning
Aleneforeldre med overgangsstønad fikk avkortet bidrag som oversteget minstebidraget	Bidraget er uavhengig av om det ytes overgangsstønad
Bidragmottaker skatter av mottatt bidrag, bidragspliktige får fradrag i inntekten for betalt bidrag	Bidragmottaker skatter ikke av bidraget, bidragspliktige kan ikke føre opp bidraget som fradragspost
Alle barn får utbetalt forskott lik minstebidraget hvis det søkes om det	Forskott utbetales gradert etter bidragmottakers inntekt
Privat avtale/offentlig fastsettelse	
Økende andel ber om offentlig fastsettelse	Sterk oppfordring til, og mye veiledning og oppmerksomhet rettet mot det å inngå private avtaler

Utgangspunktet for bidragsreglene er å dekke barnets behov for forsørgelse, derfor er underholdskostnaden for det enkelte barn et nøkkelbegrep i den nye bidragsordningen. Underholdskostnaden varierer med barnets alder, og øker stort sett med alderen. Store tilsynsutgifter for små barn kan endre dette bildet litt. Ved offentlig fastsettelse fordeles underholdskostnaden etter foreldrenes andel av samlet inntekt og avrundes til nærmeste sjettedel av underholdskostnaden, som er det den bidragspliktige som utgangspunkt skal betale i barnebidrag. Dette prøves så mot den bidragspliktiges bidragsevne. Er denne stor nok, som er tilfellet i de aller fleste sakene, blir bidragsbeløpet stående. Er bidragsevnen mindre enn det beregnede beløpet, settes bidraget slik at det tilsvarer bidragsevnen. Deretter gis det samværsfradrag - i klasser etter omfanget av samværet, og størrelsen varierer som underholdskostnaden etter barnets alder. Beløpet etter fradraget er det månedlige barnebidraget.

Målene for endringene slik de ble presentert i Ot.prp. nr. 43 (2000-2001) var at

- barnets behov for forsørgelse skal deles mellom foreldrene etter økonomisk evne og så rett og rimelig som mulig
- regelverket skal oppmuntre til omsorg fra begge foreldre
- det skal legges til rette for private avtaler om bidraget.

Det var stor enighet om målene. To tilleggspremisser var at omleggingen skulle være tilnærmet kostnadsnøytral for det offentlige, og at de fattigste foreldrene som levde alene med barn på overgangsstønad, skulle komme like godt ut som tidligere.

Meldingen drøfter erfaringene som er gjort med de nye reglene. Den bygger på kontakt med brukerne, både enkeltvis gjennom henvendelser skriftlig og muntlig, og gjennom organisasjoner som er talerør for ulike brukergrupper på feltet. Den bygger også på de erfaringene ulike deler av forvaltningen har gjort nå når reglene har vært praktisert over noe tid. Videre bygger den på administrativ statistikk utarbeidet i samarbeid med arbeids- og velferdsetaten, og ikke minst på undersøkelser og forskning både initiert fra departementet og et økende kunnskapstilfang generelt om delte familier.

I meldingen del I gjennomgås erfaringsmaterialet, og det summeres opp at reformen som helhet var en nødvendig modernisering som det skal bygges videre på framover. Resultatene drøftes spesielt i forhold til hvordan målene er nådd. I del II drøftes endringer og forbedringer departementet vil gjennomføre i regelverket. På enkelte av forbedringspunktene kreves det lovendringer, på andre forskriftsendringer. Meldingen drøfter også noen punkter med budsjettkonsekvenser. Her vil departementet komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag. Departementet mener imidlertid at den sammenhengen i regler og forslag som kommer fram ved å drøfte bidragsreglene i en melding, gir Stortinget anledning til å drøfte helheten i reglene.

1.1.2 Sammen drag av innholdet i meldingen

1.1.2.1 ERFARINGENE SÅ LANGT

I meldingen kapittel 2 redegjøres det for brukernes og forvaltningens erfaringer. Vi begynner med perioden fra reglene ble vedtatt av Stortinget i juni 2001 til reglene ble gjort gjeldende 1. oktober 2003. Gjennomføringen av omregningen av løpende fastsatte barnebidrag og bidragsforskott blir omtalt, videre drøftingene Stortinget hadde ved flere anledninger i denne perioden, og det gjengis hovedpunktene i den foreløpige tilbake meldingen departementet ga Stortinget om erfaringene høsten 2004. Kapitlet refererer også henvendelser og synspunkter departementet har mottatt fra enkeltpersoner, interesseorganisasjoner og andre på reformen.

Det gis videre en beskrivelse av utviklingen av antallet barn i Norge som har foreldre som ikke bor sammen, og det gis også en beskrivelse av utviklingen i saksmengden i barnebidragssaker som behandles av arbeids- og velferdsetaten - tidligere trygdeetaten. Allerede her kan det slås fast at arbeidet for at flere skal inngå private avtaler, har gitt gode resultater. Andelen som ordner bidragssaken uten offentlig hjelp kan nå anslås til ca. 40 prosent, mot mellom 10 til 15 prosent før reformen.

Av alle barn som har foreldre som ikke bor sammen, kan det synes som om utviklingen går sakte, men entydig i retning av at det blir vanligere å bo hos far. Det blir mer og mer vanlig at foreldre ikke bor sammen, men samtidig er det en liten nedgang totalt i barnebi-

dragssaker som behandles i arbeids- og velferdsetaten. Denne nedgangen må kunne knyttes til bidragsreformen. Det er en stor nedgang i førstegangssaker, men også endringsøknadene er blitt færre. Klager på vedtak har derimot økt noe.

Under arbeidet med utformingen av de nye reglene representerte de administrative konsekvensene en stor utfordring. Totalt sett ble det anslått at regelendringene ville føre til et omfattende merarbeid i den daværende trygdeetaten. Tidsbruksundersøkelser har vist at økningen var langt mindre enn antatt. Kapitlet har videre en gjennomgang av offentlige mer- og mindreutgifter knyttet til reformen. Samlet kan reformen sies å ha ført til noe mindre utgifter for det offentlige.

Samfunnet er i dag preget av stor grad av internasjonalisering. I Norge merkes dette ved at antallet utenlandssaker om barnebidrag har hatt en jevn økning. De nordiske landene har en felles måte å betrakte barn på. Nordiske løsninger i barneretten er i stor grad forankret i prinsipper om barnets beste og om likestilling mellom foreldrene. Til tross for rettslikhet i prinsippene, er det ulikheter mellom de ulike lands regler om barnebidrag. Det gis en kort sammenliknende framstilling.

I meldingen kapittel 3 redegjøres det for den kunnskapen som foreløpig finnes om endringer i familiens økonomi. Bakgrunnen for bidragsendringene var ikke på generelt grunnlag å heve eller senke det alminnelige bidragsnivået, men snarere et behov for et mer målrettet regelverk der barnets behov for forsørgelse står i sentrum.

Foreløpig har departementet ingen forskning som analyserer økonomien i delte familier etter at bidragsreglene trådte i kraft.

Videre presenteres bidragsstatistikk fra arbeids- og velferdsetaten som viser utviklingen i økonomien i sakene med et offentlig fastsatt bidrag. Denne statistikken viser at gjennomsnittsbidraget har vært nokså stabilt i perioden etter reformen, med en svak tendens til nedgang i det gjennomsnittlige bidraget. Dette skyldes sannsynligvis at foreldre med god økonomi i økende grad avtaler bidraget privat.

Bidragene til barn på ulike alderstrinn blir i økende grad forskjellige, med forholdsvis høye bidrag for de eldste barna, og lavere bidrag for de minste. Dette er en ønsket utvikling og har sammenheng med underholdskostnadene som ligger til grunn for fastsettelsene.

Bidragsstatistikken viser videre at nesten en tredjedel av bidragsmottakerne har en inntekt på under 150 000 kroner, og at inntekt over 400 000 kroner er uvanlig. De bidragspliktige har betydelig høyere inntekter. Nesten en tredjedel har inntekt over 300 000 kroner. Utviklingen går i retning av langsomt økende inntekter hos bidragsmottakerne, de bidragspliktiges inntekter viser en svak motsatt tendens. Det betyr også at andelen bidragspliktige med liten eller ingen bidragsevne øker, den nærmer seg nå 30 prosent av alle med offentlig fastsettelse.

Meldingen kapittel 4 tar opp samvær. Det var et sentralt mål at de nye bidragsreglene skulle oppmuntre til mer samvær. Det ble innført et samværsfradrag i barnebidraget. Dette skulle sikre at også samværsforeldre

med svak økonomi skulle ha anledning til å prioritere det å være sammen med barna høyt. I det gamle regelverket hadde normalt ikke samvær betydning for størrelsen på barnebidraget.

Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet gjennomført tre undersøkelser om samvær og bidrag over en periode på åtte år; i 1996, 2002 og 2004. Undersøkelsene viser at samværsforeldrene har mye samvær når de har forholdsvis små barn, har bodd sammen med den andre forelderen – særlig hvis de har vært gift, det er kort tid siden bruddet, det er gangavstand mellom foreldrenes bosted – og når samværsforelderen har høy utdanning, er yrkesaktiv og har høy inntekt. Samværsfedre har i snitt mye mindre samvær enn samværsmodre. Undersøkelsene viser at det er mer tilfredshet med samværsordningen i familier med mye samvær. Flere foreldre mente for øvrig at ordningen fungerte bedre for den andre parten enn for dem selv og barnet.

Samværsundersøkelsene tyder på at det har vært en svak økning i foreldrenes månedlige samvær når man ser på endringene før (2002) og etter (2004) bidragsreformen. Gjennomsnittlig samvær var i 2004 6,9 dager per måned. Dette er fortsettelsen på en utvikling som kommer fram også når det sammenliknes med 1996. Det advares mot å trekke for bastante konklusjoner på grunnlag av dette. Bidragsreformen kan ha vært medvirkende, men bakgrunnen kan også være faktorer som økt fokus i media på rettigheter og plikter til foreldre som bor atskilt, og økt oppmerksomhet knyttet til farskapets betydning.

Samarbeidet mellom foreldre som ikke bor sammen, kan også synes å ha bedret seg noe i den perioden undersøkelsene spenner over.

Forskerne konkluderer med at virkningene av en reform som bidragsreformen må vurderes etter noe lengre tid.

Til slutt omtales forholdet privat avtale og offentlig fastsettelse spesielt. Ett viktig mål med bidragsreformen var at flere skulle komme fram til en privat avtale om bidrag. Det ble gjennomført en undersøkelse for å kartlegge begrunnelser for å velge privat avtale versus offentlig fastsettelse. Familiene med privat avtale ønsket et mer fleksibelt bidrag og mente at en slik avtale var konfliktdepende. Den viktigste begrunnelsen for at foreldre valgte offentlig fastsettelse var ønsket om at en tredje part skulle fastsette bidraget, samtidig som de opplevde det offentlige som en konfliktdemper. En ikke ubetydelig gruppe oppga at de valgte offentlig fastsettelse fordi de hadde liten kontakt med den andre part.

Meldingen kapittel 5 tar opp bidragsreglene i et likestillingsperspektiv. Bidragsreformen satte søkelyset på likestilling mellom mor og far i foreldrerollen. Likeverdet mellom foreldrene når det gjaldt forsørgelsesplikten og omsorgsforpliktelsene ble understreket. Selv om utformingen la spesielt vekt på at foreldrene skulle være likestilte i rollene som omsorgspersoner og forsørgere, har tidligere Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling fått inn flere saker der enkelte

bestemmelser i bidragsreglene blir hevdet å være i strid med likestillingsloven.

Departementet har i forbindelse med evalueringen sett spesielt på forholdet mellom likestillingsloven og bidragsreglene på de punktene som er tatt opp av likestillingsorganene.

Som det vil framgå av meldingen kapittel 7, går departementet inn for endringer både når det gjelder praksisen knyttet til det å være hjemme med nytt barn, og fastsettelse av tilleggsbidrag. Likeledes drøftes også skriftlighetskravet og bevisbyrdereglene inngående, også her med forslag til endringer. Ved disse spørsmålene har hensynet til likestilling mellom kjønnene vært en viktig del av den helhetlige vurderingen.

Bidragsregelverket er som nevnt et resultat av en rekke avveininger og vurderinger som gjensidig henger sammen og utfyller hverandre, hvor hensynet til forsørgelsen av bidragsberettigete barn står i fokus, men hvor også de bidragspliktiges og bidragsmottakernes interesser som parter skal tas vare på. Utgangspunktet om at en kan stå overfor et tilfelle av ulovlig indirekte forskjellsbehandling fordi det ene kjønn statistisk sett fremdeles er overrepresentert som bostedsforelder, kan i forhold til bidragsregelverket gjøre vurderingene vanskelige.

For bidragspliktige er det en ny situasjon at bidragsmottakers disposisjoner kan få innvirkning på omfanget av bidragsplikten. Med prosentreglene var det bare den bidragspliktiges disposisjoner som fikk følger for størrelsen på bidraget og dermed for den andre part - det gjaldt ikke som nå at denne avhengigheten går begge veier. Denne likestillingen og gjensidige avhengigheten i regelverket må være der når to parter skal dele forsørgelsen av felles barn. Den er imidlertid søkt begrenset, nettopp av hensyn til partene. Det er derfor kanskje ikke å undres over at likestilling og bidrag er blitt et viktig tema med nytt regelverk.

Regelverket gjør en viss forskjell på bostedsforelder og samværsforelder. Dette skillet er praktisk og nødvendig i forhold til hovedformålet - å sikre barnet forsørgelse.

1.2 Oppsummering av erfaringene så langt

Nedenfor følger en kort oppsummering av erfaringene med de nye reglene knyttet opp mot de målene for reformen som ble presentert i proposisjonen som fremmet endringene.

1.2.1 *Målet: Barnets behov for forsørgelse skal deles mellom foreldrene etter økonomisk evne og så rett og rimelig som mulig*

Den viktigste forskjellen i forhold til tidligere regler var å innføre en aldersavhengig underholdskostnad som ble satt lik for alle barn som utgangspunkt for de utgiftene foreldrene skulle dele. Underholdskostnaden dekker et godt alminnelig underhold.

To viktige prinsipielle diskusjoner ble ført i Ot.prp. nr. 43 for dette utgangspunktet. Den ene gjaldt om hvorvidt underholdskostnaden burde variere med den tidligere familiens (der det fantes en tidligere familie)

relative levestandard, dvs. være høyere for barn i familier med gode inntekter enn i lavinntektsfamilier. Den andre var om ikke barn som skulle sikres samvær med to foreldre i to ulike husholdninger ville bli systematisk dyrere i drift enn andre barn, pga. reise mellom husholdningene, behov for to senger, utstyr begge steder m.m. Man valgte å se bort fra begge disse to synspunktene og sette en standardkostnad.

Hvis man undersøker faktisk forbruk, vil sannsynligvis begge disse argumentene få empirisk støtte i den forstand at det brukes mer penger på barn i familier med gode inntekter, og at delte husholdninger - om enn i sterkt varierende grad - har høyere utgifter til barna samlet sett enn familier som fremdeles lever sammen. Når begge ble avvist, skyldtes dette ikke minst at det ble argumentert med at det var vanskelig å forsvare at det offentlige hadde en viktig rolle i den mer detaljerte fordelingen og prioriteringen av utgifter i familiene mellom ulike familiemedlemmer og mellom hushold. Forsørgerforpliktelsene som ligger i det å være forelder skal følges opp av det offentlige med sikte på å sikre et godt underhold - utover dette er variasjoner i standard mv. i forsørgelsen opp til foreldrene selv.

En forelder med høy inntekt kan sikre barnet sitt en høyere levestandard enn det underholdskostnaden tilsier selv om ikke vedkommende bor sammen med barnet, for eksempel gjennom gaver og ferier og det å være den som dekker enkelte store utgifter, eller gjennom en privat avtale med bostedsforelderen om et høyere bidrag. Et offentlig fastsatt forhøyet bidrag burde ideelt sett blitt fulgt opp av kontroll med at bidraget gikk til barnet, ikke til øvrige medlemmer av barnets husstand. Dette ville i praksis være en umulig oppgave for det offentlige å påta seg.

Når det gjelder merutgifter ved å tilbringe tid i to ulike husholdninger, vil disse være svært høye i noen familier og så å si ikke eksisterende i andre. I familier uten samvær er dette ikke en aktuell problemstilling. Men mange vil få nye etableringsutgifter i forbindelse med et familiebrudd. Undersøkelser tyder på at anstrengt økonomi er mest vanlig de første årene etter et brudd. Godt samarbeid mellom foreldre vil kunne redusere disse merutgiftene. Det beste eksempelet er kanskje reiseutgifter. Det er foreldrenes valg av bosted som til en stor grad bestemmer reiseutgifter ved samvær. Å innføre økonomiske ordninger som vil virke inn på disse valgene i den ene eller den andre retning, ville fort bli uheldig offentlig innblanding i private forhold.

