

Dokument nr. 8:46.

(1998-99)

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.

Til Stortinget.

1. BAKGRUNN FOR FORSLAGET

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. Det kom også uttalelser fra tidligere barne- og familieminister Grethe Berget da hun var statsråd om at dette var en ønsket endring. Dessverre ble det den gang regjeringsskifte og arbeidet med denne reformen ble stanset.

Forslagsstillerne er klar over at Barne- og familiedepartementet arbeider med forslag til ny bidragslov, som skal legges ut på høring 1999, men forslagsstillerne mener problematikken er rimelig godt belyst gjennom tidligere høringer, og det at dagens lovverk forårsaker at mennesker (bidragsyttere) blir ruinert og ender i mennesketragedier som psykiske problemer og i noen tilfeller selvmord bør være argumenter sterke nok til at Regjeringen og Stortinget må prioritere dette arbeidet slik at dette blir satt på dagsordenen umiddelbart, slik at endringene kan skje senest fra 1. januar 2000.

I tillegg ble Regjeringen i 1989 pålagt av en enstemmig justiskomiteé 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.

Ca. 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 FNs Konvensjon For Barns Rettigheter og barneloven. En av hovedårsakene til dette høye tallet er dagens bidragsordning, som har ført til en økonomisk kamp om

barna, samt at økonomien til samværsforeldrene i mange tilfeller blir alt for svak til at samværet kan gjennomføres.

I tillegg har omsorgsforelderens økonomi nå blitt enda mer bedret i og med innføringen av kontantstøtten. Dette må derfor tas med i beregningen. Motatt kontantstøtte må komme i fradrag før bidrag beregnes.

2. INNLEDNING

2.1 Bidragsfastsettelse og innkreving

Dagens bidragsordning, statlige overføringer og skatteordninger fokuserer ensidig på omsorgspersonens økonomi. Det tas overhodet ikke hensyn til den bidragspliktiges økonomiske evne, fordi prosentsatsene på 11, 18 og 24 pst. av bruttolønn kreves inn uansett levevilkår til den bidragspliktige. At en slik ordning fører til mange skjeve og vanskelige situasjoner burde ikke være vanskelig å forstå. Ordningen tar heller ikke hensyn til den bidragsberettigedes økonomi eller hva de faktiske utgifter til barn egentlig er. Mange sosialkontorer betaler derfor i dag bidraget for mange arbeidsledige.

Bidraget fastsettes av bidragsfogden ved trygdekontorene og innkreves av Innkrevningsentralen i Bjørnevatt. Vanlige lønnsinntakere blir trukket i lønnen på lik linje med skatt hvis ikke en frivillig ordning er inngått. Når bidragsbeløpet bestemmes av bidragsfogden er det ikke adgang til å bestemme bidrag som er lavere enn prosentsatsene. Foreldrene kan bestemme bidragets størrelse seg imellom, men det kan ikke være mindre enn minstebidraget. Ca. 1/3 har en slik ordning.

Bidraget innkreves med basis i barnelovens § 51 som sier at begge foreldre skal yte etter evne til barnets oppvekst. Basert på dagens prinsipp hvor den bidragsberettigedes inntekt ikke teller, er denne paragrafen satt til side (Lucy Smith/Peter Lødrup; Barn og Foreldre).

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 hvis man ønsket å sette barnets rett til og behov for samvær i fokus, samt følge hovedprinsippet gitt i barnelovens § 51.

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. En slik metode kan sammenlignes med at skattesatsen for et år bestemmes av skattemyndighetene på begynnelsen av året basert på fjorårets inntekt og at det fastsatte månedlige beløpet må betales helt til behandlingen av en endringssøknad er ferdig. Det gjøres heller ingen beregninger på slutten av året om man har penger til gode eller skylder penger ut ifra de faktiske lønnsinntekter det aktuelle året.

2.2 Faktiske kostnader

Ifølge barneloven, så 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 foreldrene imellom.

