

Innst. S. nr. 109

(2000-2001)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Per Roar Bredvold, Siv Jensen og Øystein Hedstrøm om gjennomgang av barnebidragsordningen med sikte på å oppnå en rettferdig byrdefordeling mellom bidragsmottaker og bidragspliktig

Dokument nr. 8:46 (1998-1999)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Forslag om ny bidragsordning fremsettes fordi dagens bidragsordning har vist seg å ha svært mange uheldige sider for mange av de barna som opplever samlivsbrudd. Dagens ordning har dessuten satt hovedparagrafen om innkreving av bidrag (begge foreldre skal yte etter evne) ut av spill, fordi faktiske utgifter til barn og den bidragsberettigedes økonomi er elementer som ikke er med i dagens ordning.

Forslaget er tidligere fremmet i 1996, men ble da ikke vedtatt.

Forslagsstillerne viser til at Barne- og familiedepartementet arbeider med forslag til ny bidragslov.

Regjeringen ble i 1989 pålagt av en enstemmig justiskomite å revurdere prosentsatsene ved en eventuell skatteomlegging. Skatteomleggingen har funnet sted, men det har ikke vært noen endring av de gjeldende prosentsatser for å rette opp for utilsiktede virkninger etter endringer i skattereglene.

Cirka 5 000 barn (1/3) mister hvert år helt kontakten med en av sine foreldre i forbindelse med samlivsbrudd/skilsmisser. Dette er i strid med FN-konvensjonen om barns rettigheter og barneloven. En av hovedårsakene til dette høye tallet er dagens bidragsordning.

Forslagsstillerne fremhever at mottatt kontantstøtte må komme i fradrag før bidrag beregnes.

Dagens bidragsordning, statlige overføringer og skatteordninger fokuserer ensidig på omsorgspersonens økonomi. Det tas overhodet ikke hensyn til den bidragspliktiges økonomiske evne. En slik ordning fører til mange skjeve og vanskelige situasjoner.

Dagens bidragsordning tar heller ikke hensyn til antall samværsdager (unntak over 150 dager), reiseavstand, foreldrenes lønn, nye samboere etc. Noe som

etter forslagsstillernes mening burde være en selvfølge.

Det eneste det fokuseres på er den bidragspliktiges bruttoinntekt og selv her har man nylig introdusert en metode for fastsettelse og innkrevingsmåte som gir mange uheldige resultater. Bidraget blir nå automatisk fastsatt om våren ut fra fjorårets bruttolønn, noe som fører til at mange betaler for mye eller for lite året etter avhengig av det aktuelle årets lønnsutvikling.

Ifølge barneloven skal begge foreldre betale etter evne til barnets opphold. Med dagens system er de faktiske utgifter (utgifter til barna) overhodet ikke med i bidragsordningen. Dette mener forslagsstilleren fører til at det i de langt fleste tilfeller blir betalt et alt for høyt bidrag, noe som fører til et høyt konfliktnivå for foreldrene imellom.

Beregninger viser at de fleste bidragspliktige med normalt samvær, gjennomsnittlig industriarbeiderlønn (190 000 kroner) og to barn har så dårlig økonomi etter å ha betalt skatt og barnebidrag at samværene ikke kan la seg gjennomføre på en forsvarlig måte eller i det hele tatt la seg gjennomføre.

Forslagsstillerne viser til rapporten "Levekår i barnefamilier etter skilsmisse".

Rapporten viser blant annet at fire av ti mødre og to av ti fedre uten daglig omsorg for barna har like lite eller mindre penger til personlig forbruk enn minstepensjonistene.

Foreldre med den daglige omsorgen for barna kommer klart best ut.

Forslagsstillerne viser til at dagens bidragsordning kun tar hensyn til de dagene barna er hos omsorgspersonen, og fokuserer overhodet ikke på de 100-120 dagene de er hos den bidragspliktige.

Det er først når samværet har nådd 150 dager at det blir endringer. Endringen som da skjer er at omsorgspersonen må betale bidrag til den bidragspliktige etter de samme betingelser som den bidragspliktige.

Dagens ordning betyr at en bidragsberettiget som er alene med ansvaret for barna hele året, mottar det samme bidrag som en hvor normalt samvær praktiseres. Det sier seg selv at slike rigide regler kan være meget uheldige og kan påvirke et naturlig samarbeid mellom foreldrene. Resultatet kan bli stor vinningseffekt samt lav betalingsmoral.

Mange barn er også rettsløse fordi svært mange bidragspliktige ikke har råd til å betale utgifter i forbindelse med problemer omkring samværsretten. Samværsboikott og problemer rundt samvær er utbredt, og det er den bidragspliktige som må ta opp saken og ta sin del av omkostningene. Her mener forslagsstillerne man burde vurdere innføring av fri rettshjelp for å sikre barnets rettigheter, men samtidig må betaling av bidraget være fleksibelt i slike situasjoner.

