



DET KONGELIGE  
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 19

(2006–2007)

---

Evaluering av nytt regelverk  
for barnebidrag



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning og sammendrag</b> .....	5	2.6.1	Innledning .....	24
1.1	Innledning .....	5	2.6.2	Det nordiske samarbeidet .....	24
1.2	Sammendrag av innholdet i meldingen	7	2.6.3	Nordiske regler om fastsettelse og endring av barnebidrag .....	25
1.2.1	Erfaringene så langt .....	7	2.6.4	Nordisk seminar om barnerett .....	26
1.2.2	Drøfting av endringer i regelverket .....	8			
<b>Del I - Erfaringene så langt</b> .....		11	<b>3</b>	<b>Økonomien i delte familier</b> .....	28
<b>2</b>	<b>Generelle erfaringer</b> .....	13	3.1	Bakgrunn: Beregning av barnebidrag etter det nye regelverket .....	28
2.1	Overgangen til nytt regelverk .....	13	3.2	Hva vet vi om økonomien til foreldrene i delte familier <i>før</i> bidragsreformen? .....	28
2.1.1	Forberedelser og informasjon til brukerne .....	13	3.3	Endringer i forhold til tidligere regelverk .....	30
2.1.2	Gjennomføringen av omregningsarbeidet .....	13	3.4	Bidragsnivået og utviklingen etter bidragsreformen .....	31
2.2	Tilbakemeldinger og reaksjoner på bidragsreformen .....	14	3.4.1	Hvem omfattes av bidragsstatistikken	31
2.2.1	Dokument 8:94 (2002–2003) .....	14	3.4.2	Bidragsnivået etter reformen .....	32
2.2.2	Innst.S. nr. 53 (2003–2004) – innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen til familiemeldingen	15	3.4.3	Nærmere om de økonomiske forholdene i familiene .....	32
2.2.3	Tilbakemelding til Stortinget om de foreløpige erfaringene med bidragsregelverket i budsjettproposisjonen for 2004–2005 .....	15	3.5	Om familiene med spesielt dårlig økonomi .....	34
2.2.4	Henvendelser og spørsmål fra Stortinget .....	16	3.5.1	Bidragsmottakere som lever på trygd .	34
2.2.5	Henvendelser og tilbakemeldinger fra publikum, organisasjoner mv. ....	16	3.5.2	Bidragspliktige med lave inntekter .....	34
2.3	Forvaltningen av regelverket etter reformen .....	17	3.5.3	Delte familier og fattigdom .....	35
2.3.1	Utvikling i antall barn i brutte foreldrerelasjoner .....	17	<b>4</b>	<b>Samvær og samarbeid</b> .....	36
2.3.2	Utviklingen i saksmengden .....	18	4.1	Samværsundersøkelsene 1996, 2002 og 2004 .....	36
2.3.3	Andelen som klager på vedtak har økt	19	4.1.1	Fortsatt fellesskap som foreldre – et politisk mål .....	36
2.4	Departementets erfaringer som regelforvalter .....	20	4.1.2	Foreldreansvar .....	36
2.4.1	Nærmere om betydningen av regelverk som regulerer samarbeidet mellom foreldrene .....	20	4.1.3	Barnets bosted .....	37
2.4.2	Nærmere om betydningen av regelverk som regulerer det økonomiske samspillet mellom foreldrene .....	21	4.1.4	Har samværet økt? .....	37
2.5	Offentlige økonomiske konsekvenser .	21	4.1.5	Hvem har mye samvær? .....	38
2.5.1	Administrative konsekvenser .....	21	4.1.6	Samværsavtaler .....	39
2.5.2	Skatter/overføringer .....	22	4.1.7	Er foreldrene fornøyde med samværsordningen? .....	39
2.5.3	Gebyr på offentlig fastsettelse av bidrag .....	23	4.1.8	Konfliktnivået mellom foreldrene .....	40
2.6	Bidragsreglene i et nordisk perspektiv	24	4.2	Annen forskning om samvær og foreldresamarbeid .....	41
			4.3	Sammenhengen samvær/samværsfradrag – drøfting .....	43
			4.4	Private avtaler .....	44
			4.4.1	Flere private avtaler .....	44
			4.4.2	Begrunnelser for å velge privat avtale .	44
			4.4.3	Begrunnelser for å velge offentlig fastsetting .....	44

<b>5</b>	<b>Fordelingen mellom foreldre – likestillingsperspektivet</b> .....	46	7.6.7	Særlig om inndelingen i aldersgrupper	68
5.1	Utgangspunktet: Sikre barn forsørgelse fra begge foreldre .....	46	7.7	Særbestemmelsene .....	68
5.2	Nærmere om forholdet mellom likestillingsloven og bidragsreglene .....	46	7.7.1	Tilleggsbidrag .....	68
5.3	De konkrete sakene som er tatt opp av Likestillingsombudet/behandlet i Klagenemnda .....	47	7.7.2	Barnetillegg i trygd mv. ....	69
5.4	Departementets vurdering .....	49	7.7.3	Fastsettelse og endring av barnebidrag når en av partene bor i utlandet ..	70
<b>6</b>	<b>Oppsummering av erfaringene så langt</b> .....	50	7.8	Endring av bidrag .....	71
6.1	Målet: Barnets behov for forsørgelse skal deles mellom foreldrene etter økonomisk evne og så rett og rimelig som mulig .....	50	7.8.1	Gjeldende rett .....	71
6.2	Målet: Regelverket skal oppmuntre til fortsatt omsorg fra begge foreldre. ....	51	7.8.2	Departementets vurdering .....	71
6.3	Målet: Flere skal avtale bidraget privat	51	7.9	Oppsummering .....	71
<b>Del II - Drøfting av endringer i reglene</b> ....	53	<b>8</b>	<b>Forskottet i nytt regelverk</b> .....	73	
<b>7</b>	<b>Forbedringer i regelverket for fastsettelse av barnebidrag</b> .....	55	8.1	De nye reglene .....	73
7.1	Innledning .....	55	8.2	Inntektsprøving av forskottet .....	73
7.2	Underholdskostnaden .....	55	8.3	Konsekvensene for bidragsmottakerne	74
7.2.1	Gjeldende rett .....	55	8.4	Konsekvensene for statens inntekter og utgifter til forskott .....	75
7.2.2	Nivået på underholdskostnaden .....	56	8.5	Aktuelle tiltak – endringer i terminologien – lavinntektsforskott .....	76
7.2.3	Nærmere vurdering av de ulike komponentene .....	56	8.6	Økte forskottssatser for store barn .....	76
7.3	Forholdsmessig fordeling av underholdskostnaden mellom foreldrene – sjettedelene .....	61	<b>9</b>	<b>Gebyr</b> .....	78
7.3.1	Gjeldende rett .....	61	9.1	Bakgrunn .....	78
7.3.2	Departementets vurdering .....	61	9.2	Gjeldende rett .....	78
7.4	Inntektene til foreldrene .....	62	9.2.1	Gebyr på bidragsvedtak .....	78
7.4.1	Gjeldende rett .....	62	9.2.2	Retningslinjer for bruk av gebyr .....	79
7.4.2	Departementets vurdering .....	62	9.3	Gebyr ved førstegangsfastsettelse .....	80
7.4.3	Hjemme med små barn i nytt forhold .	63	9.4	Gebyr i endringssaker .....	80
7.4.4	Særlig om fastsettelse og endring av bidrag etter fylte 18 år .....	63	9.5	Formidlingsgebyr .....	81
7.5	Bidragsevnevurderingen .....	64	9.6	Inntektsgrensen for gebyrfritak .....	81
7.5.1	Gjeldende rett .....	64	9.7	Oppsummering og økonomiske konsekvenser .....	82
7.5.2	Departementets vurdering .....	64	<b>10</b>	<b>Bedret publikumsservice</b> .....	83
7.5.3	Forholdsmessig fordeling av bidrag mellom flere barn .....	65	10.1	Når barnet blir bidragsbarn .....	83
7.6	Fradrag for samvær i bidraget .....	65	10.2	Informasjon .....	84
7.6.1	Innledning .....	65	10.3	Endring av bidraget når barnet endrer aldersgruppe .....	85
7.6.2	Gjeldende rett .....	65	10.4	Reisekostnader ved samvær .....	86
7.6.3	Kravet til skriftlighet .....	66	10.4.1	Gjeldende rett .....	86
7.6.4	Beviskravet (dokumentasjonskravet) ..	67	10.4.2	Forskjellen på reisekostnader ved samvær og barnebidrag .....	86
7.6.5	Samværsklasser .....	67	10.4.3	Hva vet vi om samvær og reiser? .....	87
7.6.6	Størrelsen på samværsfradraget .....	68	10.4.4	Hvem sine reiser omfattes av barneloven § 44? .....	87
			10.4.5	Bedre konfliktløsningsmekanismer .....	88
			10.5	Fortsatt kunnskapsinnhenting .....	89
			<b>11</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	90
			11.1	Økonomiske konsekvenser for det offentlige .....	90
			11.2	Administrative kostnader .....	90



DET KONGELIGE  
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

# St. meld. nr. 19

## (2006–2007)

---

### Evaluering av nytt regelverk for barnebidrag

*Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet av 22. desember 2006,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

## 1 Innledning og sammendrag

### 1.1 Innledning

Barne- og likestillingsdepartementet legger med dette fram en evaluering av bidragsreformen som trådte i kraft 1. oktober 2003. Under behandlingen av Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) Om lov om endringer i barnelova, forskotteringsloven og i enkelte andre lover (nye regler for beregning av barnebidrag m.m.) i Stortinget i juni 2001, ble det lovet en løpende evaluering av reformen. Stortinget mente at praksis ville kunne avdekke behov for å rette opp skjevheter.

Dette har senere fra departementets side blitt konkretisert til en forholdsvis fyldig omtale av erfaringene som ble høstet det første året i St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Barne- og familiedepartementet, side 50 – «Foreløpige erfaringer med nye regler for fastsettelse og endring av barnebidrag», som ble fremmet høsten 2004. En stortingsmelding som evaluerer de nye bidragsreglene var opprinnelig lovet i løpet av 2005. Når meldingen nå først legges fram i 2006, skyldes dette at den nye regjeringen høsten 2005 ønsket å bruke noe tid på å gå gjennom erfaringene og drøfte endringer før disse ble lagt fram for Stortinget.

Bidragsreformen var en omfattende reform. Den medførte endringer i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven), lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott (forskotteringsloven), lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt på formue og inntekt (skatteloven) – oppheving av de særskilte beskatningsreglene, og lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (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 skematisk oppstilling av de viktigste forskjellene mellom de tidligere reglene og de nye fra 2003:

Gammel ordning	Ny ordning
<i>Fastsettelse av bidrag</i> 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, gjeldsopphopning 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
<i>Endringer i tilstøtende regelverk</i> Aleneforeldre med overgangsstønad fikk avkortet bidrag som oversteg minstebidraget	Bidraget er uavhengig av om det ytes overgangsstønad
Bidragsmottaker skatter av mottatt bidrag, bidragspliktige får fradrag i inntekten for betalt bidrag	Bidragsmottaker 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 bidragsmottakers inntekt
<i>Privat avtale/offentlig fastsettelse</i> 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.

Denne meldingen drøfter erfaringene som er gjort med de nye reglene. Den bygger på kontakt med brukerne, både enkeltvis gjennom henvendel-

ser 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 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.

## 1.2 Sammendrag av innholdet i meldingen

Meldingen er delt i to hoveddeler. I første del, som består av kapittel 2 til kapittel 6, oppsummeres erfaringene med nye barnebidragsregler fram til i dag – knapt tre år etter at reglene trådte i kraft. I andre del, fra kapittel 7 til kapittel 10, drøftes mulige forbedringer i regelverket.

### 1.2.1 Erfaringene så langt

I *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 tilbakemeldingen departementet ga Stortinget om erfaringene høsten 2004. Kapitlet refererer også henvendelser og synspunkter departementet har mottatt fra enkeltpersoner, interesseorganisasjoner og andre på reformen.

I kapittel 2.3 gis det 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 barnebidragssaker som behandles i arbeids- og velferdsetaten. Denne nedgangen må kunne knyttes til bidragsreformen. Det er en stor nedgang i førstegangssaker, men også endringssøknadene 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 mindretgifter 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 barnereetten 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 *kapittel 3* redegjøres det for den kunnskapen som foreløpig finnes om endringer i familienes 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. Forskning om økonomien i delte familier fra før reformen oppsummeres i dette kapitlet.

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 gjen-

nomsnittlige 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.

Kapitlet inneholder også et underpunkt om familiene med de dårligste økonomiske levekårene.

*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. Bi-

dragsreformen 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 farskaps 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.

*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.

Det er bidragspliktige som har fremmet sakene, og i enkelte av spørsmålene har ombud og klagenemnd vurdert forholdene som i strid med likestillingslovens forbud mot indirekte diskriminering på grunn av kjønn. Alle sakene som er fremmet for ombudet og klagenemnda er gjennomgått, og drøfting av regelverket som regulerer disse temaene følges opp i drøftingene av forbedringer i meldingens del to.

*Kapittel 6* foretar en kort oppsummering på grunnlag av de tidligere kapitlene om hvordan målene som var satt opp for bidragsreformen i Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) er nådd.

### 1.2.2 Drøfting av endringer i regelverket

I *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 aldergrupper, ved at 11 år og over deles inn i aldersgruppe 11 til 14 år og 15 til 18 år, og en egen aldersgruppe for de 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 bevisbyrdereglene 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 samværsforelderens. 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 *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. Forskottet 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 *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 bidragsaker. 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 endringsaker, slik at ikke gebyret er til hinder for dem som har behov for hjelp fra det offentlige i bidragssakene. 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 *kapittel 10*. NAV lokalt har flere viktige funksjoner i forhold til foreldre når familien ikke bor sammen, og god og riktig informasjon kan virke konfliktdempende 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 1.1.2007 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.

I 10.3 drøftes det 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 reisekostnader 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 bestem-

melsen 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.

*Del I*  
*Erfaringene så langt*



## 2 Generelle erfaringer

### 2.1 Overgangen til nytt regelverk

#### 2.1.1 Forberedelser og informasjon til brukerne

Endringene i bidragsreglene ble vedtatt av Stortinget sommeren 2001, og trådte i kraft 1. oktober 2003. Den forholdsvis lange implementeringsfasen skyldtes både hensynet til brukerne og trygdeetatens behov for å forberede overgangen.

Endringene i bidragsregelverket medførte endringer i flere lover og forskrifter. Dette gjaldt bidragsreglene i barneloven, forskotteringsloven, reglene om overgangsstønad i folketrygdloven og reglene om skatt på mottatt bidrag/fradrag for betalt bidrag i skatteloven. For dem som allerede var berørt av regelverket, innebar dette en stor omstilling. Mulighetene for å iverksette de nye bidragsreglene raskere etter vedtaket i Stortinget ble vurdert, men forkastet. De prinsipielle og faktiske endringene var såpass omfattende at man ønsket å gi familier med løpende bidrag mulighet til å velge en omregning som fulgte de nye reglene.

Etter vedtaket var det et uttalt mål fra departementets side så tidlig som mulig å orientere partene om hva de hadde i vente, samt å gi dem muligheten til å sette seg inn i det nye regelverket. Departementet hadde informasjon på sine hjemmesider, inkludert en enkel «bidragskalkulator» som kunne brukes til å regne ut et konkret bidrag etter nytt regelverk. Den samlede informasjonen ga en orientering om hovedkomponentene i det nye regelverket, og om hvordan bidrag etter de nye reglene skulle beregnes. Som et ledd i å få flere til å inngå private avtaler om bidrag, ble det lagt vekt på veiledning om dette.

For å kunne iverksette nye regler måtte det utvikles datasystemer i trygdeetaten som kunne behandle sakene. Det ble vurdert som uforsvarlig å iverksette et nytt bidragssystem med så pass mange komponenter uten å ha tilfredsstillende elektroniske saksbehandlings- og beregningssystemer. I tillegg skulle retningslinjer og rundskriv til regelverket utformes, og det skulle utformes et omfattende informasjonsmateriell, blanketter mv. Etagens saksbehandlere måtte også få opplæring slik

at de ble i stand til å forvalte det nye regelverket på en forsvarlig måte.

Rikstrygdeverket utviklet en egen kalkulator, «Bidragsveilederen», som erstattet departementets bidragskalkulator fra januar 2003. Denne ligger fortsatt på arbeids- og velferdsetatens nettside. Brukerne kan ved hjelp av kalkulatoren regne ut bidraget i sin konkrete sak, som ledd i familiens økonomiske planlegging eller hvis de har ønske om å inngå en privat avtale. De som ikke har internettilgang, kan henvende seg til NAV lokalt og få tilsvarende hjelp der. Dette er gratis.

Par som velger å flytte fra hverandre og som har barn, skal gjennom en mekling hos familievernet eller hos mekler oppnevnt av fylkesmannen. Det sentrale temaet for meklingen er samarbeid om barnet, herunder foreldreansvar, bosted og samvær. Det ble gjennomført opplæring i nye bidragsregler for hele meklingskorpset i regi av trygdeetaten/ fylkesmannen. Dette var viktig for at meklerne skulle kunne gi nødvendig informasjon til brukerne om barnebidrag.

#### 2.1.2 Gjennomføringen av omregningsarbeidet

##### *Bidragssakene*

Alle bidragsmottakere og bidragspliktige med saker registrert i det offentlige systemet i begynnelsen av januar 2003, fikk tilbud om å få bidraget omregnet etter de nye reglene. Rikstrygdeverket opprettet en egen midlertidig enhet til dette formålet – omregningssentralen. Omregningssentralen sendte i februar 2003 ut en informasjonspakke som inneholdt informasjon om de nye reglene sammen med en eksempelberegning basert på de opplysningene omregningssentralen hadde registrert om partene. Formålet var å gi partene nok informasjon og kunnskap til at de kunne velge mellom omregning eller å fortsette med det tidligere fastsatte bidraget. Det ble antatt at bidragets størrelse ville bli endret i et stort antall saker. Ved at partene på et tidlig tidspunkt tok stilling til dette spørsmålet, ville en oppnå at bidragsinnbetalinger/utbetalinger kunne skje uten forsinkelser fra oktober 2003. I tillegg var det et viktig mål å oppmuntre og legge forholdene til

rette for at partene skulle kunne inngå private avtaler om bidrag.

Mange benyttet informasjonen til å inngå private avtaler, mens andre krevde bidraget regnet om etter nye regler. De som ønsket å sette fram krav om endring etter nye regler, ble samtidig oppfordret til å legge fram nye faktiske opplysninger dersom de foreliggende ikke var riktige eller foreldet.

Det var i alt om lag 120 000 bidragssaker som var aktuelle for omregning. Det ble inngått om lag 22 000 private avtaler som en direkte følge av tilbudet alle registrerte bidragspliktige/bidragsmottakere fikk om omregning. Krav om omregning fra en eller begge parter ble satt fram i ca. 46 000 av sakene. Det understrekes at én sak kan bestå av ett eller flere barn (søsken), og det var således flere barn som fikk endrede bidrag enn det antall saker som ble omregnet. I rundt 52 000 saker valgte partene å fortsette med det bidraget de hadde fra før.

### Forskottssakene

Formålet med forskotteringsordningen er å sikre at alle barn som ikke bor sammen med begge foreldrene får et underholdsbidrag hver måned. Dette skjer ved at det offentlige trer inn og yter bidragsforskott etter nærmere regler dersom bidraget ikke blir betalt, eller blir betalt for sent. Det offentlige har krav på refusjon for utlagt forskott i bidraget fra den bidragspliktige. Endringene i reglene om barnebidrag inkluderte også endringer slik at forskottet nå er en behovsprøvd ytelse, som gis med 100 prosent, 75 prosent eller 50 prosent av *tidligere* fullt forskudd, eller kan falle helt bort, avhengig av bidragsmottakerens økonomiske forhold. For å fastslå om det forelå rett til bidragsforskott etter det nye regelverket og i tilfellet med hvilken sats, måtte alle sakene der det ble utbetalt bidragsforskott også vurderes på nytt.

Det var ca. 137 000 løpende forskottssaker som var gjenstand for ny vurdering. Av disse framsatte 113 300 forskottsmottakere krav om fortsatt forskott, noe som omfattet 143 000 barn. Forskottet ble stanset i resten av sakene. Mange forskottsmottakere framsatte imidlertid krav om forskott utover våren 2004 når de ble oppmerksomme på at forskottet var stanset, men mente de fortsatt hadde rett til forskott.

## 2.2 Tilbakemeldinger og reaksjoner på bidragsreformen

Bidragsreglene har vært gjenstand for stor oppmerksomhet helt siden diskusjonen om et mer moderne regelverk startet på nittitallet. I forbindelse

med at omregningen startet i februar 2003, økte oppmerksomheten betraktelig – både fra publikum og media. Basert på bl.a. sterke signaler fra brukerne av ordningen, var det en rekke presseoppslag hvor det ble framholdt at det nye regelverket innebar utilsiktede og uheldige konsekvenser, og da særlig for de økonomisk svakest stilte. Dette resulterte i flere innspill fra Stortinget.

### 2.2.1 Dokument 8:94 (2002–2003)

Stortingsrepresentantene May Hansen, Karin Andersen og Magnar Lund Berge fremmet 28. mars 2003 et privat lovforslag (dokument 8:94 (2002–2003)) hvor de foreslo å justere de nye reglene før ikrafttreddelsen på grunn av utilsiktede og urimelige utslag de mente var avdekket. Forslagsstillerne viste til at de med dårlig økonomi, ble særlig hardt rammet av de nye reglene. Forslagsstillerne fremmet også forslag om å vurdere å fjerne gebyret for fastsettelse og endring av bidrag.

Stortingskomiteens flertall uttalte at de var skeptiske til å foreta endringer i det nye regelverket allerede før det hadde trådt i kraft. Det ble framholdt at det var viktig i den fasen en befant seg i å ikke foreta forhastede beslutninger, men skaffe erfaring om hvordan reglene slo ut i praksis, og deretter foreta en gjennomgang på bakgrunn av de konkrete erfaringer man fikk. Komiteens flertall uttalte videre at gebyrordningen var sentral i å motivere flest mulig til å inngå private bidragsavtaler. Det ble understreket at foreldrene selv kan velge om de ønsker å inngå en privat avtale om bidrag eller om de vil benytte det offentlige serviceapparatet.

Komiteens flertall viste for øvrig til at reaksjonene på det nye regelverket på ingen måte var utelukkende negative, at mange foreldre allerede hadde inngått private avtaler fordi de nye reglene oppmuntrer til samarbeid, og at de nye reglene opplevdes som mer rettferdige av mange. Komiteen uttalte videre:

«Det synes å ha vært et faktum at det i mange år har vært etterlyst en endring av bidragsreglene hos mange bidragspliktige, hvor en svært tung bidragsbyrde har gått direkte på bekostning av samvær med barna.»

I tråd med komiteens tilråding, ba Stortinget i Innst.S. nr. 227 (2002–2003) regjeringen foreta en løpende og grundig evaluering av effekten av de nye bidragsreglene i tråd med Ot.prp. nr. 43 (2000–2001), jf. Innst.O. nr. 127 (2000–2001). Evalueringen skulle gis som en foreløpig tilbakemelding i forbindelse med budsjettbehandlingen høsten

2004, og en stortingsmelding innen utgangen av 2005.

Flertallet viste til at Statens institutt for bruksforskning (SIFO) innen kort tid ville legge fram et revidert husholdningsbudsjett med nye tall for kostnader knyttet til det å forsørge barn. Komiteen mente underholdskostnadene i bidragsmodellen burde vurderes i forhold til dette. Denne anmodningen fulgte departementet opp ved en forskriftsendring av 3. juni 2003.

### 2.2.2 Innst.S. nr. 53 (2003–2004) – innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen til familiemeldingen

I forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2002–2003) Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap (familiemeldingen) høsten 2003, ble også det nye bidragsregelverket gjenstand for drøfting. Komiteens flertall, unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti (SV) og Senterpartiet (SP), mener det nye bidragsregelverket er mer rettferdig enn det gamle, og legger til rette for at begge foreldre i større grad tar ansvar for egne barn.