Det er nemlig ikke uten grunn at Regjeringen i forbindelse med tvungen mekling nå har pålagt Familierådgivningskontorene ikke lenger å informere foreldrene om de økonomiske konsekvensene av den avtalen de inngår om barna vil få. Erfaringene tyder nemlig på at foreldrene *har* en tendens til å bli uenige når de blir fortalt hvordan økonomien vil bli ifølge avtalen de er blitt enige om.

Beregninger foretatt av tidsskrifter og aviser som Dine Penger, Kapital og Aftenposten har vist at dagens bidragsordning gir til dels store utslag på foreldrenes økonomi, avhengig av om man får omsorgen eller ikke. Ingen har bestridt disse tallene.

Beregninger viser nemlig 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 forsvarelig måte eller i det hele tatt la seg gjennomføre.

Forslagsstillerne viser til rapporten «Levekår i barnefamilier etter skilsmisse» som er utarbeidet for stiftelsen for samfunns- og næringsforskning på bestilling av Sosial- og helsedepartementet. I denne rapporten har forskerne sammenlignet «ekvivalensinntekten» til ulike grupper: gifte, skilte, foreldre med daglig omsorgsansvar og foreldre uten.

Rapporten viser tydelig at skilte uten omsorgsrett har klart minst å rutte med. Når man vet at skilsmisser i 1997 utgjorde 42 pst. i forhold til giftemål og sammen med dette tar i betraktning at hyppigheten av brudd i samboerskap i forhold til skilsmisser er 2 til 3 ganger høyere, er det lett å konkludere med at det er mange mennesker som kommer under kategorien «uten omsorgsrett».

Denne rapporten viser 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. Kvinner uten det daglige ansvaret for barn må i gjennomsnitt klare seg med halvparten av det kvinner med ansvar for barn har. Blant menn er situasjonen at fedre uten omsorg har i gjennomsnitt 37 pst. mindre å rutte med enn menn med et daglig omsorgsansvar.

Prosjektleder og førsteamanuensis Sigve Tjøtta ved Institutt for økonomi ved Universitetet i Bergen sier undersøkelsen viser at omsorgspersonene sitter igjen med et vesentlig større beløp til personlig forbruk. Egentlig bekrefter denne undersøkelsen det man har visst lenge, nemlig at inntektsutviklingen har stått stille i flere år, mens den har økt for bidragsmottakere.

Det er også ganske klart at utgiftene til barn er større når de går i barnehage enn når de går i skole samtidig som utgiftene er større når de er tenåringer enn når de er mindre. I Sverige fastsetter Riksdagen hvert år hva det koster å ha barn på de forskjellige alderstrinn. Forslagsstilleren mener at bidraget skal reflektere de faktiske kostnader og dermed variere som følge av barnets alder.

2.3 Antall samværsdager

Dagens bidragsordning tar kun hensyn til de dagene barna er hos omsorgspersonen, og fokuserer overhodet ikke på de 100-120 dagene de er hos den bidragspliktige. Overskuddet som tilkommer den bidragsberettigede vil kun komme barna til gode de 240-260 dagene de er der og ikke de 4 månedene 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. I tillegg mottar den bidragspliktige halve barnestrygden. Svært mange foreldre som praktiserer denne ordningen synes dette er en god ordning. I tillegg får de skatteklasse 2 annethvert år.

Denne grensen på 5 måneder er for øvrig meget rigid, noe som får mange uheldige utslag. Er samværet på 149 dager brukes dagens ordning. Øker man samværet 1 dag iverksettes ovennevnte prinsipper, noe som fører til at den bidragspliktige får bedret sin

økonomi med ca. 50 000 kroner i året og omsorgspersonen svekket sin økonomi tilsvarende. Hvilke merutgifter en bidragspliktig har denne ene dagen eller hvilke mindre utgifter omsorgspersonen har den ene dagen kan man saktens lure på.

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 vinnings-effekt samt lav betalingsmoral.