Bidragsfastsettelsen legger nå videre begge foreldres inntekter til grunn. Det betyr at begge foreldre vil oppleve at den andres inntektsforhold - og ikke minst endringer i dette - vil kunne få konkret innvirkning på deres økonomi. Dette er nytt og uvant for bidragspliktige, for bidragsmottaker var dette også tilfellet i det gamle regelverket. Fastsettelse av inntekten - egen eller den andres - er et av de forholdene partene kommer med flest innsigelser på i de offentlige sakene om fastsettelse. Ved å trekke inn bidragsmottakers inntekt har man i konfliktsakene så å si gitt partene en ny variabel å strides om. Dette er samtidig en av endringene i det nye regelverket som har størst alminnelig støtte.

Ved å se på forholdsmessig fordeling av inntektene får inntektsvariabelen større stabilitet mot inntektsendringer enn i de gamle reglene. Reglene krever forholdsvis store inntektsendringer for den ene eller den andre part før det gir utslag i bidraget. Bedre veiledning om dette vil sannsynligvis redusere noen av endringskravene knyttet til inntekt ytterligere.

Det nye bidragsregelverket innførte en bidragsevnevurdering av bidragspliktige ved fastsettelsen. Formålet med dette var at det ikke skulle samle seg bidragsgjeld som allikevel ikke ville være mulig å inndrive etter norsk lov. Mange bidragspliktige med svært lave inntekter eller ingen inntekter hadde stor gjeldsbyrde i det gamle systemet. For en dels vedkommende er dette gjeld som ikke kan innkreves.

For å hindre denne gjeldsoppbyggingen ble bidragsevnevurderingen innført. Bidragsevnevurderingen har ført til betydelig redusert gjeldsoppbygging i nye bidragssaker. Om dette øker betalingsvilligheten blant de bidragspliktige er det litt for tidlig å vurdere.

I disse tilfellene er det forskottet som skal sikre barnet et ekstra tilskudd til forsørgelsen utover det bostedsforelderen kan bidra med. Det nye regelverket nødvendiggjorde endringer i reglene for forskotting. En viktig grunn til dette var at det i flere tilfeller - f.eks. der begge foreldre hadde gode inntekter, og der samtidig barnet var forholdsvis lite og foreldrene delte mye på omsorgen - ville bli et bidrag som var mindre enn forskottet. Vurderingen var at det her ikke var behov for at det offentlige skulle komme inn med det som var ment som en minstesikring. Den løsningen som ble valgt, var en behovsprøving av forskottet.

1.2.2 Målet: Regelverket skal oppmuntre til fortsatt omsorg fra begge foreldre

Hvis bidragspliktige etter noen år uten bidragsevne får en litt høyere inntekt, er tankegangen at familieforholdene er best tjent med at bidragsplikten da blir aktivisert, men uten at man samtidig aktiviserer en stor opparbeidet bidragsgjeld. Slik skulle også reglene om økonomi støtte opp om et bedre samarbeid i familiene.

I utgangspunktet er det andre bestemmelser i barneloven som i hovedsak skal ivareta en slik målsetting. Det er nok å vise til regelverket om foreldremekling ved skilsmisser fra 1993 og de nye bestemmelsene i barneloven om saksbehandlingsreglene.

For bidragspliktige med noe bidragsevne, men trang økonomi, ble også samværsfradraget trukket fram som viktig også for å få en økning i samværet i familiene. Realøkonomien i fradraget - nemlig at det dekker utgifter som bidragsmottakeren sparer, og som den bidragspliktige har gjennom samværet, blir av og til litt borte i slik debatt. Tendensen til bedre samarbeidsforhold i delte familier vi har sett de siste årene kan like gjerne skyldes andre forhold. Sannsynligvis er det forholdsvis få samværsforeldre med ønske om mer samvær hvor akkurat den økonomiske fordel som ligger i fradraget var det som skulle til for å øke samværet. På den annen side skal heller ikke symbolbetydningen av fradraget undervurderes på noe lengre sikt.

Departementet mener kunnskapen om hva som fører til at en ikke ubetydelig del av barna og foreldrene deres mister kontakten med hverandre etter et samlivsbrudd, er for dårlig. Departementet vil prioritere forskningsressurser for å få mer kunnskap om dette og hva dette betyr for barnas oppvekst og utvikling.

Samtidig som samværsfradraget er det elementet i det nye regelverket som får mest prinsipiell støtte fra alle parter, er det også det elementet som nok har skapt de fleste problemene. Samværskonflikter er kjente og vanskelige konflikter mellom foreldre som har flyttet fra hverandre og var det også før det ble gitt samværsfradrag i bidraget. Konflikter må antas å være størst i overgangen mellom gammelt og nytt regelsett.

1.2.3 Målet: Flere skal avtale bidraget privat

Barnebidrag tilhører i utgangspunktet det privatrettslige området. Forsørgelse av egne barn er foreldrenes ansvar - dette gjelder uansett foreldrenes forhold til hverandre. For femti år siden var bidragsbarna i overveiende grad barn født utenfor ekteskap, mødrene deres hadde som oftest en vanskelig forsørgingssituasjon i et samfunn som ikke la forholdene til rette for å kombinere barneomsorg og yrkesaktivitet. Det store flertallet av bidragsbarna i dag er barn født i ekteskap eller samboerforhold som seinere har blitt oppløst. Dette betyr for det første at bidragsbarna har blitt eldre - det er flest store barn, og at de har en mye sterkere tilknytning til samværsforelderen enn det som var vanlig tidligere. Bostedsforeldrene har også som gruppe en mye mer solid tilknytning til arbeidslivet.

For tidligere ektefeller/samboere vil det å avtale bidraget privat, konkret tilpasset egen situasjon, ofte være det naturlige. Undersøkelsen om hvorfor man valgte privat vs. offentlig fastsettelse viser da også at en stor gruppe av dem med privat avtale understreket at dette bidro til konfliktdeмпing mellom foreldrene.

Nesten like mange av partene med offentlig fastsettelse viste til at en offentlig fastsettelse/en tredjepart utenfra bidro til konfliktdeмпing. Dette kan understreke betydningen av at begge muligheter finnes - noen trenger det offentlige, men mange vil helst komme fram til en avtale seg imellom.

Det ble da også lagt stor vekt på at det nye regelverket skulle være en god veiledning for partene til å komme fram til et "riktig" bidrag i en privat avtale. En felles gjennomgang av forsørgelsesutgiftene og fordelingsmåten skulle gi begge foreldre en konkret forståelse av hvorfor bidraget burde være et bestemt beløp og bidra til å lette også seinere endring av avtalene hvis forholdene endret seg. Det ble utviklet mye godt informasjonsmateriell, gitt mye veiledning av trykdeetaten og spesielt adgangen til Internett har bidratt til at denne informasjonen i økende grad er tilgjengelig for folk flest.

Det er også viktig å vurdere utformingen av offentlige støtteordninger for delte familier i dette perspektivet. En lite gjennomtenkt utforming av disse kan bidra til å trekke en del familier inn igjen i det offentlige systemet.

Gebyret ser også ut til å ha ført til at mange har sett fordelene av å ta denne gjennomgangen av økonomien selv. Departementet mener at det bør være mulig å sette seg høyere mål når det gjelder en overgang til private avtaler. 60 prosent burde ikke være et urealistisk mål på noe sikt. Private avtaler er mer fleksible, må kunne antas å gi bedre betalingsvillighet og vil gi det offentlige større muligheter til å konsentrere innsatsen om den gruppen som virkelig trenger hjelp til å ordne opp i bidragsforholdet.

1.2.3.1 DRØFTING AV ENDRINGER I REGELVERKET

I meldingen kapittel 7 gjennomgås de materielle reglene for fastsettelse og endring av barnebidrag.

Det konkluderes med at underholdskostnaden ligger på et noenlunde riktig nivå vurdert opp mot norske familiers faktiske forbruk slik det kartlegges i forbruksundersøkelsene. Men enkelte tilpasninger med betydning for beløpene på de ulike alderstrinnene, blir drøftet og foreslått endret i forskriften. De viktigste endringer er nye aldersgrupper, ved at 11 år og over deles inn i aldersgruppe 11 til 14 år og 15 til 18 år, og en egen aldersgruppe for dem over 18 år. Det drøftes også aktuelle endringer i både bo- og tilsynssjablonene.

Det oppleves som rettferdig at begge partenes inntekter har betydning ved fastsettelsen av bidraget, men effekten av inndelingen av foreldrenes forholdsmessige andel i sjettedeler av underholdskostnaden gir store og tilfeldige terskelvirkninger, og bør etter departementets vurdering fjernes. For å sikre stabiliteten og forutsigbarheten for partene, og ikke risikere for mange endringskrav, vil departementet samtidig foreslå at prosentsatsen for kravet til endring økes fra 10 til 12 prosent.

Departementet har vurdert regelen for fastsettelse av tilleggsbidrag, og mener adgangen til å kreve dette bør oppheves.

Ulike sider ved samværsfradraget drøftes. Undersøkelser har vist at mange bare har muntlige avtaler om samvær. Skriftlighetskravet oppleves som et problem. Etter departementets syn bør muntlige avtaler likestilles med skriftlige, samtidig som bevisbyrdereguleringene bør forenkles slik at det er den som påstår endret samvær, som er den som har bevisbyrden.

Det er viktig at det offentlige regelverket tar høyde for at barnet skal ha gode boforhold også hos samværsforelderen. Departementet vil beregne samværsforelderens økte boutgifter inn i samværsfradraget i samværsklassene to, tre og fire.

Også flere andre spørsmål knyttet til de materielle reglene blir gjennomgått og vurdert med henblikk på forbedringer, blant annet fastsettelse og endring av barnebidrag der en av partene bor i utlandet.

I meldingen kapittel 8 gjennomgås forskottet i nytt regelverk. Det ble innført en behovsprøving av forskottet etter bidragsmottakers inntekt sammen med de nye bidragsreglene. Behovsprøvingen har målrettet forskottsutbetalingene mot de gruppene som trenger det mest. Behovsprøvingen foreslås opprettholdt.

De fleste som får forskott, får i dag 75 prosent forskott som tilsvarer nivået på det gamle forskottet. For-

skottet ble tidligere beskattet, konferer endringer i skattereglene av bidraget som var en del av omleggingen. Det foreslås en omlegging av terminologien som gjelder forskott, slik at reglene blir enklere å forstå. Det som i dag kalles 75 prosent av fullt forskott blir "forskott", mens 100 prosent forskott blir "forhøyet forskott ved lav inntekt", og det som i dag kalles 50 prosent av fullt forskott, blir "reduert forskott" som utgjør forskott minus en tredjedel. Videre vurderes det å heve inntektsgrensen for å få forhøyet forskott ved lav inntekt for å komme mer i overensstemmelse med de grensene som ellers gjelder i bidragsreglene.

Forskottssatsene vurderes å ligge på et akseptabelt nivå for de små barna, men det foreslås å vurdere økte forskottssatser for store barn. På den måten vil forskottet variere noe mer i tråd med bidragene og de stigende underholdskostnadene når barna blir større. Dette vurderes som et svært målrettet fattigdomstiltak.

I meldingen kapittel 9 vurderes reglene om gebyr på offentlig fastsettelse og endring av bidrag. Det konstateres at gebyrreglene har bidratt til flere private avtaler, og at det fortsatt bør pålegges gebyr i bidrags saker. Gebyret oppleves som svært høyt for familier med knapp økonomi, og har økt langt utover kostnadene i samfunnet generelt de siste årene. Inntektsgrensen for å få gebyrfritak foreslås hevet, og knyttet opp til bidragsevnevurderingen og andre lavinntektsgrenser i regelverket.

Det drøftes også å redusere gebyret i endringssaker, slik at ikke gebyret er til hinder for dem som har behov for hjelp fra det offentlige i bidrags sakene. Det vurderes slik at de fleste vil gjøre valget mellom privat avtale eller offentlig fastsettelse når bidraget skal bestemmes første gang.

En forbedret publikumsservice overfor bidragspartene er stikkordet i meldingens kapittel 10. NAV lokalt har flere viktige funksjoner i forhold til foreldre når familien ikke bor sammen, og god og riktig informasjon kan virke konfliktdepende i disse sakene. Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet svært informative sider om bidragsregelverket på Internett, men mange har fremdeles bruk for den personlige veiledningen NAV lokalt kan gi. Det gjelder blant annet personer som ikke behersker språket godt nok til å forstå informasjonen.

Mekling er obligatorisk ved samlivsbrudd hvis partene har barn under 16 år, fra 1. januar 2007 innføres obligatorisk mekling for samboende foreldre. Meklerne har en viktig oppgave i å hjelpe partene med å utforme en avtale om samværet, og bør derfor være godt informert om bidragsreglene og samarbeide med arbeids- og velferdsetaten i disse spørsmålene.

Meldingen drøfter å innføre en automatisk justering av bidraget når barnet passerer en aldersgrense. Mange av bidragspartene tror at dette gjøres av arbeids- og velferdsetaten i dag. Dette ville kunne gi bidrag godt tilpasset det enkelte barns behov også ved en offentlig fastsettelse.

Kapitlet drøfter også forbedrete konfliktløsningsmekanismer når det gjelder reisekostnader ved samvær. Departementet vil vurdere om saker om deling av rei-

sekostnader der en av partene ikke betaler i henhold til avtale eller lignende, skal kunne starte med krav om mekling i forliksrådet. Departementet vil også utrede spørsmålet om bestemmelsen om reisekostnader kan endres slik at fylkesmannens avgjørelser gis tvangskraft, og om fylkesmannen kan gis myndighet til å stadfeste en privat avtale om reisekostnader, slik at også denne eventuelt kan gis tvangskraft.

Kapittel 11 gir en kort oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser av de spørsmålene som drøftes i meldingen.

1.3 Forbedringer i regelverket for fastsettelse av barnebidrag, jf. meldingen kap. 7

1.3.1 Innledning

Under utformingen av det nye regelverket ble det lagt vekt på at dagens samlivsmønstre stiller andre krav til et godt bidragsregelverk enn de krav det var rimelig å stille et par tiår tilbake. Det har skjedd store endringer i samfunnet når det gjelder samlivsmønstre, familieliv og omsorg for barn. I den typiske barnefamilie i dag bidrar både mor og far til familiens forsørgelse gjennom yrkesarbeid, og deler i større grad enn tidligere på omsorgsarbeidet. En videreføring av en mer likestilt arbeidsdeling mellom foreldre i kjernefamilien betyr ved samlivsbrudd mer vekt på samvær/deling av omsorg og mer vekt på fortsatt felles forsørgelse av barna. Også når foreldrene aldri har bodd sammen, legges det i dag stadig større vekt på betydningen av foreldreskapet, i første rekke med henvisning til barnets beste. Sett i dette lyset må bidragsreglene vurderes som en del av et helhetlig regelverk, som samlet sett skal bidra til så gode løsninger for foreldre- og barn-forholdet som mulig når barn og foreldre ikke inngår i samme husholdning.

Med dette som utgangspunkt er målet at barnets behov for forsørgelse skal deles mellom foreldrene etter økonomisk evne og så rett og rimelig som mulig.

Etter det nye regelverket tas det utgangspunkt i hva underholdet til barnet koster. Underholdskostnaden skal fordeles mellom foreldrene etter inntektene deres og innebærer at den av foreldrene som har best økonomisk evne, skal dekke den største andelen av kostnadene til barnet. Ved fastsettelsen av bidraget skal det videre tas hensyn til den bidragspliktiges bidragsevne og samværet den bidragspliktige har med barnet.

1.3.2 Underholdskostnaden

1.3.2.1 GJELDENE RETT

Det følger av barneloven § 71 første ledd første punkt og forskrift 15. januar 2003 nr. 123 om fastsetjing og endring av fostringstilskot (fastsettelsesforskriften) § 3, at det ved offentlig fastsettelse av barnebidrag skal tas utgangspunkt i hva barnets forsørgelse koster, og at faste underholdskostnader (sjabloner) skal benyttes.

Forbruksutgiftene er fastsatt med utgangspunkt i Statens institutt for forbruksforskning (SIFOs) standardbudsjet. Utgiftene varierer etter alderen på barnet, og det er foretatt en inndeling i tre aldersgrupper: 0-5 år, 6-10 år og 11-18 år.

Boutgiftene er beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittlig faktisk forbruk etter Statistisk sentralbyrås (SSBs) forbruksundersøkelser. Sjablonen er felles for alle barn uavhengig av alder, og utgjør differansen mellom boutgifter for enslige og enslige som bor med barn.

Tilsynsutgiftene omfatter utgifter til offentlig eller privat barnehage, familiebarnehage, dagmamma eller skolefritidsordning.

Barnetrygd kommer til fradrag i de samlede utgiftene, og nettobeløpet er underholdskostnaden.

Ved fastsettelse av bidrag til barn over 18 år etter barneloven § 68 andre og tredje ledd, skal underholdskostnaden for barn i aldersgruppen 11-18 år benyttes.