Komiteen uttaler at en evaluering av barnebidragsreglene spesielt må se på hvilke kostnader det er ved å ha barn, og hvordan disse vektlegges i den såkalte underholdskostnaden. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet (AP), SV og SP påpeker:

«(...) det bør vurderes å innføre et minstebidrag for den bidragspliktige også i de tilfeller hvor beregnet bidrag bortfaller på grunn av manglende bidragsevne.»

Ut over dette var det i særlig grad partiene SV og SP som hadde merknader og synspunkter til det nye regelverket. De bemerket:

«(...) mange bostedsforeldre har fått en betydelig forverret økonomi etter endringen av bidragsreglene, og som er gjort gjeldende fra 1. oktober 2003. De nye bidragsreglene gir lavere bidrag, og siden det er en overvekt av kvinner som er aleneforelder eller bostedsforelder, betyr det at det er kvinner og de som har hovedansvaret for barna som får dårligere råd etter de nye bidragsreglene.»

Medlemmene fra SV og SP uttalte at de nye bidragsreglene er kompliserte, og øker mulighetene for konflikt. Medlemmene var sterkt bekymret for at de nye bidragsreglene vil føre til ytterligere økte forskjeller mellom barn som bor sammen med sine foreldre, og som kan nyte godt av begge foreldrenes økonomi, og barn av skilte foreldre.

Medlemmene fra SV og SP nevnte også gebyrbelastning, behovsprøving av forskott og deling av reiseutgifter ved samvær som bekymringspunkter.

For øvrig pekte medlemmene fra AP, SV og SP på undersøkelser som

«(...) viser at vi i Norge i dag har barn som lever under fattigdomsgrensen. Flere barn lever under stramme økonomiske kår. Disse medlemmene vil understreke viktigheten av at alle barn sikres et best mulig utgangspunkt i livet. Da er det særlig viktig å sikre alle barn tilgang til utdanning og aktiviteter i skolens regi, muligheter til deltakelse i det frivillige organisasjonslivet og mulighet til å delta i andre aktiviteter sammen med andre – uavhengig av foreldrenes økonomi. For å hjelpe disse barna til en bedre situasjon er det ofte gjennom foreldrene hjelpen kan kanaliseres.»

Departementet har i arbeidet med evalueringen av bidragsreglene vurdert alle disse synspunktene.

### 2.2.3 Tilbakemelding til Stortinget om de foreløpige erfaringene med bidragsregelverket i budsjettproposisjonen for 2005

I St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Barne- og familiedepartementet, side 50–56, presenterte departementet som bedt om i Innst.S. nr. 227 (2002–2003), en rapport om de foreløpige erfaringene med det nye bidragsregelverket for Stortinget.

I rapporten er det gjort rede for gjennomføringen av omregningsarbeidet – som må betegnes som vellykket – og for brukernes mottakelse av og reaksjoner på nytt regelverk. Både erfaringene fra omregningsarbeidet og tilbakemeldingene fra bidragsmottakerne og de bidragspliktige, ga et godt grunnlag for å foreta en foreløpig vurdering av virkningene av regelverket. Tilbakemeldingene viste at de sidene ved det nye regelverket som ble opplevd som mest problematiske, oftest falt i en av følgende kategorier:

- Nye bidragsregler har ført til ulike problemer rundt samvær. Dette melder både bidragsmottakere og bidragspliktige om, men flest bidragspliktige.
- Forholdsvis mange bidragsmottakere, flest av dem med forholdsvis god lønn, er misfornøyd med redusert bidrag eller forskott i forhold til tidligere.
- De bidragspliktige som har fått en forholdsvis stor økning i bidraget, klager over sin økonomi.

Med utgangspunkt i bl.a. tilbakemeldingene fra brukerne, er det i proposisjonen foretatt en rent fo-

reløpig gjennomgang og vurdering av virkningen av de ulike materielle reglene slik det så ut på dette tidspunktet. Det er videre skissert hvilke sider av regelverket som bli fulgt særlig i den videre evalueringprosessen, og hvor det eventuelt kan være behov for justeringer og tilpasninger.

#### **2.2.4 Henvendelser og spørsmål fra Stortinget**

Stortinget ved den tidligere familie-, kultur- og administrasjonskomiteen og den nåværende familie- og kulturkomiteen, har mottatt mange henvendelser fra enkeltpersoner som er direkte berørt av regelendringene, eller som kjenner noen som er berørt av regelendringene. Disse personene har kommet med innspill og synspunkter på hvordan regelverket oppleves av den enkelte i praksis, samt gitt uttrykk for bekymring for egen og/eller andres endrede situasjon som følge av de nye reglene. Med utgangspunkt i henvendelsene, og saker som har vært presentert i media, har komitemedlemmene både under implementeringen og etter ikrafttredelsen av de nye reglene, stilt muntlige og skriftlige spørsmål til statsråden, samt innkalt til interpellasjon. I tillegg har enkeltrepresentanter på Stortinget på eget initiativ stilt spørsmål direkte til statsråden.

Spørsmålene har i særlig grad vært knyttet til beregningene av hva det koster å forsørge et barn (underholdskostnaden), de økonomiske konsekvensene for partene og reglene om fradrag for samvær i bidraget, herunder problemene knyttet til kravet om skriftlig avtale, og spørsmål der den ene eller den andre part gjør samværet vanskelig. I den forbindelse er det uttrykt bekymring for regelverkets mulige negative innvirkning på samarbeidet mellom foreldrene, med påfølgende uheldige konsekvenser for barna. I tillegg har det vært stilt spørsmål ved praktiseringen av reglene for skjønnsfastsetting av inntekt. Det har videre vært satt fram enkelte spørsmål om bortfallet av skattefradraget for betalt bidrag.

Departementet har orientert spørsmålsstillerne om at mange av disse problemstillingene vil bli drøftet nærmere i denne meldingen.

#### **2.2.5 Henvendelser og tilbakemeldinger fra publikum, organisasjoner mv.**

Departementet har merket stor oppmerksomhet knyttet til omleggingen av bidragsregelverket. Henvendelsene fra enkeltpersoner om egen sak eller synspunkter på regelverket mer generelt økte betraktelig i perioden fra omregningsarbeidet star-

tet og fram til utpå våren 2004. Etter dette har henvendelsene stabilisert seg i antall, men ligger fortsatt på et høyere nivå enn tidligere. Sannsynligvis har dette mer med de alminnelige utviklingstrekk i samfunnet å gjøre enn akkurat reglene det her er snakk om. Tilgangen til e-post har gjort det lettere for den enkelte å henvende seg direkte til sentrale politikere og departementer om sin sak.

Det er både bidragspliktige og bidragsmottakere som har henvendt seg til departementet, og henvendelsene har til dels vært meget kritiske til hvordan omleggingen har virket i deres konkrete sak. Tilbakemeldingene og innspillene har gitt et godt grunnlag for å kunne bedømme virkningene av regelverket også fra et brukerperspektiv, dvs. fra dem regelverket direkte angår og berører. Dette er en viktig informasjonskilde når endringer og justeringer drøftes videre i denne meldingen.

Interesseorganisasjonene, Barneombudet og Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) har også merket økt pågang og engasjement fra brukerne i forbindelse med reformen. Temaene spenner over partenes økonomi og om barna blir tilstrekkelig ivaretatt, inkludert fattigdomsproblematikken, reglene som kilde til konflikter, hvordan reglene ivaretar barn med særlige behov, hvor rettferdig fordelingen mellom partene er, om innholdet i underholdskostnaden og ikke minst – om saksbehandlingen og vedtaket i deres enkeltsak kan være riktig.

Barneombudet har generelt påpekt at barnas beste er viktig for vurderingene, og at avveininger mellom foreldrenes økonomi må ha mindre vekt. Både Barneombudet, Aleneforeldreforeningen og AleneMedBarn.no har vært opptatt av om underholdskostnadene er for lave, og det har også vært stilt spørsmål til hvilke typer utgifter som regnes inn i underholdskostnaden. Foreningen 2 Foreldre mener at reglene for bidrag må legge til rette for at flest mulig barn får tilbringe mest mulig tid med begge foreldre. Dette er en rett barn har.

Prinsippet om at begge foreldrenes inntekter skal ha betydning for utmåling av bidraget får bred støtte fra alle disse instansene. Innspillene går mer direkte på enkeltpunkter i reglene. For eksempel mener både Aleneforeldreforeningen og AleneMedBarn.no at det samme beregningsgrunnlaget for inntekt burde benyttes for begge parter, og ikke som nå ved at fordelen av skatteklasser 2 og utvidet barnetrygd legges til bidragsmottakers inntekt. Flere har også nevnt at bruk av sjettedeler ved fordelingen av underholdskostnaden mellom bidragsmottaker og bidragspliktig kan slå skjevt ut.

Det er mer ulike synspunkter på samværsfradraget. Foreningen 2 Foreldre mener at en ordning



som skal gi insentiver til samarbeid mellom foreldre, for eksempel kan være at bidragsplikt faller bort når omsorgen for barna tilsvarende samværsklasse 3 eller mer, hvis foreldrene har inntekter i samme størrelsesorden. Dette fordi begge da vil ha store og nokså like utgifter til barnet.

Aleneforeldreforeningen mener at sjablonene for samværsfradraget er satt uforholdsmessig høyt, spesielt vurdert i forhold til underholdskostnaden. Etter deres syn må «samværsfradraget reduseres til et nivå som skal dekke de utgiftene det er ment å dekke, og ikke fungere som gulrot for samvær.» AleneMedBarn.no mener også at samværsfradraget er for høyt og har feil intensjon, når det i dag er en «belønning» til samværsforeldre.

Barneombudet mener også at samværsfradraget er for høyt i forhold til underholdskostnaden, og at dette kan gi bidragsmottaker et sterkt økonomisk motiv til ikke å støtte opp under at barna har et omfattende samvær med den bidragspliktige. Slik sett kan samværsfradraget svekke barnets muligheter til kontakt med begge foreldre.

Aleneforeldreforeningen mener det er manglende overensstemmelse i regelverket når det gjelder lavinntektsgrensene for bidragsmottaker sammenliknet med lavinntektsgrensene som brukes i forhold til bidragspliktiges bidragsevne.

De høye gebyrene for offentlig fastsettelse og endring av bidrag er også blitt kritisert av interesseorganisasjonene og Barneombudet.

Departementet har invitert organisasjonene til å gi innspill i arbeidet med evalueringen – både gjennom møter og skriftlig.

Rikstrygdeverket (nå Arbeids- og velferdsdirektoratet) har sammen med Trygdeetatens innkrevingsentral (nå Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral), de siste årene hatt regelmessige møter med de to brukerorganisasjonene Aleneforeldreforeningen og Foreningen 2 Foreldre. Det er van-

ligvis to møter i året. De offentlige instansene tar opp endringer i regelverket eller ny praksis og drøfter dette med foreningene. Dette gir brukerorganisasjonene en løpende mulighet til å komme med innspill til praktiseringen av reglene.

## 2.3 Forvaltningen av regelverket etter reformen

### 2.3.1 Utvikling i antall barn i brutte foreldrerelasjoner

St.meld. nr. 29 (2002–2003) Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap, hadde en tabell som viste barn som bor bare med mor eller bare med far. Tabellen er gjengitt nedenfor supplert med opplysninger fra 2004.

Det kan nå synes som om utviklingen går sakte, men entydig i retning av stadig flere fedre som bostedsforeldre. Når de eldste tallene også viser forholdsvis høye bor-hos-far prosenter, kan det skyldes at innslaget av barn som bor med den ene forelderen fordi den andre er død, blir mindre og mindre over tid. I denne gruppen vil sannsynligvis ikke kjønnssammensetningen være så skjev som den foreløpig er der et foreldrebrudd er bakgrunnen for en familie med bare en voksen og barn.

Bidragsbarna i Norge er barn som enten er født av foreldre der mor og far i utgangspunktet ikke bor sammen, eller som på et senere tidspunkt i livet opplever at mor og far flytter fra hverandre. Tabell 2.2 illustrerer alderen på bidragsbarna. I denne tabellen er barn som bor alene med bare en forelder fordi den andre er død, tatt ut. Dette blir da det nærmeste vi kommer en tabell over alle *bidragsbarna* i Norge per i dag.

Tabell 2.1 Barn under 18 år som bor enten med mor eller far. Utvalgte år. Absolutte tall og prosent.

År	Antall barn som bor med mor eller far	Andel barn som bor med mor	Andel barn som bor med far
1989 .....	168 600	87,7 %	12,3 %
1995 .....	206 900	88,9 %	11,1 %
2000 .....	236 300	89,1 %	10,9 %
2002 .....	255 360	87,0 %	12,9 %
2004 .....	270 543	86,0 %	14,0 %

Kilde: Barnestatistikken, SSB

Tabell 2.2 Barn under 18 år som bor med bare en av foreldrene fordelt etter alder. Hele landet per 1.1.2004. Absolutte tall og prosent.

Alder	Barn fordelt på alder	Antall barn som bor hos én av foreldrene	Andel barn som bor hos én av foreldrene
0 år	56 180	6 193	11 %
1 år	55 710	6 299	11 %
2 år	56 936	7 734	14 %
3 år	59 410	9 326	16 %
4 år	59 543	10 631	18 %
5 år	58 752	11 853	20 %
6 år	60 302	13 348	22 %
7 år	61 539	14 772	24 %
8 år	60 880	15 467	25 %
9 år	60 531	16 018	26 %
10 år	59 999	16 834	28 %
11 år	60 835	17 859	29 %
12 år	61 398	18 864	31 %
13 år	61 184	19 296	32 %
14 år	59 302	19 082	32 %
15 år	57 237	18 656	33 %
16 år	53 693	17 641	33 %
17 år	51 598	16 621	32 %
I alt	1 055 029	256 494	24 %

Kilde: SSB

Som vi ser, var 24 prosent av alle barn under 18 år i Norge per 1.1.2004 bidragsbarn i den forstand at de har en forelder som bor i en annen husstand. 11 prosent av de nyfødte starter livet som et barn som bor alene med mor. At et så lite barn bor alene med far er et unntak. Av 6-åringene er det hele 22 prosent som bor bare med far eller mor, og halvparten av disse har altså opplevd at en av foreldrene flytter ut. Av 16-åringene bor hele 33 prosent bare sammen med den ene av sine biologiske foreldre. Å bo hos far blir vanligere dess eldre barnet er. Fra andre undersøkelser vet vi også at dette er vanligere for gutter enn for jenter. Mens 11 prosent av seksåringene som bor med en forelder, bor hos far, gjelder dette vel 19 prosent av 16-åringene. Disse tallene skjuler de barna som bor like mye hos far som hos mor fordi Folkeregisteret registrerer barna på én bostedsadresse.

Det totale antallet barn i brutte foreldrerelasjoner har i perioden vokst med 7 500–10 000 i året og omfattet per 1.1.2004 over to hundre og femti tusen barn, kfr. tabell 2.1. Av disse er bare rundt tre femtedeler inne i det offentlige bidrags- og forskottssystemet. Det samlede antallet barn med offentlig fastsatt bidrag synker langsomt, se nærmere omtale av dette i kapittel 3.4. Hvis vi ser bort fra gruppene der en forelder er død – ca. 10 000, der bidrags-

saken ikke er ferdigbehandlet – noen tusen, og en del som av andre grunner enn samlivsbrudd er registrert bosatt med bare en forelder, kan vi antyde at foreldrene ordner bidragsforholdet privat for rundt 40 prosent av alle barna.

### 2.3.2 Utviklingen i saksmengden

Til tross for at en stadig økende andel barn opplever brudd mellom foreldrene, har NAV lokalt som bidragsfogd fått en reduksjon i tilgangen på saker etter at det nye bidragsregelverket trådte i kraft.

Nedgangen i søknader om førstegangsfastsattelse per år kan være en god illustrasjon – se tabell 2.3. Den har i de to årene etter reformen vært på hele 35 prosent i forhold til årene før bidragsreformen. Allerede på slutten av 2002 ser vi en liten nedgang, dette kan ha sammenheng med at det ble innført gebyr på fastsettelses- og endringssakene allerede fra 1.6.2002. Ellers må man anta at den store innsatsen når det gjelder veiledning og informasjon om private avtaler som startet i forbindelse med omregningsarbeidet i 2003 har bidratt til denne nedgangen. Antallet som ønsker offentlig fastsettelse er omtrent det samme i 2004 og 2005. Foreløpige tall for 2006 bekrefter utviklingen.

Tabell 2.3 Utvikling i førstegangssøknader om fastsettelse av barnebidrag 2000–2005. Absolutte tall og prosent.

År	2000	2001	2002	(2003)	2004	2005
Antall .....	24 320	23 526	22 339	15 213	15 242	15 096
Endring ifht. år 2000 (prosent) .....		-3 %	-8 %	-37 %	-37 %	-38 %

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 2.4 Endringssøknader sett i forhold til løpende saker i juni samme år. Absolutte tall og prosent.

Andre halvår	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Antall endringssøknader .....	9 307	8 960	6 784	7 376	5 312	5 239
Andel endringssøknader (prosent) .....	6,7 %	6,4 %	4,8 %	5,3 %	4,4 %	4,5 %

Kilde: Rikstrygdeverket

Mer overraskende er det at antallet endringssaker har vist en stor nedgang. Tabell 2.4 viser endringssøknader i prosent av løpende saker. Når tabellen angir endringssøknader per halvår, skyldes dette at vi på denne måten kan få med to tilnærmet vanlige perioder etter reformen, fordi tallene for første halvår 2004 viste seg å ligge litt for nær omregningen til å kunne tas som uttrykk for utviklingen over tid.

Man var bekymret for at antallet endringssaker ville øke sterkt med nytt regelverk, fordi flere forhold hadde betydning for bidragsfastsettelsen, og sannsynligheten for at det kunne skje endringer i faktiske forhold som påvirker et fastsatt bidrag, ville derfor naturlig øke. Dette ble antatt å føre til en stor økning i antallet endringssaker. Grensen om at det må være en endring på 10 prosent mellom tidligere fastsatt bidrag og nytt beregnet bidrag før det kan endres, ble beholdt. Dette var også noe av bakgrunnen for at man innførte deling av underholdskostnaden i sjettedeler mellom foreldrene som en ytterligere skjerming mot lite stabile bidragsvedtak. Hyppige endringer kan gi partene en lite forutsigbar økonomi og krever merarbeid for det offentlige.

Det er samtidig en viktig forutsetning at det skal være mulig å endre bidraget når det skjer vikti-

ge endringer i den ene eller andre partens økonomi. Det henvises til en nærmere drøfting av sjettedelene og kravet om 10 prosent endring i bidraget i kapittel 7.

Tabellen viser nokså tydelig at en vanskelig kan peke på et overforbruk av endringssøknader i den gjennomsnittlige bidrags sak. Imidlertid fikk bortimot halvparten av de som er inne i systemet bidragene omregnet i oktober 2003. I 2005 ble det søkt om i alt litt over 10 000 endringer – det vil si at det ble søkt om endring i mindre enn 10 prosent av sakene per år. Men endringssakene kan øke igjen i årene framover, når flere har et bidrag som har vært tilnærmet det samme i flere år.

Foreløpige tall fra 2006 viser imidlertid ingen økning.

### 2.3.3 Andelen som klager på vedtak har økt

Derimot har andelen som klager på vedtak i bidrags sakene økt. Også denne tendensen fortsetter i foreløpige tall for 2006.

I tabell 2.5 har vi sett på antall klager som er ferdigbehandlet i andre halvår fra 2000 til 2005. Årsaken til at vi har valgt halvårstall er, som i forrige tabell, å få fram to sammenliknbare perioder etter omregningene.

Tabell 2.5 Utvikling i klager på vedtak om barnebidrag 2000–2005. Absolutte tall og prosent av alle vedtak.

Andre halvår	2000	2001	2002	2004	2005
Antall klager .....	1 878	1 916	1 683	2 509	2 582
Andel klager (prosent) .....	6 %	7 %	8 %	15 %	16 %

Tabellen viser andel klager på vedtak om førstegangsfastssettelse, endringer og tilleggsbidrag, samt klager på revurderinger. Tilleggsbidrag ble innført med reformen, og er således med i tallmaterialet først fra 2004.

Kilde: Rikstrygdeverket

I ca. 70 prosent av sakene er det bidragspliktige som klager, i ca. 25 prosent bidragsmottaker og i de resterende sakene er det bidragsberettiget barn eller ikke spesifisert hvem klagen kommer fra. Dette er opplysninger vi ikke fikk før bidragsreformen, så her kan vi ikke sammenlikne tilbake i tid.

Bakgrunnen for en klage kan være forskjellig. Noen vil klage fordi de mener vedtaket bygger på konkrete feil eller manglende opplysninger, noen vil klage for sikkerhets skyld og noen vil klage rett og slett fordi de mener beløpet er for høyt eller for lavt etter deres skjønn og forventninger.

Det føres ikke statistikk over hva det klages på. Det er grunn til å tro at den økte klagefrekvensen har sammenheng med et mer sammensatt vedtaksgrunnlag i forhold til tidligere, slik at gruppen som klager for sikkerhets skyld eller pga. misforståelser om regelverket som gjør at de har forventet seg et annet resultat, er økende. Hvis dette er tilfellet, vil økt informasjon og godt begrunnede vedtak i forbindelse med fastsettelsen bidra til å få ned klageandelen.

Det samme vil et stabilt regelverk over tid kunne bidra til. Helt nye prinsipper for bidragsfastsettelse vil trenge noen år for å bli like alminnelig kjent for publikum generelt som prosentreglene var.

## 2.4 Departementets erfaringer som regelforvalter

I bidragsreglene står barnets forhold til foreldrene og foreldrenes forhold til barna sentralt. Dette innebærer at det på ulike vis er et samspill – direkte og indirekte – mellom bidragsreglene og andre lover der disse relasjonene er berørt og regulert.

Der det offentlige bidrar til barnets forsørgelse gjennom ulike offentlige støtteordninger, er det tatt hensyn til dette i bidragsreglene. Hvordan barneloven regulerer foreldreansvar, bosted, konflikt og mekling er selve utgangspunktet for reglene. Beregningene som er lagt til grunn i bidragsregelverket om hva barn i ulike aldersklasser koster, samt hvordan partenes økonomiske forhold vurderes, bygger i stor grad på hvordan spørsmålene er løst i annet regelverk. Skatteregler, folketryktdloven, barnehageloven mv. har alle en viss relevans i forhold til bidrag. Underholdskostnaden bygger stort sett på beregninger foretatt med utgangspunkt i ulike offentlige statistikker som stadig oppdateres.

Dette gjør reglene i en viss forstand sårbar, endringer på andre felt og med helt andre formål kan føre til behov for tilpasninger, spesielt i forskriftene. Det er departementets oppgave til enhver tid å påse at regelverket er oppdatert i forhold til slike

endringer. Dette gjør forvaltningen av reglene fra sentralt hold forholdsvis krevende.

For den enkelte forelder vil imidlertid som oftest disse endringene bare representere helt ubetydelige utslag i deres sak. Slike tilpasninger krever sjelden nye vedtak i enkeltsaker. Nye fastsettelser skjer hele tiden etter oppdaterte sjabloner mv. På denne måten har også reglene en innebygd dynamikk.

### 2.4.1 Nærmere om betydningen av regelverk som regulerer samarbeidet mellom foreldrene

Ved et samlivsbrudd er det ofte mange vanskelige og kompliserte avgjørelser som skal tas, og dette i en periode der familien gjerne er i en vanskelig følelsesmessig situasjon. Mange kommer igjennom denne fasen på en god måte, hvor grunnlaget for videre samarbeid er godt. Andre igjen, får ikke dette til, og har et mer eller mindre konfliktfylt forhold i lang tid etter samlivsbruddet. I tillegg øker gjerne familiens samlede kostnader, i hvert fall til å begynne med, og fordelingen er en kilde til konflikt mellom mange foreldre.

Ved at samvær i forbindelse med de nye bidragsreglene også har fått et økonomisk aspekt, kan dette for noen gjøre spørsmålet enda vanskeligere. Dersom uenighetene er ekstra fastlåste, kan dette i ytterste konsekvens gå utover barnets rett til samvær med den av foreldrene barnet ikke bor fast hos. I slike tilfeller kan det offentlige tilbudet om mekling, samt de nye reglene om utvidet mekling for de par som trenger det mest, være til hjelp og forbedre dialogen mellom foreldrene, slik at de kan finne gode løsninger for bl.a. samværet. Slik enighet gjennom mekling er et klart gode også for de økonomiske spørsmålene.