2.4 Barnas rettssikkerhet

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. Å si at bidraget i disse tilfellene kommer barna til gode, kan umulig være riktig. Her mener forslagsstillerne man burde vurdere innføring av fri retts hjelp for å sikre barnets rettigheter, men samtidig må betaling av bidraget være fleksibelt i slike situasjoner. Det er tross alt den bidragspliktige som har i oppgave å ivareta barnas rettssikkerhet slik systemet er i dag.

Tall fra Familierådgivningskontoret i Stavanger viser at det er like mye far som ønsker mekling pga. samværsproblemer som mor pga. manglende oppfølging fra far.

2.5 Reisekostnader

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.

Store avstander er derfor en årsak til at mange barn mister kontakten med en av sine foreldre. Å bli pålagt å betale et stort bidrag med den følge at man mister kontakten med sine egne barn, er en hån mot både barn og foreldre.

Etter forslagsstillerens mening er det et stort behov for at denne regelen endres. Hvis for eksempel den bidragspliktige bor i Halden må omsorgspersonell be om lov for å kunne flytte over grensen til Strømstad, men ønsker omsorgspersonen å flytte til Alta, kan han gjøre det på dagen. Det skulle være liten tvil om hvor samværet ville fungere best.

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.

3. KONKLUSJON

Ifølge barneloven og FNs Konvensjon For 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, noe statistiske tall fra NIBR og Barneombudet kan bekrefte. 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.

Det er en nokså utbredt oppfatning blant de som jobber i sosial- og trygdevesenet at dagens bidragsordning har mange urettferdige sider. Det å få den daglige omsorgen fører ofte til en bedring av økonomien og kaster svært ofte den andre part ut i et økonomisk uføre. Å betale 24 pst. av bruttolønn når man har 3 barn umuliggjør all nyetablering og er økonomisk ruin for alle, hvis de da ikke har inntekter rundt kr 400 000 i året.

En revidert bidragsordning med utgangspunkt i den svenske modellen og hovedregelen for innkreving av bidrag (barneloven § 51) vil derfor etter forslagsstillerens mening føre til et lavere konfliktnivå og samtidig sette barnas rett til kontakt med begge foreldre i fokus. I tillegg vil det også i mange tilfeller sikre en bedre levestandard for barna hele året og ikke bare de 240 dagene de er hos den ene.

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, noe som kan resultere i at flere fedre vil få omsorgen. En undersøkelse i Sverige har nemlig vist at ca. 50 pst. av alle barn ønsket å bo hos far. I dag bor ca. 90 pst. av alle norske barn hos mor.

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. I dag er det nemlig slik at bidraget må betales selv om den med daglig omsorg har fem ganger så høy lønn som den bidragspliktige. Ved en endret ordning vil bidraget for mange falle bort i slike situasjoner.

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. Alt for mange bidragspliktige har ikke råd til å kjøpe klær og leker til sine barn, noe som er en svært vond situasjon for mange. Med en bidragsordning som tar utgangspunkt i de faktiske utgifter vil derfor langt flere barn oppleve foreldrene som likeverdige.

En ny undersøkelse foretatt ved Institutt for økonomi ved Universitetet i Bergen som viser at skilte foreldre uten omsorg for barn har svært dårlig økonomi. Hele 40 pst. av mødrene og 23 pst. av fedrene uten daglig omsorg for barn har like lite eller mindre til personlig forbruk enn minstepensjonistene. Årsa-

ken til dette er selvfølgelig at dagens bidragssystem ikke tar høyde for at den som betaler bidrag også tilbringer tid sammen med barna. Samvær koster penger som er allerede betalt til den som har omsorgen. En ordning som tar hensyn til dette vil også bidra til at foreldre uten omsorg kan være mer sammen med barna.

Undersøkelser viser også at næringsdrivende i kapitalkrevende næringer betaler i gjennomsnitt 12,3 pst. for mye i barnebidrag, fordi bidragsreglene ikke tar hensyn til kapitalkostnadene deres. Disse reglene har for eksempel ført mange næringsdrivende i primærnæringen på konkursens rand, fordi bidragene har vært for høye i forhold til den inntekten som de sitter igjen med fra næringsdriften.