Norge er et langstrakt land med store avstander og transportutgifter. Den som får daglig omsorg kan bosette seg hvor som helst i landet uten at den bidragspliktige kan motsette seg dette. Det er den bidragspliktige som må betale reisene i forbindelse med samvær uten kompensasjon i form av lavere bidrag eller fradrag i inntekt. Etter forslagsstillerens mening er det et stort behov for at denne regelen endres. Foreldrene er etter loven gjensidig ansvarlig for at samværet skal fungere. Da må det også være naturlig at utgiftene i forbindelse med henting og bringing deles.

Ifølge barneloven og FN-konvensjonen om barns rettigheter har alle barn krav på jevnlig kontakt med begge sine foreldre. Det er et faktum at disse rettighetene blir kraftig krenket i Norge. Forslagsstilleren mener en av grunnene til dette er bidragsordningen. Dagens ordning er således i konflikt med et av de viktigste punktene i barneloven, nemlig barnas rett til to foreldre.

En revidert bidragsordning med utgangspunkt i den svenske modellen og hovedregelen for innkreving av bidrag vil derfor etter forslagsstillerens mening føre til et lavere konfliktnivå og samtidig sette barnas rett til kontakt med begge foreldre i fokus.

En bidragsordning med utgangspunkt i de faktiske utgiftene til barna vil kunne føre til en større betalingsvilje hos de bidragspliktige. Samtidig vil det bli mindre attraktivt rent økonomisk enn i dag å få omsorgen for barna.

Flere mødre vil ha råd til å si fra seg omsorgen når det blir innført en bidragsordning som tar hensyn til samværsdager, faktiske utgifter og lønn.

En bidragsordning som tar hensyn til det aktuelle antall samværsdager vil gi et incentiv til å ta aktiv del i omsorgen og gi begge foreldrene råd til å påkoste klær og leker til barna.

Beregningsmåten som her blir foreslått tar i langt større grad hensyn til basisregelen for bidrag, nemlig at begge foreldre skal forsørge etter evne til barnets opp-

vekst. Det er ifølge forslagsstillerne naturlig at det er de faktiske utgifter til barn som skal dekkes ved samlivsbrudd.

Forslaget vil straffe foreldre som ikke utøver samvær ved at de må betale et høyere bidrag enn de foreldre som stiller opp. Samtidig slipper de som stiller opp å betale dobbelt ved at det i dette forslaget tas hensyn til de faktiske samværsdager.

Ved samværsboikott, hvor det anbefales å la bidraget bortfalle så lenge dette pågår, vil denne ordningen føre til et større press på omsorgspersonell til å opptre i tråd med barnets beste.

Foreldre som ikke stiller opp blir med denne beregningsmåten "straffet" fordi de betaler et høyere bidrag enn foreldrene som tar ansvar. I tillegg foreslås et straffegebyr ved slik unnasluntring.

Forslaget gir også foreldrene et klart incentiv til å bo i nærheten av hverandre, fordi reiseutgiftene er foreslått delt mellom foreldrene. Dette vil helt klart bedre forholdene for barna.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om ny bidragsordning i samsvar med Dokument nr. 8:46 (1998-1999) ved fremleggelsen av statsbudsjett for 2000, for iverksettelse fra 1. januar 2000."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jon Olav Alstad, Frank Willy Larsen, Liv Marit Moland, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Shahbaz Tariq, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Mølvær Grimstad og Ola T. Lånke, fra Høyre, Trond Helleland og Inger Stolt-Nielsen, fra Senterpartiet, Anne Enger Lahnstein, og fra Sosialistisk Venstreparti, Ågot Valle, viser til at departementet arbeider med en gjennomgang av bidragsordningen. I den forbindelse vil det være en målsetting å fordele plikter og ansvar bedre mellom foreldre etter et samlivsbrudd, og å utvikle et bidragssystem som sikrer barna god kontakt med begge foreldrene. Flertallet vil komme tilbake til saken i forbindelse med Regjeringens forslag til endringer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold og Per Sandberg, registrerer at flertallet i komiteen etter ti års debatt omkring nye bidragsregler ikke vil foreta en behandling eller ta standpunkt til et forslag som har ventet i nesten to år på behandling i komiteen, men skyver dette ansvaret fra seg ved å avvente utspill fra Regjeringen. Disse medlemmer vil i denne sammenhengen også minne om at de fire siste regjeringer har signalisert at forslag om nye bidragsregler skulle komme til Stortinget.

Disse medlemmer mener dagens bidragsordning i samvirke med barneloven fører til at det økonomiske vinningsaspektet stimulerer til en kamp om "hvem som får barna" etter samlivsbrudd. Dette er et offentlig sanksjonert og strukturelt overgrep mot barn og familier, og det strider klart mot internasjonale konvensjoner om familie og barn ratifisert av Norge.