I april 2005 inviterte departementet de yrkesgruppene som i praksis får befattning med bidragsregelverket, dvs. representanter for trygdeetaten, meklere (familievernet), advokater, domstolen og berørte departementer, til et erfarings- og arbeidsseminar. På seminaret ble det framholdt av både meklerne og de ansatte fra trygdekontorene at det var svært konfliktdempende at spørsmål om bl.a. samvær var avklart mellom partene før bidrags-saken skulle behandles og avgjøres. I tillegg ble det framhevet som et gode at meklerne med sin dialogbaserte innfallsvinkel som første instans kunne ta tak i og orientere partene om de økonomiske sidene ved et samlivsbrudd. Dette medvirker i stor grad til at partene får forståelse og større aksept for de avgjørelser trygdekontoret må ta i forbindelse med bidrags-saken. Det var således stor enighet om å

styrke samarbeidet mellom NAV lokalt og meklerne.

Der konflikten viser seg å være så fastlåst at alminnelig mekling ikke nytter, vil saken måtte løses i rettsapparatet. Etter de nye saksbehandlingsreglene som trådte i kraft 1. april 2004, er prosessen i barnefordelingssaker forenklet, ved at det er enklere å sette i gang uten advokat (forenklet stevning), med mulighet for dom uten hovedforhandling der dette er forsvarlig. Denne konfliktløsningsmodellen kan, framfor den tradisjonelle behandlingen med hovedforhandling og dom, hjelpe flere til å komme i dialog og få på plass bl.a. gjennomarbeidede avtaler for samvær.

Foreldre kan ha behov for å prøve ut midlertidige løsninger når det gjelder bosted og samvær, der de er usikre på hverandre eller på hva som er best for barnet. Slike midlertidige løsninger kan partene avtale i forbindelse med meklingen. Etter de nye saksbehandlingsreglene i barnefordelingssaker, er det i større grad enn tidligere lagt opp til at midlertidige ordninger skal kunne prøves ut før foreldrene blir enige om en permanent løsning. Slike midlertidige løsninger kan i seg selv være konfliktdependente, ved at ingen «binder» seg for all framtid, og at de ulike løsningene kan justeres og tilpasses i henhold til partenes erfaringer om hva de mener er bra. Bidragsreglene skal tilpasses dette ved at slike midlertidige avtaler kan endres uten at det kreves inn et nytt gebyr, se kapittel 9.

#### **2.4.2 Nærmere om betydningen av regelverk som regulerer det økonomiske samspillet mellom foreldrene**

De nye bidragsreglene understreker det økonomiske likeverdet i foreldrerollen, og foreldrenes felles ansvar for barnets forsørgelse og omsorg er tydeliggjort. Jo mer rettferdig denne fordelingen oppleves, jo færre konflikter er det grunn til å anta at det vil være mellom foreldrene.

Omfanget av foreldrenes forsørgelsesplikt vil være påvirket av ulike offentlige støtteordninger som skal bidra til barns forsørgelse. Dette innebærer at det i bidragssammenheng har betydning hvilke familiebaserte ytelser den enkelte familie mottar. Dette gjelder bl.a. ytelser som barnetrygd, kontantstøtte og stønad til barnetilsyn. Ved å ta inn offentlige støtteordninger som ytes per familieenhet i bidragsmottakers beregningsgrunnlag, tilgodeses indirekte også den av foreldrene som ikke bor fast sammen med barnet.

Av øvrig regelverk av betydning nevnes skatte-reglene. Beregningen av partenes inntekter og bi-

dragsevnevurderingen bygger på disse reglene, og vil derfor måtte tilpasses endringer her.

Tidligere var bidragsevnevurderingen knyttet til satsene i lov 17. juli 1992 nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven) når det gjaldt midler som kunne avsettes til eget underhold, dette tilsvarte ca. 75 prosent av minstepensjonen. I Innst.S. nr. 71 (2003–2004) vedtok Stortinget at de veiledende satser for livsopphold under gjeldsordning skulle settes slik at ingen skyldnere under gjeldsordning får mindre enn 85 prosent av minstepensjonen å leve av. Denne økningen medførte at den bidragspliktige kunne beholde et større beløp til eget underhold før bidraget ble fastsatt. Dette betød en forskyvning av foreldrenes økonomiske ansvar for utgiftene til forsørgelsen av barnet fra den bidragspliktige over på bidragsmottakeren, eventuelt det offentlige der det ble utbetalt bidragsforskudd. Departementet vurderte at en såpass stor forskyvning i foreldrenes ansvar for forsørgelsen der begge parter hadde svak økonomi, ikke var i tråd med det som ble forutsatt i forarbeidene til bidragsreglene, Ot.prp. nr. 43 (2000–2001), og koblingen til gjeldsordningssatsen ble fjernet med virkning fra 1. juli 2004. Satsen for hvor store midler den bidragspliktige kan beholde til eget underhold, blir i dag årlig regulert etter konsumprisindeksen.

Reglenes samspill med annet regelverk er et gode ved at det fortløpende blir justert og oppdatert ved endringer av betydning. Men tilsvarende kan endringer i annet regelverk som regulerer folks privatøkonomi, rokke ved den balansen som er målet med reglene. Denne effekten vil være tilstede all den tid bidragsregelverket skal gjenspeile og understreke det økonomiske likeverdet i foreldrerollen, samt foreldrenes fellesansvar for barnet selv om foreldrenes fellesskap er oppløst.

## **2.5 Offentlige økonomiske konsekvenser**

---

### **2.5.1 Administrative konsekvenser**

Under arbeidet med utformingen av nye regler representerte de administrative konsekvensene en stor utfordring. Trygdeetaten brukte allerede før reformen store ressurser på bidragssakene, og mange av valgene i prosessen ble gjort av forenklingssyn. Totalt sett ble det likevel anslått at regelendringene ville føre til merarbeid i trygdeetaten.

*Endringen i barneloven og forskotteringsloven*

Det var i hovedsak forslaget om nye regler for beregning av bidrag som ble antatt å gi administrative konsekvenser av betydning. Den økte arbeidsmengden ville knytte seg til økt behov for innhenting og verifisering av flere opplysninger per sak og informasjon/orientering til partene. Dette hadde særlig sammenheng med at kostnadsmodellen trakk flere forhold inn i beregningen enn det som var tilfellet med prosentmodellen. Det ble også argumentert for at de nye reglene ville føre til en betydelig økning i antall endringssøknader.

Det var vanskelig å komme fram til nøyaktige ressursanslag. Det var ikke foretatt tidsstudier av bidragssakene, og anslagene måtte dels bero på skjønn og dels på Rikstrygdeverkets erfaring. Anslaget på administrative merutgifter ble utarbeidet av en interdepartemental arbeidsgruppe, der også Rikstrygdeverket var representert. Gruppen konkluderte med at det nye bidragsregelverket ville føre til merarbeid i trygdeetaten tilsvarende 180 årsverk. Som følge av dette ble de løpende administrative merutgiftene anslått til 65 mill. kroner per år i Ot.prp. nr. 43 (2000–2001).

Som en oppfølging av arbeidet knyttet til anslag på administrative merutgifter gjennomførte Rikstrygdeverket tidsbruksundersøkelser av bidragssakene i henholdsvis 2002 og 2004.<sup>1</sup> Av disse undersøkelsene fremgår det at bidragsarbeidet er beregnet til å kreve i underkant av 400 årsverk i 2004 mot 320 til 330 årsverk i 2002, en økning på i overkant av 20 prosent. Det er viktig å merke seg at tidsbruksundersøkelser er vanskelige metodisk, og at det er en betydelig grad av usikkerhet knyttet til resultatene. Likevel gir undersøkelsene oss en god indikasjon på at anslaget over merarbeid knyttet til bidragsreformen var satt for høyt.

I stedet for den antatte økningen på 180 årsverk, er økningen fra 2002 til 2004 på ca. 70 årsverk i følge tidsbruksundersøkelsene. Dette skyldes hovedsakelig at man i anslaget la til grunn at antall saker der partene ville velge offentlig fastsettelse ville være like høyt som før, og at antall endringssøknader ville øke betraktelig. Ingen av disse forutsetningene slo til.

På tross av nedgangen i antall saker med offentlig fastsatt bidrag, har forutsetningen om merarbeid knyttet til informasjon og orientering til partene om det nye bidragsregelverket slått til. Sannsynligvis har også arbeidet per vedtak økt noe.

**2.5.2 Skatter/overføringer***Forskotteringsutgifter*

Den nye forskotteringsordningen differensierer forskottets størrelse i fire ulike størrelser etter en behovsprøving mot bidragsmottakerens inntekt. I Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) ble kostnadene ved omlegging til ny forskotteringsmodell anslått til 343 mill. kroner per år i brutto mindretgifter og til 76 mill. kroner i netto merutgifter etter innkreving. Det ble understreket at tallene var usikre. Tallene bygde på 2000-nivå for bidrag og forskott.

Endringene i bidragsregelverket og forskotteringsordningen trådte i kraft 1. oktober 2003. Siste hele år før omleggingen er således 2002. I gjennomføringsåret 2003 hadde man en blanding av nytt og gammelt system, men med hovedvekt på det gamle systemet. Det første året som utelukkende var underlagt de nye reglene var 2004. Nedenfor følger en oversikt over bruttoutgifter til forskott og refusjon fra bidragspliktige i årene 2002, 2004 og 2005.

Tabell 2.6 Bruttoutgifter til forskott og refusjon fra bidragspliktige. Tall i tusen kroner.

År	2002	2004	2005
Bruttoutgifter til forskott .....	1 680	1 131	1 150
Refusjon fra bidragspliktige .....	1 076	601	565
Nettoutgifter .....	604	530	585

Kilde: St.prp. nr. 1 for Arbeids- og inkluderingsdepartementet

<sup>1</sup> RTV-rapport 05/2003: Tidsbruksundersøkelse i forbindelse med innføring av nye regler for underholdsbidrag og RTV-rapport 08/2005: Tidsbruksundersøkelse i forbindelse med innføring av nye regler for underholdsbidrag, Del II

Tabell 2.6 viser at bidragsreformen har ført med seg en markert endring i brutto utbetalt forskudd. Utbetalingene ble redusert fra 1680 mill. kroner i 2002 til 1 150 mill. kroner i 2005, det vil si en nominell nedgang på 530 mill. kroner. Dersom man tar hensyn til endringene i satsen for fullt forskott, tilsvarende bruttoutgiftene til forskott i 2002 om lag 1 756 mill. kroner i 2005, det vil si at den reelle nedgangen fra 2002 til 2005 utgjør 625 mill. kroner. Reduksjonen i bruttoutgiftene til forskott er dermed betydelig større enn anslått i Ot.prp. nr. 43 (2000–2001).

Videre ble det i Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) antatt at bidragsreformen ville føre til en netto merutgift til forskottingen på 76 mill. kroner. Merutgiften vil i denne sammenheng innebære at differansen mellom brutto forskottsutbetalinger og innkrevd refusjon i bidrag øker. Tabell 2.6 viser at nettoutgiftene er redusert med 19 mill. kroner fra 604 mill. kroner i 2002 til 585 mill. kroner i 2005. Dette betyr at det offentlige utgifter til bidragsforskott er redusert, altså den motsatte effekt av det som ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 43 (2000–2001). Dette skyldes hovedsakelig at brutto utbetalinger til forskott har gått ned i større grad enn antatt. Dette har medført en reduksjon også i nettoutgiftene til forskott, i stedet for den utgiftsveksten som var forespeilet i Ot.prp. nr. 43 (2000–2001).

Samtidig med innføring av det nye bidragsregelverket ble regelen i folketrygdloven om refusjon i barnebidrag ved utbetalt overgangsstonad, den såkalte 30/70-regelen, opphevet. 30/70-regelen ga det offentlige krav på refusjon i barnebidrag ved at folketrygden overtok 70 prosent av bidragsmottakers samlede krav på bidrag utover bidragsforskott til barna i de tilfeller det ble ytt overgangsstonad. Refusjonsregelen var ikke forenlig med kostnadsmodellens forutsetninger om at bidragsfastsettelsen er basert på en forholdsmessig fordeling etter økonomisk evne av beregnede utgifter til barnets underhold. Overgangsstonaden inngår i bidragsmottakers inntekt og påvirker på denne måten bidragets størrelse.

I Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) ble det skjønnsmessig beregnet at statens tap av refusjonsinntekter ved å oppheve 30/70-regelen ville være ca. 100–120 mill. kroner per år (2000). Tall fra statsregnskapet for 2002 viser at refusjonsinntektene til staten var på 187 mill. kroner siste hele året 30/70-regelen gjaldt. Selv om ordningen ble fjernet i 2003 i tilknytning til de nye bidragsreglene har staten fortsatt refusjonsinntekter fra barnebidrag. Inntektene skyldes i sin helhet nedbetaling av gammel bidragsgjeld fra før 1.10.2003. I 2005 var inntektene på 19 mill. kroner (Statsregnskapet 2005).

### *Endringer i skattereglene*

I forbindelse med behandlingen av bidragsreformen ble det også vedtatt endringer i skatteloven. Tidligere var betalt bidrag fradragsberettiget for bidragspliktige, mens mottatt bidrag var skattepliktig for bidragsmottaker. Bidragsmottaker hadde rett til ett ekstra minstefradrag for hvert mottatte bidrag. Endringene i skatteloven §§ 5–43 og 6–32 innebar at barnebidrag og særtilskudd etter barneloven og bidragsforskott etter forskotteringsloven ikke lenger skulle regnes som skattepliktig inntekt. Skatteplikten og ekstra minstefradrag i mottatt bidrag bortfalt for bidragsmottakere, mens bidragspliktige mistet fradraget i alminnelig inntekt for betalt bidrag.

I forkant av bidragsreformen ble provenyeffekten av endringene i beskatningen beregnet til 250 mill. kroner i økte skatteinntekter til staten. Finansdepartementet mener dette var et godt anslag.

### **2.5.3 Gebyr på offentlig fastsettelse av bidrag**

I Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) ble det foreslått å innføre en gebyrordning der begge foreldre pålegges et gebyr i en viss størrelsesorden ved førstegangsfastsettelse og endring av bidrag. Foreldre med dårlig økonomi skulle være fritatt fra å betale gebyr. Argumentasjonen for innføringen av gebyr var at det ikke er rimelig at det offentlige skal administrere en kostbar og krevende bidragsordning gratis for forsørgere med rimelig god økonomi. Dessuten er et av hovedprinsippene for en god bidragsordning at flest mulig av bidragene avtales og administreres av partene selv. Innføring av gebyr var ment som et virkemiddel for å få opp andelen private avtaler.

Gebyrordningen ble innført 1. juni 2002, før selve bidragsreformen for øvrig trådte i kraft. Departementet har med hjemmel i barneloven § 70 andre ledd gitt utfyllende regler i forskrift 4. november 2001 nr. 1250 om gebyr ved offentlig fastsettelse av barnebidrag. Gebyret fastsettes til ett rettsgebyr per part. Rettsgebyret har økt fra 670 kroner, til 860 kroner, siden gebyret ble innført på bidragssakene.

I Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) ble det anslått at innføring av gebyr ville gi løpende årlige gebyrinntekter på 35 mill. kroner (beregnet på grunnlag av et gebyr på 600 kroner per person). Tabellen nedenfor angir gebyrinntektene fra 2002 og frem til 2005.

Tabell 2.7 Gebyrinntekter fra offentlig fastsettelse av barnebidrag 2002–2005. Tall i tusen kroner fra statsregnskapet respektive år.

År	2002	2003	2004	2005
Gebyrinntekter .....	6 091	58 034	23 882	21 810

Kilde: Statsregnskapet

De høye gebyrinntektene i 2003 skyldes tilbudet om omregning, jf. nærmere omtale i kapittel 2.1.2. For 2004 og 2005 ser vi at gebyrinntektene ligger på i overkant av 20 mill. kroner. Dette er om lag 15 mill. kroner lavere enn inntektene som ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 43 (2000–2001). Ved beregning av anslaget på årlige gebyrinntekter la man til grunn at antall offentlig fastsatte saker ville holde seg på samme nivå som tidligere, og at antall krav om endringer ville øke. Nedgangen i antall saker har gitt mindre inntekter enn antatt.

Det var et mål i Ot. prp. nr. 43 (2000–2001) at reformen skulle være kostnadsnøytral for det offentlige. Det vil si at endringene i regelverket ikke skulle bety økte kostnader, men at det offentliges samlede støtte til disse familiene skulle, sett under ett, holdes på omtrent samme nivå som tidligere.

Det kan oppsummeres at reformen synes å ha bidratt til mindre utgifter for det offentlige i størrelsesorden rundt 100 til 200 mill. kroner årlig.

## 2.6 Bidragsreglene i et nordisk perspektiv

### 2.6.1 Innledning

Samfunnet er i dag preget av en stor grad av internasjonalisering, og det å reise, flytte og ta jobb i et annet land er etter hvert ikke uvanlig. I Norge merkes dette ved at antall utenlandssaker om barnebidrag der den ene av partene bor i utlandet, har hatt en jevn økning de senere år. For å møte denne utviklingen, er det behov for et godt og tydelig regelverk over landegrensene. Forholdet mellom foreldre og barn har de senere år fått økt internasjonal oppmerksomhet, og det er satt fokus på spørsmål som økt samordning mellom ulike lands regelverk.

I en større internasjonal sammenheng, danner Norden en kulturell og sosial enhet, hvor verdifelleskap og likeartede faktiske samfunnsforhold ligger i bunn. I de nordiske landene er barn selvstendige individer med egne rettigheter. I tilfeller hvor barns og foreldres interesser kolliderer, er det foreldrene som må vike – hensynet til barnets beste er overordnet. Dette er dypt grunnfestet både i de nordiske samfunn og i rettsreglene. Dette er en tankegang som ikke er like selvfølgelig i andre deler av

Europa eller andre deler av verden. Det er derfor av stor betydning at de nordiske landene på dette området står sammen i den videre internasjonaliseringen. Nordisk lovsamarbeid har en viktig funksjon både i å spre nordiske løsninger og stå vakt om nordiske verdier på dette feltet.

Nordiske løsninger i barneretten er i stor grad forankret i prinsipper om barnets beste og om likestilling mellom foreldrene – prinsipper som har økende anerkjennelse og gjennomslagskraft internasjonalt. De grunnleggende rettsprinsippene innen barnerett er like i de nordiske land, men det finnes også forskjeller. Lovgivningen i alle de nordiske land preges i dag av ønsket om en så fullstendig likebehandling som mulig mellom alle barn uavhengig av foreldrenes ekteskapelige status.

### 2.6.2 Det nordiske samarbeidet

Det nordiske lovsamarbeidet har på grunnlag av Helsingfors-avtalen av 1962, som er det folkerettsklige grunnlaget for nordisk samarbeid, satt som mål å skape en mest mulig ensartet lovgivning for de nordiske landene. Det pågår et kontinuerlig arbeid med å utveksle informasjon og erfaringer om lovgivningsarbeid samt å tilpasse og revidere lovgivningen i de nordiske land med sikte på mest mulig rettslikhet over grensene.

Nordisk ministerråd ba i 1998 tre professorer om å påta seg oppgaven med å foreta en sammenlignende studie av nordisk familie- og arverett. Mandatet var bl.a. å foreta en gjennomgang av de viktigste ulikhetene mellom landenes familierettslige regelsystem, med særskilt fokus på de problemene som ulikhetene kan forårsake. Oppdraget omfattet en fullstendig gjennomgang av lovgivningen om barn og foreldre i de fem nordiske land. Resultatet foreligger i to bøker, Nordisk børneret I<sup>2</sup> og II<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Lødrup, Agell og Singer: Nordisk børneret I – Farskap, morskap og underhåll til barn. Et sammenlignende studie af dansk, finsk, islandsk, norsk og svensk ret med drøftelser af harmoniseringsmuligheder og reformbehov, Nord 2003:4

<sup>3</sup> Svend Danielsen: Nordisk børneret II – Forældreansvar. Et sammenlignende studie af dansk, finsk, islandsk, norsk og svensk ret med drøftelser af harmoniseringsmuligheder og reformbehov, Nord 2003:14



Det har aldri vært foretatt noe forsøk i Norden på å harmonisere reglene om foreldrenes forsørgelsesplikt. En harmonisering vil imidlertid fylle et praktisk behov når en forbindelse mellom barn og foreldre går over grensene mellom to land, eller når noen flytter fra et land og til et annet. Det samarbeidet som nå er etablert, åpner for at et av landene gjennom ny lovgivning kan bli foregangsland. Dersom ett eller to land kan gå foran og vise at den aktuelle reformen er gjennomførbar, vil deres lovgivning kunne bli et eksempel til etterfølgelse for de øvrige land.

### 2.6.3 Nordiske regler om fastsettelse og endring av barnebidrag

Selv om det er rettslikhet i de prinsipper som ligger til grunn, er det klare alternative modeller i de nordiske land når det gjelder regler for fastsettelse og endring av barnebidrag. Med utgangspunkt i utredningen Nordisk børneret I, gis det i det følgende en sammenlignende framstilling av rettstillingen i de ulike nordiske land.

Omfanget av foreldrenes bidragsplikt for barn, beror i alle de nordiske landene på foreldrenes økonomiske evne og barnets behov for forsørgelse. Videre varer bidragsplikten i alle landene som hovedregel til barnets fylte 18 år, med mulighet til å fastsette bidrag utover fylte 18 år etter nærmere vilkår. I tillegg kan det etter *dansk*, *islandsk* og *norsk* rett, men ikke etter *finsk* og *svensk* rett, fastsettes særtilskudd i tillegg til det løpende bidraget til nødvendige og rimelige engangsutgifter, for eksempel utgifter i forbindelse med konfirmasjon og tannregulering.

#### *Privat avtale om barnebidrag og adgangen til offentlig fastsettelse av barnebidrag*

Barnebidrag er i utgangspunktet et privatrettslig anliggende, og i samtlige nordiske land er det en ambisjon at barnebidrag i første rekke skal fastsettes gjennom privat avtale mellom partene, og ikke av myndighetene eller domstolene.

Selv om det er et mål at partene i størst mulig utstrekning skal inngå privat avtale om barnebidrag, taler hensynet til barnet og kanskje også hensynet til den økonomisk svakere part, for at det offentlige i enkelte tilfeller likevel fastsetter bidraget. For at en privatrettslig avtale om barnebidrag skal anses gyldig i *Island* og *Finland*, er det et krav at avtalen underlegges offentlig kontroll. Det avtalte bidragets rimelighet vurderes da opp mot de reglene som finnes om offentlig fastsettelse av barnebidrag. I *Danmark*, *Norge* og *Sverige* har man ikke an-

sett at barnets rett til et tilstrekkelig underhold krever en offentlig kontroll av foreldrenes avtale. Avtalefriheten er derfor uinnskrenket. En privat avtale om barnebidrag gir i alle land tvangsgrunnlag.

I de tilfellene partene ikke kommer til enighet om bidragets størrelse, er det i samtlige land mulighet for en part å få fastsatt bidraget på annet vis. Delvis ulike løsninger er valgt i de nordiske landene. I *Danmark* er en administrativ myndighet, statsamtet, eneste instans for fastsettelse av bidrag. I *Finland* og *Sverige* er det domstolen som håndterer spørsmål om barnebidrag. I *Island* og *Norge* kan både en administrativ myndighet og domstolen avgjøre spørsmålet om barnebidrag. Det siste forekommer imidlertid sjelden.

I samtlige land kan bidrag fastsettes for tid som har gått, men denne adgangen er begrenset dersom parten fremsetter innsigelser. Som hovedregel kan barnebidrag ikke fastsettes lenger tilbake enn ett år fra det tidspunktet kravet reises. Det er imidlertid adgang til å fastsette bidrag lenger tilbake i tid – i *Norge* og *Sverige* kan en gå tre år tilbake i tid, i *Finland* fem år og i *dansk* og *islandsk* rett er det ikke fastsatt noen ytre grense.