Beregningsmåten som blir foreslått nedenfor er et eksempel på hvordan alle disse faktorene kan inkorporeres. Selve beregningsmåten tar også i langt større grad hensyn til basisregelen for bidrag, nemlig at begge foreldre skal forsørge etter evne til barnets oppvekst. Når to mennesker uten barn skiller seg, må hver av dem forsørge seg selv etter ekteskapet. Det er derfor naturlig at det er de faktiske utgifter til barn som skal dekkes ved samlivsbrudd.

4. NY BEREGNINGSMÅTE

4.1 Beregningsgrunnlaget

Et forslag som tar hensyn til ovennevnte faktorer er følgende regnemåte:

Faktiske utgifter barn (SIFO og avhengig av alder)

+	Barnehage/pass av barn
-	Barnetrygd
-	Kontantstøtte
-	Barnetilsyn
<hr/>	
=	Udekkede kostnader

$$\text{Bidrag} = \frac{\text{Kostnader} \times \text{bidragspliktiges lønn}}{\text{Mors og fars lønn}}$$

$$\text{Justert bidrag} = \text{bidrag} - \frac{\text{Udekkede kostnader} \times \text{antall samværsdager}}{30}$$

I tillegg skal reisekostnader deles i henhold til inntekt.

Det er utelukkende kostnadene som foreldrene skal dekke etter evne. Det foreslås at udekkede kostnader dekkes i henhold til den bidragspliktiges netto lønn over brøkstreken og med den samlede netto lønn for den bidragspliktige og omsorgspersonen under streken.

Med netto lønn menes lønn minus skatt.

Bidraget reduseres så videre med de udekkede

kostnader pr. dag multiplisert med antall samværsdager.

Med et slikt oppsett fokuseres det på kostnadene på de enkelte alderstrinn, hvorvidt det er barnehageutgifter eller ikke og hvorvidt det er reiseutgifter. Utgiftene til barn bør fastsettes av Stortinget i henhold til SIFOs satser.

Formelen er satt opp på en slik måte at dersom foreldrene har lik netto lønn og barnet bor like mye hos hver så skal bidraget bli null kroner.

Eventuelle større reisekostnader må også tas med i beregningsgrunnlaget og belastes begge foreldre i henhold til inntekt.

Det anmerkes følgende i tillegg:

- Bidraget basert på en ordning som vist over skal ikke være fradragsberettiget eller skattepliktig fordi foreldrene kun dekker aktuelle kostnader.
- Bidraget går uavkortet til foreldre som mottar overgangsstønad.
- Ved samværsboikott bortfaller bidraget.
- Foreldre som mot egen vilje er uten felles foreldreansvar skal heller ikke betale bidrag.
- Foreldre som ikke tar sin del av omsorgen bør belastes med et straffebidrag.

4.2 Konsekvenser av ny ordning

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, så vil denne ordningen føre til et større press på omsorgspersonell til å opptre i tråd med barnets beste. Det anbefales for øvrig å se på endringer i barneloven når det gjelder denne type problematikk, men det er helt urimelig at en bidragspliktig skal være pålagt å betale bidrag all den tid samværet blir boikottet. Basert på erfaringstall viser det seg at samværsboikott er like utbredt som det at den ene av foreldrene ikke stiller opp.

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 unnaslutning.

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.

Det bidraget som fastsettes skal ikke være gjenstand for skattefradrag på bidragspliktiges hånd og skal følgelig heller ikke være gjenstand for beskatning på mottakers hånd. Dette fordi ordningen konsentrerer seg om faktiske utgifter og ikke omtrentlige utgifter slik som dagens ordning. Dette vil føre til en liten økning i skatteinntektene for staten, fordi staten i dag taper på fratrekksordningen når begge er i jobb.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om ny bidragsordning i samsvar med Dokument nr. 8:46 (1998-99) ved fremleggelsen av statsbudsjett for år 2000, for iverksettelse fra 1. januar 2000.

23. mars 1999.