1.3.2.2 NIVÅET PÅ UNDERHOLDSKOSTNADEN

Departementet har mottatt mange synspunkter på utformingen av underholdskostnaden til barnet. Et generelt trekk er at bidragsmottakere ofte peker på at kostnadsnivået til barnet er satt for lavt, eller at sjablonene ikke dekker de faktiske utgiftene de har. Tilbakemeldingene fra bidragspliktige går ofte ut på at barnets kostnadsnivå er satt for høyt, og bidragspliktige med trang økonomi og lite samvær synes spesielt utgiftene til de store barna er satt for høyt. I tillegg reagerer enkelte bidragspliktige på at det ikke er tatt hensyn til at barnet representerer boutgifter også for dem ved samvær.

Departementets vurdering er at nivået sett under ett på de beregnede underholdskostnadene for hva barn i ulike aldre koster, ligger på et noenlunde riktig nivå. Samtidig er det avdekket svakheter ved enkeltsider av hvordan underholdskostnaden er satt sammen og utformet.

1.3.2.3 NÆRMERE VURDERING AV DE ULIKE KOMPONENTENE

1.3.2.3.1 Forbruksutgiftene

Det har fra ulike hold vært hevdet at sjablonen for forbruksutgifter ikke er i samsvar med hva barn i ulike aldersgrupper faktisk koster. Sjablonen for forbruksutgifter er videre kritisert for at enkelte typer utgifter ikke er tatt med.

En annen påpekt svakhet med sjablonen for forbruksutgifter er inndelingen i aldersgruppen 11-18 år. Denne omfatter en for stor og uensartet gruppe - det er vanligvis stor forskjell på hvilke utgifter som følger en 12-åring kontra en 16-åring.

Regjeringen vil innføre gratis læremidler for elever i den videregående opplæringen. Dette skal gjennomføres i løpet av en treårsperiode, med oppstart for videregående trinn 2 fra høsten 2007. Etter departementets syn blir det dermed ikke behov for at utgifter til videregående opplæring skal vurderes i tilknytning til bidrag.

Derimot deler departementet vurderingen om at aldersgruppen 11-18 år dekker en for stor og uensartet gruppe. Departementet vil derfor dele den eldste aldersgruppen. En slik oppdeling synliggjør at de eldste barna koster mer enn de litt yngre, og følger bedre prinsippet om at underholdskostnaden skal gjenspeile hva barn i ulike aldre koster. Av forenklingshensyn vil departementet foreslå at aldersinndelingen følger inn-

delingen i SIFOs standardbudsjett, dvs. 11-14 år og 15-18 år. Siden forbruksutgiftene for dagens aldersgruppe 11-18 år er beregnet ut fra aldersgruppen 15-18 år, vil underholdskostnaden i den nye aldersgruppen 11-14 år bli noe lavere enn i dag.

1.3.2.3.2 *Boutgiftene*

Kritikken av denne sjablonen er i hovedsak rettet mot at barnets andel av bokostnadene i virkeligheten er mye høyere, spesielt i sentrale strøk, og at det ikke er tatt hensyn til geografi eller sondret mellom tettbygde/spredtbygde strøk. Sjablonen er videre kritisert fordi den ikke har økt med økte strøm- og bopriser.

Når barnet bor mye hos samværsforelderen, er det viktig at en også i et offentlig regelverk tar hensyn til de kostnadene samværsforelderen har for å sikre barnet gode boforhold. Barnet bør ha en rimelig bostandard også hos samværsforelderen. Det bør derfor ved fastsettelsen av barnebidrag tas hensyn til de økte boutgifter den bidragspliktige har som følge av samvær med barnet.

Dersom begge foreldrene skal ha dekket barnets andel av boutgiftene i to boliger, og disse skal inngå i sjablonen for barnets boutgifter i underholdskostnaden, vil dette gi en svært høy underholdskostnad. Etter departementets vurdering bør derfor barnets andel av de økte boutgiftene den bidragspliktige har som følge av samvær, legges til samværsfradraget.

1.3.2.3.3 *Tilsynsutgiftene*

Innvingningene mot komponenten tilsynsutgifter er knyttet til beregningene av sjablonene som benyttes der bidragsmottaker mottar stønad til barnetilsyn etter folketrygdloven § 15-11. Sjablontallene dekker ikke de faktiske utgiftene bidragsmottaker har, og dette gjør at bidragsmottakeren eventuelt må betale en forholdsvis større andel av kostnaden enn den bidragspliktige.

Departementet mener at dagens sjablonberegning bør beholdes. Departementet føyer til at den gjennomsnittlige foreldrebetaling i barnehage i dag er mer lik fra familie til familie på grunn av innføringen av makspris i barnehagene.

En annen problemstilling er at utgiftene til skolefritidsordning (SFO) har økt de siste årene. Departementet er usikker på om sjablonen for deltidstilsyn i tilstrekkelig grad gjenspeiler dette, og vil derfor i forbindelse med det årlige vedlikeholdet av sjablonene foreta en vurdering av nivået på denne sjablonen. Departementet vil også vurdere om det eventuelt bør lages en egen sjablon for tilfellene der bidragsmottaker har tilsynsutgifter til SFO og mottar stønad til barnetilsyn.

1.3.2.3.4 *Underholdskostnaden ved fastsettelse av bidrag etter fylte 18 år*

Gjeldende rett

Det følger av barneloven §§ 66 og 67 at underholdsplikten som hovedregel varer ut den kalendermåneden barnet fyller 18 år med mindre annet er avtalt eller fastsatt. Partene kan imidlertid avtale at bidrag også skal

betales etter at barnet fyller 18 år, og i visse tilfeller kan det offentlige fastsette bidrag utover 18 år.

Dersom barnet fortsetter med vanlig skolegang etter at det har fylt 18 år, kan det fastsettes bidrag på samme grunnlag som for yngre barn, jf. barneloven § 68 andre ledd. Som vanlig skolegang regnes opptil fire års skolegang i videregående skole, og læretiden likestilles fullt ut med skolegang i den videregående skolen.

Departementets vurdering

Barnetrygden utbetales til og med måneden før barnet fyller 18 år og kommer til fradrag i underholdskostnaden i de ulike aldersgruppene. Ved at underholdskostnaden for aldersgruppen 11-18 år legges til grunn også ved fastsettelsen av bidrag utover 18 år, innebærer dette at kostnadene rent faktisk reduseres med et beløp - barnetrygden - som ikke lenger mottas til barnets underhold. Dette har gitt reaksjoner.

Bakgrunnen for dagens løsning var forenklingssyn. Det gir imidlertid et riktigere bilde av de reelle kostnadene å ta hensyn til at barnetrygden opphører fra måneden før barnet fyller 18 år. Departementet foreslår at det lages en egen aldersgruppe for 18 år og eldre, der de beregnede utgiftene i aldersgruppen 15-18 år legges til grunn, men uten fradrag for barnetrygden i de samlede utgiftene.

1.3.2.3.5 *Særlige utlegg til barnet*

Gjeldende rett

Det følger av barneloven § 67 andre ledd at foreldrene kan pålegges særtilskudd til særlige utlegg som oppstår så lenge underholdsplikten varer. Særtilskudd kan også pålegges etter at barnet har fylt 18 år dersom vilkårene for å fastsette bidrag utover fylte 18 år etter barneloven § 68 andre eller tredje ledd er oppfylt.

Det er et vilkår at utgiftene må være rimelige og nødvendige og ikke gå inn under den typen utgifter som det løpende bidraget er ment å dekke.

Det framgår av forarbeidene til de nye bidragsreglene, Ot.prp. nr. 43 (2000-2001), at det var en forutsetning at overgangen til kostnadsmodellen ikke skulle utvide adgangen til å fastsette særtilskudd i forhold til tidligere praksis. Praksis er relativt restriktiv.

Departementets vurdering

Det er forholdsvis få barn per år som får fastsatt særtilskudd. I 2005 gjaldt dette 1 261 barn.

Departementet legger til grunn at det er behov for å beholde adgangen til å fastsette særtilskudd. Både briller/kontaktlinser og tannregulering er eksempler på til dels store ekstrautgifter som er aktuelle for noen, men på langt nær alle barn/ungdom.

Ved utformingen av bidragsregelverket er det som et generelt prinsipp lagt til grunn at bidragsbarn ikke skal være dyrere enn andre barn. Når det gjelder utgifter i forbindelse med konfirmasjon spesielt, foreslås det imidlertid å gjøre et unntak fra dette prinsippet. Departementet vil åpne for at begge parter kan kreve fastsettelse av særtilskudd til konfirmasjon der partene ikke enes om å holde en felles markering.

Det antas at gruppen det her er tale om er liten, men med et høyt konfliktnivå.

Departementet vil endre terminologien fra særtilskudd til særbidrag. Bakgrunnen for forslaget er at begrepet "særbidrag" er mer beskrivende ved at det tydelig framgår at dette er et særskilt fastsatt og pålagt bidrag, og ikke et offentlig tilskudd.

1.3.2.3.6 Oppsummering

Departementet vil følgelig revidere fastsettelsesforskriftens bestemmelser om underholdskostnaden på flere punkter. Aldersgruppen for barn 11-18 år deles i to; 11-14 år og 15-18 år. Det innføres en aldersgruppe for 18 år og eldre. Det vil føre til en noe lavere underholdskostnad for aldersgruppen 11-14 år, uendret for aldersgruppen 15-18 år og en viss økning i aldersgruppen 18 år og eldre.

Departementet vil videre vurdere dagens måte å beregne barnets andel av boutgiftene på, og vurdere om det på bakgrunn av ny statistikk er grunnlag for å differensiere denne.

Departementet vil vurdere om sjablonen for deltids-tilsyn i tilstrekkelig grad gir uttrykk for økte utgifter til SFO.

Det bør videre åpnes for at begge foreldrene kan kreve fastsettelse av særtilskudd (særbidrag) til konfirmasjon der de ikke kan enes om å holde en felles markering. Departementet vil gi nærmere retningslinjer for hvor store utgifter som kan anses som rimelige og nødvendige.

Samlet vil dette gi en bedre tilpasning til de reelle kostnadene for det enkelte barn.

1.3.3 Forholdsmessig fordeling av underholdskostnaden mellom foreldrene - sjettedelene

1.3.3.1 GJELDENE RETT

Det følger av barneloven § 66 at foreldrene skal bære forsørgelsesutgiftene til barnet etter evne. Ved at det nye regelverket tar utgangspunkt i at barnets kostnader skal fordeles mellom foreldrene så riktig som mulig, understrekes det at underholdsplikten er et felles ansvar selv om foreldrene ikke bor sammen.

Etter gjeldende regler skal barnebidraget fastsettes ut fra underholdskostnaden og forholdet mellom inntektene til foreldrene. Dette gjøres ved at underholdskostnaden fordeles forholdsmessig mellom foreldrene etter deres inntekter. Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at den av foreldrene som har best økonomi, også skal dekke den største delen av forsørgelsesutgiftene.

Den bidragspliktiges andel av underholdskostnaden settes ut fra gitte, alternative andeler av underholdskostnaden: 1/6, 2/6, 3/6, 4/6 eller 5/6. Hvor mye den bidragspliktige skal betale av inntekten sin, avhenger av hvor mange sjettedeler inntekten hans/hennes utgjør i forhold til partenes samlede inntekter.

1.3.3.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det er utbredt enighet om prinsippet at underholdskostnaden skal fordeles forholdsmessig mellom foreldrene, og at begge partenes inntekter har betydning ved fastsettelsen av bidraget. Departementet vil imid-

lertid vurdere inndelingen i sjettedeler på nytt, siden effekten av inndelingen gir store terskelvirkninger ved små inntektsendringer.

Bakgrunnen for å innføre sjettedelene var at hensynet til å redusere konfliktpotensialet ved å skape stabilitet rundt bidragsfastsettelsen, veide tungt ved utarbeidelsen av de nye bidragsreglene. I stedet for en eksakt utregning av partenes forholdsmessige andel av underholdskostnaden, valgte en derfor å lage en mer avrundet og robust utforming av prinsippet om forholdsmessig fordeling. Det ble lagt vekt på at inndelingen i sjettedeler skulle forhindre at mindre endringer i partenes inntekter skulle føre til hyppige krav om endringer i bidraget.

I noen tilfeller kan en av partenes inntekter endre seg svært mye uten at dette får innvirkning på bidragets størrelse, mens i andre tilfeller kan bare en liten inntektsendring føre til ganske stor endring av bidraget, for eksempel ved at den ene part passerer terskelen mellom 1/6 og 2/6 og altså får fordoblet/halvert bidraget.

Etter departementets vurdering bør sjettedelene fjernes, og en bør gå over til en direkte forholdsmessig fordeling av underholdskostnaden mellom foreldrene. Med utgangspunkt i de eldste og dyreste barna vil effekten av å fjerne sjettedelene maksimalt utgjøre en økning/reduksjon i det månedlige bidraget på ca. 800 kroner. Stort sett blir endringene mye mindre og vil være tilfeldig fordelt mellom bidragsmottakeren og den bidragspliktige.

Departementet er oppmerksom på at denne endringen vil bidra til en økning i antall endringssaker. For å hindre mindre robuste bidrag vil departementet samtidig endre den såkalte 10-prosentregelen. Denne regelen innebærer at et allerede fastsatt bidrag bare kan endres dersom differansen mellom det allerede fastsatte bidraget og nytt beregnet bidrag utgjør mer enn 10 prosent. For å sikre stabiliteten og forutsigbarheten for partene, og ikke risikere for mange endringssaker basert på mindre endringer i de ulike komponentene, vil departementet heve presentsatsen til 12 prosent.

En annen problemstilling som oppstår ved å fjerne sjettedelene, er i tilknytning til dagens grenser oppad og nedad om hvor stor andel av underholdskostnaden hver av partene skal dekke. Etter gjeldende rett skal den bidragspliktige aldri pålegges å betale mer enn fem sjettedeler av underholdskostnaden, noe som innebærer at bidragsmottakere uansett økonomiske forhold må dekke én sjettedel av barnets underholdskostnad. Dette er en naturlig følge av at det er bidragsmottakeren som bostedsforelder som er den som har hovedansvaret for forsørgelsen av barnet. Etter departementets vurdering bør prinsippet med den ene sjettedelen som øvre/nedre grense for bidragets størrelse beholdes, men slik at den settes til et bestemt beløp.

1.3.4 Inntektene til foreldrene

1.3.4.1 GJELDENE RETT

Ved fastsettelse av beregningsgrunnlaget er det personinntekt og netto kapitalinntekter utover 10 000 kroner som skal legges til grunn. For selvstendig nærings-

drivende skal i tillegg kapitalinntektsdelen av næringsinntekten tas med. Dette gjelder både for den bidragspliktige, bidragsmottakeren og for barn som har egen inntekt over en viss størrelse. For bidragsmottakere skal det i tillegg tas med eventuell utvidet barnevernstrygd, småbarnstillegg, eventuell kontantstøtte for bidragsbarnet og fordelene av å bli lignet i skatteklasser 2.

Beregningsgrunnlaget fastsettes som et årsbeløp ut fra et bruttoprinsipp, det vil si at inntekten ikke reduseres for skatt, renter og avdrag til bolig osv.

1.3.4.2 HJEMME MED SMÅ BARN I NYTT FORHOLD

Dersom en eller begge parter er uten inntekt, eller inntekten er vesentlig lavere enn det vedkommende ut fra utdanning og evner burde kunne oppnå, uten at det gis rimelig grunn til dette, er det gitt adgang til å fastsette inntekten skjønnsmessig.

Etter gjeldende rett anses det å være hjemme på grunn av omsorg for egne barn under tre år som en rimelig grunn til å være uten inntekt eller til å ha en redusert inntekt, og inntekten skjønnsfastsettes ikke.

Det er ikke uvanlig at foreldre reetablerer seg med nye barn, og det er fortsatt ansett som vanlig at mor eller far er hjemme med små barn. Et valg om å være hjemme med nye barn kan imidlertid betraktes som et internt anliggende for den nye familieenheten - et valg som bare angår dem. Foreldre som har forsørgelsesplikt for barn fra tidligere forhold, står i utgangspunktet fritt til å innrette seg slik de måtte ønske, men det er ikke uten videre gitt at de med sine valg kan fri seg fra den lovbestemte forsørgelsesplikten og føre byrdene over på den andre av foreldrene eller det offentlige. Etter departementets syn er det derfor den nye familieenheten som er nærmest til å bære eventuelle konsekvenser av et valg om å være hjemme med nye barn.

Departementet vil derfor foreslå at en bidragspliktig eller bidragsmottaker som velger å være hjemme med nye barn, må bære de økonomiske konsekvensene av dette valget. Dette innebærer at det å være hjemme med nye barn under tre år ikke i seg selv vil være en rimelig grunn til å være uten inntekt, og vedkommendes inntekt vil bli gjenstand for skjønnsfastsettelse. Manglende barnehagedekning og mangel på arbeidsplasser er imidlertid fremdeles et problem i enkelte lokalsamfunn, og det må vurderes konkret om det i slike tilfeller likevel kan aksepteres at en part er uten inntekt eller har redusert inntekt.