#### *Fastsettelse av barnebidrag. Forholdet til bidragsforskudd/underhållsstöd*

Selv om foreldre i alle nordiske land har forsørgelsesplikt for sine barn etter økonomiske evne og ut fra hensynet til barnets behov, er prinsippene for beregningen av barnebidrag svært forskjellige. Dette henger sammen med ulike nasjonale tradisjoner og eksistensen av bidragsforskott (i Sverige og Finland kalt underhållsstöd).

Bidragsforskottet ytes av det offentlige, og gir barnet en sikkerhet for et minste månedlig underhold opp til et visst nivå i tilfeller der den bidragspliktige av ulike årsaker ikke betaler barnebidrag. Dersom kommunen eller staten har betalt bidragsforskott, trer disse inn i retten til å kreve barnebidrag fra den bidragspliktige. I alle landene bortsett fra *Sverige* har det offentlige organet også en plikt til å innkreve eventuelt overskytende barnebidrag på vegne av barnet.

Når det gjelder beregning av barnebidrag, er utgangspunktet i *finsk*, *svensk* og *norsk* rett at barnets underholdsbehov skal fordeles mellom foreldrene etter deres økonomiske evne. Etter *finsk* rett gjøres en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle. Etter den *svenske* Föräldrabalken fordeles derimot barnets behov for forsørgelse mellom foreldrene etter en modell som kan sies å innebære en «matematisk beregnet kvotedeling». Etter *norsk* rett innebærer kostnadsmodellen en «standardisert deling», et-

tersom utgiftene til barnets underhold skal fordeles mellom foreldrene og avrundes til nærmeste sjettedel.

En forskjell mellom *Norge* og *Sverige*, er at den bidragspliktiges adgang til å beholde midler til eget underhold mv., skjer på prinsipielt ulik måte. Etter den *svenske* Förldrabalkan tilgodeses hver forelder en del av inntekten sin før barnets forsørgelsesutgifter fordeles mellom foreldrene. Etter den *norske* modellen er det tvert imot. Først skjer den forholdsmessige fordelingen mellom foreldrene, og deretter foretas det en vurdering av hvor store midler den bidragspliktige kan beholde til eget underhold mv. før bidraget fastsettes.

I *Danmark* og på *Island* fastsettes barnebidrag uten hensyn til forhold knyttet til bostedsforelderen. Etter *dansk* rett fastsettes barnebidraget til det såkalte «normalbidraget», som tilsvarer det samme beløpet som kan gis pr. barn i bidragsforskott. Der som den bidragspliktige har høy inntekt, kan normalbidraget forhøyes etter standardiserte prosentsetser. Den danske og islandske modellen motiveres først og fremst av at den er lett å forstå og administrere. I «Børnelovsudvalgets betenkning» 1389/2000 er det imidlertid prinsipielt uttalt at en forelder bør bære et individuelt bidragsansvar, dvs. uten hensyn til den andre forelderens inntekt.

### Samvær og delt bosted

Et barns rett til samvær med den av foreldrene barnet ikke bor sammen med er lovfestet i alle de nordiske landene. I samtlige land har muligheten for å kompensere en bidragspliktig samværsforelder for kostnader i forbindelse med samværet vært gjenstand for lovgivernes oppmerksomhet. Den grunnleggende tanken er at samværsforelderen oppfyller en del av underholdsplikten sin ved å ha barnet hos seg. Det finnes derfor muligheter for at samvær kan få betydning ved fastsettelsen eller ved betalingen av barnebidraget.

I *Norge* og *Sverige* finnes det forholdsvis detaljerte bestemmelser for hvordan samværet får betydning for bidragspliktens omfang. I *Finland* finnes ikke uttrykkelig regulering, i stedet har reglene om fastsettelse av barnebidrag i praksis vært tolket slik at det kan tas hensyn til samvær ved fastsettelsen. I *Danmark* tas det i hovedsak ikke hensyn til samvær ved fastsettelse av barnebidrag, idet kostnadene for et vanlig samvær allerede anses tatt hensyn til ved fastsettelsen av normalbidraget. *Island* har en tilsvarende regulering som den danske.

Når det gjelder delt bosted, har de nordiske land med unntak av *Norge*, ingen rettslig regulering for fastsettelse av barnebidrag. I *Finland* be-

nyttes imidlertid også for disse tilfellene i praksis de samme prinsippene som ved fastsettelse av barnebidrag ved samvær. I øvrige nordiske land fastsettes det som hovedregel ikke barnebidrag ved delt bosted; hver av foreldrene anses for å oppfylle sin underholdsplikt for den tiden barnet bor hos dem. De ulike land har likevel mulighet til å fastsette bidrag ved delt bosted i enkelte tilfeller, for eksempel der den ene av foreldrene forsømmer underholdsplikten sin.

### Endring av barnebidrag

Barnebidrag fastsettes enten som løpende bidrag eller for en viss periode. Ettersom det vanligste er at bidraget fastsettes som løpende bidrag framover i tid, har muligheten for å endre et bidrag stor betydning. Et sammenfallende utgangspunkt er at uansett på hvilken måte bidraget tidligere er fastsatt, kan endring enten skje ved ny privat avtale eller eventuelt av det offentlige/domstolene. For det tilfellet at partene er enige om å endre et avtalt bidrag, er det ingen andre begrensninger i avtalefriheten enn de som gjelder for avtale om barnebidrag.

I samtlige nordiske land finnes regler som innebærer at fastsatte bidrag justeres etter ulike indeksregler slik at bidraget følger den alminnelige kostnads- og lønnsutviklingen i samfunnet.

Det er i samtlige land mulighet til å endre størrelsen på et allerede fastsatt barnebidrag. For at et allerede fastsatt bidrag skal kunne endres, er det et krav i alle de nordiske land at de endrede forhold er noenlunde påtagelig og varige. Avtalte bidrag kan også endres dersom en eller begge partene ber om det. I *dansk* og *islandsk* rett er forutsetningen for endring av barnebidraget, forskjellig alt ettersom det dreier seg om offentlig fastsatt bidrag eller avtalt bidrag – et skille som ikke finnes i de øvrige nordiske land.

Hovedregelen er at bidrag endres framover i tid. I visse tilfeller kan likevel bidrag endres tilbake i tid, men da kreves det at det foreligger særskilte omstendigheter.

### 2.6.4 Nordisk seminar om barnerett

Barne- og familiedepartementet, i samarbeid med Justis- og politidepartementet, inviterte i juni 2005 til et nordisk seminar for å få presentert og debattert enkelte av de problemstillingene innen barnerett som er utredet i studiene gjengitt i Nordisk børnerett I og II. Målsettingen med seminaret var å innhente kunnskap og synspunkter samt diskutere

behovet og nytten av nordisk lovharmonisering innenfor barnerett<sup>4</sup>.

Lektor Anna Singer, Universitetet i Uppsala, Sverige, foretok i sitt innlegg «*Samvær og økonomi. Samværets betydning for bidragets størrelse*»<sup>5</sup>, en komparativ analyse av prinsippene som ligger til grunn for de ulike regelsett om fastsettelse av barnebidrag i de nordiske landene, samt en vurdering av hvilke forutsetninger et velfungerende system bør ha for å tydeliggjøre den virkeligheten som skal reguleres.

Det ble fremhevet at barn trenger tid og koster penger. Dersom foreldrene separerer seg, får barnet høyere kostnader. For lovgiver blir denne problematikken konkretisert ved utformingen av reglene om samværets betydning for foreldrenes underholdsplikt. En ser her at foreldrehverdagens slit med å få tid og penger til å strekke til, forvandles til et håndgripelig begrep – tid er penger.

Fordelingen av barns kostnader er en kilde til konflikt for mange foreldre etter separasjon. Jo mindre konflikter om penger mellom foreldrene etter en separasjon, desto bedre blir forutsetningene for at barnet skal ha et fortsatt nært og godt forhold

til begge foreldrene under sin oppvekst. Men for å få til et regelsystem som forhindrer stridigheter om barns forsørgelse, er det ønskelig å finne rettslige løsninger som leder til resultat som oppfattes som rettferdige og forutsigbare. Reglene må være enkle å tilpasse, både for foreldre og for myndighetene, og skal dessuten fremme private avtaler og samvær.

Med utgangspunkt i den nordiske studien, Nordisk børneret I, framholdt Singer at den norske modellen synes å være tydeligst og å ha noen fortrinn framfor de øvrige nordiske modellene, og at den derved kan være til inspirasjon for de andre landene. Norge blir berømmet for å ha lovfestet noen av de problemer som oppstår ved fastsettelse av barnebidrag. Singer framholdt videre at forutsetningene for en harmonisering av reglene i de nordiske land synes god, idet det blant annet er et samlet syn på viktigheten av å fremme barnets samvær med den av foreldrene som barnet ikke bor sammen med. I tillegg synes det å være enighet i alle de nordiske landene om at samvær bør påvirke bidragsplikten.

<sup>4</sup> Innleggene er publisert i tidsskriftet Nordisk seminar om barnerett, TemaNord 2005:581, utgitt av Nordisk Ministerråd

<sup>5</sup> Tidsskrift Nordisk seminar om barnerett, side 37 – 44.

## 3 Økonomien i delte familier

### 3.1 Bakgrunn: Beregning av barnebidrag etter det nye regelverket

---

I utgangspunktet er det foreldrenes ansvar å sørge for barnets underhold, og hvordan de skal fordele kostnadene seg i mellom når de ikke bor sammen. Hvis en av foreldrene ønsker det eller foreldrene ikke blir enige, kan de be det offentlige, representert ved det lokale arbeids- og velferdskontoret (NAV lokalt) – tidligere trygdekontoret – om å fastsette et bidrag.

I lovendringsforslaget i Ot. prp. nr. 43 (2000–2001) var utgangspunktet først og fremst barnets behov for forsørgelse. Underholdskostnaden for det enkelte barnet er derfor grunnbegrepet når bidragets størrelse skal fastsettes. I hovedsak vil bidraget øke med barnets alder, men utgifter til barnetilsyn vil justere dette bildet noe. I tillegg skulle barnets forsørgelse deles mer rettferdig mellom foreldrene enn tidligere ved å ta hensyn til økonomien til begge foreldrene. I det gamle regelverket ble bidragets størrelse fastsatt ut fra den bidragspliktiges inntekt. I det nye regelverket er tanken at den av foreldrene som har best inntekt også vil være den som er i stand til å bidra mest økonomisk, uavhengig av om det er bidragspliktige eller bidragsmottaker som er i denne situasjonen. Bidragspliktiges samvær med barnet ble også vektlagt i det nye regelverket. Samvær mellom bidragspliktige og barnet representerer et reelt tilskudd til barnets forsørgelse og en utgift for samværsforelderen. Den bidragspliktige vil derfor få fradrag for samværet med barnet når bidraget fastsettes. Jo mer samvær bidragspliktige har med barnet, jo mindre skal bidragspliktige betale i barnebidrag. I det gamle regelverket var samvær uten betydning for bidragets størrelse, unntatt når det nærmet seg delt bosted i omfang.

En viktig premiss for reformen var også at de barna som lever i familier med svært dårlig økonomi, ikke skulle komme økonomisk dårligere ut enn tidligere (Ot.prp. nr 43 (2000–2001), s. 51).

De nye bidragsreglene understreker likeverdet i foreldrerollen ved å tydeliggjøre at foreldrene har et felles og likestilt ansvar både for barnets forsør-

gelse og for omsorgen. Dersom bidragsutmålingen oppleves som rettferdig for begge parter, antok man at dette ville føre til mindre konflikter mellom foreldrene først og fremst om økonomiske spørsmål, men også slik at dette kunne bedre samarbeidet om barna mer generelt. Ved å legge inn en bidragsevnevurdering av bidragspliktige før selve fastsettelsen av bidraget, ønsket man også å unngå å pålegge bidrag som den bidragspliktige ikke hadde midler til å betale. På denne måten kan man unngå opphopning av gjeld som det i mange tilfeller heller ikke vil være mulig å inndrive.

### 3.2 Hva vet vi om økonomien til foreldrene i delte familier før bidragsreformen?

---

Før endringene pågikk det en offentlig debatt om hvem av foreldrene i delte familier som kom dårligst eller best ut økonomisk sett. Endringene kan ha bidratt til at økonomien til bidragspliktige og bidragsmottakere har endret seg, og at det nå er andre synspunkter på hvem som kommer dårligst eller best ut. Så langt, har vi imidlertid bare forskning om hvordan bidragsmottakerens og de bidragspliktiges økonomi var *før* bidragsreformen trådte i kraft. Denne forskningen spriker i konklusjonene. Ulikt datagrunnlag, utvalg, mål og beregninger for husholdningsinntekt gir ulike resultater når foreldrenes økonomi skal vurderes forskningsmessig.

I en undersøkelse fra 1997 kommer bidragspliktige bedre ut økonomisk enn bidragsmottakere av barnebidrag (Melby 1997). I følge Melby er størrelsen på inntekt etter skatt i utgangspunktet tilnærmet lik i begge typer husholdning, men bidragsmottaker bor ofte i større husholdninger, og inntekten må derfor forsørge flere personer. To andre forskere i en ny undersøkelse i 2000 konkluderer også med at bidragspliktige i snitt har bedre økonomi enn bidragsmottaker (Kirkeberg og Pedersen 2000). Ny familieetablering etter samlivsbruddet ser ut til å ha en positiv innvirkning for både bidragspliktiges og bidragsmottakers økonomi, og bidrar til at det er små gjennomsnittlige forskjeller i den økonomiske velferden for foreldre som har etablert seg på nytt. Denne undersøkelsen benytter seg av husholdsinntekt per forbruksenhet.

Seks av ti bidragsmottakere er imidlertid enslige forsørgere, og omtrent halvparten av alle bidragspliktige bor alene. Blant enslige med barn har nesten hver tredje husholdning under 100 000 kroner i inntekt, korrigert for husholdningsstørrelse og 29 prosent av de enslige bidragspliktige har tilsvarende lav inntekt. Når Kirkeberg og Pedersen legger inn en forutsetning om kostnader til åtte dagers samvær i måneden med barna, øker andelen enslige bidragspliktige med inntekt under 100 000 kroner til 36 prosent, mens andelen enslige forsørgere med så lav inntekt synker til 22 prosent. Hvem som kommer dårligst ut av bidragsmottaker eller bidragspliktig avhenger med andre ord av hvor mye samvær bidragspliktige har med barnet, og om foreldrene har etablert seg på nytt eller ikke. I analysen til Melby tas det ikke hensyn til utgifter bidragspliktige har i forbindelse med samvær med barnet (gjengitt fra Lyngstad, Kjeldstad og Nymoen 2005).

I motsetning til Melby og Kirkeberg og Pedersen, konkluderer Bratberg og Tjøtta (1999) med at bidragspliktige kommer dårligere ut enn bidragsmottakere. Inntekten til bidragsmottakere er betydelig høyere enn inntekten til bidragspliktige. Utvalget omfatter bare foreldre som tidligere har vært gift. For bidragsmottakere er lavinntektsandelene omtrent de samme som for gifte med barn. Bidragspliktige har imidlertid betydelig oftere lavinntekt enn bidragsmottakere. Undersøkelsen inneholder ikke informasjon om gjengifte, nye samboerskap og ellers nye familieforhold etter skilsmissten, hvilket gjør at levekår blant de skilte kan forstås som dårligere enn hva de faktisk er. Analysen bruker person som måleenhet, ikke hushold. Inntektsopplysningene er fra en database, som ikke inneholder opplysninger om husholdningssammensetning.

På oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet har Statistisk sentralbyrå gjennomført to omfattende surveyundersøkelser om samvær og bidrag – den første høsten 2002 før reformen, den andre høsten 2004 – et år etter endringene. Lyngstad, Kjeldstad og Nymoen (2005) har analysert datamaterialet fra undersøkelsen 2002 og koblet det med opplysninger fra inntektsregistrene. Dette er den siste undersøkelsen som er gjennomført om økonomien til foreldre i delte familier før de nye bidragsreglene trådte i kraft. Undersøkelsen har flere fortrinn sammenlignet med de tidligere undersøkelsene. Den har opplysninger om faktisk samvær, noe som gjør det mulig å ta hensyn til kostnader og besparelser for foreldrene knyttet til samvær. Den gir også ny kunnskap om hvordan økonomien for-

delers seg mellom partene i samme bidragsrelasjon (Lyngstad, Kjeldstad og Nymoen 2005).

Denne studien benytter tre ulike inntektsmål når økonomien til foreldre som bor fra hverandre skal vurderes, og de konkluderer med at omsorgsforeldre (bidragsmottakere) og samværsforeldre (bidragspliktige) kommer ulikt ut avhengig av hvilket inntektsmål som legges til grunn. Forskerne finner stort sett det samme når materialet studeres på parnivå som det de finner i analysene på gruppenivå. Denne studien har også den fordel at den tidvis deler opp materialet i fire foreldregrupper – det forskerne kaller omsorgsmødre, omsorgsfedre, samværsfedre og samværs mødre. Omsorgsforelderen er den barnet/barna bor fast hos. Oppdelingen er nyttig fordi det mindretallet av familiene der far er bidragsmottaker/omsorgsforelder og mor er bidragspliktig/samværsforelder, viser andre mønstre enn flertallet der delingen mellom mor og far er omvendt.

Det første inntektsmålet er *inntekt* (etter skatt), dvs. hvor store økonomiske ressurser hver enkelt forelder har direkte kontroll over når barnebidraget er trukket fra eller lagt til. Omsorgsfedrene kommer klart best ut her i gjennomsnitt, deretter omsorgsmødre, så samværsfedre og til slutt samværs mødre som gruppen med lavest inntekt. Det er altså omsorgsforeldrene som kommer best ut økonomisk når dette inntektsmålet benyttes, selv om samværsfedrene har høyere yrkesinntekt. Det er barnebidrag, offentlige overføringer relatert til forsørgelse av barn og skatt som bidrar til denne omfordelingen i omsorgsforelderens favør.

Det andre inntektsmålet er *barnejustert inntekt* som er korrigert for kostnadene ved felles barn – enten dette er samværsbarn eller barn de har den daglige omsorgen for. Når dette inntektsmålet benyttes, er det de to fedregruppene som kommer best ut økonomisk enten de har barn boende fast eller «bare» samvær.

Det siste inntektsmålet er *økonomisk velferd*, og det måler husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet korrigert for kostnader ved bidragsbarn og eventuelt andre forsørgelsesplikter. Her trekkes altså både inntekter og utgifter knyttet til eventuelt nye familiedannelser inn. Samværsfedre og omsorgsmødre kommer omtrent likt ut av det økonomisk når dette velferdsmålet benyttes.

I følge Lyngstad, Kjeldstad og Nymoen (2005) har ett av fem par tilnærmet samme økonomi med alle tre inntektsmålene. I ett av fem tilfeller ser det ut til å være betydelige inntektsforskjeller partene imellom. Hvem av partene som har høyest eller lavest inntekt her, avhenger av hvilket inntektsmål som benyttes.

Noe over en av ti fedre bor fast sammen med barnet sitt, dvs. at de er omsorgsforelder/ bidragsmottaker i denne undersøkelsen. Når fedre er omsorgsforeldre, skiller de seg fra omsorgsmødre ved at de har høy inntekt på alle inntektsmålene. Dette fant også Bratberg og Tjøtta (1999). Det skyldes i hovedsak høy yrkesinntekt hos fedrene, men også at samværsødrene, altså mødre som er bidragspliktige, jevnt over har mye samvær med barnet/barna. I motsetning til omsorgsfedrene, har samværsødrene stort sett lav inntekt, men mye samvær.

Yrkesaktivitet har stor betydning for forskjellene i inntektsnivå mellom foreldrene, og spesielt for samværsfedre. For omsorgsmødre har ikke egen yrkesinntekt så stor betydning når en ser på den økonomiske velferden; her har imidlertid den nye partnerens yrkesinntekt betydning i de tilfeller hvor mor har etablert seg på nytt. Innenfor gruppen samværsfedre er det store variasjoner. Det er en klar sammenheng slik at fedre med lav yrkesinntekt gjennomsnittlig har mindre samvær med barn, mens fedre med høy yrkesinntekt har gjennomsnittlig mye samvær med barn.

Som nevnt innledningsvis spriker altså forskningen noe med hensyn til om det var bidragspliktiges husholdning eller bidragsmottakers husholdning som kom best eller dårligst ut etter brudd gitt regelverket fra før bidragsreformen. Sannheten er vel snarere at når en husholdning blir til to, går dette utover begges økonomi, for noen varig og ganske hardt, for andre mer som et problem i en overgangsperiode.

Bakgrunnen for bidragsendringene var da heller ikke på generelt grunnlag å heve eller senke det alminnelige bidragsnivået. Det var snarere et behov for et mer målrettet regelverk der barnas behov for forsørgelse står i sentrum.

Departementet har foreløpig ingen forskning som analyserer økonomien i delte familier etter at bidragsreglene trådte i kraft. Samværsundersøkelsen fra 2004 vil bli koblet med inntektsregisteret fra samme år. Da vil en få mer kunnskap om bidragsreformen har endret bidragspliktiges og bidragsmottakers økonomi ett år etter reformen trådte i kraft. Departementet har bedt Statistisk sentralbyrå (SSB) om å foreta en slik analyse, som først vil bli ferdigstilt i 2007/2008.

### 3.3 Endringer i forhold til tidligere regelverk

I Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) ble det gitt regneeksempler på hvilke økonomiske konsekvenser en-

dringene i bidragsreglene ville få for ulike familier. De økonomiske konsekvensene for foreldrene ville variere ut fra barnets alder, hvor mye samvær den bidragspliktige har med barnet, og hvor høy inntekt partene i samme bidragsrelasjon hadde. Omfang og fordeling av samvær var ikke kartlagt i familiene før bidragsreformen. Det var derfor umulig å gi Stortinget et beslutningsgrunnlag som slo fast hvor store de konkrete bidragene etter reformen ville bli. Materialet i odelstingsproposisjonen var å betrakte som et illustrasjonsmateriale.

Ifølge tall fra Rikstrykdeverket, nå Arbeids- og velferdsdirektoratet, er det en større andel av både bidragsmottakere og bidragspliktige som tilhører lavinntektshushold enn i befolkningen sett under ett. En årsak til dette er tendensen til at familiene med den beste økonomien avtaler bidraget privat, og dessuten at mye av statistikken om mottakere/ pliktige og deres inntekter bygger på etatens registre – tall som ofte vil være en del år gamle. Til arbeidet med odelstingsproposisjonen innhentet man derfor tall fra inntektsregisteret i SSB for å illustrere endringer i bidragene. Disse dataene viste at inntektsfordelingen mellom foreldreparene var at de bidragspliktige hadde klart høyest inntekt i ca. 60 prosent av tilfellene, bidragsmottaker i vel 30 prosent av tilfellene, i de øvrige familiene hadde partene svært lik inntekt.

Materialet i proposisjonen viste at bidragene blir størst der bidragsmottakers inntekt er lav, og bidragspliktiges inntekt er høy. I de tilfellene hvor bidragsmottakers inntekt er høy og bidragspliktiges inntekt er lav, vil bidraget bli lite, i noen tilfelle falle helt bort pga bidragevnevurderingen. Hvor mye samvær bidragspliktige har med barnet vil påvirke bidragets størrelse. I de tilfellene hvor det ikke er samvær overhodet, vil det stort sett bli en økning av bidraget i forhold til det tidligere regelverket. Disse tallene refererer seg til månedlig bidrag korrigert for endringene i beskatningen som økte verdien av et gitt bidragsbeløp for bidragsmottaker, og som samtidig økte den økonomiske byrden av å betale det samme beløpet for bidragspliktige.

Hovedfokus i beskrivelsen var på den økonomiske endringen partene måtte tilpasse seg med et nytt regelverk og vekt på økte/lavere bidrag i familiene. Det ble også presentert en overgangsregel der familiene som ville oppleve svært store endringer, fikk endringene delt i to terminer, en fra 1.10. 2003 og en fra 1.10. 2004.

Det var lite fokus på det enkelte barns bidrag, og hvordan dette ville endre seg.

### 3.4 Bidragsnivået og utviklingen etter bidragsreformen

Noen resultater av bidragsreformen kan imidlertid belyses med bidragsstatistikk som utgangspunkt.