Disse medlemmer mener at den offentlige administrerte bidragsordningen, i sammenheng med offentlige støtteordninger, må i stedet for å stimulere til konflikt, sette begge foreldrene i stand til å utøve omsorg for sine barn, uavhengig av foreldrenes livssituasjon.

En ny bidragsordning må fullt ut støtte barns sosiale, emosjonelle og intellektuelle utvikling, og deres behov for trygghet og stabilitet i forholdet til skikkede foreldre, som jo betyr mest i barnas liv.

En ny bidragsordning må gi begge skikkede foreldre samme mulighet til å skape et likeverdig hjem og likeverdige oppvekstvilkår for barna. Deres faktiske omsorgsutgifter må fordeles i henhold til deres faktiske utøvelse av omsorg og i forhold til skattelovgivningen. Alle faktiske utgifter, som reiseutgifter for samvær/omsorg og alle offentlige støtteordninger må innrettes slik at de støtter begge foreldres mulighet til å utøve en normal foreldrerolle.

Disse medlemmer viser til at det kreves i dag et stort apparat, med store offentlige utgifter, for å drive saksbehandling og innkreving av barnebidrag.

Det er i dagens barnelovsystem den bidragspliktige som må ta oppgaven med å ivareta barnas rettsikkerhet. Ved dagens bidragsordning uttrykker staten at barnas rett til medomsorg (samvær) kun er et privat anliggende, mens den samme ordning legger sterke føringer mot utøvelsen av medomsorg. Denne politikken er selvmotsigende, og sikrer bare den ene forelderens økonomi. Barnas behov blir underkjent. Staten må derfor prioritere barnas rett til to likeverdige foreldre høyere enn sikring bare av den ene av foreldrenes økonomi.

Disse medlemmer mener det offentlige faktisk vil få en gevinst ved at bidragsordningene baseres på felles omsorg, hvor foreldrene selv deler på utgiftene, og avlaster hverandre slik at de kan delta i arbeid og utdanning. Ut fra tallmaterialet i Velferdsmeldingen s. 123-125 (St.meld. nr. 35 (1994-1995)) antar vi den årlige offentlige innsparingen vil kunne ligge i størrelsesorden 500 mill. kroner.

Disse medlemmer mener den foreslåtte kostnadsmodellen best møter barnas krav til likeverdig omsorg fra to foreldre. Videre støtter kostnadsmodellen åpenbart best opp under Regjeringens arbeidslinje som omtalt i St.meld. nr. 35 (1994-1995) (velferdsmeldingen). Den møter også best de kravene BFD selv har satt til en god bidragsordning.

En likeverdig behandling av foreldrene også i økonomisk sammenheng vil bedre samarbeidet mellom foreldrene. Dette vil igjen gi lykkeligere barn, med en bevislig bedre sosial, emosjonell og intellektuell utvikling. Forslaget stimulerer også foreldrene til å bo i nær-

heten av hverandre, fordi reiseutgiftene er foreslått delt mellom foreldrene. En lettere tilgang på begge foreldrene vil helt klart være positivt for barna.

Disse medlemmer registrerer at samværsboikott/omsorgssabotasje forekommer i 20-40 pst. av "barnefordelingene" etter samlivsbrudd. Ved samværs/omsorgssabotasje foreslås det i forslaget å la bidraget bortfalle så lenge boikotten vedvarer. En slik ordning vil føre til et større press på begge foreldre til å opptre i tråd med barnas beste og sikre barnas rett til to foreldre. Disse medlemmer viser til Dokument nr. 8:44 (1998-1999) når det gjelder dette problemkomplekset. Uansett er det helt urimelig at en bidragspliktig skal være pålagt å betale bidrag når samværet/omsorgen blir boikottet.

Disse medlemmer mener at ved å stimulere til barnas likeverdige samvær fra begge foreldre vil en også hindre at en av foreldrene blir tilsidesatt og ikke orker å kjempe videre for kontakten med sine barn. Dette er et vesentlig tap for barna. En positiv utvikling her vil også redusere antallet foreldre som etter en stund ikke stiller opp for barna. Foreldre som ikke utøver samvær/omsorg må betale et høyere bidrag enn de foreldre som stiller opp.

Disse medlemmer peker på at forslaget vil sørge for at foreldre som stiller opp slipper å betale dobbelt som de gjør i dag (både bidrag og utgifter til eget samvær), da en skal ta hensyn til kostnadene ved å ha barn og til de faktiske samværs-/omsorgsdager. En slik bidragsordning, med utgangspunkt i de faktiske utgiftene til barna, vil føre til en bedre betalingsvilje hos begge foreldrene. Økt betalingsvilje og mindre økonomisk overskudd for bidragsmottaker vil føre til flere private avtaler, og også til mindre administrasjonskostnader for staten.