1.3.4.3 SÆRLIG OM FASTSETTELSE OG ENDRING AV BIDRAG ETTER FYLTE 18 ÅR

Dersom barnet ber om offentlig fastsettelse av bidrag etter fylte 18 år, skal kostnadsmodellen legges til grunn, og 18-åringens kostnader skal fordeles forholdsvis mellom foreldrene etter inntektene deres. Det har vist seg å oppstå problemer i tilfeller der 18-åringen bare framsetter krav om fastsettelse av bidrag etter fylte 18 år fra den tidligere bidragspliktige, og den tidligere bidragsmottakeren ikke gir inntektsopplysninger. Dette har sammenheng med at den tidligere bidragsmottaker ikke lenger er part i saken, og det fore-

ligger derfor ikke hjemmel til å innhente de nødvendige opplysningene, eller til å skjønnsfastsette inntekten. Den bidragspliktige kan i slike tilfeller risikere å måtte dekke hele barnets underholdskostnad, dvs. fem sjettedeler.

Etter departementets syn er dette uheldig. Utgangspunktet er at fastsettelse av bidrag utover 18 år skal følge kostnadsmodellen og fastsettes ut fra forholdet mellom inntektene til foreldrene. I tillegg kommer at det er foreldrene i fellesskap som har plikt til å bidra til barnets forsørgelse og utdanning. Det er derfor ikke heldig at den tidligere bidragsmottakeren kan flytte forsørgelsesbyrden over på den bidragspliktige ved å forholde seg passiv. Etter departementets vurdering bør fastsettelsesforskriften § 4 fjerde ledd endres slik at begge foreldrene omfattes av bestemmelsen.

1.3.5 Bidragsevnevurderingen

1.3.5.1 GJELDENE RETT

Det følger av barneloven § 71 første ledd andre punktum og fastsettelsesforskriften § 6 at det ved fastsettelsen av bidragets størrelse skal tas hensyn til den bidragspliktiges bidragsevne.

Bidragsevnevurderingen innebærer at den bidragspliktige av inntekten sin skal få beholde midler til skatt, trygdeavgift, eget underhold, bolig og midler til egne barn i egen husstand før bidraget fastsettes.

Det skilles mellom ingen, delvis eller full bidragsevne.

1.3.5.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Foreldrene skal forsørge barnet etter evne, noe som innebærer at bidraget også må ses i forhold til hva den bidragspliktige med rimelighet kan klare å betale. Bli bidraget så høyt at den bidragspliktige ikke klarer å forsørge seg selv, må det antas å gå ut over samarbeidet mellom foreldrene og samvær med barnet.

Etter departementets vurdering fungerer bidragsevnevurderingen etter intensjonen, noe som illustreres ved at den samlede bidragsgjelden i nye saker går ned. Det er derfor ikke aktuelt å gå bort fra prøvingen av den bidragspliktiges bidragsevne før bidraget fastsettes.

1.3.5.3 FORHOLDSMESSIG FORDELING AV BIDRAG MELLOM FLERE BARN

1.3.5.3.1 Gjeldende rett

Det følger av barneloven § 75 andre ledd at trygdekontoret av eget tiltak skal foreta en forholdsmessig fordeling (reduksjon) av bidraget i tilfeller der den bidragspliktige har flere barn med ulike bidragsmottakere, og mangler evne til å betale bidragene fullt ut til alle barna. Det samme gjelder der samlet bidrag er høyere enn 25 prosent av beregningsgrunnlaget til den bidragspliktige.

1.3.5.3.2 Departementets vurdering

Det følger av ordlyden i barneloven § 75 andre ledd at oppfostringsbidrag etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 9-2 ikke omfattes av bestemmelsen. Dette innebærer at der den

bidragspliktige både betaler barnebidrag etter barneloven og oppfostringsbidrag etter barnevernloven, kan ikke oppfostringsbidraget trekkes inn ved den forholdsmessige fordelingen (reduksjonen) av bidragene. I slike situasjoner vil den bidragspliktige rent faktisk måtte betale mer i bidrag enn bidragsevnen og/eller 25 prosentregelen tilsier. Dette er ikke heldig, og ikke i tråd med utgangspunktet om at den bidragspliktige ikke skal betale mer i bidrag enn det vedkommende har evne til.

Departementet vil foreslå at barneloven § 75 andre ledd endres slik at bestemmelsen også omfatter oppfostringsbidrag etter barnevernloven § 9-2.

1.3.6 Fradrag for samvær i bidraget

1.3.6.1 INNLEDNING

Det var bred enighet om prinsippet om at samvær skal ha betydning for bidragets størrelse både i høringsrunden og ved stortingsbehandlingen av bidragsreformen. Samvær medfører utgifter for den bidragspliktige, og det nye regelverket prioriterer at den bidragspliktige kan dekke disse utgiftene før bidraget fastsettes.

Til tross for den brede prinsipielle enigheten om samværets betydning for bidraget, har erfaringene så langt vist at det i praksis er denne delen av det nye regelverket som har ført til flest problemer, både for partene og for arbeids- og velferdsetaten når bidraget skal fastsettes.

1.3.6.2 GJELDENE RETT

Det følger av barneloven § 71 første ledd og fastsettelsesforskriften § 9 at omfanget av samværet skal fastsettes på bakgrunn av skriftlig samværsavtale, tvangskraftige avtaler eller offentlig fastsatt samvær, herunder rettsforlik.

1.3.6.3 KRAVET TIL SKRIFTLIGHET

1.3.6.3.1 *Generelt*

SSBs undersøkelser om samvær og økonomi viser at det er mange som bare har muntlige avtaler om samvær, opp mot 35 prosent. Departementet er kjent med at det oppleves som urimelig at samværet i henhold til en muntlig avtale ikke kan legges til grunn ved beregningen av samværsfradraget på grunn av skriftlighetskravet.

På bakgrunn av de mange reaksjoner på kravet til skriftlighet, uttalte departementet i budsjettproposisjonen for 2004-2005 at det ville bli sett nærmere på om det bør lempes på kravet til skriftlighet.

1.3.6.3.2 *Departementets vurdering*

Departementet ser at det bør lempes på kravet til skriftlighet, og vil foreslå at muntlige avtaler likestilles med skriftlige avtaler. Dette innebærer at muntlige avtaler på lik linje med de skriftlige avtalene skal danne grunnlag for fradrag for samvær i bidraget.

Som et generelt utgangspunkt bør det etter departementets vurdering legges til grunn at det må kunne stilles krav til at partene er enige om at de har en muntlig

avtale om samvær av et visst omfang før det gis samværsfradrag. Departementet mener at det ikke er tilrådelig at NAV lokalt skal ta stilling til spørsmålet om samvær der det ikke er noen form for enighet mellom partene om dette overhodet.

Departementet vil videre foreslå at det minste felles oppgitte samværet uansett bør gi samværsfradrag der partene har en muntlig avtale av et visst omfang, men er uenige om i hvilken grad denne følges opp, og derfor oppgir forskjellig samværsklasse. Her foreligger faktisk en viss enighet, nemlig at det er samvær.

En annen problemstilling er der bidragsmottaker forholder seg passiv ved ikke å gi noen uttalelse om samværet i det hele tatt, slik at samværsfradraget settes lik null. Departementet mener det er urimelig at bidragsmottakers passivitet skal hindre samværsfradrag hvis det faktisk er samvær, og vil foreslå at bidragspliktiges opplysninger om samværsavtalens omfang i slike tilfeller uten videre skal legges til grunn for samværsfradraget, jf. "den som tier, samtykker".

Der partene ikke kommer til enighet om en avtale, eventuelt med bistand, vil det være domstolene som er rette instans til å håndtere dette.

Endringene som departementet vil foreslå, gjør det nødvendig med endring av barneloven § 71 første ledd og fastsettelsesforskriften § 9 første ledd.

1.3.6.4 BEVISKRAVET (DOKUMENTASJONSKRAVET)

Departementet ser at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig for partene å bevise at samværsfrekvensen har endret seg i forhold til det som framgår av det avtalte eller det fastsatte samværet, herunder forlik.

Bevisreglene slik de er utformet i dag harmonerer for øvrig med hvordan reglene i barneloven ellers er lagt opp i forhold til hvem som anses som nærmest til å reise sak ved uenighet.

Departementet mener dagens bevisbyrderegler bør forenkles. Dette kan for eksempel gjøres ved at det er den som påstår at samværet er endret (reduisert) som får bevisbyrden for å godtgjøre påstanden.

Dagens bevisbyrderegler gjelder bare ved reduksjon av samværet. Dersom den ene parten hevder økt samvær (i praksis vil nok dette være samværsforelderens), må partene inngå en ny avtale om samværets størrelse, eventuelt be retten om en ny vurdering, for at økt samvær skal legges til grunn for samværsfradraget.

Ved offentlig fastsatt samvær, dvs. tvangskraftige avtaler, dommer og rettsforlik, ligger bevisbyrden for at samværet er mindre enn avgjørelsen tilsier, etter gjeldende rett på den som hevder endring, i realiteten vil dette være bidragsmottaker. Retten kan også fastsette tvangsbort dersom bidragsmottakeren ikke følger opp den bidragspliktiges samværsrett. Det finnes ingen rettslige sanksjonsmuligheter overfor en samværsforelder som ikke overholder en inngått samværsavtale.

Ved private avtaler om samvær er det etter dagens regler den bidragspliktige som har bevisbyrden dersom bidragsmottaker hevder at vedkommende ikke følger opp avtalen og har mindre samvær enn avtalt. Ved å endre bevisbyrdereguleringen slik at det er den som påstår redusert samvær i forhold til avtalen som skal ha bevis-

byrden, og ikke den som hevder at avtalen overholdes, innebærer det i realiteten at bevisbyrden flyttes over på bidragsmottaker. Dette følger av at det i praksis må antas at det ikke vil oppstå uenighet mellom partene der den bidragspliktige er enig i at samværsfrekvensen er gått ned.

Selv om det kan være argumenter mot å endre bevisbyrdereglene, ønsker departementet å forenkle reglene slik at det er den som påstår endring i bidraget på grunn av mindre samvær, som skal ha bevisbyrden for å godtgjøre påstanden. Begrunnelsen for dette er at det er mer rettfærdig og hensiktsmessig at det er den som mener samværet ikke stemmer med virkeligheten, som må bevise det.

1.3.6.5 SAMVÆRSKLASSER

Samværsfradraget utgjør et fast beløp for fire alternative samværsklasser med ulik sats i forskjellige aldersgrupper. For å komme frem til hvilken klasse samværet faller inn under, telles som utgangspunkt antall netter. Telling av netter er bare en metode for å avgjøre samværsklassen - selve beløpet er knyttet til dager. Formålet med beregningsmetoden er å ta hensyn til samvær som ikke medfører overnatting.

Etter departementets vurdering fungerer inndelingen tilfredsstillende og etter intensjonen.

1.3.6.6 STØRRELSEN PÅ SAMVÆRSFRADRAGET

Ved fastsettelsen av selve størrelsen på samværsfradraget er det tatt utgangspunkt i de samme kostnadstallene som er lagt til grunn ved beregningen av forbruksutgiftene i underholdskostnaden.

Departementet er kjent med at mange bidragsmottakere mener at samværsfradraget er for høyt, det gjenspeiler ikke den faktiske utgiftsdelingen, og barnet synes å være mer verdt hos den bidragspliktige enn der det bor fast.

Det bør ved offentlig fastsettelse av bidrag tas hensyn til økte boutgifter den bidragspliktige har som følge av samvær med barnet, særlig der samværet har et visst omfang. Barnet har krav på en rimelig bostandard også hos samværsforelder, og dette vil gi et riktigere bilde av partenes reelle utgifter. Departementet vil beregne økte boutgifter den bidragspliktige har som følge av samvær inn i samværsfradraget for samværsklassene 2, 3 og 4.

Forslaget innebærer økte samværsfradrag for de barna det gjelder. Hvis en tar utgangspunkt i de to husholdningenes samlede økonomiske situasjon, vil et økt samværsfradrag nødvendigvis føre til lavere bidrag. Departementet vil følge med på konsekvensene av endringen.

1.3.7 Særbestemmelsene

1.3.7.1 TILLEGGSBIDRAG

1.3.7.1.1 Gjeldende rett

Det følger av fastsettelsesforskriften § 12 første ledd at det kan fastsettes et tilleggsbidrag når den bidragspliktige har høy inntekt. Adgangen til å fastsette tilleggsbidrag er utelukkende knyttet til inntekten til den

bidragspliktige, og vedkommende må ha en inntekt som er høyere enn 550 ganger fullt bidragsforskott per år - per 1. juli 2006 687 500 kroner - for at tilleggsbidrag skal kunne fastsettes. Tilleggsbidrag kan bare fastsettes etter krav fra bidragsmottakeren.

Samlet bidrag for hvert barn før eventuelt samværsfradrag skal ikke overstige fem ganger fullt bidragsforskott, per 1. juli 2006 6 150 kroner.

1.3.7.1.2 Departementets vurdering

Det er forholdsvis få barn som får fastsatt tilleggsbidrag. Av ca. 151 000 registrerte barn i det offentlige bidragssystemet, er det per januar 2006 fastsatt tilleggsbidrag til 1 024 barn.

Rent prinsipielt innebærer særbestemmelsen om tilleggsbidrag et brudd med kostnadsmodellen og prinsippet om at bidraget skal gjenspeile hva barn i ulike aldersgrupper koster. Barnets underhold vil i disse tilfellene gjennom de øvrige reglene allerede være ivarettatt. I tillegg er bestemmelsen et brudd med prinsippet om at foreldrene skal være likestilte i rollen som forsørgere, og dekke hver sin forholdsmessige andel av utgiftene til barnets underhold.

Det er et gode at barnet får del i foreldrenes høye levestandard også der barnet ikke bor sammen med begge foreldrene. Ordningen med offentlig fastsettelse av et tilleggsbidrag kan imidlertid i de fleste familier med god økonomi og god kontakt oppleves som en mistillit fra det offentlige om at den bidragspliktige ikke tiltros av egen vilje å ville yte ekstra av sin gode økonomi til barna.

Departementet ønsker derfor etter en helhetsvurdering å oppheve bestemmelsen om tilleggsbidrag.

1.3.7.2 BARNETILLEGG I TRYGD MV.

1.3.7.2.1 Gjeldende rett

Fastsettelsesforskriften § 10 regulerer hvordan bidraget skal fastsettes dersom den bidragspliktige og/eller bidragsmottakeren mottar barnetillegg i trygd, forsørgingstillegg fra Forsvaret eller andre ytelser fra det offentlige der barnetillegg er en del av ytelsen. Ved utformingen av bestemmelsen ble det lagt avgjørende vekt på at barnetillegg er en offentlig ytelse til barnets forsørgelse og ikke er ment å dekke den bidragspliktiges eller bidragsmottakerens underhold.

Dette betyr at det tas hensyn til at inntekten barnetillegget utgjør, er skattbar inntekt. Dersom mottakeren av ytelsen er i skatteposisjon, er det innført en skattesjablon på 10 prosent.

1.3.7.2.2 Departementets vurdering

Etter det departementet er kjent med, kan imidlertid den fastsatte skattesjablonen på 10 prosent slå uheldig ut for den enkelte. For dem med forholdsvis høy pensjon, barnetillegg og større skattebelastning enn 10 prosent, innebærer den lave skattesjablonen i praksis at bidraget fastsatt lik barnetillegget rent faktisk er høyere enn den ytelsen de netto mottar til dette formålet.

Bakgrunnen for valget av skattesjablonen er at en stor gruppe bidragsmottakere og bidragspliktige som mottar uførepensjon med barnetillegg, har en skattebe-

lastning på mellom 5 og 15 prosent. Med dette som utgangspunkt ble middelerdien i dette intervallet valgt, dvs. 10 prosent. Departementet ser imidlertid at den fastsatte skattesjablonen slår uheldig ut for dem med en langt høyere skattebelastning enn 10 prosent.

Etter departementets vurdering bør dette endres, slik at det ved vurderingen av hvor mye den enkelte mottar i netto barnetillegg, tas hensyn til den konkrete skattebelastningen.

1.3.7.3 FASTSETTELSE OG ENDRING AV BARNE- BIDRAG NÅR EN AV PARTENE BOR I UTLANDET

Per oktober 2005 var det 16 941 bidrags saker som var utenlandssaker, dvs. der den bidragspliktige eller bidragsmottakeren bor i utlandet. Dette tallet er stigende, og som illustrasjon økte gruppen med bidragspliktige som bor i utlandet med rundt 500 saker fra året før.

1.3.7.3.1 Gjeldende rett

Kostnadsmodellen forutsetter at bidraget skal stå i forhold til en rimelig fordeling av det underholdet til barnet koster etter norske forhold. Dersom en av partene eller barnet har opphold i et land med et vesentlig annerledes kostnadsnivå enn i Norge, vil det imidlertid kunne være urimelig å legge til grunn sjablonene og satsene i modellen. For å unngå en slik situasjon sondres det mellom land som er sammenlignbare med Norge, og land som ikke er det. Hvorvidt et land er sammenlignbart eller ikke, avhenger av kostnadsnivået i det enkelte land.