I forbindelse med omregningen høsten 2003 ble det fattet vedtak om bidrag etter nytt regelverk for ca 58 000 barn. Gjennomsnittlig bidragsbeløp gikk noe ned i disse sakene, men fordi skattereglene samtidig ble endret, økte beløpet bidragsmottakerne satt igjen med i gjennomsnitt noe, samtidig som bidragspliktige gjennomsnittlig måtte betale noe mer som en følge av at de mistet adgangen til fradrag i skatten for betalt barnebidrag. Det ble også inngått 22 000 nye private avtaler om bidrag gjennom denne prosessen.

Mange satte altså ikke fram krav om omregning. I disse sakene fortsatte tidligere vedtak å løpe. På grunn av endringen i hvem som skatter for midlene som utgjør bidraget, betyr dette i realiteten høyere bidrag i alle disse sakene.

Bidragsmottakerne ble også varslet om at forskottet ville bli behovsprøvd etter mottakers inntekt. Trygdeetaten fattet rundt 25 000 vedtak om at forskuddet ville bli stoppet, i svært mange av disse sakene manglet inntektsdokumentasjon fra mottakeren. Når mottakerne oppdaget at forskottet ikke lenger kom, reagerte mange og fikk i løpet av høsten forskott etter riktig sats.

#### 3.4.1 Hvem omfattes av bidragsstatistikken

Siden omleggingen har Barne- og likestillingsdepartementet samarbeidet med arbeids- og velferds-etaten, for å utvikle god løpende statistikk over bidragssakene i det offentlige systemet. Dette gir oss et bilde av utviklingen av økonomien i disse familierne.

Bidragsstatistikken omfatter omkring seksti prosent av alle familier der barnet/barna bor sammen med enten bare mor eller far. Når vi ikke kan si prosenten helt nøyaktig, kommer dette av den store og økende andelen private avtaler om bidrag. Opplysninger om bidragets størrelse finnes for alle barn med offentlig innkreving og kjent far, opplysninger om forskottet finnes for alle som har krevd forskott. De mer detaljerte opplysningene om begge foreldres inntekt og samvær finnes bare for bidragssaker som er behandlet av trygdeetaten ved omregningen i 2003 eller senere. Bidragsstatistikken omfatter også en del barn over 18 år. Det er bidragsplikt fram til det som vanligvis ansees som skolealder – i våre dager betyr det at svært mange blir forsørget av foreldrene fram til 19 eller tjuer år.

Det er imidlertid forholdsvis få slike ungdommer i bidragsstatistikken, det er vanlig med en privat avtale etter fylte 18 år. På dette tidspunktet er det ungdommen selv som har rett til bidraget. Forskott og barnetrygd faller bort når barnet blir myndig.

Det har vært en langsom, men jevn tilbakegang i det totale antallet barn som får bidrag med offentlig medvirkning siden innføringen av det nye bidragsregelverket, se kapittel 2.3.

Nedenfor følger en oversikt over nøkkeltall per januar 2006:

- Barn med løpende bidrag og/eller forskott 157 500
- Av disse: barn med bidragspliktig mor/far 151 500
- Av disse: antall med bidrag offentlig fastsatt – nye regler 83 000
- Av disse: antall med bidrag, og/eller forskott, bidrag etter gammelt regelverk 49 000
- Av disse: privat avtale, men offentlig innkreving 19 500

Nedgangen i totaltallet på barn i perioden mai 2004 til januar 2006 er på 4 prosent. Nå har 63 prosent av barna i det offentlige systemet et bidrag fastsatt etter det nye regelverket. Hvis utviklingen fortsetter som hittil, vil bidrag fastsatt etter det gamle regelverket være unntaket om noen år.

Resten av det vi kalte «bidragsbarna» i kapittel 2.3 har vi ikke registeropplysninger om fordi foreldrene har avtalt bidraget seg imellom. Hvor mange av disse som har avtaler etter intensjonene i det nye regelverket, vet vi ikke.

Når en ser nærmere på omregningstallene, kan det antydes at også mange foreldre som ville fått et svært endret bidrag, ikke ba om ny fastsettelse. Mange i gruppen med bidrag etter gammelt regelverk kan ha valgt å fortsette med et tidligere fastsatt bidrag. Men det kan også tyde på at det til tross for grundig informasjonsarbeid, har vært foreldre som ikke fikk med seg tilbudet om omregning. Når det gjelder gruppen med privat avtale, men offentlig innkreving, kjenner vi bidragsbeløpet. Men vi vet ikke hvordan det er bestemt. I og med at mange av disse avtalene kom i stand gjennom tilbudet om omregning til nytt regelverk, er det grunn til å anta at mange har fulgt intensjonene i det nye regelverket.

Andelen med privat avtale, men offentlig innkreving, har vært svakt synkende i perioden etter innføringen av nytt regelverk. Dette gjelder i underkant av 13 prosent av de barna det offentlige krever inn bidraget for.

Tabell 3.1 Gjennomsnittlig bidrag i kroner per barn fordelt på aldersgrupper. Tall per januar 2006.

Aldersgruppe	Under 6 år	6–10 år	11–17 år	18 år og over	Totalt
Gjennomsnittlig bidrag <sup>1)</sup> .....	972	1 210	1 450	2 423	1 325 <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Gjennomsnitt for barn med bidrag større eller lik null.

<sup>2)</sup> Ved beregning av gjennomsnitt for alle aldersgrupper inngår også barn uten oppgitt alder (1 717 barn).

Kilde: Rikstrygdeverket

### 3.4.2 Bidragsnivået etter reformen

Mens de nye bidragsreglene altså foreløpig er direkte gjeldende for de 83 000 barna som har bidrag offentlig fastsatt etter disse reglene, gjelder de endringene som ble gjennomført samtidig i forskotteringsordningen, skattereglene og overgangsstonaden i alle bidragsrelasjonene. Dette må tas i betraktning når bidragsnivået skal vurderes.

Tabell 3.1 gir en oversikt over størrelsen på fastsatte bidrag fordelt etter barnets alder. Dette er beløpet barnet får fra den bidragspliktige, samværsfradraget er trukket fra. Derimot kan tabellen ikke leses som en oversikt over hva barnet får – for gruppene med bidrag lavere enn det forskottet bidragsmottakeren har rett til, vil forskottet være det utbetalte beløpet.

Gjennomsnittsbidraget før bidragsreformen var på 1 206 kroner (inkludert 0-bidragene og uten bidragsbarn over 18 år). Bidragsstatistikken viser at gjennomsnittsbidraget i de offentlig registrerte sakene har en svakt synkende tendens – det har sunket med 20 kroner i løpet av de atten månedene vi har pålitelig statistikk for. Underholdskostnaden i perioden har steget.

Dette skyldes sannsynligvis at foreldre med god økonomi i økende grad avtaler bidraget privat.

Tabell 3.2 viser at bidragsnivået etter hvert er blitt forholdsvis differensiert etter alder, med det laveste nivået for de yngste barna, mens det til dels

betales høye bidrag for de eldste. Det var et viktig mål med omleggingen at bidraget skulle følge kostnadene ved forsørgelsen. Mens gjennomsnittlig bidrag var 972 kroner per måned for aldersgruppen under seks år, var det 1 450 kroner for 11- til 17-åringene og enda en tusenlapp høyere for gruppen over 18 år. Utviklingen over tid tyder på at forskjellene etter alder øker. Dette skyldes mest sannsynlig at flere og flere av barna i datagrunnlaget får bidrag beregnet etter nytt regelverk.

Eventuelt tilleggsbidrag er inkludert i tabellen. Dette gjelder bare vel tusen barn. Derimot er ikke særtilskudd med i tabellen. For nærmere omtale av tilleggsbidrag og særtilskudd henvises det til kapittel 7.

### 3.4.3 Nærmere om de økonomiske forholdene i familiene

Det nye regelverket gir oss også muligheter til å få noe løpende kunnskap om økonomien i familiene i og med at begge foreldres inntekt ligger til grunn for fastsettelsen. Den inntekten som registreres i systemet er *beregningsgrunnlaget*, et beløp som for bidragsmottakernes vedkommende ofte vil være rundt 20 000 kroner høyere enn arbeidsinntekten pga. de offentlige støtteordningene som inngår her, mens den for de bidragspliktige vil være nokså lik arbeidsinntekten i vanlige tilfeller.

Tabell 3.2 Bidragsbarn fordelt på aldersgrupper og størrelsen på bidrag i kroner. Prosent. Tall per januar 2006

Aldersgruppe	Totalt antall barn	Bidrag i kroner						
		0	1–500	501–1000	1001–1500	1501–2000	2001–3000	3001–4000
Under 6 år .....	21 279	28 %	10 %	12 %	21 %	18 %	10 %	1 %
6–10 år .....	41 478	19 %	8 %	11 %	24 %	22 %	14 %	2 %
11–17 år .....	77 994	15 %	6 %	10 %	22 %	19 %	21 %	6 %
18 år og over .....	2 145	0 %	3 %	5 %	11 %	16 %	36 %	23 %

Kilde: Rikstrygdeverket



Tabell 3.3 Bidragsmottakere etter nytt regelverk fordelt på inntekt som ligger til grunn for beregning av bidrag. Prosent.<sup>1)</sup>

Tidspunkt	Antall	Inntekt i kroner						
		0- 99 999	100 000– 149 999	150 000– 199 999	200 000– 249 999	250 000– 299 999	300 000– 399 999	400 000 og over
Okt 2004 .....	49 607	10,3	21,7	19,8	20,1	15,0	10,5	2,6
Apr 2005 .....	53 736	10,0	21,9	19,6	19,9	15,0	11,0	2,7
Okt 2005 .....	57 293	9,8	22,1	19,4	20,0	14,9	11,1	2,7
Jan 2006 .....	59 376	9,7	22,1	19,1	19,9	15,0	11,4	2,8

<sup>1</sup> Tabellen inneholder ikke bidragsmottakere i saker med privat avtale eller i saker med ukjent far.

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 3.3 viser at nesten en tredjedel av bidragsmottakerne har en inntekt på under 150 000 kroner, og at inntekt over 400 000 kroner er uvanlig. Det betyr at en helt ubetydelig prosentandel av disse bidragsmottakerne har en inntekt som er så høy at forskottet faller bort. Rundt 40 prosent har en inntekt på mellom 150 000 og 250 000 kroner. Inntektene til bidragsmottakerne synes å forbedre seg litt i løpet av perioden. Det er viktig å merke seg at dette er inntekter som er hentet inn i forbindelse med behandlingen av saken. Hvis det ikke kreves endringer, vil inntekten ikke uten videre oppdateres, slik at en direkte sammenlikning med dagens lønnsnivå eller lønnsutviklingen i perioden ikke blir helt korrekt.

De bidragspliktige har – ikke uventet – betydelig høyere inntekter. Andelen med inntekt under 150 000 kroner nærmer seg 20 prosent, men her har nesten en tredel inntekt over 300 000 kroner. Utviklingen over tid går i retning av synkende inntekter for de bidragspliktige som får hjelp i det offentlige systemet, dvs motsatt den utviklingen vi så hos mottakerne. I løpet av perioden øker andelen med inntekt under 150 000 kroner, gruppen med inntekt mellom 150 000 og 250 000 kroner har holdt seg noenlunde stabil, mens andelen med inntekt over 250 000 synker.

Dette gjenspeiles i bidragsevnen, se tabell 3.5. Mens rundt en fjerdedel i 2004 ikke hadde bidragsevne til å betale et gjennomsnittlig bidrag selv for

Tabell 3.4 Bidragspliktige etter nytt regelverk fordelt på inntekt som ligger til grunn for beregning av bidrag. Prosent.<sup>1)</sup>

Tidspunkt	Antall	Inntekt i kroner						
		0- 99 999	100 000– 149 999	150 000– 199 999	200 000– 249 999	250 000– 299 999	300 000– 399 999	400 000 og over
Okt 2004 .....	49 025	8,1	9,4	14,0	18,0	17,2	20,7	12,5
Apr 2005 .....	53 251	8,7	9,8	14,3	18,1	16,6	20,1	12,3
Okt 2005 .....	55 165	9,3	10,3	14,3	18,1	16,3	19,7	12,0
Jan 2006 .....	57 125	9,5	10,3	14,1	18,0	16,1	19,8	12,2

<sup>1</sup> Tabellen inneholder ikke bidragspliktige i saker med privat avtale.

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 3.5 Bidragspliktige etter nytt regelverk fordelt etter bidragsevne. Prosent.<sup>1)</sup>

Tidspunkt	Antall	Bidragsevne i kroner									
		0	1– 999	1 000– 1 999	2 000– 2 999	3 000– 3 999	4 000– 4 999	5 000– 7 499	7 500– 9 999	10 000– 14 999	15000 og over
Okt 2004 .....	49 025	21,0	4,3	5,3	5,9	6,2	6,4	15,8	12,8	12,8	9,7
Apr 2005 .....	53 251	22,3	4,4	5,4	6,0	6,4	6,2	15,3	12,4	12,3	9,4
Okt 2005 .....	55 165	23,6	4,5	5,5	5,9	6,4	6,3	14,9	11,9	11,9	9,1
Jan 2006 .....	57 125	23,9	4,5	5,5	5,7	6,4	6,2	14,9	11,7	12,1	9,1

<sup>1</sup> Tabellen inneholder ikke bidragspliktige i saker med privat avtale.

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 3.6 Barn fordelt på bidragspliktiges andel av underholdskostnaden fordelt på antall sjettedeler. Prosent.

Tidspunkt	Antall	Antall sjettedeler dekket av bidragspliktig				
		1	2	3	4	5
Omregningstall <sup>1</sup> .....	–	4,0	11,0	36,7	36,0	12,3
Okt 2004 .....	69 347	5,9	13,0	38,0	32,7	10,3
Apr 2005 .....	75 117	6,6	13,5	38,0	31,9	10,0
Okt 2005 .....	80 353	7,3	13,9	38,5	30,8	9,5
Jan 2006 .....	83 237	7,6	14,0	38,5	30,6	9,4

<sup>1</sup> I omregningstallene er antall bidragspliktige fordelt på antall sjettedeler, mot antall barn i resten av tabellen.

Tabellen inneholder ikke barn i saker med privat avtale eller i saker med ukjent far.

Kilde: Rikstrygdeverket

et lite barn, var dette tallet nærmere 30 prosent i 2005. Ca. 60 prosent har god bidragsevne, mens vel 10 prosent har en bidragsevne på fra 1 000 til 3 000 kroner per måned og vil altså kunne dekke bidrag hvis de ikke er altfor høye pga ulike kombinasjoner av flere barn, lite samvær, nesten voksne barn eller at bidragsmottakeren også har svært lav inntekt.

For å forenkle og stabilisere bidragene ble det fastsatt at underholdskostnaden skulle deles i sjettedeler mellom foreldrene i stedet for etter en nøyaktig brøk. Tabell 3.6 illustrerer bidragspliktiges andel av sjettedelene og utviklingen i perioden.

Bidragspliktige bidrar med fire eller fem sjettedeler av underholdskostnaden i ca. 40 prosent av sakene, i nesten 40 prosent deles underholdskostnaden likt, i 20 prosent av sakene er det bidragsmottaker som yter mest. Dette er andeler av kostnaden før samværsfradraget trekkes fra bidraget. Utviklingen av sjettedelene bekrefter tendensen til en viss forskyvning i bidragspliktiges inntekter nedover i den gjennomsnittlige saken som behandles offentlig. Det blir noe færre bidragspliktige med ansvar for både fire og fem sjettedeler av underholdskostnadene, mens sakene hvor bidragsmottaker står for en tilsvarende andel øker.

Utviklingen når det gjelder samvær og samværsfradrag blir kommentert i kapittel 4.

### 3.5 Om familiene med spesielt dårlig økonomi

#### 3.5.1 Bidragsmottakere som lever på trygd

Bidragsreformen hadde som et delmål at de bidragsmottakerne som hadde det økonomisk vanskeligst, ikke skulle komme dårligere ut. Mange av disse lever på overgangsstønad og er ikke i skatteposisjon. Denne gruppen ble berørt av regelendringene for det første gjennom opphevelsen av refusjon i bidraget for utbetalt overgangsstønad. Dette

betydde at de som hadde en bidragspliktig med evne til å betale et bidrag over forskotteringssatsen, fikk hele dette bidraget utbetalt. På den måten ble rundt 100 til 120 mill. kroner (årsvirkning) som tidligere gikk til dekning av offentlige utgifter, i stedet utbetalt til disse familiene. Fordelingen mellom de ulike familiene kjenner vi ikke til.

Skatteendringen kom derimot ikke denne gruppen til gode, og mange i denne gruppen har heller ikke en bidragspliktig med god inntekt. Av den grunn ble det bestemt at disse og andre med tilsvarende lav inntekt skulle beholde et forskottsbetrag tilsvarende i kroner forskottssatsen før reformen. Se for øvrig nærmere om forskott kapittel 8.

Det finnes også en gruppe bidragsmottakere som er uføretrygdet. Disse mottar barnetillegg som en del av trygdeutbetalingen. Det ble forskriftsfestet en særregel som regulerte fastsettelsen av barnebidraget i disse sakene. Henvendelser fra bekymrede bidragsmottakere fikk Stortinget til å stille spørsmål omkring konsekvensene av denne særregelen. Derfor fikk forrige storting en detaljert gjennomgang av resultatene av bruk av særregelen i omregningen i disse sakene. Dette materialet viste at i de ca. 370 sakene som ble behandlet etter særregelen ble barnebidraget høyere i gjennomsnitt etter nytt regelverk. Omregningen ga de bidragspliktige i disse sakene et gjennomsnittlig økt bidrag på 900 kroner. Bare i sju tilfeller ble barnebidraget på under 1000 kroner per måned. Barna i disse familiene fikk altså en langt større økning i bidraget enn flertallet ved omregningen til nytt regelverk.

#### 3.5.2 Bidragspliktige med lave inntekter

Etter innføringen av regelen om prøving av bidragspliktiges bidragsevne ved fastsettelsen av bidrag har gjelden i nye saker sunket. Det vises til tabell 7.1.

Formålet med innføringen av bidragsevneur-

deringen var å sikre de med svakest økonomi midler til eget underhold mv. slik at familieforholdene i minst mulig grad skulle påvirkes negativt ved at det hopet seg opp gjeld som i neste omgang ikke var mulig å inndrive. Det var også viktig å signalisere at nødvendige samværsutgifter burde gå foran bidragsutgifter. Som vi så tidligere i dette kapitlet er det et sted mellom 10 til 15 prosent av de bidragspliktige som har så liten bidragsevne at dette kan være en relevant problemstilling.

Tidligere undersøkelser tyder på at samværsfedre som gruppe har lavere inntekt og lavere utdanning enn menn for øvrig/gifte fedre. Skevik (NOVA 2001) har gjennomført en survey på oppdrag for departementet, der hun bl.a. har stilt samværsfedre spørsmål om økonomiske problemer. Undersøkelsen omfatter ikke samværsfedre som har valgt å organisere bidragsbetalingen privat, hvilket kan bety at samværsfedrene med god økonomi er underrepresentert i undersøkelsen. Samtidig er samværsfedre med de laveste inntektene underrepresentert ved at de hadde lav svarprosent, og det er derfor sannsynlig at undersøkelsen representerer samværsfedre med middels inntekt, dvs. ikke de rikeste og ikke de fattigste (Skevik 2004).

I undersøkelsen fra 2001 oppgir 25 prosent av samværsfedrene at de ofte har problemer med løpende utgifter, mens 25 prosent oppgir at de har slike problemer av og til. Dersom en ser bort i fra enslige forsørgere, er dette en høyere andel enn det befolkningen for øvrig rapporterer i for eksempel levekårsundersøkelser. Til sammenligning oppga 16,5 prosent av befolkningen at de ofte hadde problemer med sine løpende utgifter i levekårsundersøkelsen fra 1998 (Fløtten, Dahl og Grønningsæter 2001). Skevik (2004) argumenterer for at samværsfedrenes egenrapportering av økonomiske problemer antakelig ikke er så dramatiske som de kan se ut i utgangspunktet. Mange kan ha svart ut fra et relativt tap i levestandard i forhold til tidligere. Videre kan noen ha svart utfra en relativ vurdering i forhold til tidligere partner (Skevik 2004).

Undersøkelsen viser at 10 prosent av samværsfedrene mottok sosialhjelp det siste året. Samværsfedrene som oppgir å ha mottatt sosialhjelp har lav inntekt (under 200 000 kroner), lite samvær og lever sjelden sammen med barn.

### 3.5.3 Delte familier og fattigdom

Forskningen viser også at barn som bor med bare en forelder har større sannsynlighet for å være inntektsfattige enn barn som bor sammen med to voksne (Epland 2001, Lyngstad og Epland 2003, Ytrehus 2004). Hvor stor denne sannsynligheten

er, varierer ut fra hvilke skalaer og mål som tas i bruk. Barn som bor med bare en voksen er også overrepresentert blant barn som bor i hushold som mottar sosialhjelp. Lavinntektsandelen er høyere blant barn med enslige mødre enn blant barn med enslige fedre (Lyngstad og Epland 2003).

I følge fattigdomsforsker Tone Fløtten (2001) er ikke aleneforeldre overrepresentert blant de som er inntektsfattige, men de er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere og blant de som har økonomiske problemer. Kvinner har en noe større sannsynlighet for å oppleve økonomiske problemer enn menn. Det er nettopp det at aleneforeldre mottar sosialhjelp som bidrar til å holde dem over fattigdomsgrensen.

Studien av foreldreøkonomien etter brudd (Lyngstad, Kjeldstad og Nymo, SSB 2005) så også på mottak av sosialhjelp og lavinntekt blant disse familiene. Empirien i studien er fra 2002 – før bidragsreformen. I følge SSB er de som har en *økonomisk velferd* under 104 000 kroner inntektsfattige. Det ser ikke ut til å finnes tilfeller der begge partene i samme bidragsrelasjon er inntektsfattige. I 10 prosent av parene er imidlertid den ene parten inntektsfattig. Samværsforelderen er den som oftest er den fattige i en bidragsrelasjon. Dersom vi ser på resultatene på gruppenivå, var det 7 prosent av samværsfedrene og 4 prosent av omsorgsmødrene som var inntektsfattige. For samværsfedre var 17 prosent av de som ikke var yrkesaktive, inntektsfattige.

8 prosent av omsorgsmødrene og samværsfedrene mottok sosialhjelp. Blant samværsfedre var det 17 prosent som mottok sosialhjelp. Andelen inntektsfattige og sosialhjelpsmottakere øker med antall barn i bidragsrelasjonen, og når det er lite eller ikke noe samvær mellom far og barn.

Inntektsregnskapet for familier med bare en voksen i husholdningen viser at mottatte bidrag (m.m.) utgjorde 8 prosent av samlet inntekt i 2001 og 7 prosent av samlet inntekt i 2002 (SSB 2004). Dette er en relativt liten andel av inntekten, og spørsmålet er om mindre endringer i denne overføringen blir avgjørende for økonomien. Den prosentmessige betydningen av bidraget øker imidlertid betydelig dess lavere totalinntekt familien har.

Det er like ofte snakk om å fordele økonomiske vansker så rimelig som mulig mellom to husholdninger som å fordele gode levekår. Fordelingspolitiske problemstillinger må primært ivaretas gjennom forskottet og det offentliges øvrige ordninger som tilgodeser disse familiene.

## 4 Samvær og samarbeid

### 4.1 Samværsundersøkelsene 1996, 2002 og 2004

#### 4.1.1 Fortsatt fellesskap som foreldre – et politisk mål

I Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) er samvær et nøkkelord i forslaget til nye bidragsregler. Et sentralt mål for det nye regelverket var å oppmuntre til økt samvær med barnet. Begge foreldrene har betydning for barnets oppvekst, og det bør derfor legges til rette for god kontakt med den forelderen som ikke bor sammen med barnet.

Det ble foreslått å innføre et samværsfradrag i barnebidraget. Størrelsen på samværsfradraget skulle variere ut fra hvor mye samvær det var. I det gamle regelverket hadde samvær bare unntaksvis betydning for utmåling av barnebidraget. Tanken var at fradrag for utgifter til samvær, sammen med bidragsevnevurderingen, ville gjøre det økonomisk lettere for bidragspliktige med lav inntekt å ha god kontakt med barna.