Disse medlemmer viser videre til at bidraget som fastsettes ikke skal være gjenstand for skattefradrag på bidragspliktiges hånd og skal følgelig heller ikke være gjenstand for beskatning på mottagers hånd. Dette fordi ordningen konsentrerer seg om faktiske utgifter og ikke skal være et skjult ektefellebidrag slik som dagens ordning.

Et annet viktig moment som disse medlemmer vil påpeke er at forslaget som innebærer en bidragsordning som tar hensyn til det aktuelle antall samværsdager, samtidig vil gi begge foreldre et incitament til å ta aktiv del i omsorgen og gi begge foreldrene råd til å påkoste bolig, klær, ferie og leker til barna. Det er en realitet at mange bidragspliktige ikke har råd til å kjøpe klær og leker til sine barn, og dette oppleves selvfølgelig som en veldig vond situasjon. En bidragsordning slik som foreslått, som tar utgangspunkt i de faktiske utgiftene vil derfor sikre at langt flere barn vil oppleve foreldrene som likeverdige, noe disse medlemmer mener er meget viktig.

Disse medlemmer er av den oppfatning at når hele 90 pst. av barna i dag lever med mor som hovedforsørger, så er dette ikke til det beste for barna. Alle ønsker at fedre skal bringes sterkere inn i barns hver-

dag. Forslaget vil føre til at dette kan oppfylles, da økonomien ikke blir en kamparena. Bidragsordningen må da ta hensyn til samværs-/omsorgsdager, faktiske utgifter og lønn. I dag er det slik at bidraget må betales selv når hovedomsorgsforelderen har mange ganger høyere lønn enn den bidragspliktige.

Økonomisk likeverdige foreldre gir også likhet for loven for barna. Svært mange bidragspliktige har på grunn av bidragsbelastningen dårlig råd, uten at de kvalifiserer for fri rettshjelp. De har derfor ikke råd til å betale nødvendige utgifter i forbindelse med rettslig løsning av problemer omkring barnas rett til likeverdig samvær/omsorg fra begge sine foreldre. Dette gjør barna rettsløse med hensyn til å få bedre kontakt med begge foreldre, da problemet samværs-/omsorgssabotasje i dagens barnelovsystem må utfordres rettslig.

Forutsetningen for å motta statlige stønader må ikke være at den ene forelderen har daglig omsorg og at den andre av foreldrene har minst mulig samvær med barna, da dette fører til brutte avtaler og et høyt konfliktnivå. Dessuten må refusjonsordningene i forbindelse med overgangsstonaden fjernes. Det vil fremme private avtaler, og hindre at staten har egeninteresse av å få bidraget innkrevet.

Disse medlemmer mener i tillegg at private avtaler ei heller kunne overprøves av staten ved forvaltningsvedtak slik det blir gjort i dag gjennom trygdekontor og innkrevingsentral. Foreldre må være enige om en endring, eller endringer må kunne fastsettes av fylkesmann/domstol hvis private avtaler ikke lenger er ønskelig. Forvaltningsmakten - som ofte synes å bli utøvd ut fra den enkelte saksbehandlers private skjønn - er i dag en alvorlig trussel mot rettssikkerheten for den utvidete familien, ikke minst for barna.

Disse medlemmer mener det er viktig å redusere de administrative utgiftene og bidragsgjelden, noe som også er en målsetning for Regjeringen. Dette vil

sannsynligvis også bli et resultat ved dette forslaget, gjennom en større betalingsvilje og umuliggjøring av administrativ overprøving av private avtaler. Ved å ta utgangspunkt i de faktiske utgiftene ved å ha barn vil en synliggjøre at bidraget er ment å dekke kostnadene ved å ha barn, framfor å være en inntektsoverføring mellom foreldre. En slik synliggjøring av formålet med bidraget vil øke betalingsviljen og redusere motivasjonen for å kreve bidraget innkrevet gjennom Trygdeetatens Innkrevingsentral.

Disse medlemmer anbefaler Stortinget å støtte forslaget.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om ny bidragsordning i samsvar med Dokument nr. 8:46 (1998-1999) ved fremleggelsen av statsbudsjett for 2002, for iverksettelse fra 1. januar 2002.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:46 (1998-1999) - forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Per Roar Bredvold, Siv Jensen og Øystein Hedstrøm om gjennomgang av barnebidragsordningen med sikte på å oppnå en rettferdig byrdefordeling mellom bidragsmottaker og bidragspliktig - bifalles ikke.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 25. januar 2001

May-Helen Molvær Grimstad
leder

Jon Olav Alstad
ordfører

Oddbjørg Ausdal Starrfelt
sekretær