1.3.7.3.2 Departementets vurdering

Det har i praksis vist seg at det kan være tilfeldig om et land regnes som sammenlignbart eller ikke. I tillegg har det vist seg å være vanskelig å håndtere de nye reglene i de sakene der en av partene bor i et sammenlignbart land, dvs. der kostnadsmodellens hovedregel skal legges til grunn. Dette skyldes i stor grad at de norske sjablonene og satsene som skal benyttes, i liten grad er tilpasset andre lands forbrukssammensetning.

En alternativ løsning er at bidraget fastsettes etter en skjønsmessig vurdering i alle sakene der en av partene bor i utlandet, dvs. uavhengig av om det er tale om et sammenlignbart land eller ikke. Sondringen mellom sammenlignbare og ikke sammenlignbare land vil da ikke lenger være nødvendig, og en vil slippe usikkerheten og tilfeldighetene som skyldes manglende og utilstrekkelig statistikk. Den skjønsmessige vurderingen vil kunne gjøres etter mønster av dagens, dvs. med utgangspunkt i kostnadsmodellen og tilgjengelig statistikk. Etter departementets vurdering er en slik løsning bedre og enklere for både partene og arbeids- og velferdsetaten.

1.3.8 Endring av bidrag

1.3.8.1 GJELDENE RETT

Det følger av fastsettelsesforskriften § 13 at det løpende bidraget bare skal endres dersom den nye utregningen fører til en endring på mer enn 10 prosent.

Formålet med 10-prosentregelen er å sikre bidragene mot stadige mindre endringer og øke forutsigbarheten for partene.

1.3.8.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Forslaget om å fjerne sjettedelene kan føre til flere endringssaker. For å sikre stabiliteten og forutsigbarheten for partene, og ikke risikere for mange endringskrav, vil departementet foreslå at prosentsatsen økes.

Ved vurderingen av hvilket nivå prosentsatsen bør ligge på, er det to forhold som må balanseres - en høy grense kan føre til færre endringssaker, øke partenes økonomiske forutsigbarhet og spare administrative utgifter, men den kan gi mindre veltilpassede bidrag og derfor virke uheldig på økonomien til en av bidragspartene.

Departementet vil på bakgrunn av disse vurderingene endre prosentsatsen fra 10 til 12 prosent.

1.3.9 Oppsummering

Forslagene til endringer som er drøftet ovenfor, har som utgangspunkt mer treffsikre bidrag for det enkelte barn, ikke så mye vurderinger om de utslagene det enkelte forslaget vil gi i retning av et større eller mindre bidrag. Noen forslag vil føre til et litt lavere bidrag, andre til et litt høyere bidrag, avhengig av helheten i saken. De aller fleste forslagene vil bare gi små utslag som vil være under prosentgrensen for å få fastsatt et nytt bidrag, se likevel nedenfor. Departementet vurderer det dit hen at forslagene samlet sett ikke vil føre til endringer som gjør et tilbud om omregning til partene nødvendig. Det er mer tale om mindre justeringer som vil korrigere bidragene i det departementet vurderer som riktig retning for de framtidige bidragsfastsettelsene.

To av forslagene kan imidlertid i den enkelte sak endre bidraget med et beløp av betydning. Dette gjelder forslaget om å fjerne sjettedelene, og forslaget om å inkludere den bidragspliktiges merutgift til bolig i samværsfradraget i saker med mye samvær.

Det første forslaget kan gjøre det aktuelt å søke om endring for parter som har inntekter som i forhold til hverandre ligger like over eller under grensen for eksempelvis overgang fra to til tre sjettedeler, eller fra tre til fire sjettedeler, siden en sjettedel av underholdskostnaden vil representere en forholdsvis stor endring. Utslaget av regelendringen vil være tilfeldig i den forstand at det vil kunne føre til høyere eller lavere konkrete bidrag alt etter sakens helhet.

Økte samværsfradrag vil kunne gjøre det aktuelt for bidragspliktige med mye samvær å søke om endring av bidraget. Dette forslaget vil i mange tilfeller føre til et bidrag som reduseres med mer enn 12 prosent.

Begge disse forslagene vil midlertidig kunne føre til en økning i antall endringssaker.

1.4 Forskottet i nytt regelverk, jf. meldingen kap. 8

1.4.1 De nye reglene

Fram til 1. oktober 2003 ble bidragsforskott gitt med ett og samme beløp til alle. Som ledd i bidragsreformen

ble forskottet en ytelse behovsprøvd etter bidragstakerens inntekt. Forskott ytes med 100, 75 eller 50 prosent av fullt beløp, men retten til forskott kan også falle helt bort. Fullt forskott utgjør fra 1. juli 2006 1 250 kroner per måned per barn.

Det gjelder tre inntektsgrenser ved prøvingen av forskottet. Grensen for å motta 100 prosent av fullt forskott er fra 1. juli 2006 136 000 kroner i årsinntekt. Grensene for å motta 75 prosent av fullt forskott er fra 1. juli 2006 248 700 kroner for enslige og 222 900 kroner for ektefeller/samboere. Grensene forhøyes dersom det er to eller flere barn i husstanden. Grensen for bortfall av forskott er ett og samme beløp for alle og tilsvarende 320 ganger fullt månedlig forskott for ett barn. Grensen er fra 1. juli 2006 400 000 kroner.

1.4.2 Inntektsprøving av forskottet

Omleggingen av forskottet til et inntektsprøvd forskott skjedde i samband med innføringen av de nye reglene for fastsettelse av barnebidrag. Den viktigste grunnen var at et fast forskott per barn i liten grad var i harmoni med tankegangen om at bidraget skal fastsettes etter den enkelte forelders reelle kostnader ved forsørgelsen. I familier der foreldrene har like høye inntekter eller bidragstaker har høyere inntekt enn bidragspliktige, vil bidraget til barnet kunne bli lavere enn bidragsforskottet.

Dette gjelder spesielt der denne inntektsfordelingen mellom foreldrene er kombinert med at barnet det gjelder er lite med forholdsvis lave underholdskostnader, og det samtidig er mye samvær. Dette kan skje også i saker der foreldrenes samlede økonomi er så god at de kan forsørge barnet uten offentlig tilskudd. Rett til forskott ville da kunne friste foreldrene til å kreve en offentlig støtte som de etter intensjonen ikke burde ha krav på.

Ved å inntektsprøve forskottet mot bidragstakers inntekt sikrer man seg mot denne konsekvensen. Samtidig har man fremdeles et regelverk som gjør at en bidragstaker raskt etter en fødsel eller et samlivsbrudd i familien kan få utbetalt en viss støtte til forsørgelsen også før den litt mer tidkrevende prosessen med å få fastsatt et bidrag kan fullføres. En slik fastsettelse innebærer kontakt med bidragspliktige, dokumentasjon og innsigelsesfrister - alt dette må nødvendigvis ta noe tid. Det er fremdeles mange som trenger en forholdsvis rask avgjørelse for ikke å komme i akutte økonomiske problemer i en overgangsfase i forbindelse med et samlivsbrudd.

En annen viktig endring ble gjort i det nye regelverket. Før 1. oktober 2003 var bidragsforskottet skattbar inntekt på mottakerens hånd. Forskottet er nå skattefritt, i likhet med mottatt bidrag. Ved sammenligning av forskottsnivået før og etter bidragsreformen må omleggingen av skattereglene trekkes inn.

Forskottet har også etter bidragsreformen to viktige funksjoner i forhold til barnefamiliene med bare en av forsørgerne i husstanden - det skal være en garanti for et minste bidrag til underhold av barnet i familier der det av ulike grunner kommer lite eller ingenting i bidrag fra en forelder utenfor husholdningen, og det

skal være en garanti for regelmessig inntekt i saker der bidragsbetalingen skjer mer uregelmessig.

1.4.3 Konsekvensene for bidragstakerne

Fra 2002 til 2004 har det skjedd en markert nedgang i antall barn med forskottsutbetalinger, fra ca. 117 000 i 2002 til 99 000 i 2004.

Det er viktig å understreke at antall barn med forskottsutbetalinger ikke er identisk med antall barn som har rett til forskott. Etter gjeldende regler kommer forskottet bare til utbetaling dersom bidraget er satt lavere enn forskottet eller bidraget ikke blir betalt i tide. Det vil også til enhver tid finnes bidragstakere som ikke har satt fram krav om forskott. Disse er sannsynligvis stort sett identiske med dem som ikke ville fått nytte av et forskott uansett enten på grunn av et avtalt/fastsatt bidrag høyere enn forskottet eller på grunn av høy egen inntekt. Antall barn som har rett til forskott, er til enhver tid høyere enn det antall barn som faktisk får forskottet utbetalt.

Reglene for behovsprøving av forskottet møtte reaksjoner fra bidragstakerne. En stor del av reaksjonene gjaldt den nominelle nedsettelsen av forskottet, også nedsettelse fra 100 til 75 prosent av fullt forskott, som ikke innebar noen endring i netto forskott. For mange ville endringen i skattereglene først gi seg utslag ved skatteoppgjøret året etter. De reagerte derfor på å motta et mindre beløp enn tidligere.

De bidragstakerne som har reagert mest på inntektsprøvingen, har vært tilfeller der bidragspliktige ikke betaler bidrag på grunn av manglende bidrags-evne. Hvis bidragstaker er gift på nytt eller samboende, vil forskottet i disse sakene være den eneste hjelp mottakeren får til forsørgelse av barnet. Formelt sett har ny partner ingen forsørgelsesplikter overfor disse barna.

Hvis mottaker bor alene med barna, gis husholdningen barnetrygd for ett barn ekstra, og bidragstakeren har rett til å skatte i skatteklasser to. Allikevel kan det også for denne gruppen oppleves som unødig strengt å begynne behovsprøving av forskottet på de moderate inntektene.

1.4.4 Konsekvensene for statens inntekter og utgifter til forskott

Nye bidrags- og forskotteringsregler har i betydelig grad endret statens utgifter og inntekter til forskottering av barnebidrag.

Det framgår at bidragsreformen har ført med seg en markert endring i brutto utbetalt forskott. Utbetalingene er redusert fra 1 680 mill. kroner i 2002 til 1 150 mill. kroner i 2005, dvs. en nominell reduksjon på 535 mill. kroner. Dersom man tar hensyn til endringene i forskottsnivå, tilsvarende forskottsutbetalingene i 2002 1 754 mill. kroner i 2005, dvs. at den reelle nedgangen fra 2002 til 2005 utgjør 625 mill. kroner. Dette gir uttrykk for den samlede effekten av endringer i antall tilfelle med forskott, effekten av inntektsprøvingen av forskott samt endringer i bidragsnivået som påvirker forskottsutbetalingene.

I Ot.prp. nr. 43 (2000-2001) ble det antatt at bidragsreformen ville føre til en netto merutgift til forskotteringen på 76 mill. kroner. "Merutgift" vil i denne sammenhengen innebære at differansen mellom brutto forskottsutbetalinger og innkrevd refusjon i bidrag øker. Denne differansen var 604 mill. kroner i 2002, men 585 mill. kroner i 2005. Dette betyr at det offentlige nettoutgifter til bidragsforskott er redusert, dvs. den motsatte effekten av det som ble ansett som sannsynlig.

Samtidig har forskottsutbetalinger som ikke kan kreves refundert i bidrag, steget fra 506 mill. kroner i 2002 til 590 mill. kroner i 2005. Videre utgjorde innkrevd refusjon 64 prosent av bruttoutgiftene i 2002, men var sunket til 49 prosent av bruttoutgiftene i 2005.

I kroner er inndekningen ved refusjon i bidrag redusert fra 1 076 millioner i 2002 til 565 millioner i 2005. Også dette må ses i sammenheng med de reduserte utbetalingene til forskott. Utbetalinger og inndekning vil vokse/synke i takt. Bidragsreformen har altså ført til en forskyvning i retning av en større andel forskottsutbetalinger der det ikke er grunnlag for refusjonskrav. I tillegg til saker der farskap ikke er fastslått, omfatter gruppen saker der bidrag er satt til 0 eller lavere enn forskottssatsen på grunn av redusert eller manglende bidragsevne.

Det kan dermed slås fast at forskottsutbetalingene er blitt mer treffsikre i den forstand at en større andel når de gruppene som trenger et forskott fordi de ikke mottar det bidraget de skal.

1.4.5 Aktuelle tiltak - endringer i terminologien - lavinntektsforskott

En del av de reaksjonene som er kommet når det gjelder inntektsprøvingen av forskott har sin bakgrunn i selve det faktum at forskott ikke ytes med full sats. En person som får 75 prosent av fullt forskott i dag og som er i skatteposisjon, vil etter innføringen av skattefrihet for forskott være sikret om lag den samme nettoinntekten som de hadde etter de tidligere reglene, da forskott var skattbar inntekt. Personer i denne situasjonen har likevel opplevd omleggingen som en reell nedgang.

Denne måten å legge om forskottet på var farget av at ett viktig mål med bidragsreformen var at bidragsmottakerne med minst økonomisk evne ikke skulle komme dårligere ut enn før reformen. Dette var en gruppe som ikke var i skatteposisjon - typisk en eneforsørger på overgangsstonad - og som dermed ikke ville få nytte av at det ble innført skattefritak. Det enkleste var da å gi dem samme forskott som tidligere. Dermed fikk hele gruppen med "vanlig" forskott, dvs. et forskott av samme realstørrelse som det tidligere forskottet, 75 prosent av et forskott som egentlig er en inntektsprøvd spesialordning for dem med lavest inntekt. Dette er å gjøre det unødig vanskelig både for brukerne og forvalterne. Jo lengre tid det går fra de tidligere bidragsreglene opphørte, desto mer uforståelig vil dette bli.

Departementet vil derfor foreslå følgende omlegging:

- 75 prosent av fullt forskott blir "fullt forskott" eller bare forskott
- 100 prosent av fullt forskott blir "forhøyet forskott ved lav inntekt" som utgjør det nye fullt forskott pluss en tredjedel
- 50 prosent av fullt forskott blir "redusert forskott" som utgjør fullt forskott minus en tredjedel.

Omleggingen forutsetter en omarbeiding av gjeldende lov og forskrift.

Med en slik innretning blir forhøyet forskott et klart lavinntektsforskott. Selve grensen for "lav inntekt" i denne sammenheng drøftes i neste underavsnitt.

Etter dagens regelverk gis dette forhøyete forskottet også til bidragsmottakere uansett inntekt bare denne er under 400 000 kroner der far er ukjent. Det er vanskelig å argumentere for at dette skulle være rimelig når satsen er å betrakte som et rent lavinntektstilskudd. Departementet vil derfor foreslå at forhøyet sats begrenses til lavinntektsgruppen også for denne gruppen. En slik endring vil bare berøre noen tusen barn. Status årlige nettoutgifter til forskott vil reduseres med dette forslaget med et beløp i størrelsesorden 20 mill. kroner.

Departementet vil samtidig vurdere å heve inntektsgrensen for forhøyet forskott ved lav inntekt noe i forhold til i dag. Denne grensen er i dag fastsatt og reguleres i forhold til overgangsstonadstilfellene. Færre og færre lever med overgangsstonad over lengre tid. Dette skyldes både økt yrkesaktivitet blant mødre og at endringer i regelverket har gitt færre rett til slik stonad. Departementet mener det er mer i overensstemmelse med det nye regelverket at grensen vurderes i forhold til de grensene som nyttes når det gjelder å fastslå om bidragspliktige har bidragsevne. Hvor mye dette eventuelt vil øke nettoutgiftene til forskott, er avhengig av hvilken lavinntektsgrense som velges - grensen for bidragsevne varierer etter den bidragspliktiges familiesituasjon. Vi kan antyde en økt utgift i størrelsesorden 30. mill. kroner årlig.

1.4.6 Økte forskottssatser for store barn

Forskottet er altså behovsprøvd etter bidragsmottakerens inntekt. Den viktigste grunnen til omleggingen var at et fast forskott per barn i liten grad var i harmoni med tankegangen om at bidraget skal fastsettes etter den enkelte forelders andel av kostnadene ved forsørgelsen. De nye reglene fører til at bidraget kan bli lavere enn det tidligere "minstebidraget"/forskottssatsen, selv om foreldrene har god økonomi. Ved å inntektsprøve forskottet mot bidragsmottakers inntekt sikrer man seg mot denne uheldige konsekvensen, samtidig som forskottet fremdeles kan utbetales raskt etter et samlivsbrudd, bare basert på bidragsmottakers opplysninger. Behovsprøvingen må derfor opprettholdes.

Det er et ikke ubetydelig antall barn som har bidragspliktige som ikke har bidragsevne. Noen bidragspliktige mangler dette helt, andre kan bare betale et redusert bidrag i forhold til det barnet trenger fra denne forelderen for en rimelig god forsørging. Denne gruppe

pen blir ikke større som andel av alle bidragspliktige, men synes å holde seg noenlunde konstant over tid.