Statistisk sentralbyrå har på oppdrag av Barne- og familiedepartementet gjennomført tre undersøkelser om samvær og bidrag over en periode på åtte år; i 1996, 2002 og 2004.<sup>1</sup>Både bidragsmottakere og bidragspliktige deltok i undersøkelsene. Samværsundersøkelsene gir bl.a. kunnskap om utviklingen i samvær og hvordan foreldre som bor hver for seg organiserer ansvaret og omsorgen for felles barn. Foreldrene ble spurt om foreldreansvar, samværsavtaler, samvær, synspunkter på samværsordningen og om den oppleves som konfliktfylt eller ikke. Foreldrene ble også stilt spørsmål om økonomi – bidrag og reisekostnader. Disse dataene kan kobles og analyseres i sammenheng.

#### 4.1.2 Foreldreansvar

Spørsmålet om hvem som har foreldreansvaret, har betydning for hvordan foreldrene fordeler ansvaret

og omsorgen for barnet når de bor hver for seg. Å ha foreldreansvar innebærer en rett og plikt til å ta avgjørelser for barna i personlige forhold, som valg av navn, skole, utstedelse av pass og flytting til utlandet. Gifte foreldre får automatisk felles foreldreansvar. Foreldrene har fortsatt felles foreldreansvar etter en separasjon/skilsmiss, dersom de ikke har avtalt noe annet. For foreldre som ikke er gift får mor i utgangspunktet foreldreansvaret alene. I 1998 ble det foretatt en regelendring som skulle gjøre det enklere for foreldre som ikke er gift å få felles foreldreansvar, ved at foreldrene undertegnet et skjema om både farskap og foreldreansvar ved barnets fødsel. 1. januar 2006 trådte en lovendring i kraft som innebærer at samboere får felles foreldreansvar når farskap er etablert. Det vil være rimelig å anta at denne regelendringen vil bidra til at flere ugifte foreldre har felles foreldreansvar som utgangspunkt i årene som kommer.

I samværsundersøkelsene i 1996, 2002 og 2004 ble det stilt spørsmål om hvem som hadde foreldreansvaret for barnet. I 1996 oppga 30 prosent av foreldrene at de hadde felles foreldreansvar (Jensen og Clausen 1997). Tilsvarende tall for 2002 og 2004 var 42 og 52 prosent (Kitterød 2005).

Selv om svarene viser en jevn økning i andelen med felles foreldreansvar fra 1996 til 2004, så kan en ikke konkludere med at dette er en reell økning. Mye kan tyde på at mange foreldre ikke vet hva foreldreansvar innebærer, og at flere derfor kan ha svart feil. Undersøkelsen fra 1996 informerte ikke om hva som menes med foreldreansvar. I 2002-undersøkelsen ble foreldreansvar forklart i spørreskjemaet. Likevel var det mange av de som tidligere hadde vært gift som svarte at de ikke hadde felles foreldreansvar (34 prosent), noe som tyder på at ikke alle hadde lest forklaringen i spørreskjemaet. I tillegg ble det funnet store avvik mellom foreldrenes svar i samme bidragspar (Kitterød 2005). I 2004 forklarte imidlertid intervjueren på telefonen hva foreldreansvar innebærer, og det vil derfor være rimelig å anta at foreldrenes svar i større grad stemte overens med virkeligheten.

Både Sætre (2004) og Jensen (2005) argumenterer likevel for – med bakgrunn i disse undersøkelsene – at andelen med felles foreldreansvar øker, selv om andelen før-gifte foreldre i forhold til

<sup>1</sup> Hovedpublikasjonene fra disse undersøkelsene som er analysert er: Kitterød, Ragni Hege: «Når mor og barn bor hver for seg. Ansvar og omsorg for barna før og etter bidragsreformen.» SSB rapport 2005:21. Lyngstad, Kjeldstad og Nymoen: «Foreldreøkonomi etter brudd. Omsorgsforelderens og samværsforelderens økonomiske situasjon 2002.» SSB rapport 2005:21.

tidligere samboende går ned i bidragsrelasjonene. Dette skulle isolert sett tilsi flere uten foreldreansvar.

Blant forklaringene som nevnes for denne økningen er forenklinger i regelverket mht. felles foreldreansvar for de som ikke er gift og en mer generell endring i innstilling til fordeling av foreldreansvar etter samlivsbrudd (Sætre 2004).

På tross av samværsundersøkelsenes usikre tall her, er det grunn til å tro at andelen med felles foreldreansvar vil øke over tid. Samfunnets vektlegging av farsrollen, viktigheten av at begge foreldrene deltar i barnas liv og et forenklet regelverk for å etablere felles foreldreansvar for ugifte foreldre, vil trolig bidra til at flere samboere velger felles foreldreansvar, men også at gifte foreldre velger å beholde det felles foreldreansvaret etter en skilsmisse/separasjon.

#### 4.1.3 Barnets bosted

Den av foreldrene som barnet bor fast hos, har det som i dagligtalen kalles for daglig omsorg og kan bl.a. bestemme hvor i landet barnet skal bo, om barnet skal gå i barnehage og ta andre avgjørelser i barnets dagligliv. Den som barnet bor fast hos må også ha foreldreansvar for barnet, enten alene eller sammen med den andre forelderen. Dersom barnet bor like mye hos begge foreldrene, dvs. har delt bosted, innebærer det at foreldrene deler den daglige omsorgen. Delt bosted innebærer ofte lik deling av tid med barnet mellom foreldrene og lik beslutningsmyndighet.

Resultatene fra samværsundersøkelsene fra 1996 og 2002 tyder på at det har vært en økning i andelen med delt bosted; fra 4 prosent til 8 prosent. Sammenlikningen mellom disse to tallene er imidlertid noe usikker på grunn av at spørsmålene i undersøkelsen ble stilt noe forskjellig (Kitterød 2005). I 2004 oppga 10 prosent av foreldrene at barnet hadde delt bosted. I følge Kitterød (2005) kan en ikke konkludere med at det har vært en økning i andelen med delt bosted fra 2002 til 2004, fordi de ulike tallene trolig skyldes forskjeller i sammensetningen av nettoutvalgene i de to undersøkelsene.

I 2004-undersøkelsen bodde 82 prosent av barna fast hos mor og 8 prosent hos far.

#### 4.1.4 Har samværet økt?

Samværsundersøkelsene viser at de aller fleste samværsforeldrene har kontakt med barnet sitt.

Tabell 4.1 viser utviklingen i andelen samværsforeldre som har kontakt med barnet. Det er en svak, men jevn økning i andelen som har hatt kontakt med barnet siden fødsel/brudd, siste året og siste måned. Eller sagt på en annen måte, det er færre og færre som ikke har kontakt med barna sine overhodet. I 2004 var det bare 3 prosent som ikke hadde hatt kontakt med barnet siden fødsel/brudd. Kitterød (2005) har imidlertid kontrollert for sentrale bakgrunnsforhold i undersøkelsene fra 2002 og 2004, og konkluderer med at det ikke er grunnlag for å slutte at det har vært en klar økning i andelen samværsforeldre som hadde samvær med barnet siste måned i denne perioden.

Tabell 4.1 Samværsforeldrenes kontakt med barnet i 1996, 2002 og 2004. Prosent

	Kontakt med barnet siden fødsel/brudd	Kontakt med barnet siste året	Kontakt med barnet siste måned
1996 .....	93 %	85 %	72 %
2002 .....	94 %	89 %	77 %
2004 .....	97 %	90 %	79 %

Kilde: SSB, samværsundersøkelsene.

Tabell 4.2 Antall dager med samvær siste måned, 2002 og 2004. Prosent

	0 dager	1–3 dager	4–7 dager	8–12 dager	13 dager og mer	Vet ikke/uoppgitt
2002 .....	23 %	9 %	23 %	28 %	13 %	3 %
2004 .....	21 %	10 %	25 %	26 %	17 %	1 %

Kilde: SSB, samværsundersøkelsene.

Tabell 4.2 viser hvordan samværet fordeler seg på antall dager i 2002 og 2004. Tallene fra 1996 er utelatt, fordi de viste et høyere samvær enn hva som er vanlig for en typisk måned med samvær. Dette henger sammen med at det ble rapportert på samvær i desember måned (julemåneden), og det viste seg å være mer samvær enn vanlig i denne måneden (Jensen og Clausen 1997). Av tabellen finner vi at over halvparten av samværsforeldrene hadde samvær med barnet 4 til 12 dager i måneden, og at dette ser ut til å ha vært stabilt fra 2002 til 2004. Videre ser det ut til at noen flere samværsforeldre hadde 13 dager samvær eller mer, og at det var en svak reduksjon i andelen samværsforeldre som ikke hadde hatt samvær med barnet overhodet.

Dersom vi går over til å se på det gjennomsnittlige samværet per måned, tyder resultatene fra samværsundersøkelsene på at det har vært en svak, men jevn økning i samværet fra 1996 og frem til 2004. I 1996 var gjennomsnittlig antall samværsdager per måned 6,03 (Jensen og Clausen 1997). I 2002 var gjennomsnittlig antall samværsdager per måned 6,5 og i 2004 var tallet på 6,9 (Kitterød 2005). Fra 1996 til 2004 ser med andre ord samværet i snitt ut til å ha økt med nesten én dag per måned.

I 2004 hadde samværsforeldrene i snitt et feriesamvær på 2,8 ferier i året. Om lag åtte av ti samværsforeldre hadde vært sammen med barna i sommerferien. I 2004 oppga 18 prosent av foreldrene at de hadde tilbrakt 5–6 ferier med barnet siste år, 44 prosent hadde tilbrakt 3–4 ferier og 26 prosent 1–2 ferier og 13 prosent hadde ikke hatt feriesamvær overhodet. I følge Kitterød (2005) er det en sammenheng mellom mye månedlig samvær og mye feriesamvær. Blant de som ikke hadde samvær siste måneden var feriesamværet på 1,1 ferier siste år, mens de med 13 samværsdager hadde hatt 3,8 ferier med barnet.

Samværsforeldrene har jevnt over mye mer samvær med barnet enn samværsfedre; dette gjelder også for feriesamværet. I 2004 hadde 54 prosent av samværsforeldrene og 21 prosent av samværsfedrene vært sammen med barna minst 13 dager siste måned (Kitterød 2005).

#### 4.1.5 Hvem har mye samvær?

Dersom vi går fra det gjennomsnittlige samværet for alle foreldrene samlet til å se på hvordan samværet varierer ut fra ulike kjennetegn ved foreldre og barn – som barnets alder, foreldrenes sosiale status, foreldrenes tidligere samlivsstatus, bosted osv. – kan vi få et bilde av hvilke grupper av bi-

dragsbarn og foreldre som har mye samvær og hvilke grupper som har lite samvær.

I åtte av ti tilfeller bor barnet fast med mor, så når vi snakker om kjennetegnene ved omsorgsforelderen/bidragsmottakeren er det stort sett mor vi snakker om. Far er som regel samværsforelderen/bidragspliktige. Når mor er samværsforelder skiller hun seg ut fra når far er samværsforelder, og dette vil derfor bli omtalt for seg.

Samværsundersøkelsene fra 1996, 2002 og 2004 peker i all hovedsak i samme retning når det gjelder hvilke faktorer som har betydning for omfanget av samværet. Barnets alder har betydning. Samværsundersøkelsene viser at yngre barn generelt sett har mer samvær med samværsforelderen enn eldre barn (Kitterød 2004 og 2005, Jensen og Clausen 1997, Skevik og Hyggen 2002 og Thuen 2004). Det kan vel ikke sies å være overraskende at samværet avtar med barnets alder. Jo eldre barnet blir, jo mer naturlig er det at barnet bestemmer over sin egen fritid og at det i større grad tilbringer tid sammen med venner enn med foreldrene. Dersom foreldrene ikke bor nær, vil dette nødvendigvis medføre mindre samvær med samværsforelderen enn tidligere.

Foreldrenes samlivsstatus før bruddet/skilsmissen, ser også ut til å ha betydning for samværet. Når foreldrene har bodd sammen, har samværsforelderen mer samvær med barnet enn der foreldrene aldri har bodd sammen (Kitterød 2004 og 2005, Jensen og Clausen 1997, Skevik og Hyggen 2002 og Thuen 2004 gjengitt i Kitterød 2004). Det ser likeledes ut til at foreldre som har vært gift, har litt mer samvær enn de som var samboere før bruddet (Kitterød 2004 og 2005, Jensen og Clausen 1997).

Samværsforeldre med kort tid siden samlivsbruddet har mer samvær enn samværsforeldre hvor det er lenger tid siden bruddet. Eller sagt på en annen måte; jo lenger tid det er gått siden bruddet, jo større blir andelen uten samvær, og jo mindre blir andelen med mye samvær (Jensen og Clausen 1997, Kitterød 2005).

Undersøkelsene viser også at det er en klar sammenheng mellom avstanden mellom foreldrenes bosted og omfanget av samvær. Samværsforeldre som bor nær barnet har mer samvær enn de som bor lengre unna (Jensen og Clausen 1997, Kitterød 2004 og 2005, Skevik og Hyggen 2002 og Thuen 2004). Som et eksempel var det 10,2 samværsdager i snitt siste måned blant de foreldrene som bodde i gangavstand fra hverandre mot 1,9 samværsdager for dem som hadde over 2½ times reisetid (Kitterød 2004).

Det ser likeledes ut til å være en sammenheng mellom foreldrenes sosiale status – dvs. utdanning,

arbeid og inntekt – og samvær. Foreldre med høy utdanning, som er i inntektsgivende arbeid og har høy yrkesinntekt har flere samværsdager enn andre foreldre (Jensen og Clausen 1997, Kitterød 2004 og 2005, Lyngstad, Kjeldstad og Nymoen 2005). I følge Kitterøds analyser av 2002-undersøkelsen er denne sammenhengen svak når det gjelder samværsdagens inntekt og yrkesaktivitet. Det er først og fremst blant samværsfedrene denne sammenhengen gjør seg gjeldende (Kitterød 2004). Det er imidlertid foretatt paranalyser på økonomi og samvær i 2002, der en finner mye samvær og feriesamvær når begge parter har høy inntekt (Lyngstad, Kjeldstad og Nymoen 2005).

Kort oppsummert har samværsfedre/foreldrene 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 far har høy utdanning, er yrkesaktiv og har høy inntekt.

Når mødrene er samværsforeldre – hvilket de er i under 10 prosent av alle tilfellene – skiller disse seg ut fra de andre samværsforeldrene ved at de har mye samvær med barnet, og omsorgen er tilnærmet lik mellom foreldrene i ca. halvparten av tilfellene (Jensen og Clausen 1997, Kitterød 2004 og 2005).

Samværsfedre har i snitt mye mindre samvær enn samværs mødre. Samværsfedre har lite samvær eller ikke samvær når barnet er i tenårene, når foreldrene aldri har bodd sammen, når det er lang reisestand mellom foreldrenes bosted, når fedrene har lav inntekt, utdanning og jobber deltid eller er arbeidsledige. 1996-undersøkelsen viser f.eks. at 43 prosent av de med inntekt under 100 000 kroner ikke hadde samvær overhodet (Jensen og Clausen 1997). Andelen av inntektsfattige og de som mottar sosialhjelp er høyest blant de som har minst samvær (Lyngstad, Kjeldstad og Nymoen 2005). Manglende ukentlig samvær kompenseres ikke med mye hyppig feriesamvær.

#### 4.1.6 Samværsavtaler

I 1996 hadde foreldre uten en samværsavtale mye mindre samvær enn de med en avtale. De med en avtale hadde 6,7 dager i gjennomsnitt med samvær, mot 3,6 dagers samvær for de uten avtale (Jensen og Clausen 1997). 77 prosent av foreldrene oppga i 1996 at det var inngått en samværsavtale (Jensen og Clausen 1997). I 2002 oppga 49 prosent av foreldrene at de hadde en samværsavtale, i 2004 var det tilsvarende tallet på 80 prosent. På grunn av ulike spørsmålsstillinger i 2002- og 2004-undersøkelsen

er det ikke mulig å si om det har skjedd vesentlige endringer mht. samværsavtaler i løpet av denne toårsperioden. Ut fra måten spørsmålet ble stilt i 2002 er det rimelig å anta at færre svarte at de hadde en samværsavtale enn hva som var tilfellet (Kitterød 2005).

I 2004 hadde 43 prosent av foreldrene en skriftlig samværsavtale og 35 prosent en muntlig avtale. 3 prosent hadde en avtale som var fastsatt av det offentlige. Tidligere gifte foreldre har ofte en skriftlig avtale, mens blant tidligere samboende foreldre er det like vanlig med en muntlig avtale som en skriftlig avtale. Jo lengre det er siden bruddet, jo færre samværsavtaler er det. Foreldre som ikke bodde sammen ved barnets fødsel har sjeldnere samværsavtaler enn de som har bodd sammen (Jensen og Clausen 1997, Kitterød 2005). I 2004 var det mer vanlig med en samværsavtale blant enslige fedre og samværs mødre enn blant enslige mødre og samværsfedre. Det avtalte samværet i 2004 var i gjennomsnitt på 8,3 dager per måned (Kitterød 2005).

Av de foreldrene som hadde en samværsavtale i 2004, var det et fåtall som hadde endret samværsavtalen i løpet av de to siste årene. 8 prosent oppga at de hadde inngått en avtale om mer samvær enn før og 10 prosent at de hadde inngått en avtale om mindre samvær enn før (Kitterød 2005). Det var flere foreldre med små barn som hadde endret samværsavtalen til mer samvær enn foreldre med store barn. Det var flere foreldre som bodde langt fra hverandre som hadde endret samværsavtalen til mindre samvær enn de som bodde i gangavstand fra hverandre (Kitterød 2005).

#### 4.1.7 Er foreldrene fornøyde med samværsordningen?

Tabell 4.3 Prosentandel av alle foreldres svar i 1996, 2002, 2004 på at samværsordningen fungerer bra<sup>1</sup>

	For en selv	For den andre forelderen	For barnet
1996 .....	57 %	72 %	60 %
2002 .....	61 %	78 %	63 %
2004 .....	67 %	80 %	70 %

<sup>1</sup> Tallene for 1996 viser svarene til alle foreldre som hadde vært sammen med barnet siden fødselen/samlivsbruddet. Tallene for 2002 og 2004 viser svarene til de foreldrene som har vært sammen med barnet det siste året. En skal derfor være litt forsiktig med å sammenlikne disse tallene.

Kilde: SSB; Sætre 2004:45, Kitterød 2005

Tabell 4.4 Prosentandel av alle foreldres svar i 1996, 2002, 2004 på at samværsordningen fungerer dårlig<sup>1</sup>

	For en selv	For den andre forelder	For barnet
1996 .....	24 %	13 %	19 %
2002 .....	16 %	7 %	14 %
2004 .....	15 %	7 %	13 %

<sup>1</sup> Tallene for 1996 viser svarene til alle foreldre som hadde vært sammen med barnet siden fødselen/samlivsbruddet. Tallene for 2002 og 2004 viser svarene til de foreldrene som har vært sammen med barnet det siste året. En skal derfor være litt forsiktig med å sammenlikne disse tallene.  
Kilde: SSB; Sætre 2004:45, Kitterød 2005

Tabell 4.3 viser at flere foreldre var fornøyde med samværsordningen i 2004 enn i 2002 og i 1996, både for ens egen del, for den andre forelder sin del og for barnet sin del. I 1996 mente 57 prosent av foreldrene at samværet fungerte bra for dem selv, 72 prosent mente det fungerte bra for den andre forelder og 60 prosent mente at samværet fungerte bra for barnet. I 2002 var tilsvarende tall 61, 77 og 63 prosent (Sætre 2004). I 2004 var 67 prosent av foreldrene fornøyd med samværsordningen for egen del, 80 prosent mente samværsordningen fungerte bra for den andre parten, og 70 prosent mente samværsordningen fungerte bra for barnet (Kitterød 2005).

I alle tre undersøkelsene er det flere foreldre som mener at ordningen fungerer bedre for den andre parten enn for dem selv og barnet. For begge foreldrene var det økende grad av tilfredshet med samværsordningen med økende samvær (Jensen og Clausen 1997). Det var flere samværsforeldre enn bostedsforeldre som mente samværsordningen fungerte bra for alle parter.

Tilsvarende ser vi av tabell 4.4 at det er færre foreldre som mener at samværsordningen fungerer dårlig i 2004 enn både i 2002 og i 1996, både for dem selv, den andre forelder og for barnet. 24 prosent av foreldrene mente at samværsordningen fungerte dårlig for dem selv i 1996, mot 15 prosent i 2004. I 1996 mente 19 prosent at samværsordningen fungerte dårlig for barnet. I 2004 var tallet redusert til 13 prosent.

I 1996 og i 2002 ble foreldrene som svarte at samværsordningen fungerte «middels» eller «dårlig» bedt om å spesifisere hvilke problemer de hadde i forhold til samvær. Samarbeidsproblemer mellom foreldrene var det som ble trukket frem av de fleste som mest problematisk både i 1996 og i 2002 (Jensen og Clausen 1997, Kitterød 2004).

En skal være forsiktig med å konkludere klart

med større tilfredshet i 2004 enn i 2002, i følge forskerne. Til dette er endringene for små.

#### 4.1.8 Konfliktnivået mellom foreldrene

1996-undersøkelsen viser at foreldre uten samvær i forholdsvis mange tilfeller har hatt spørsmålet om hvem som skal ha foreldreansvaret inn for en offentlig innstans, hvilket kan tolkes dit hen at konflikt mellom foreldre påvirker samvær med barnet (Jensen og Clausen 1997). Samværsundersøkelsen i 1996 har ikke direkte spørsmål til foreldrene om konflikt.

I 2002 oppga 15 prosent av foreldrene at forholdet til den andre forelder var konfliktfylt i stor grad, og 24 prosent oppga at det var konfliktfylt til en viss grad. 30 prosent av foreldrene oppga at forholdet var lite konfliktfylt, og 30 prosent mente det ikke var konfliktfylt overhodet (Kitterød 2004). Det er imidlertid en mulighet at de av foreldrene som ikke ønsket å delta i undersøkelsen var blant de som opplevde mest konflikter, og at svarprosenten her dermed kan være noe lav, men dette er umulig å kontrollere for. Det ser videre ut til å være mindre konflikter når barnet har delt bosted eller i de tilfeller der samværsforelder har mye samvær med barnet. Mødre og samværsfedre med utdanning på ungdomsskolenivå har et mer konfliktfylt forhold til den andre forelder enn det de med lang utdanning har. Kitterød (2004) utelukker ikke at dette kan ha å gjøre, dårlig økonomi i disse gruppene. Hvorvidt foreldrene er yrkesaktive eller ikke ser også ut til å ha betydning for konfliktnivået.

Bare 19 prosent av foreldrene som svarte at det var stor grad eller en viss grad av konflikt mellom foreldrene, mente at barnet i stor grad opplevde denne konflikten. Av alle foreldre var det bare 7 prosent som mente at barnet i stor grad opplevde konflikten mellom foreldrene. Dette bildet hadde trolig blitt annerledes om barna selv hadde blitt spurt om dette. Det var omtrent tilsvarende prosentandeler som ble oppgitt i forhold til spørsmålet om barnet lider under konflikten. På spørsmål om foreldrene selv lider under konflikten svarte 26 prosent av foreldrene av de selv led, og 7 prosent mente at den andre forelder led (Kitterød 2004).

Analysene tyder på at det var mindre konflikter mellom foreldrene i 2004 enn i 2002. Basert på svar fra alle foreldrene, var det 38 prosent som oppga at forholdet ikke var konfliktfylt i 2004, mot 30 prosent i 2002. 15 prosent oppga at forholdet i stor grad var konfliktfylt i 2004, dette er den samme prosentandelen som i 2002.

Av de foreldrene som oppga at forholdet til den andre forelder var konfliktfylt i stor grad eller til



en viss grad, var det flere foreldre i 2004 som svarte at barna i mindre grad opplevde forholdet som konfliktfylt enn i 2002. I 2004 mente 18 prosent at barna ikke opplevde konflikt mellom foreldrene i det hele tatt, mot 12 prosent i 2002. 17 prosent mente at barna i stor grad opplevde konflikt mellom foreldrene, 30 prosent at de opplevde dette til en viss grad, og 32 prosent av de opplevde det i liten grad i 2004 (Kitterød 2005). Tilsvarende tall for 2002 var 19, 34 og 33 prosent.