Fra den kunnskapen vi har om samvær, vet vi også at det ikke er så mange bidragspliktige med svak økonomi som kompenseres for dette med mye samvær med barnet. Det er snarere slik at jo dårligere økonomi den bidragspliktige har, desto mindre samvær. Et unntak er samværsmodre som har mye samvær uavhengig av økonomi.

Slår vi sammen barna med bidragspliktige med liten/ingen bidragsevne med barn som av andre grunner ikke har en forelder som bidrar til forsørgelsen, får vi en gruppe på ca. 30 000 til 40 000 barn hvor forskottet er det tilskuddet til forsørgelsen som kommer utenfra. Forholdsvis få av disse barna vil ha en samværsforelder som kompenseres for dette gjennom omfattende samvær.

Bidragsreformen satte fokus på kostnadene ved å forsørge barn. Ut fra de underholdskostnadene som er satt i de ulike aldersklassene, kan forskottet vurderes å ligge på et akseptabelt nivå når det gjelder de yngste barna. For barna over 11 år er imidlertid forskottet betydelig lavere enn gjennomsnittsbidraget. Men i motsetning til underholdskostnaden og gjennomsnittsbidraget er forskottet det samme beløpet uansett barnets alder.

Departementet vil vurdere å foreslå at forskottssatsene for barn over 11 år heves - for eksempel med en tredjedel (310 kr). Dette kan gjelde for alle satsnivåene. Derimot bør behovsprøvingen mot bidragsmottakers inntekt opprettholdes. Med en slik utforming vil et forhøyet forskott for de største barna bli et svært målrettet fattigdomstiltak.

Et slikt forslag vil kunne representere økte nettofor-skotteringsutgifter per år på i størrelsesorden rundt 90 mill. kroner. Departementet vil komme tilbake til forslaget i budsjettssammenheng.

1.5 Gebyr, jf. meldingen kap. 9

1.5.1 Bakgrunn

Barnebidraget er i utgangspunktet et privatrettslig forhold. Gebyr på offentlig fastsatt bidrag ble innført i forbindelse med bidragsreformen. Gebyret er først og fremst et virkemiddel for å få flere til å inngå private avtaler.

1.5.2 Gjeldende rett

1.5.2.1 GEBYR PÅ BIDRAGSVEDTAK

Departementet har med hjemmel i barneloven § 70 andre ledd gitt regler om gebyr i forskrift 4. november 2001 nr. 1250 om gebyr for offentlig fastsettelse av barnebidrag.

Gebyret er satt tilsvarende ett rettsgebyr og er for tiden 860 kroner. Dersom en bidragsmottaker eller bidragspliktig har lavere personinntekt enn 110 ganger bidragsforskottet, per 1. juli 2006 137 500 kroner, er vedkommende fritatt fra å betale gebyr.

For å få endret et fastsatt bidrag må etter dagens regler endringene føre til en endring av selve bidraget på 10 prosent i forhold til det opprinnelig fastsatte

bidraget. Uansett om kravet fører til et nytt vedtak om endring av bidraget eller om det tidligere bidraget blir beholdt, skal det betales gebyr.

1.5.2.2 RETNINGSLINJER FOR BRUK AV GEBYR

Det framgår av Gul bok for 2007 (kapittel 9.2) at denne regjeringen har videreført arbeidet som den forrige regjeringen igangsatte med å fastsette nærmere retningslinjer for bruk av gebyrer eller sektoravgifter til å finansiere statlige myndighetshandlinger. I juni 2006 fastsatte Finansdepartementet retningslinjer basert bl.a. på følgende hovedprinsipper:

"Gebyrer skal være hel eller delvis betaling for myndighetenes kostnader ved å utføre en bestemt myndighetshandling overfor betaleren.

Dersom et gebyr innføres, skal det ikke i noe fall overstige statens kostnad ved å utføre myndighetshandlingen. Når hovedformålet med gebyret ikke er å finansiere statens utgifter, men å motvirke overforbruk av den aktuelle myndighetshandlingen, kan det settes lavere. Gebyrene bør derfor her ikke settes høyere enn hva som er nødvendig for å oppnå en ønsket avsilingseffekt."

Departementet har vurdert gebyrordningen ved fastsettelse og endring av barnebidrag i forhold til de nye retningslinjene.

Departementet vurderer det slik at gebyrordningen er i samsvar med Finansdepartementets retningslinjer, og er oppmerksom på at eventuelle endringer som vurderes, også må være i samsvar med de nye retningslinjene.

1.5.3 Gebyr ved førstegangsfastsettelse

Til tross for dette er departementet kjent med at gebyret oppleves som urimelig høyt, og at kanskje noen velger bort det offentlige tilbud om fastsettelse og endring av bidrag av økonomiske grunner, der barnet og samarbeidet i familiene hadde vært tjent med en offentlig fastsettelse.

I arbeidet med nye bidragsregler ble det antatt at andelen bidrags saker som gikk gjennom det offentlige, heller var stigende enn synkende. Denne trenden har snudd med de nye reglene. Både førstegangs- og endringssaker er færre etter at nye regler trådte i kraft, og det virker som gebyret har ført til flere private avtaler. Departementet mener derfor at gebyrordningen bør opprettholdes.

Departementet mener etter en samlet vurdering av ulike hensyn at gebyret på førstegangsfastsettelsen bør opprettholdes. Eventuelle endringer av gebyrsatsen vil bli vurdert.

1.5.4 Gebyr i endrings saker

Dersom det skjer endringer i noen av de forhold som har betydning for utmålingen av bidragets størrelse, må partene selv be om endring for å få bidraget vurdert på nytt. Dette utløser gebyrpålegg.

I praksis viser det seg imidlertid at mange bidragsmottakere og bidragspliktige tror at det finner sted en automatisk endring av bidraget ved endringer og justeringer av de faste satsene, i hvert fall når barnet går

over fra en aldersklasse til en annen. Med utgangspunkt i kostnadsmodellens intensjon om at bidraget skal stå i forhold til barnets behov for forsørgelse, bør akkurat denne endringen skje automatisk og derved også gebyrfritt. Dette vil kunne redusere familiens behov for endringer og dermed lette gebyrbelastningen noe.

Å fjerne gebyret i endringssakene vil gi foreldre noe mindre motivasjon for å komme til enighet om en privat løsning. Det må likevel antas at det er først og fremst ved førstegangsfastsettelse at dette har stor betydning. En endringssak kan også være mindre arbeidskrevende enn en førstegangsfastsettelse fordi en allerede har enkelte opplysninger i datasystemet. Etter en helhetlig vurdering mener derfor departementet at gebyret i endringssaker bør vurderes redusert til for eksempel et kvart gebyr per part.

1.5.5 Formidlingsgebyr

I Ot.prp. nr. 18 (2004-2005) Om lov om innkreving av underholdsbidrag mv. (bidragsinnkrevingsloven) ble det foreslått at den nye loven burde gi hjemmel for et eventuelt gebyr for offentlig innkreving. Ved Stortingets behandling av forslaget gikk flertallet imot at man gjennom forskrift åpner for å ilegge partene gebyr i forbindelse med betalingsformidling.

Det er i dag ikke hjemmel i bidragsinnkrevingsloven for å kreve gebyr for arbeidet med betalingsformidlingen i bidragssaker. Dette innebærer at det er fullt mulig å inngå privat avtale om bidragets størrelse, og samtidig be det offentlige kreve inn bidraget gebyrfritt.

Det kan anføres at det er urimelig at det offentlige skal dekke utgiftene i forbindelse med innkrevingen for familier uten spesielle problemer. Hvis det offentlige ønsker å få dekket en del av sine utgifter på feltet, er en liten, jevn avgift mer brukervennlig enn et forholdsvis stort engangsbeløp.

Dersom gebyret settes til et meget moderat beløp som for eksempel 10 kroner per transaksjon, vil dette utgjøre 120 kroner per år. Et slikt gebyr vil ligge nærmere bankenes gebyrer for banktjenester enn gebyret for fastsettelse og endring av bidrag, og vil gi lite utslag i den totale gebyrbelastningen når det gjelder bidrag. På sikt vil det også være mulig at et formidlingsgebyr vil påvirke partene til å forsøke å få til en privat avtale også når det gjelder betaling av bidraget.

Etter departementets vurdering er det mer hensiktsmessig at et slikt formidlingsgebyr drøftes videre i forbindelse med innkreving av bidrag.

1.5.6 Inntektsgrensen for gebyrfritak

Det er viktig at fastsettelses- og endringsgebyr ikke pålegges de foreldrene som har dårligst økonomi. Hensynet til barnet kommer alltid først. Dette er også synliggjort ved innkrevingen av gebyret, der gebyret har laveste prioritet når det kreves inn sammen med bidraget.

Det er blitt kritisert at inntektsgrensen for gebyrfritak er satt så lavt, 137 500 kroner. Departementet vil vurdere inntektsgrensen for gebyrfritak med sikte på å

knytte den opp mot inntektsgrensene som gjelder andre lavinntektsgrenser i regelverket. Departementet vil komme tilbake til et konkret forslag.

1.6 Bedret publikumsservice, jf. meldingen kap. 10

1.6.1 Når barnet blir bidragsbarn

En bidragssak oppstår når gifte foreldre tar ut separasjon eller skilsmisse, når samboere med felles barn flytter fra hverandre eller når et barn blir født uten at foreldrene bor og lever sammen.

Ved samlivsbrudd er NAV lokalt et av de første stedene mange foreldre henvender seg. Det betyr at NAV lokalt som veilednings- og informasjonssted er av stor betydning for mange mennesker, bl.a. i forhold til foreldrepengoordningen, barnebidrag eller ytelser til enslige forsørgere.

Etter det departementet erfarer, gjør NAV lokalt en god jobb i forhold til å informere foreldrene om muligheten for private avtaler om bidraget, noe oppgangen i antall private avtaler er en indikasjon på. Det er viktig at NAV lokalt fortsetter dette arbeidet og videreutvikler det.

Departementet ser videre svært positivt på det samarbeidet som er etablert i enkelte kommuner og fylker mellom meklere (familievernet) og arbeids- og velferdsetaten. Det er en fordel om dette samarbeidet styrkes, og videreformidles til kommuner og fylker hvor et slikt samarbeid ennå ikke er innarbeidet.

1.6.2 Informasjon

Det er ikke mange år siden det offentlige brukte store ressurser på å utarbeide trykt materiale når publikum skulle nås med relevant informasjon. Trykt materiale er både dyrt og tidkrevende å utarbeide, oppdatere og distribuere.

Nå kan de aller fleste nås elektronisk gjennom Internett, og oppdatering og vedlikehold av informasjonsmaterieell er lettere og rimeligere å utføre. God informasjon er spesielt viktig der partenes dialog kanskje ikke er god, eller de har motstridende interesser. Det er derfor fortsatt mange som har behov for den individuelle veiledningen NAV lokalt kan gi i bidragssaker.

Det er viktig å formidle til brukerne at all veiledning er gratis, dvs. både veiledning over telefon og veiledning i form av oppmøte eller avtalt time, og at det bare er når det treffes et vedtak at gebyrplikten utløses.

For å skaffe innsyn i kvaliteten på saksbehandlingen har Arbeids- og velferdsdirektoratet (daværende Riks-trykdeverket) gjennomført en kvalitetsundersøkelse.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt i verk tiltak overfor ytre etat slik at de punktene som gir dårligst resultat i undersøkelsen, forbedres. Departementet vil følge opp dette arbeidet i den løpende styringsdialogen med etaten.

1.6.3 Endring av bidraget når barnet endrer aldersgruppe

Et av de viktigste punktene i en forbedret service overfor bidragspartene vil være at partene får tilbud om

en automatisk justering av de offentlig fastsatte bidragene når barnet passerer en aldersgrense. Mange av brukerne tror at dette skjer automatisk også i dag.

Forslaget vil føre til noe merarbeid for arbeids- og velferdsetaten. Merarbeidet begrenses av at opplysningene som trengs for å utføre denne tjenesten, allerede ligger inne i datasystemet.

Departementet vil ta opp med arbeids- og velferdsetaten hvordan en slik justering av bidragene best kan ordnes. Sammen med gebyrlette i endringssaker vil dette bringe regelverket nærmere målet om at bidraget skal være best mulig tilpasset barnets behov for underhold.

Departementet vil vurdere om det er nødvendig med en klar lovhjemmel for å kunne foreta en slik automatisk justering.

1.6.4 Reisekostnader ved samvær

1.6.4.1 GJELDENE RETT

Hovedregelen er at dersom foreldrene ikke avtaler noe annet, skal reisekostnadene ved samvær deles forholdsmessig mellom foreldrene etter størrelsen på inntektene deres, jf. barneloven § 44.

Bestemmelsen om reisekostnader kommer ikke til anvendelse dersom barnet har delt bosted. I slike saker anses ingen av foreldrene for å ha samvær med barnet.

Når det gjelder selve betalingen mellom foreldrene, forestår ikke det offentlige innkrevingen i privatrettslige forhold. Foreldrene må selv finne frem til en ordning for hvordan betalingen av reisekostnadene skal skje mellom dem. Dersom foreldrene ikke kan komme til enighet, må den som hevder å ha et krav mot den andre, ta dette opp i søksmål for retten for å få tvangsgrunnlag. Dersom kravet ikke innfris, må kravet innføres som et alminnelig pengekrav etter reglene i lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven). Fylkesmannens avgjørelse er ikke tvangsgrunnlag.

1.6.4.2 HVEM SINE REISER OMFATTES AV BARNELOVEN § 44?

Bestemmelsen om reisekostnader ved samvær gjelder både henting og bringing av barnet. Det er tatt stilling til den nærmere rekkevidden av bestemmelsen gjennom rettspraksis.

Etter en nærmere tolkning har domstolen kommet til at barneloven § 44 gjelder kostnader som knytter seg til selve reisen til barnet, og reisen til en voksen hvis barnet ikke kan reise alene. Dette betyr at kostnader samværsforelderen eller bostedsforelderen har til sin egen reise når barnet skal hentes og bringes, ikke omfattes. Tilsvarende gir loven ikke hjemmel for å pålegge deling av reisekostnadene der samværsforelderen skal reise til barnet for å ha samvær der barnet bor.

Samværsforelderens og bostedsforelderens (alene)-reise for å hente og bringe barnet til og fra samvær kan være en forutsetning for at samværet skal kunne gjennomføres. Tilsvarende gjelder der samværsforelderen av ulike årsaker må reise til barnet for å ha samvær med barnet der det bor. Dagens regelverk kan derfor virke urimelig overfor den av foreldrene som må dekke de

omtalte utgiftene alene. Etter departementets syn er det ikke heldig at kostnader som objektivt sett er nødvendige og ofte en forutsetning for at samværet skal kunne gjennomføres, faller utenfor det som omfattes av dagens bestemmelse.

Etter departementets vurdering bør derfor bestemmelsen i barneloven § 44 om reisekostnader ved samvær endres til å omfatte også kostnader samværsforelderen og bostedsforelderen har til å hente og bringe barnet til og fra samvær, og kostnader samværsforelderen har til reise til barnet når samværet må utøves der barnet bor.

1.6.4.3 BEDRE KONFLIKTLØSNINGSMEKANISMER

Per i dag mangler det enkle konfliktløsningsmekanismer dersom den ene parten har lagt ut penger for reisekostnadene og mener å ha et økonomisk krav på den andre parten som ikke blir innfridd. Departementet er kjent med at utestående krav om reisekostnader kan skape konflikt mellom foreldre, og at dette for enkelte kan føre til at samvær ikke kan gjennomføres som planlagt.

Foreldrene kan inngå en avtale om hvordan reiseutgiftene skal deles, men en slik avtale vil ikke være tvangsgrunnlag. Tilsvarende gir en avgjørelse av fylkesmannen ikke tvangskraft. Dersom den private avtalen eller avgjørelsen av fylkesmannen ikke blir overholdt, må sak eventuelt reises for retten for å få tvangsgrunnlag. Dette kan synes tungvint, og det bør vurderes om eventuelle forenklinger kan gjøres.

Forliksmekling i saker om reisekostnader

Det følger av lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) § 273 at saker etter barneloven er unntatt fra mekling i forliksrådet. Det vil si at hovedforhandling og dom er første skritt i prosessen for å få fastslått at det foreligger et krav om penger også i en sak om reisekostnader.

Departementet vil vurdere om saker om deling av reisekostnader også skal kunne starte med krav om mekling i forliksrådet. En slik løsning vil bety at når det er truffet en bindende avgjørelse om fordeling av reisekostnader, for eksempel en avtale mellom partene, vil pengekravet med grunnlag i avtalen kunne bringes inn for forliksrådet på vanlig måte for å oppnå tvangsgrunnlag. Dette kan bidra til å senke konfliktnivået mellom foreldrene, samtidig som det vil være en rask og billig tvisteløsning. Det legges til at dersom saken gjelder tvist om selve fordelingen av reisekostnadene, kan forliksrådet ikke behandle saken, og saken må eventuelt bringes inn for tingretten.

Departementet vil utrede nærmere hvilke konsekvenser en slik ordning vil medføre for forliksrådene og domstolene med tanke på hvor stor økning i saksantallet man kan forvente.