Kitterød (2005) påpeker imidlertid at reduksjonen i konfliktnivået fra 2002 til 2004 kan være et resultat av at folk er mer tilbøyelige til å gi sosialt akseptable svar i et telefonintervju som i 2004, enn i et postalt skjema som i 2002.

Når vi ser på hvordan foreldrene i den samme bidragsrelasjonen svarte, ser det ikke ut til å være verken bedre eller dårligere samsvar mellom partenes svar i 2004 enn i 2002. Forskjellene mellom partenes svar er større i analysene på parnivå enn på gruppenivå. Det er spesielt i forhold til antall samværsdager siste måned, antall ferier med samvær og konfliktnivået mellom foreldrene det var lite samsvar mellom partenes svar. Samværsforelderen har en tendens til å beskrive seg selv som noe mer aktiv overfor barnet enn hva bostedsforelderen gjør. Det er ikke uvanlig i denne type og liknende undersøkelser å overvurdere sin egen innsats og undervurdere partnerens. Dette gjelder også i paranalyser av bestående forhold (Kitterød 2005).

## 4.2 Annen forskning om samvær og foreldresamarbeid

Moxnes og Winge (2000) har gjennomført en analyse om tilfredshet med og omfanget av foreldresamarbeid etter samlivsbrudd. Analysen er basert på spørreundersøkelsen «Familier ved samlivsbrudd», der foreldre fra Trondheim og Orkdal kommune ble intervjuet. Samboere er ikke inkludert i dette utvalget. Selv om dette er en regionalundersøkelse, blir ofte Sør-Trøndelag fylke regnet som et «Mini-Norge» i sosiodemografisk sammenheng. Moxnes og Winge (2000) mener derfor at resultatene fra undersøkelsen vil være godt egnet til å gi et generelt bilde av foreldre og barns organisering av tilværelsen etter bruddet. Forskerne påpeker imidlertid at det antakelig er liten deltakelse fra foreldre med dårlige levekår, og at foreldre som har lite eller ingen kontakt med barna sine er underrepresentert. Dette er sannsynligvis et gjennomgående problem i forskning omkring dette temaet.

Det store flertallet (84 prosent) av foreldrene valgte å beholde felles foreldreansvar etter skils-

missen (Moxnes og Winge 2000). 11 prosent av foreldrene hadde delt daglig omsorg, av dem som hadde det alene var det 83 prosent mødre og 18 prosent fedre.

64 prosent oppga at de hadde vanlig samvær eller mer enn vanlig samvær med barnet. 25 prosent av barna hadde mer enn vanlig samvær, 38 prosent av barna hadde vanlig samvær, 31 prosent hadde mindre enn vanlig samvær og 6 prosent av barna hadde ikke noe samvær (Moxnes og Winge 2000).

71 prosent av foreldrene var fornøyde med samværsordningen, og 29 prosent var ikke fornøyde. Blant de misnøyde var det en fjerdedel som var lite tilfredse med kvaliteten på samværet, det ble ikke tatt nok hensyn til barna.

Foreldre som i stor grad delte foreldreoppgavene seg i mellom og som hadde et omfattende samarbeid, var oftere fornøyd enn de som samarbeidet lite (Moxnes og Winge 2000).

Foreldre med høyt utdannelsesnivå hadde en større sannsynlighet for å ha stor grad av foreldresamarbeid enn de med et lavt utdannelsesnivå. Foreldre med høy utdanning er noe overrepresentert i denne undersøkelsen. Det er imidlertid ingen sammenheng mellom utdannelsesnivå og grad av tilfredshet med foreldresamarbeidet.

De av foreldrene som i stor grad også hadde delt omsorgsarbeidet før skilsmissen, har bedre foreldresamarbeid etter samlivsbruddet enn de som ikke hadde delt omsorgsarbeidet tidligere.

I følge Moxnes og Winge (2000) svekker skilsmissegrunner som «vold i ekteskapet», «økonomiske problemer» og «alkoholproblemer» sannsynligheten for et omfattende og tilfredsstillende foreldresamarbeid. Analysene viser at 10 prosent av de foreldrene som ikke var fornøyde med delingen av foreldreskapet i stor grad hadde et klart todelt og meget konfliktfylt foreldreskap.

Undersøkelsen viser ellers mange av de samme funnene som er omtalt i forrige underkapittel.

De to følgende undersøkelsene konsentrerer seg om samværsforelderen. Mens Skevik bare intervjuer samværsfedre, har Thuen både samværs-mødre og – fedre i sitt utvalg.

Skevik og Hyggen (2002) gjennomførte ved årskiftet 2001/2002 en undersøkelse om samværsfedres situasjon i forhold til økonomi, samvær og bidrag. Utvalget av samværsfedre ble trukket fra Rikstrykdeverkets register. I alt 584 av samværsfedrene i målgruppa svarte på spørreskjemaene, hvilket gir en svarprosent på 56 prosent. I følge Skevik og Hyggen ser det ut til å være en viss underrepresentasjon i undersøkelsen av samværsfedre med en stabil økonomi og et godt fungerende

forhold til barnets mor, og av samværfedre med de laveste inntektene og bidragene. Dette er viktig å være klar over når resultatene skal tolkes.

Når det gjelder spørsmål om samvær med barnet, hadde 77 prosent av samværsfedrene hatt samvær med barnet siste måned. 6 prosent av fedrene hadde ikke sett barnet det siste året. I tillegg var det 2 prosent som aldri hadde sett barnet.

På spørsmålet om antall samværsdager siste måned var gjennomsnittet for samværsfedrene i underkant av 7 dager. Skevik og Hyggen fant at antall samværsdager siste måned varierer med barnets alder; yngre barn har mer samvær enn eldre barn. Videre var det en sammenheng med samværsfedrenes samlivsstatus. Fedre som bor alene har mer samvær enn fedre som bor sammen med andre. Dersom den tidligere partneren har etablert et nytt samliv, ser det også ut til at fedrene har mindre samvær enn der hvor tidligere partner bor alene. Par som ble enige om å gå fra hverandre har mer samvær enn par der den ene parten tok beslutningen om å avslutte forholdet. Skevik og Hyggen fant en sterk sammenheng mellom reiseavstand mellom hjemmene og omfanget av samvær. Samværsfedre som bor langt fra den andre forelderen har gjennomgående mindre samværsdager enn fedre som bor nær den andre forelderen.

Sannsynligheten for at samværsfedrene har kontakt med barnet reduseres også når foreldrene aldri har bodd sammen, ikke har en samværsavtale eller når far mottar sosialhjelp (Skevik 2005). Dersom far har dårlig økonomi, er det større sannsynlighet for at kontakten bryter sammen.

Samværsfedrene som ikke hadde sett barnet siste måned ble spurt om hva som var grunnen til dette. 35 prosent av fedrene oppga at mødrene motsatte seg samværet, 24 prosent oppga lang reiseavstand og 20 prosent oppga at de ikke hadde penger til reise. 62 prosent av samværsfedrene oppga at de gjerne skulle hatt mer samvær, mens 38 prosent var fornøyd med samværet slik som det var. Det er særlig fedre som har mindre enn vanlig samvær som ønsker mer samvær med barnet. Samværsfedrene trodde også i 70 prosent av tilfellene at barnet ønsket mer samvær (Skevik og Hyggen 2002).

Undersøkelsen viser at konfliktnivået mellom foreldre etter brudd blir påvirket av hvem som avslutter forholdet, og om de har bodd sammen eller ikke når graviditeten oppsto. Der mor og far ikke levde sammen når graviditeten oppsto, ender det oftere med at far bryter forholdet, og at det blir et mer konfliktfylt forhold enn der partene levde sammen før og under graviditeten.

I undersøkelsen var en del av fedrene misfornøyd med at mødrene forsøkte å hindre samværet med barnet. 20 prosent oppga at mødrene «ofte» gjorde samværet vanskelig, mens 23 prosent oppga at dette skjedde av og til.

Thuen (2004) har gjennomført en spørreundersøkelse blant deltidsforeldre/samværsforeldre (begge kjønn). Utvalget er trukket fra Rikstrygdeverkets register over bidragspliktige og medlemsregisteret til Foreningen 2 Foreldre (F2F). Thuen oppnådde en svarprosent på 60. I det følgende redegjøres for resultatene fra undersøkelsen for de som svarte fra Rikstrygdeverkets register. Når det redegjøres for resultater fra medlemmene i F2F nevnes dette eksplisitt.

I denne undersøkelsen oppgir samværsforeldrene mer samvær enn i de andre refererte undersøkelsene. Deltidsforeldrene i F2F som deltok i undersøkelsen oppga enda mer samvær enn foreldrene fra registeret til Rikstrygdeverket.

På spørsmål om deltidsforeldrene er tilfredse med samværet svarte mer enn halvparten at samværet var slik de ønsket det skulle være (20 prosent oppga dette i svært stor grad og 39 prosent i nokså stor grad). 28 prosent oppga at samværet til en viss grad var slik de ønsket, og 13 prosent oppga at samværet i nokså liten eller svært liten grad ble slik de ønsket det skulle være. Deltidsforeldrene mente i åtte av ti tilfeller at barna var tilfredse med samværet. Mye samvær ser ut til å virke positivt for tilfredsheten med samværet både for egen del og for barnet sin del (Thuen 2004).

I følge Thuen oppga 56 prosent av foreldrene at det hadde vært perioder med alvorlige konflikter med den andre forelderen i forbindelse med samvær. Når det gjelder konflikter som pågår over tid var det færre: 9 prosent hadde i stor grad opplevd konflikter, 5 prosent i nokså stor grad og 18 prosent til en viss grad. I tillegg hadde 28 prosent opplevd konflikter i større eller mindre grad når det gjaldt økonomi knyttet til barnebidraget, og eventuelle reiseutgifter i forbindelse med samvær. Omkring to av tre oppga at de samarbeidet og kommuniserte rimelig greit om barna. Flere av medlemmene fra F2F oppga at de hadde konflikter enn personer som var trukket fra Rikstrygdeverkets register.

### 4.3 Sammenhengen samvær/ samværsfradrag – drøfting

Tabell 4.5 Barn etter nytt regelverk fordelt på samværsklasser. Prosent<sup>1</sup>

Tidspunkt	Antall	Samværsklasse					Delt bosted (omsorg)
		0	1	2	3	4	
Omregningstall .....	–	48,4	7,9	35,4	7,5	0,5	0,3
Okt 2004 .....	69 347	47,4	7,2	35,8	8,3	0,6	0,7
Apr 2005 .....	75 117	48,3	7,0	35,1	8,2	0,7	0,7
Okt 2005 .....	80 353	49,3	6,9	34,4	8,1	0,7	0,7
Jan 2006 .....	83 237	49,8	6,7	34,1	8,0	0,7	0,7

<sup>1</sup> Tabellen inneholder ikke barn i saker med privat avtale eller i saker med ukjent far.

Kilde: Rikstrykdeverket

Tabell 4.5 viser samværsklassene og fordelingen av barn. Dette er samvær slik det legges til grunn i de offentlig fastsatte bidragene etter nytt regelverk. Omregningstallene er tatt med øverst. Det er grunn til å understreke at det samværet vi får statistikk over, ikke er det samværet som faktisk gjennomføres, men det samværet som ligger til grunn for bidragsberegningen.

De barna vi på denne måten har oversikt over samværet til, omfatter 83 000 barn. Dette er et tall som øker over tid som følge av at fastsettelse etter gammelt regelverk blir færre ettersom barna med disse fastsettelsene kommer over bidragsalder, mens nye bidragsbarn kommer til. Hvis samtidig tendensen til flere private avtaler fortsetter, vil likevel andelen barn vi kjenner samværet til gjennom registerdata synke over tid. Å drøfte utviklingen av foreldresamvær i delte familier på grunnlag av disse tallene må derfor gjøres med stor varsomhet.

Tendensen er at andelen uten samvær øker på bekostning av samværsklassene en, to og tre, mens det kan synes som om den i utgangspunktet lille andelen som har svært mye samvær – samværsklasse fire eller delt bosted holder seg stabil. Dette gir et bilde av forholdsvis lite samvær i forhold til det som kartlegges i de representative surveyundersøkelsene som er referert tidligere i dette kapitlet. Og – i den grad man kan uttale seg om utviklingen over tid på basis av disse tallene – går utviklingen heller i retning av mindre samvær enn mer samvær.

Det kan imidlertid være grunn til å se disse tallene i sammenheng med utviklingen i andelen som ber om offentlig fastsettelse av bidraget. Det har vært en sterk økning i andelen private avtaler i den perioden vi har tall for. Vi vet at det er de med god inntekt og utdanning som i størst grad avtaler barnebidraget privat. I den sammenhengen er det kan-

skje ikke så rart at samværsstatistikken for familierne med offentlig fastsettelse avviker fra det som *kan* synes å være tendensen mer generelt.

Undersøkelsen i 2004 stiller noen retrospektive spørsmål om endret samværsmonster de siste årene til foreldre i forhold der det var minst to år siden samlivsbruddet, og der barnet var minst to år gammelt. 45 prosent av foreldrene oppga at samværet hadde endret seg i løpet av disse to årene – 19 prosent oppga mer samvær og 26 prosent oppga mindre samvær. Det var foreldre med små barn som oftest oppga at det hadde blitt mer samvær. Likeledes var det de som hadde kort tid siden samlivsbruddet som oftere rapporterte om mer samvær enn før. Foreldrene ble også spurt om å svare på et åpent spørsmål om bakgrunnen for endringen i samværet.

De vanligste grunnene både for mindre og mer samvær var at barnet hadde blitt eldre, at avstanden mellom foreldrehjemmene hadde endret seg eller at barnet ønsket en endring. Det var bare 1 prosent blant de som hadde mer samvær og 2 prosent blant de som hadde mindre samvær som oppga bidragsreformen som en begrunnelse for endringene (Kitterød 2005).

Samværsundersøkelsene tyder altså på at det har vært en svak økning i foreldrenes månedlige samvær, når vi ser på endringer før (2002) og etter (2004) bidragsreformen. Det ser også ut til at omsorgsforeldre og samværsforeldre vurderte samværsordningen og forholdet til barnets andre foreldre som noe mer positivt i 2004 enn i 2002.

Denne økningen kan skyldes bidragsreformen, men den kan også skyldes andre faktorer, som økt fokus i media på rettigheter og plikter til foreldre som bor atskilt og økt fokus på fedrerollens betydning. Videre kan det ikke utelukkes at flere rappor-

terte om økt samvær i 2004, fordi det er en tendens til at telefonintervjuer gir flere «sosialt akseptable svar» enn postale undersøkelser som det var i 2002.

Kitterøds rapport analyserer endringer over en to-årsperiode. To år er kort tid for å endre familienes tilpasninger. De som skilte lag før reformen trådte i kraft, vil ofte ha etablert ordninger som ikke endres på kort sikt.

Kitterød konkluderer med at bidragsreglene fra 2003 etter all sannsynlighet vil få større betydning for foreldre som skiller lag etter at reformen har blitt innført i forhold til fordeling av ansvar og omsorg for felles barn, enn hva som er tilfellet for foreldre som flyttet fra hverandre før endringen av reglene (Kitterød 2005).

Statistikken over familier med offentlig fastsatte bidrag viser en viss nedgang i samværet som ligger til grunn for bidragsfastsettelsen. Det *kan* skyldes at det blir forholdsvis færre som får bidraget offentlig fastsatt, og at disse tilhører de gruppene som vanligvis har mindre samvær enn andre.

Mange hadde et ønske om at det nye regelverket skulle føre til mer samvær mellom barn og foreldre, ikke minst gjennom samværsfradraget. Det vil kreve flere års erfaring med de nye reglene for å kunne trekke sikrere slutninger om eventuelle endringer i familienes samværsvaner.

## 4.4 Private avtaler

### 4.4.1 Flere private avtaler

På begynnelsen av 90-tallet ble det anslått at bare ca. 10 prosent av familiene avtalte og formidlet bidraget privat. Trygdestaten mente at andelen som ba om offentlig hjelp var stigende. Ett viktig mål med bidragsreformen var derfor at flere skulle komme fram til en privat avtale og ordne opp i økonomien etter et samlivsbrudd selv. Familiene kunne da avtale bidrag bedre tilpasset den enkelte families konkrete behov, og det offentlige kunne konsentrere ressursene om å hjelpe de familiene som virkelig trengte det.

Tiltakene knyttet til reformen for å få flere privat avtalte barnebidrag, var gebyr på fastsettelse og endring, å fjerne regelen om at det offentlige tok refusjon i barnebidraget når bidragsmottakeren fikk utbetalt overgangsstonad, og satsing på informasjon og veiledning av partene. Rikstrygdeverket gjennomførte høsten 2004 på oppdrag fra departementet en undersøkelse blant foreldre for å få mer kunnskap om hvorfor noen velger offentlig og andre privat avtale – RTV rapport 7/2005.

Prosjektet sendte et spørreskjema til et utvalg av bidragsparter – både bidragsmottakere og bi-

dragspliktige. Utvalget ble trukket fra eget register og inneholdt derfor bare parter med offentlig innkreving. Det ble sørget for at et forholdsvis stort antall av de med private avtaler var med i utvalget. Svarprosenten var lav – rundt 31 prosent. Undersøkelsen har derfor svakheter når det gjelder å trekke slutninger på generelt nivå om partene i en bidragsrelasjon. Undersøkelsen kan likevel gi noen pekepinner om begrunnelser for å velge offentlig fastsetting versus privat avtale og si noe om kunnskap om regelverket.

### 4.4.2 Begrunnelser for å velge privat avtale

Vel 400 personer med privat avtale besvarte spørrebatteriet om hvorfor de hadde valgt dette alternativet. De skulle si seg enig/uenig i åtte ulike begrunnelser, samtidig som de skulle markere hvor viktig hver av disse begrunnelsene var for valget. De hadde i tillegg muligheten for å nevne andre grunner ved å føye disse til på et åpent spørsmål.

Det er grunn til å tro at skjemaet – som ble sendt i posten og derfor måtte svares på uten hjelp – har framstått som litt tungt for mange. Dette må tas hensyn til i en tolkning av svarene. Ved en inkurie var ikke begrunnelsen «å slippe gebyr» blant de prekodete alternativene.

Svarene kan deles inn i tre ulike hovedbegrunnelser:

- det anses som en verdi at familien selv klarer å bestemme et bidrag
- familien ønsker et høyere/lavere/mer fleksibelt bidrag enn det offentlig fastsettelse gir
- privat avtale sees på som et bidrag til å dempe/forebygge konflikt med den andre part

De som svarte fordelte seg nokså likt på alle tre hovedbegrunnelsene når de svarte på hvilken grunn som var viktig. På det åpne spørsmålet skrev svært mange at det å slippe gebyret hadde vært en begrunnelse i tillegg.

### 4.4.3 Begrunnelser for å velge offentlig fastsetting

Rundt 700 personer besvarte et tilsvarende spørrebatteri om hvorfor de hadde valgt offentlig fastsetting ved siste endring av bidraget. Her kom følgende tre hovedbegrunnelser fram:

- et ønske om at en tredje part skal fastsette bidraget
- offentlig fastsetting skal dempe konflikt eller er det eneste mulige pga konflikt mellom partene
- det er vanskelig å fastsette et «riktig» bidrag privat

Her var det klart tredjepartsbegrunnelsen flest mente var viktig. Ulike grunner som avspeilte en viss konflikt mellom partene var det som nest hyppigst ble understreket som viktig, og færrest henviste til at det var vanskelig å komme fram til et beløp. Det er grunn til å understreke at mange ser på det offentlige – her representert ved trygdeetaten – som en konfliktdemper, mens vi også så foran at for mange var det å kunne avtale privat det som parte-

ne mente var konfliktdempende. Dette kan tolkes som at det er viktig i seg selv at begge mulighetene finnes i regelverket.

En ikke ubetydelig gruppe bør nevnes spesielt. Så mye som 18 prosent av gruppen med offentlig fastsettelse har oppgitt som en viktig grunn for valget var at de rett og slett hadde liten kontakt med den andre part.

## 5 Fordelingen mellom foreldre – likestillingsperspektivet

### 5.1 Utgangspunktet: Sikre barn forsørgelse fra begge foreldre

---

Bidragsreglene er uttrykk for den forsørgelsesplikten som ligger i barneloven § 66 som fastslår at foreldre har plikt til å forsørge sine barn. Reformen tok sikte på å understreke likeverdet mellom foreldrene når det gjelder denne plikten. Samtidig la reformen vekt på at barnet har rett til begge foreldre også i omsorgsrollen enten denne utøves som bostedsforelder eller samværsforelder. Et konkret uttrykk for dette er at der det er knapt med midler, skal midler til samvær gå foran midler til bidrag, jf. tilfellene der bidragspliktige har liten bidragsevne.

Foreldrene har forsørgingsplikt for barna sine uavhengig av om de bor sammen med dem eller ikke. Den som ikke bor sammen med barna, oppfyller forsørgingsplikten ved å betale faste pengetilskudd til barna, jf. barneloven § 67. Lovens forutsetning er at bostedsforelder løpende dekker utgiftene til barnets underhold, mens samværsforelder betaler sin del av disse utgiftene i form av barnebidrag og gjennom å dekke utgiftene til den daglige forsørgelsen under samvær. Der barnet ikke bor sammen med noen av foreldrene, kan begge pålegges å betale bidrag. Bakgrunnen for denne måten å løse underholdet i delte familier på, må ses i sammenheng med barnelovens øvrige bestemmelser om hvordan forholdet mellom foreldrene i rollene som bostedsforelder og samværsforelder er løst. Selv om det nye bidragsregelverket likestiller far og mor i en kombinert omsorg- og foreldrerolle, går det ikke like langt i å likestille bostedsforelder med samværsforelder. Enten far eller mor kan være bostedsforelder, eller samværsforelder, eller de kan dele på det – delt bosted.

I enkelte sammenhenger må det være et visst skille mellom bostedsforelder og samværsforelder i regler som regulerer barnebidrag. Bostedsforelder har i en viss forstand større forsørgelsesforpliktelser enn samværsforelder. Dette kommer tydeligst fram der det er knapt med midler i begge familier. Det er bostedsforelder som minimum må dekke en sjettedel av barnets underhold, og som eventuelt må søke sosialhjelp for å få dekket husholdningens behov, og som må stå for større utgif-

ter alene der samværsforelder mangler bidragsevne.

Utviklingen synes å gå noe i retning av at delt bosted blir vanligere, det vises til kapittel 4. Det gjør det viktig å vurdere barnelovens løsninger på dette området nærmere. Det blir derfor et sentralt tema i gjennomgangen av barneloven som helhet som departementet har varslet. I dette arbeidet vil alle sider ved foreldreskapet bli drøftet – foreldreansvar, bosted og samvær. Det vil være et hovedmål å vurdere endringer i et perspektiv der begge foreldre anses å være like viktige for barnet og der en søker å støtte oppunder en samfunnsutvikling der begge foreldres tid, ansvar og omsorg for barnet står sentralt. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Mer konkret vil disse vurderingene bl.a. omfatte hvilken beslutningsmyndighet som skal ligge til det å ha foreldreansvar og bostedsmyndighet. De vurderinger og konklusjoner som foretas i dette arbeidet vil i sin tur måtte gjenspeiles i bidragsreglene siden de er en integrert del av barneloven.

### 5.2 Nærmere om forholdet mellom likestillingsloven og bidragsreglene

---

Bidragsreformen satte søkelyset på likestilling mellom mor og far i foreldrerollen. Selv om det ved utformingen av det nye regelverket var et sentralt perspektiv at foreldrene skulle være likestilte i rollene som omsorgspersoner og forsørgere, har det tidligere Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling fått inn flere saker der enkelte bestemmelser i bidragsreglene blir hevdet å være i strid med lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven). Bare én sak var oppe i disse organene som gjaldt bidrag etter de gamle reglene. Den gjaldt foreldrefradrag, og her er rettsstanden endret i og med nye regler.

Det er bidragspliktige som har fremmet sakene som har vært til vurdering, og i enkelte av spørsmålene har Ombudet/Klagenemnda vurdert forholdene som i strid med likestillingslovens forbud mot indirekte diskriminering på grunn av kjønn.