Kan fylkesmannens avgjørelser i sak om reisekostnader gis tvangskraft?

Fylkesmannens avgjørelser gir imidlertid ikke tvangsgrunnlag, ettersom barneloven § 44 ikke har en

regel om at et forvaltningsvedtak om reisekostnader ved samvær skal være tvangsgrunnlag.

Fylkesmannen er en offentlig faginstans med en kompetanse på området som tilsier at avgjørelsene som fattes, bør gis tvangsgrunnlag. Ved å gi fylkesmannens avgjørelser om deling av reisekostnadene tvangskraft, unngår man å måtte ta dette opp i søksmål for retten, og prosessen vil være både kostnads- og tidsbesparende.

Kan private avtaler om deling av reisekostnader stadfestes av fylkesmannen og gis tvangskraft?

Etter barneloven § 55 kan fylkesmannen gjennom vedtak gi en skriftlig avtale om foreldreansvar, bosted og samvær tvangskraft. For at fylkesmannen skal kunne fatte slikt vedtak, må begge foreldrene be om det.

Det kan vurderes om fylkesmannen på samme måte bør gis kompetanse til å fatte vedtak om at en avtale om reisekostnader skal ha tvangskraft.

Departementet vil utrede spørsmålet om barneloven § 44 kan endres slik at private avtaler som stadfestes av fylkesmannen, gis tvangskraft.

1.6.5 Fortsatt kunnskapsinnhenting

Under arbeidet med stortingsmeldingen har det på flere punkter vist seg at det ikke finnes god nok kunnskap om forhold som kan ha stor betydning ved vurderingen av regelverket. Departementet vil særlig peke på punktene som følger nedenfor.

Det vil være nødvendig å følge utviklingen i bidragspliktiges og bidragsmottakers økonomi i årene som kommer. Departementet har derfor bedt SSB om å utrede mulighetene for en løpende kunnskapsinnhenting over utviklingen i samvær og bidrag som inkluderer alle aktuelle familier - også den økende andelen med privat avtale.

Arbeidet med meldingen har vist at det trengs mer kunnskap om de barna som har svært liten kontakt med den forelderen som ikke er en del av barnets daglige liv. Departementet vil vurdere å finansiere forskning omkring dette temaet.

Det blir også flere og flere barnefamilier med en annen kulturell bakgrunn enn den norske her i landet. Det trengs kunnskap om hvordan disse familiene takler foreldrebrudd, og utredninger om hvorvidt disse familiene får tilstrekkelig hjelp fra det offentlige apparatet som i utgangspunktet er utviklet med bakgrunn i norske familieforhold.

Departementet vil prioritere disse temaene i sitt løpende forsknings- og utredningsarbeid.

1.7 Økonomiske konsekvenser

1.7.1 Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Enkelte av forslagene til tiltak som drøftes i meldingen, vil kreve økte bevilgninger over statsbudsjettet. Dette gjelder forslagene som dreier seg henholdsvis om vurderingene av endringer i forskotteringsloven og drøftingen av en viss gebyrlette for storbrukerne av arbeids- og velferdsetaten i barnebidragssaker.

Forslagene til endringer som gjelder forskotteringsloven, vil kunne gi økte nettoutgifter til forskottering. Disse merutgiftene kan bli opptil 100 mill. kroner årlig, der det er forslag om forhøyete forskott for de eldste barna som representerer den største utgiftsposten. En slik endring vil kunne gi en merutgift i nettoforskottering i størrelsesorden 90 mill. kroner per år. Forslaget om å gjøre dagens 100 prosent forskott om til et rent lavinntektsforskott, vil gi mindreutgifter i størrelsesorden 20 mill. kroner, mens en viss heving av inntektsgrensen for å utvide gruppen som mottar lavinntektsforskottet noe, vil kunne bety merutgifter i størrelsesorden 30 mill. kroner per år.

Forslaget om å redusere gebyret i endringssaker og heve inntektsgrensen for gebyrfritak, fører til mindreinntekter for det offentlige i størrelsesorden 10 mill. kroner per år. Justering av inntektsgrensen for når en part i en bidragsak slipper å betale gebyr er lite kostnadskreven - 1 til 2 mill. kroner per år i mindreinntekter, mens forslaget om lavere endringsgebyr vil kunne redusere offentlige inntekter med om lag 8 mill. kroner per år etter foreløpige beregninger.

Departementet vil komme tilbake til disse forslagene i kommende budsjetter.

2. KOMITEENS MERKNADER

2.1 Oppsummering av erfaringene så langt, jf. meldingen kap. 6

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjøl, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Molvær Grimstad, fra Senterpartiet, Erling Sande, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til den fremlagte evalueringen av endret regelverk som ble vedtatt sommeren 2001. Komiteen vil understreke at barnebidrag tilhører i utgangspunktet det privatrettslige området. Forsørgelse av egne barn er foreldrenes ansvar - dette gjelder uansett foreldrenes forhold til hverandre.

Komiteen har merket seg at den viktigste forskjellen i forhold til tidligere regler var å innføre en aldersavhengig underholdskostnad som ble satt lik for alle barn som utgangspunkt for de utgiftene foreldrene skulle dele. Underholdskostnaden dekker et godt alminnelig underhold. Komiteen har merket seg at man har valgt å sette en standardkostnad.

Komiteen er glad for at bidragsfastsettelsen nå legger begge foreldres inntekter til grunn. Det betyr at begge foreldre vil oppleve at den andres inntektsforhold - og ikke minst endringer i dette - vil kunne få konkret innvirkning på deres økonomi. Komiteen har merket seg at det nye regelverket innebar endringer i reglene for forskottering. Den løsningen som ble valgt, var en behovsprøving av forskottet.

Komiteen viser til at samværsfradraget ble trukket fram som viktig for å få en økning i bidragspliktiges samvær med barna.

Komiteen deler Regjeringens bekymring over mangelen på kunnskap om hvorfor og betydningen av at noen barn og foreldre mister kontakten med hverandre etter et samlivsbrudd. Komiteen er glad for at Regjeringen vil prioritere forskningsressurser for å få mer kunnskap om dette og hva dette betyr for barnas oppvekst og utvikling.

Komiteen har merket seg at samværsfradraget er det elementet i det nye regelverket som får mest prinsipiell støtte fra alle parter, samtidig er det også det elementet som nok har skapt de fleste problemene. Samværskonflikter er kjente og vanskelige konflikter mellom foreldre som har flyttet fra hverandre, og var det også før det ble gitt samværsfradrag i bidraget.

Komiteen vil igjen understreke at barnebidrag i utgangspunktet tilhører det privatrettslige området. Forsørgelse av egne barn er foreldrenes ansvar - dette gjelder uansett foreldrenes forhold til hverandre. For tidligere ektefeller/samboere vil det å avtale bidraget privat, konkret tilpasset egen situasjon, ofte være det naturlige. Undersøkelsen om hvorfor man valgte privat vs. offentlig fastsettelse viser da også at en stor gruppe av dem med privat avtale understreket at dette bidro til konfliktdemping mellom foreldrene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er klar over at stadig flere par opplever et samlivsbrudd. Dette er en utvikling som ikke bare rammer Norge, men store deler av den vestlige verden. Det at mange familier oppløses, setter de involverte barna i en vanskelig situasjon. Barna må ikke brukes som våpen i en konflikt mellom foreldrene, men må høres i de spørsmål som angår dem. Disse medlemmer vil i denne sammenheng påpeke at de fleste barn ønsker like mye samvær med begge foreldrene, og at dette må gjennomføres med mindre det foreligger særlige grunner som tilsier at likt samvær ikke er til det beste for barnet. FNs barnekonvensjon sier også at dette er en rett det enkelte barn har. Norge har inkorporert FNs barnekonvensjon i sitt lovverk. Delt omsorg vil etter disse medlemmers mening løse de fleste problemer knyttet til bidrag.

Disse medlemmer vil med bakgrunn i det som er nevnt over, vise til FNs barnekonvensjon artikkel 9 nr. 1 som sier bl.a.:

"Partene skal sikre at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når kompetente myndigheter, som er underlagt rettslig prøving, i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, beslutter at slik atskillelse er nødvendig av hensyn til barnets beste."

Med utgangspunkt i denne artikkelen bør det derfor være automatisk delt foreldrerett. Da unngår en at barnet lider og havner midt i en krigssone, i kampen om nettopp barnet. Norge er derfor pliktig til å legge forholdene til rette slik at dette blir mulig for alle barn som bor i Norge. Disse medlemmer mener dette ikke er tilfellet med dagens lovgivning i Norge.

Disse medlemmer er av den oppfatning at den mest hensiktsmessige løsningen på problemstillinger som kan fremkomme i en barnefordelingssak, er at hovedregelen må være at begge foreldrene får automatisk delt omsorg ved en separasjon, både når det gjelder gifte og samboende foreldre. Disse medlemmer ser på dette som den riktige veien å gå når det gjelder å dempe konflikter og forhindre at barnet blir en del av en strid, samt at dette gir barnet rett til begge sine foreldre. Dessuten vil de fleste bidragskonflikter forebygges ved delt omsorg. Disse medlemmer foreslår dette som en hovedregel, men domstolene bør, i de tilfeller hvor barnet har lidd overlast enten ved omsorgsvikt, mishandling eller seksuelle overgrep, kunne fradømme foreldreretten fra den av foreldrene som har utsatt sitt barn for dette.

Disse medlemmer vil derfor foreslå følgende:

"Stortinget ber Regjeringen om å fremme en egen sak om automatisk delt omsorg og ansvar i tråd med FNs barnekonvensjon."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at Regjeringen har satt ned et offentlig oppnevnt utvalg (Barnelovutvalget) som skal foreta en helhetlig gjennomgang av barnelovens bestemmelser om foreldreansvar, fast bosted og samvær. Utvalgets innstilling (NOU) vil foreligge i mai 2008. Utvalget vil blant annet vurdere delt bosted.

2.2 Forbedringer i regelverket for fastsetting av bidrag, jf. meldingen kap. 7

Komiteen viser til at ved utformingen av det nye regelverket ble det lagt vekt på at dagens samlivsmønstre stiller andre krav til et godt bidragsregelverk enn tidligere. Komiteen viser til at i en barnefamilie i dag bidrar både mor og far til familiens forsørgelse gjennom yrkesarbeid, og deler i større grad enn tidligere på omsorgsarbeidet. En videreføring av en mer likestilt arbeidsdeling mellom foreldre i kjernefamilien, betyr ved samlivsbrudd mer vekt på samvær/deling av omsorg og mer vekt på fortsatt felles forsørgelse av barna. Også når foreldrene aldri har bodd sammen, legges det i dag stadig større vekt på betydningen av foreldreskapet, i første rekke med henvisning til barnets beste.

Komiteen mener derfor at bidragsreglene må vurderes som en del av et helhetlig regelverk, som samlet sett skal bidra til så gode løsninger for foreldre og barnforholdet som mulig når barn og foreldre ikke inngår i samme husholdning.

Komiteen vil understreke at målet er at barnets behov for forsørgelse skal deles mellom foreldrene etter økonomisk evne. Mor og far er både omsorgspersoner og forsørgere, og det nye regelverket tar utgangspunkt i at de skal være likestilte i disse rollene. Komiteen vil imidlertid understreke at hensynet til barnets beste alltid skal være avgjørende.

Komiteen viser til at det nye regelverket tar utgangspunkt i hva underholdet til barnet koster, og at underholdskostnaden skal fordeles forholdsvis mellom foreldrene etter deres inntekt. Komiteen har merket seg at en ved fastsettelsen av bidraget også skal ta hensyn til den bidragspliktiges bidragsevne og samværet den bidragspliktige har med barnet.

2.2.1 Underholdskostnaden jf. meldingen kap. 7.2

Komiteen viser til at det i underholdskostnaden inngår utgifter som er forbundet med forsørging av barn, og den omfatter forbruksutgifter, boutgifter og eventuelle utgifter til barnetilsyn. Komiteen har merket seg at forbruksutgiftene er fastsatt med utgangspunkt i Statens institutt for forbruksforskning (SIFOs) standardbudsjett, og at boutgiftene er beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittlig faktisk forbruk etter Statistisk sentralbyrås (SSBs) forbruksundersøkelser.

Komiteen viser for øvrig til departementets gjennomgang av kostnadsberegningene. Komiteen har merket seg at de fastsatte satsene og sjablonene er gjenstand for årlig oppdatering.

Komiteen har merket seg at departementet har mottatt mange synspunkter på utformingen av underholdskostnaden til barnet. Komiteen viser til departementets vurdering av nivået og beregningene av underholdskostnadene for barn i ulike aldrer. Komiteen deler disse vurderingene.

2.2.1.1 NÆRMERE VURDERING AV DE ULIKE KOMPONENTENE JF. MELDINGEN KAP. 7.2.3

Komiteen støtter departementets vurdering om at sjablonen for forbruksutgifter ligger på et nivå som er i samsvar med intensjonene om at bidragsnivået skal dekke et godt og normalt underhold.

Komiteen deler departementets vurdering om at aldersgruppen 11-18 år dekker en for stor og uensartet gruppe, og støtter delingen av den eldste aldersgruppen. En slik oppdeling synliggjør at de eldste barna koster mer enn de litt yngre, og følger bedre prinsippet om at underholdskostnaden skal gjenspeile hva barn i ulike aldrer koster. Komiteen støtter også forslaget om at aldersinndelingen følger inndelingen i SIFOs standardbudsjett, dvs. 11-14 år og 15-18 år. Siden forbruksutgiftene for dagens aldersgruppe 11-18 år er beregnet ut fra aldersgruppen 15-18 år, vil underholdskostnaden i den nye aldersgruppen 11-14 år bli noe lavere enn i dag. Komiteen tar dette til etterretning.

Komiteen støtter departementet i at man skal vurdere dagens måte å beregne barnets andel av boutgiftene på, og vurdere om det på bakgrunn av ny statistikk er grunnlag for å differensiere denne. I tillegg støtter komiteen departementet som vil vurdere om sjablonen for deltidstilsyn i tilstrekkelig grad gir uttrykk for økte utgifter til SFO.

Komiteen mener videre at det er riktig at det åpnes for at begge foreldrene kan kreve fastsettelse av særtilskudd (særbidrag) til konfirmasjon der de ikke kan enes om å holde en felles markering. Komiteen har merket seg at departementet vil gi nærmere retningslinjer for hvor store utgifter som kan anses som rimelige og nødvendige.

2.2.2 Forholdsmessig fordeling av underholdskostnaden mellom foreldrene - sjettetdelen jf. meldingen kap. 7.3

Komiteen har merket seg at etter departementets vurdering bør sjettetdelene fjernes, og en bør gå over til en direkte forholdsmessig fordeling av underholdskostnaden mellom foreldrene. Komiteen viser til at departementet er oppmerksom på at denne endringen vil kunne bidra til en økning i antall endringssaker, og at departementet derfor vil endre den såkalte 10 prosentregelen. Komiteen har merket seg at departementet vil heve prosentsatsen til 12 prosent.

Komiteen deler departementets vurdering om at prinsippet med den ene sjettetdelen som øvre/nedre grense for bidragets størrelse, beholdes.

2.2.3 Inntektene til foreldrene

2.2.3.1 HJEMME MED SMÅ BARN I NYTT FORHOLD JF. MELDINGEN KAP. 7.4.3

Komiteen støtter departementets forslag om at inntekten til en bidragspliktig eller bidragsmottaker som velger å være hjemme med nye barn under 3 år, vil bli gjenstand for skjønnsfastsettelse. Komiteen ser at manglende barnehagedekning og mangel på arbeidsplasser fortsatt kan være et problem i enkelte lokalsamfunn, og det må vurderes konkret om det i slike tilfeller likevel kan aksepteres at en part er uten inntekt eller har redusert inntekt.

2.2.3.2 SÆRLIG OM FASTSETTELSE OG ENDRING AV BIDRAG ETTER FYLTE 18 ÅR JF. MELDINGEN KAP. 7.4.4

Komiteen viser til at når barnet fyller 18 år, følger det av barneloven § 70 fjerde ledd at barnet overtar partsstillingen fra den tidligere bidragsmottakeren. Dette betyr at når bidraget opphører ved fylte 18 år, er det barnet selv som kan gjøre avtale om bidrag med den ene eller begge av foreldrene, eller be om offentlig fastsettelse av bidrag utover fylte 18 år fra den ene eller begge foreldrene. Komiteen mener dette er uheldig.

Komiteen mener at utgangspunktet er at fastsettelse av bidrag utover 18 år skal følge kostnadsmodellen og fastsettes ut fra forholdet mellom inntektene til foreldrene. I tillegg kommer at det er foreldrene i fellesskap som har plikt til å bidra til barnets forsørgelse og utdanning. Komiteen er av den oppfatning at det ikke er heldig at den tidligere bidragsmottakeren kan flytte forsørgelsesbyrden over på den bidragspliktige ved å forholde seg passiv. Komiteen støtter departementets vurdering om at fastsettelsesforskriften § 4 fjerde ledd bør endres slik at begge foreldrene omfattes av bestemmelsen.

2.2.4 Bidragsevnevurderingen

2.2.4.1 FORHOLDSMESSIG FORDELING AV BIDRAG MELLOM FLERE BARN JF. MELDINGEN KAP. 7.5.3

Komiteen har merket seg at det følger av barneloven § 75 andre ledd at trygdekontoret av eget tiltak skal foreta en forholdsmessig fordeling (reduksjon) av bidraget i tilfeller der den bidragspliktige har flere barn

med ulike bidragsmottakere, og mangler evne til å betale bidragene fullt ut til alle barna. Det samme gjelder der samlet bidrag er høyere enn 25 prosent av beregningsgrunnlaget til den bidragspliktige. Komiteen viser til intensjonen om at den bidragspliktige ikke skal betale mer i bidrag enn det vedkommende har evne til, og støtter derfor forslaget om at barneloven § 75 andre ledd endres slik at bestemmelsen også omfatter oppfostringsbidrag etter barnevernloven § 9-2.

2.2.4.2 BIDRAGSUNNDRAGELSE

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at forsøk på å manipulere bidragets størrelse er et tilbakevendende problem i en rekke bidragssaker. Det er tilfeller hvor både bidragspliktig og bidragsmottaker forsøker å gi selektiv eller misvisende informasjon til fastsetting av bidraget. Feil ved fastsettelsen av bidraget vil i mange tilfeller slå uheldig ut for barnet, og derfor bør det presiseres i forskrifter og rundskriv hvilket ansvar som hviler på saksbehandlere for å avdekke alle forsøk på å få fastsatt feil bidrag.

Disse medlemmer foreslår derfor:

"Stortinget ber Regjeringen legge vekt på at utregning av bidrag skal hvile på reell inntekt for bidragspliktig og -mottaker."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener dagens regler er tilfredsstillende når det gjelder å finne fram til riktig beregningsgrunnlag for både mottaker og bidragspliktig. Flertallet viser blant annet til at man i saksbehandlingen har tilgang til offentlige registre for å finne fram til rette inntekter. Inntekten skal bli skjønnsfastsatt dersom en part ikke legger fram etterspurt dokumentasjon eller dersom det er grunn til å tro at parten holder tilbake opplysninger som kan ha noe å si for avgjørelsen.

2.2.4.3 SVINGENDE INNTEKT

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at svingende inntekt er et tilbakevendende problem i en rekke bidragssaker. Det er tilfeller hvor både bidragspliktig og bidragsmottaker har svingende inntekt fra et inntektsår til det neste, noe som gir utslag for beregning av bidrag. Siden det skal særskilte hensyn til for å korrigere i ettertid, er det viktig at bidraget i flest mulig saker blir fastsatt riktig. På den måten slipper man klager i ettertid.

Disse medlemmer foreslår derfor:

"Stortinget ber Regjeringen ta hensyn til svingende inntekt for bidragspliktig og -mottaker på en mest mulig hensiktsmessig måte."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpar-

tiet, viser til at bidraget skal fastsettes på grunnlag av aktuell og framtidig inntekt. Eldre inntekter skal tas hensyn til dersom de må antas å gi et riktig bilde av den aktuelle og framtidige inntekten. Det er gjennomsnittsinntekten de siste 3 månedene som skal legges til grunn dersom inntekten svinger fra måned til måned. Flertallet viser videre til at svingninger i årlig inntekt vil kunne bli tatt hensyn til når det gjelder næringsdrivende (framført underskudd med mer).

2.2.4.4 SKATTEKLASSE

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at etter at bidragsreformen trådte i kraft 1. oktober 2003, får ikke lenger bidragspliktig personfradrag (tidligere klassefradrag) i klasse 2. Etter reformen er slikt fradrag overført til bidragsmottaker. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet stemte imot denne omleggingen og mener at den i for stor grad medfører en belastning for bidragspliktig og for den totale økonomien som barnet skal leve av. Det bør vurderes om både bidragspliktig og -mottaker skal få klasse 2. Dette vil motvirke unødvendig stram økonomi for de med barn, og i tillegg representere et fint tilskudd til en lavere personbeskatning.

Disse medlemmer foreslår derfor:

"Stortinget ber Regjeringen utrede klasse 2-beskatning også for bidragspliktig."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til Barnelovutvalget som ifølge sitt mandat skal gjøre en vurdering av hvordan fordelingen av omsorgen for barnet kan påvirkes av økonomiske betraktninger, både i forhold til trygdlovgivning og bidragsregelverk. Flertallet forutsetter at også beskatningsreglene vil bli sett på i denne sammenheng.

2.2.5 *Frdrag for samvær i bidraget jf. meldingen kap. 7.6*

Komiteen viser til at det var bred enighet både i høringsrunden og ved stortingsbehandlingen av bidragsreformen om prinsippet om at samvær skal ha betydning for bidragets størrelse. Samvær medfører utgifter for den bidragspliktige, og det nye regelverket legger vekt på at den bidragspliktige kan dekke disse utgiftene før bidraget fastsettes.

2.2.5.1 KRAVET TIL SKRIFTLIGHET JF. MELDINGEN KAP. 7.6.3

Komiteen støtter departementet i at muntlige avtaler likestilles med skriftlige avtaler. Etter komiteens vurdering bør det kunne stilles krav til at partene er enige om at de har en muntlig avtale om samvær av et visst omfang før det gis samværsfradrag.

Komiteen har imidlertid merket seg at det oppstår situasjoner der bidragsmottaker forholder seg passivt ved ikke å gi noen uttalelse om samværet i det hele tatt, med den konsekvens at samværsfradraget settes lik null. I slike situasjoner deler komiteen departemen-

tets syn om at det er urimelig at bidragsmottakers passivitet skal hindre samværsfradrag hvis det faktisk er samvær, og mener at bidragspliktiges opplysninger om samværsavtalens omfang i slike tilfeller skal legges til grunn for samværsfradraget.

Komiteen viser til at dersom partene ikke kommer til enighet om en avtale, vil det være domstolene som er rette instans til å håndtere dette. Komiteen har i den forbindelse merket seg behovet for endring av barneloven § 71 første ledd og fastsettelsesforskriften § 9 første ledd.

2.2.5.2 SAMVÆRSSABOTASJE

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener også at proposisjonen mangler løsninger på et av de største problemene i dagens familiepolitikk: hvordan samværs sabotasje skal håndteres.

Disse medlemmer foreslår derfor:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og legge frem konkrete tiltak mot samværs sabotasje. Slik sabotasje bør få konsekvenser."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til Barnelovutvalget og forutsetter at dette er en problemstilling utvalget vil drøfte.

2.2.5.3 BEVISKRAVET (DOKUMENTASJONSKRAVET) JF. MELDINGEN KAP. 7.6.4

Komiteen viser til at det i praksis har vist seg vanskelig for partene å bevise at samværet ikke har endret seg. Særlig i forhold til avtaler uten tvangskraft opplever enkelte det som svært urimelig at en mister samværsfradraget eller får det redusert, fordi vedkommende ikke klarer å bevise at samværet faktisk utøves som avtalt. Komiteen har merket seg at departementet mener dagens bevisbyrderegler bør forenkles. Komiteen støtter dette.

2.2.5.4 STØRRELSEN PÅ SAMVÆRSFRADRAGET JF. MELDINGEN KAP. 7.6.6

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener det ved offentlig fastsettelse av bidrag bør tas hensyn til økte boutgifter den bidragspliktige har som følge av samvær med barnet, særlig der samværet har et visst omfang. Barnet har krav på en rimelig bostandard også hos samværsforelderens, og dette vil gi et riktigere bilde av partenes reelle utgifter. Flertallet har merket seg at departementet vil beregne økte boutgifter den bidragspliktige har som følge av samvær inn i samværsfradraget for samværsklassene 2, 3 og 4. I samværsklasse 1 er samværet så lite at bostedsforelderens boutgifter prioriteres. Flertallet har merket seg at departementet vil følge med på konsekvensene av endringen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at det var bred enighet både i høringsrunden og ved stortingsbehandlingen av bidragsreformen om prinsippet om at samvær skal ha betydning for bidragets størrelse. Disse medlemmer viser videre til at samvær medfører utgifter for den bidragspliktige, og det nye bidragsregelverket legger vekt på at den bidragspliktige kan dekke disse utgiftene før bidraget fastsettes. Disse medlemmer støtter imidlertid ikke Regjeringens forslag om å øke samværsfradraget ytterligere ved å regne med samværsforelderens boutgifter for samvær i klasse 2, 3 og 4. Disse medlemmer viser til at samværsfradraget ikke bygger på den kostnadsmodellen som reformen la til grunn for beregning av bidrag. Disse medlemmer vil understreke at samværsfradraget allerede er en stor kilde til konflikter mellom partene, og disse medlemmer mener en ytterligere økning av fradraget kan føre til at flere bostedsforeldre motarbeider samvær ut fra økonomiske motiver, noe som vil svekke barnets samlede foreldrekontakt. I tillegg vil en enda større del av forsørgelsesbyrden overføres til den av foreldrene som barnet bor mest hos, siden bidragene blir enda lavere enn i dag.

2.2.6 Særbestemmelsene

2.2.6.1 TILLEGGSBIDRAG JF. MELDINGEN KAP. 7.7.1

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, støtter departementets helhetsvurdering i å oppheve bestemmelsen om tilleggsbidrag.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener det er et gode at barna får del i foreldrenes høye levestandard, også der barna ikke bor sammen med begge foreldrene. Selv om tilleggsbidraget går utover den fastsatte underholdskostnaden for barnet, mener dette medlem at det er viktig å opprettholde dagens ordning.

2.2.6.2 BARNETILLEGG I TRYGD MV. JF. MELDINGEN KAP. 7.7.2

Komiteen har merket seg hvordan Fastsettelsesforskriften § 10 regulerer hvordan bidraget skal fastsettes dersom den bidragspliktige og/eller bidragsmottakeren mottar barnetillegg i trygd, forsørgingstillegg fra Forsvaret eller andre ytelser fra det offentlige der barnetillegg er en del av ytelsen. Komiteen er videre kjent med at den fastsatte skattesjablonen på 10 prosent kan slå uheldig ut for den enkelte. Komiteen er enig i at dette bør endres, slik at det ved vurderingen av hvor mye den enkelte mottar i netto barnetillegg, tas hensyn til den konkrete skattebelastningen.

2.2.6.3 FASTSETTELSE OG ENDRING AV BARNEBIDRAG NÅR EN AV PARTENE BOR I UTLANDET JF. MELDINGEN KAP. 7.7.3

Komiteen viser til at det er mange forhold som gjør det vanskelig å fastsette et bidrag etter, eller med utgangspunkt i, kostnadsmodellen når en av partene

bor i utlandet. Andre lands bo- og levekostnader er ulike de norske, og andre land har helt andre offentlige støtteordninger. Skattereglene og trygdeordningene er forskjellige fra de norske.

Komiteen har merket seg at departementet har skissert en løsning der bidraget fastsettes etter en skjønnsmessig vurdering i alle sakene der en av partene bor i utlandet. Den skjønnsmessige vurderingen vil kunne gjøres etter mønster av dagens, dvs. med utgangspunkt i kostnadsmodellen og tilgjengelig statistikk. Etter departementets vurdering er en slik løsning bedre og enklere for både partene og det offentlige. Komiteen deler disse vurderingene.

2.2.7 Endring av bidrag jf. meldingen kap. 7.8

Komiteen viser til at det følger av fastsettelsesforskriften § 13 at det løpende bidraget bare skal endres dersom den nye utregningen fører til en endring på mer enn 10 prosent. Vurderingen av om kravet til 10 prosent endring er oppfylt gjøres etter at det er gjort fradrag for samvær. 10-prosentregelen skal vurderes opp mot bidraget til hvert barn. Komiteen har merket seg at for å sikre stabiliteten og forutsigbarheten for partene, og ikke risikere for mange endringskrav, vil departementet foreslå at proSENTSATSEN økes. Departementet foreslår å endre proSENTSATSEN fra 10 til 12 prosent, og komiteen støtter dette.

2.3 Forskottet i nytt regelverk jf. meldingen kap. 8

2.3.1 Aktuelle tiltak - endringer i terminologien - lavinntektsforskott jf. meldingen kap. 8.5

Komiteen støtter også departementets forslag om å vurdere å heve inntektsgrensen for forhøyet forskott ved lav inntekt noe i forhold til i dag. Denne grensen er i dag fastsatt og reguleres i forhold til overgangsstønadstilfellene. Komiteen mener det er mer i overensstemmelse med det nye regelverket at grensen vurderes i forhold de grensene som nyttes når det gjelder å fastslå om bidragspliktige har bidragsevne.

2.3.2 Økte forskottssatser for store barn jf. meldingen kap. 8.6

Komiteen har merket seg at departementet vurderer å foreslå at forskottssatsene for barn over 11 år heves, samtidig som behovsprøvingen mot bidragsmottakers inntekt opprettholdes. Komiteen deler departementets vurdering om at med en slik utforming vil et forhøyet forskott for de største barna være et svært målrettet fattigdomstiltak.

2.4 Gebyr jf. meldingen kap. 9

Komiteen har merket seg at gebyrordningen synes å ha fungert etter intensjonene, bl.a. ved å bidra til at flere avtaler bidraget privat. Det bør derfor fortsatt pålegges gebyr i bidrags saker. Komiteen støtter forslagene om at gebyret vurderes redusert til et kvart gebyr per part i endringssaker og at inntektsgrensen for å pålegge gebyr heves, slik at den blir bedre i samsvar med andre lavinntektsgrenser i bidragsregelverket. Komiteen vil understreke at de med lavest inntekt ikke skal pålegges gebyr.

2.5 Bedret publikumsservice jf. meldingen kap. 10

2.5.1 Endring av bidraget når barnet endrer aldersgruppe, jf. meldingen kap. 10.3

Komiteen har merket seg at partene får tilbud om en automatisk justering av de offentlig fastsatte bidragene når barnet passerer en aldersgrense, og mener dette vil være en forbedring av servicen overfor bidragspartene. Komiteen vil understreke at tjenesten bør utføres uten at gebyr pålegges.

Komiteen har merket seg at departementet vil vurdere om det er nødvendig med en klar lovhjemmel for å kunne foreta en slik automatisk justering.

2.5.2 Reisekostnader ved samvær jf. meldingen kap. 10.4

Komiteen mener at dagens regelverk kan virke urimelig overfor den av foreldrene som må dekke de omtalte utgiftene alene.

Komiteen støtter departementets vurdering om at bestemmelsen i barneloven § 44 om reisekostnader ved samvær endres til å omfatte også kostnader samværsforelderen og bostedsforelderen har til å hente og bringe barnet til og fra samvær, og kostnader samværsforelderen har til reise til barnet når samværet må utøves der barnet bor.

FORLIKSMEKLING I SAKER OM REISEKOSTNADER

Komiteen har merket seg at departementet vil vurdere om saker om deling av reisekostnader også skal kunne starte med krav om mekling i forliksrådet. En slik løsning vil bety at når det er truffet en bindende avgjørelse om fordeling av reisekostnader, for eksempel en avtale mellom partene, vil pengekravet med grunnlag i avtalen kunne bringes inn for forliksrådet på vanlig måte for å oppnå tvangsgrunnlag. Komiteen ser at dette kan bidra til å senke konfliktnivået mellom foreldrene, samtidig som det vil være en rask og billig tvisteløsning. Det legges til at dersom saken gjelder tvist om selve fordelingen av reisekostnadene, kan forliksrådet ikke behandle saken, og saken må eventuelt bringes inn for tingretten.

Komiteen har merket seg at departementet vil utrede nærmere hvilke konsekvenser en ordning som skissert vil medføre for forliksrådene og domstolene med tanke på hvor stor økning i saksantallet man kan forvente. Ordningen vil kreve en endring i tvistemålsloven/den nye tvisteloven.

KAN PRIVATE AVTALER OM DELING AV REISEKOSTNADER STADFESTES AV FYLKESMANNEN OG GIS TVANGSKRAFT?

Komiteen vil understreke at en avtale mellom foreldrene om reisekostnader er privat. Det kan derfor diskuteres i hvilken grad fylkesmannen kan ta stilling til det materielle innholdet i avtalen. Komiteen har merket seg at departementet vil utrede spørsmålet om barneloven § 44 kan endres slik at private avtaler som stadfestes av fylkesmannen, gis tvangskraft.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen ta hensyn til svingende inntekt for bidragspliktig og -mottaker på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen utrede og legge frem konkrete tiltak mot samværssabotasje. Slik sabotasje bør få konsekvenser.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen om fremme en egen sak om automatisk delt omsorg og ansvar i tråd med FNs barnekonvensjon.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen legge vekt på at utregning av bidrag skal hvile på reell inntekt for bidragspliktig og -mottaker.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen utrede klasse 2-beskatning også for bidragspliktig.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 19 (2006-2007) - om evaluering av nytt regelverk for barnebidrag - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 8. mai 2007

May-Helen Molvær Grimstad
leder

Britt Hildeng
ordfører