Likestillingsloven § 3 første ledd forbyr «direkte

og indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn». Med direkte forskjellsbehandling menes handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn. Med indirekte forskjellsbehandling menes handlinger som faktisk *virker* slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligere enn det andre. Bestemmelsen omfatter handlinger som er kjønnsnøytrale i sin utforming, men som likevel får ulik virkning for kvinner og menn på grunn av forskjeller mellom kjønnene eller forskjeller i kjønnenes samfunnsmessige situasjon. Likestillingslovens definisjon av forbudet mot indirekte forskjellsbehandling er i samsvar med EØS-avtalen og bevisbyrdedirektivet, som igjen er i overensstemmelse med hvordan forbudet har utviklet seg gjennom EF-domstolens praksis.

I noen tilfeller er det tilstrekkelig for å fastslå at en står overfor et tilfelle av indirekte forskjellsbehandling, at det ene kjønn i større grad enn det annet rammes av et sett med kriterier. Fordi kvinner og menn biologisk og faktisk er ulike, og fortsatt er i en ulik situasjon i vårt samfunn, vil lik behandling i mange tilfeller gi ulike virkninger. Begge kjønn har imidlertid rett til like muligheter. For å avgjøre om en handling stiller kvinner og menn ulikt må det foretas en sammenligning mellom på den ene siden andel kvinner som kan, respektivt ikke kan, oppfylle det aktuelle vilkåret, kriteriet eller lignende, og på den annen side den andel menn som kan, respektivt ikke kan, oppfylle det. Avgjørende er om handlingen rammer en større andel av det ene kjønn. Det avgjørende er således ikke handlingens eventuelle diskriminerende motiver, men hvilke kjønnsskjevne virkninger den får eller kan få.

Hvor mange flere av det ene kjønn som må rammes er ikke presisert i loven eller praksis. I praksis legges det imidlertid til grunn at det i hvert fall må være tale om mer enn en ubetydelig andel av det ene kjønn. Når det gjelder bidragsreglene er det en stor overvekt av det ene kjønn – menn – som er de bidragspliktige, og en tilsvarende stor andel kvinner som er bidragsmottakere. Selv om utviklingen går i retning av større likestilling mellom kjønnene også her, kan det hevdes at dette er et område hvor forskjellene fremdeles statistisk sett er så store at det er viktig å være på vakt mot indirekte diskriminering i reglene.

Forbudet mot indirekte diskriminering har siden likestillingsloven ble vedtatt fått stadig større praktisk betydning, og handlinger det tidligere ikke ble stilt spørsmålsteget ved blir i dag vurdert som kjønnsdiskriminering i lovens forstand. Forbudet mot indirekte diskriminering er imidlertid ikke ubetinget, og det følger av likestillingsloven § 3 fjerde ledd at indirekte forskjellsbehandling i «særlige

tilfeller» likevel kan være tillatt «dersom handlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn, og det middel som er valgt er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet». I praksis betyr dette at det skal foretas en interesseavveining der motstridende hensyn må veies mot hverandre. Hensynet til likestilling skal imidlertid ha stort gjennomslag, slik at det i realiteten stilles et krav om særlig tungtveiende grunn for å tillate en indirekte forskjellsbehandling.

### 5.3 De konkrete sakene som er tatt opp av Likestillingsombudet/ behandlet i Klagenemnda

Likestillingsloven ble fram til utgangen av 2005 håndhevet av Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling. Fra 1. januar 2006 ble ansvaret overført til det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Disse organene er statlige, men faglig uavhengige. Ombudet kan gi uttalelser i klager om brudd på lover og bestemmelser under ombudets virkeområde, mens Nemnda kan treffe vedtak om at det foreligger brudd på de lovene den har kompetanse til å håndheve.

For å illustrere hvilken betydning praktisering av forbudet mot indirekte forskjellsbehandling har for bidragsregelverket og tilstøtende regelverk, følger nedenfor en oversikt over avgjørelsene fra tidligere Klagenemnda for likestilling og uttalelsene fra tidligere Likestillingsombudet:

#### Foreldrefradraget

Klagenemnda for likestilling kom til at praktiseringen av fordelingen av foreldrefradraget etter skatte-loven er i strid med forbudet mot indirekte diskriminering i tilfeller hvor samværsforeldre som betaler tilsynet ikke får fradrag fordi barnet bor hos den andre forelderen mer enn 50 prosent av tiden (sak nr. 11/2003). I denne saken vurderte imidlertid ikke Nemnda praktiseringen av foreldrefradraget i forhold til de nye bidragsreglene, eller betydningen av at bostedsforelderen og samværsforelderen har forskjellig avgjørelsesmyndighet overfor barnet i personlige forhold.

Det er grunnlag for å slutte at gjeldende praktisering ikke lenger er i strid med likestillingslovens bestemmelser om indirekte diskriminering. Vedtaket retter seg mot situasjonen før 1. oktober 2003, og rettstilstanden for de tilfellene som fanges opp av de nye bidragsreglene må anses for endret. For de typetilfeller der vedtaket likevel kan tenkes å få

virkning, vil barnelovens bestemmelser om hvor langt avgjørelsesmyndigheten til henholdsvis bostedsforelderen og samværsforelderen rekker, løse fordelingsproblematikken.

#### *Hjemme med «nytt» barn*

Klagenemnda for likestilling kom til at retningslinjene om at omsorg for egne barn under tre år er en «rimelig grunn» til ikke å ha inntekt, slik at inntekten ikke skal skjønnsfastsettes, er i strid med likestillingslovens forbud mot indirekte diskriminering på grunn av kjønn (sak nr.18/2005). Nemnda vurderte om praktiseringen likevel kan tillates, men kom til at den ikke kunne se at det er nødvendig at den bidragspliktige kan få økt sitt bidrag på grunn av bidragsmottakerens omsorg for "nye" barn som vedkommende har med en ny partner. Ved rimelighetsvurderingen har Nemnda også lagt vekt på at det er urimelig at den bidragspliktige kan komme til å måtte tåle økt bidrag gjennom flere år, hvis bidragsmottakeren får flere barn med sin nye partner. Nemnda uttalte at bidragsmottakeren og den nye partneren er nærmere til å bære de økonomiske konsekvensene av dette valget.

#### *Reisekostnader*

Likestillingsombudet foretok en vurdering av om reglene for fastsettelse av reisekostnader ved samvær, sammenholdt med reglene for fastsettelse av barnebidrag, er kjønnsdiskriminerende (sak nr. 17/2001). Etter barneloven kan barnebidraget ved uenighet inndrives administrativt etter avgjørelse av trygdeetaten, mens man ved uenighet om fordeling av reisekostnader må til domstolene for å få inndrivelsesgrunnlag. Ombudet mente at i og med at det oftest er far som har samværsrett, vil det oftest være menn som tar opp spørsmål om deling av reisekostnader.

Ombudet uttalte at en administrativ avgjørelse om deling av reisekostnader vil være å foretrekke, fordi det er en enklere, billigere og ofte raskere måte å få avgjort saken på enn gjennom det ordinære rettsapparatet. Regelverket stiller derfor samværsforeldre (i hovedsak menn) dårligere enn foreldre som bor fast sammen med barna (i hovedsak kvinner). Begrunnelsen for dette er at fedre må reise sak for domstolen hvis mødrene ikke samarbeider. Mødrene på sin side kan få fastsatt og inndrevet barnebidrag på en enklere måte gjennom administrativ avgjørelse av trygdeetaten dersom fedrene ikke samarbeider. Ombudet konkluderte derfor med at disse ulike regelsettene for løsning av konflikter om barnebidrag og reisekostnader er i strid

med likestillingslovens forbud mot indirekte diskriminering.

#### *Når en av partene bor i utlandet*

I uttalelse av 12. august 2005 kom Likestillingsombudet til at den særskilte vernetingsbestemmelsen i Luganokonvensjonen artikkel 5 nr. 2 ved fastsettelse og endring av barnebidrag når en av partene bor i utlandet, medfører en indirekte diskriminering av menn. Etter Luganokonvensjonen er hovedregelen at en person skal saksøkes ved domstolene i bostedsstaten. Den særskilte vernetingsbestemmelsen oppstiller et unntak fra dette, og innebærer at bidragsmottaker kan velge å anlegge sak mot den bidragspliktige ved domstolen i sin bostedsstat. Den bidragspliktige har ikke en tilsvarende valgrett. Bestemmelsen bygger på en presumsjon om at barnet/bidragsmottakeren er den svakere part i forholdet, og derfor ikke skal tvinges til å gå til søksmål i motpartens bostedsstat.

En konvensjon står ikke i samme stilling som et nasjonalt lov- og forskriftsverk, og dersom konvensjonen skal endres, må et eller flere av konvensjonslandene ta initiativ til å endre bestemmelsen. De andre konvensjonslandene må samtykke i endring.

#### *Kravet til skriftlighet og bevisbyrde – samvær*

Likestillingsombudet har også behandlet kravet til skriftlig avtale eller offentlig fastsatt samvær, herunder forlik, som grunnlag for fradrag i bidraget, og fant skriftlighetskravet i strid med likestillingslovens bestemmelser om indirekte diskriminering (uttalelse av 30.09.2005). Dette er begrunnet med at kravet til skriftlighet innebærer en ulempe for den som ønsker samværsfradrag, dvs. den bidragspliktige, og siden det overveiende flertallet av bidragspliktige er menn, dreier det seg derfor om en indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn.

Ombudet foretok samtidig en vurdering av bevisbyrdereglene (dokumentasjonskravet) ved uenighet om den skriftlige avtalen. Ombudet uttalte at dokumentasjonskravet innebærer en større byrde for den bidragspliktige enn for bidragsmottakeren, og at spørsmålet er om denne forskjellsbehandlingen likevel er saklig begrunnet. I disse tilfellene er det bidragsmottakeren som setter fram påstand om at samværsavtalen ikke holdes, og i forlengelsen av dette kan det synes rimelig at det er bidragsmottakeren som da må dokumentere avviket fra avtalen. Likevel er det den bidragspliktige som i første omgang krever samværsfradrag. Etter ombudets mening er den som utøver samværet nærmest til å do-



kumentere at samvær faktisk finner sted. Ombudet konkluderte derfor med at regelen om bidragspliktiges dokumentasjonsplikt er saklig begrunnet, og ikke i strid med likestillingslovens bestemmelser om indirekte forskjellsbehandling av kjønn.

#### *Tilleggsbidrag*

En sak om tilleggsbidrag er for tiden til vurdering hos Likestillings- og diskrimineringsombudet.

### **5.4 Departementets vurdering**

---

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 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 i kapittel 7 skriftlighetskravet og bevisbyrde-reglene inngående, også her med forslag til endringer. Ved disse spørsmålene har hensynet til likestilling mellom kjønnene vært en viktig del av den helhetlige vurderingen.

Forbedrete konfliktløsningsmuligheter når det gjelder reisekostnader ved samvær drøftes i kapittel 10.4.

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.

Som påpekt innledningsvis, gjør regelverket en viss forskjell på bostedsforelder og samværsforelder. Dette skillet er praktisk og nødvendig i forhold til hovedformålet – å sikre barnet forsørgelse.

## 6 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.

### 6.1 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 – ut over dette er variasjoner i standard m.v. 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 stor 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.

Bidragfastsettelsen 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 i 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.

## 6.2 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 – se kapittel 2.4.

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 på sikt 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.

## 6.3 Målet: Flere skal avtale bidraget privat

Barnebidrag tilhører i utgangspunktet det privatretslige 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. Som vi har sett er det store flertallet av bidragsbarna i dag 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 konfliktdemping. 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 trygdeetaten 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 fordelen 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.

*Del II*  
*Drøfting av endringer i reglene*



## 7 Forbedringer i regelverket for fastsettelse av barnebidrag

### 7.1 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 barnforholdet 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. Mor og far er både omsorgspersoner og forsørgere, og det nye regelverket tar utgangspunkt i at de skal være likestilte i disse rollene. Når vi skal evaluere regelverket, er det imidlertid viktig å huske at formålet med bidragsregelverket er å sikre *barnet* forsørging fra foreldrene sine – forsørgelsesplikten er en foreldreplikt. Dette innebærer at der ulike hensyn krysser, vil hensynet til barnets beste være avgjørende.

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. Selv om dette i utgangspunktet høres enkelt ut, er regelverket kompleks, til tider detaljert, og det kan derfor være krevende både å forstå og formidle.

Som nevnt under erfaringskapitlene i meldingens del I, har det nye regelverket vært gjenstand for stor oppmerksomhet, og departementet har mottatt mange og svært uensartede reaksjoner på de ulike sidene ved regelverket. Til tross for dette synes det imidlertid som om brukerne – både bidragspliktige og bidragsmottakere – er enige om at prinsippene som ligger til grunn for regelverket er gode. Brukernes tilbakemeldinger, og det offentlige erfaringer med regelverket, har imidlertid påpekt svakheter og mulige forbedringspunkter på enkelte områder. Nedenfor følger en gjennomgang av de materielle reglene for fastsettelse og endring av barnebidrag, samt en vurdering av endringsbehov.

### 7.2 Underholdskostnaden

#### 7.2.1 Gjeldende rett

Det følger av barneloven § 71 første ledd første punkt og forskrift 15. januar 2003 nr. 123 om fastsettelse 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. I underholdskostnaden inngår utgifter som er forbundet med forsørging av barn, og den omfatter forbruksutgifter, boutgifter og eventuelle utgifter til barnetilsyn.

*Forbruksutgiftene* er fastsatt med utgangspunkt i Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) standardbudsjett. 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. Tidspunktet for overgangen fra en aldersgruppe til en annen er satt til 1. juli det året barnet fyller henholdsvis 6 og 11 år. Dette endringstidspunktet er valgt fordi det ofte skjer endringer i tilsynsordninger- og utgifter ved overgangen fra aldersgruppen 0–5 år og 6–10 år om sommeren.

*Boutgiftene* er beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittlig faktisk forbruk etter Statistisk sentralbyrå (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. Når bidragsmottakeren mottar stønad til barnetilsyn etter folketrygden § 15–11, benyttes sjabloner. Disse er beregnet med utgangspunkt i SSBs foreldrebetalingundersøkelser for barnehageutgifter, medregnet stønad til barnetilsyn og foreldrefradrag i inntekt. Utgifter til barnetilsyn utover fjerde skoleår skal bare tas med når bidragsmottaker mottar stønad til tilsynet etter folketrygdloven § 15–11. Det er fastsatt to ulike beløp for heltids- og deltidstilsyn. Tilsynsordninger på 33 eller flere timer pr. uke regnes som heltidstilsyn. Når bidragsmottakeren ikke mottar stønad til barnetilsyn, skal de faktiske tilsynsutgiftene opp til en fastsatt sats med fradrag for fordelene av foreldrefradrag i inntekten, legges til grunn. Ved fastsettelsen av denne satsen benyttes maksimalsatsene for barnetilsyn etter folketrygdloven § 15–11.

*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.

De fastsatte satsene og sjablonene er gjenstand for årlig vedlikehold og oppdatering, basert på bl.a. oppdatert statistikk. Nye vedtak som fattes skal baseres på de sist oppdaterte sjablonene.

Løpende fastsatte bidrag blir ikke justert som følge av endringer i sjabloner, satsene eller beløpsgrensene, eller når barnet går over fra en aldersgruppe til en annen. Alle fastsatte bidrag blir indeksregulert årlig på bakgrunn av konsumprisindeksen fra SSB. Ellers skjer endring bare etter søknad fra en av partene, med mindre arbeids- og velferdsetaten har hjemmel til å ta opp saken til ny vurdering av eget tiltak. Det er et vilkår at endringen mellom tidligere fastsatt bidrag og nytt beregnet bidrag må utgjøre 10 prosent eller mer for at bidraget skal endres.

## 7.2.2 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. Det pekes gjerne på som negativt at det ikke kan tas individuelle hensyn, for eksempel der barnet har spesielle behov på grunn av funksjonshemming, der det er store utgifter til skolegang, barnet har en forholdsvis kostnadskreven hobby mv. 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.

De faste utarbeidete underholdskostnadene er ment å gi uttrykk for et normalt forsvarlig kostnadsnivå i ulike aldersgrupper. Det er lagt avgjørende vekt på at det ved offentlig fastsettelse av praktiske og tidsmessige årsaker, ikke skal foretas individuelle beregninger av underholdskostnader. Et offentlig regelverk skal gjelde for de fleste – både de med god og ikke fullt så god økonomi, samtidig som det skal være administrativt håndterbart. Noen synes dette er urimelig. Barnebidrag er imidlertid i utgangspunktet et privatrettslig anliggende, og partene kan selv avtale bidraget dersom de ønsker det, eventuelt med sjablonene som utgangspunkt. Slike private avtaler vil som oftest være bedre tilpasset den enkelte families situasjon enn det et offentlig regelverk har mulighet til å klare.

En fordel ved å benytte faste underholdskostnader i et offentlig regelverk, er at hensynet til likhet og forutberegnelighet sikres. Dette er med på å bidra til at konflikter mellom partene om hvilket utgiftsnivå som skal legges til grunn, reduseres.

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.

## 7.2.3 Nærmere vurdering av de ulike komponentene

### 7.2.3.1 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. Dette gjelder utgifter til spesielt utstyrskreven fritidsaktiviteter, feriereiser, feiring av fødselsdager og andre begivenheter, gaver, lommepenger, utgifter til videregående skolegang og helsetjenester som ikke omfattes av SIFOs standardbudsjett. Enkelte bidragsmottakere gir uttrykk for at det er vanskelig å måtte be den bidragspliktige om ekstra midler til slike utgifter, spesielt der samarbeidet mellom foreldrene ikke er godt.

En annen påpekt svakhet med sjablonen for forbruksutgifter, er inndelingen i aldersgruppen 11–18 år. Denne omfatter en for stor og uensartet gruppe



pe – det er vanligvis stor forskjell på hvilke utgifter som følger en 12-åring kontra en 16-åring.

Forbruksutgiftene er fastsatt med utgangspunkt i SIFOs standardbudsjett, som er et budsjett utarbeidet som et verktøy for norske husholdninger til å holde orden på privatøkonomien. Standardbudsjettet omfatter de viktigste forbruksområdene og er ment å gi uttrykk for et nøkternt og rimelig forbruksnivå. Varene som danner grunnlag for beregningene, holder enkel, god kvalitet og lav pris. Budsjettet er videre et langtidsbudsjett, og det er lagt inn noe ekstra hver måned til sjeldnere og dyre innkjøp av mer varige forbruksgjenstander, slik at denne typen innkjøp ikke skal gå ut over forbruket på de øvrige områdene.

For å vurdere om nivået på de forbruksutgiftene som inngår i standardbudsjettet ikke er for høye eller lave, har SIFO sett spesielt på hvordan kostnadsnivået ligger i forhold til gjennomsnittlig forbruk i familiene slik det måles i SSBs forbruksundersøkelser. Resultatet av denne sammenligningen viser at forbruksutgiftene i standardbudsjettet systematisk ligger fra ca. 3 til 7 prosent over det faktiske gjennomsnittlige forbruket. Dette gir liten støtte til en påstand om at nivået gjør barn i delte familier til en økonomisk utsatt gruppe generelt sett. Etter departementets vurdering viser dette at sjablonen for forbruksutgifter ligger på et nivå som er i samsvar med intensjonene i forarbeidene til bidragsreglene om at bidragsnivået skal dekke et godt og normalt underhold.

Når det gjelder utgifter som i dag ikke omfattes av sjablonen, er det departementets syn at disse fortsatt bør holdes utenfor de samlede forbruksutgiftene. Dette gjelder utgifter som gjerne går «opp i opp», for eksempel utgifter til ferier, der far betaler sin ferie med barna, og mor betaler sin, og lommpenger, bursdagsgaver til venner og egenandeler ved legebesøk, som dekkes av den som barnet til enhver tid er hos. Tilsvarende bør ikke utgifter til spesielt utstyrskrevede fritidsaktiviteter tas inn i sjablonen for forbruksutgifter. Bakgrunnen for dette er at utgifter til lek og fritid, inkludert nøkterne og rimelige utgifter til sportsaktiviteter, allerede inngår i forbruksutgiftene. Dersom de nevnte utgiftene skulle vært omfattet av sjablonen, vil det bryte med utgangspunktet om at sjablonene skal gjenspeile hva som er et rimelig og alminnelig forbruksnivå for barn flest i ulike aldersgrupper.

Store utgifter til videregående skole er noe mange foreldre har henvendt seg til departementet om. Utgiftene varierer etter hvilken studieretning det er tale om og med endringer i den offentlige studiefinansieringen.

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. Satsingen innebærer også at det vil bli innført et ikke-behovsprøvd stipend gjennom Lånekassen som skal være med på å dekke utgifter elevene har til læremidler og nødvendig individuelt utstyr. Stipendordningen vil gjelde elever som er omfattet av støtteordningen for unge elever som tar videregående opplæring med rett etter lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 3–1, og noen andre grupper. Læringer vil ikke bli omfattet av ordningen. Stipendet vil bli gitt med tre ulike satser avhengig av studieprogram. 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 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.

#### 7.2.3.2 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. Enkelte synes det er urimelig at det ikke tas hensyn til at barnet har boutgifter også hos samværsforelderen når barnets boutgifter beregnes.

Fordi sjablonen for boutgifter utgjør differansen mellom boutgifter for enslige og enslige som bor med barn, kan den svinge mer enn reelle kostnadsvingninger. Som eksempel nevnes at det i forbindelse med SSBs forbruksundersøkelse for 2000 – 2002 ble gjort noen endringer for å forbedre statistikken, noe som førte til at differansen mellom enslige og enslige som bor med barn ble mindre. Sjablonen for boutgiftene ble tilsvarende lavere, til tross for at boutgiftene generelt økte i denne perioden. Etter departementets syn er ikke dette heldig,

og departementet vil vurdere andre måter å beregne boutgiftene på.

Muligheten for differensiering av boutgiftene etter geografisk beliggenhet eller beliggenhet i tettbygde/spredtbygde strøk ble vurdert i høringsnotatet av 1998 og Ot.prp. nr. 43 (2000–2001). SSBs forbruksundersøkelser viste forskjeller, men forskjellene var ikke vesentlige. Det ble derfor valgt én sats.

Siden den gang har SSB på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken gjennomført en omfattende leiemarkedsundersøkelse. Bakgrunnen for prosjektet var et ønske om å få på plass en husleieindeks og få bedre kunnskap om leiemarkedet. Det framgår av denne undersøkelsen at det er stor variasjon i leieprisene mellom landsdelene. Departementet vil med utgangspunkt i undersøkelsen vurdere om boutgiftene bør differensieres etter geografisk beliggenhet eller beliggenhet i tettbygde/spredtbygde strøk. Dette kan gjøres i forbindelse med det årlige vedlikeholdet av sjablonen.

Spørsmålet om sjablonen for boutgifter også bør ta hensyn til økte boutgifter den bidragspliktige har som følge av samvær med barnet, ble drøftet og gjennomgått i forarbeidene til de nye bidragsreglene, Ot.prp. nr. 43 (2000–2001), punkt 4.4.1.2, hvor det heter:

«(...) Etter departementets oppfatning er boutgifter en naturlig del av forsørgelsesutgiftene til barnet. Barnets behov for bosted kan sikres best ved å samle utgiftene til ett sted. En bidragsfastsettelse basert på at barnet har to bosteder, vil gi svært høye boutgifter med tilhørende konsekvenser for bidragsnivået. Departementet forutsetter altså at den av partene som barnet bor fast hos har behov for en større bolig enn om vedkommende var alene.(...)»

Departementet foreslår at boutgiftene til barnet settes til bidragsmottakers merkostnader i boutgiftene som følge av at barnet bor der. (...)

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 vurde-

ring bør derfor barnets andel av de økte boutgiftene den bidragspliktige har som følge av samvær, legges til samværsfradraget. Det vises til punkt 7.7.6 om samværsfradraget.

### 7.2.3.3 Tilsynsutgiftene

Innvendingene mot komponenten tilsynsutgifter er knyttet til beregningene av sjablonene som benyttes der bidragsmottaker mottar stønad til barnetilsyn etter folketryktdloven § 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.

Ved utarbeidelsen av sjablonene er det lagt vekt på at sjablonene skal være rimelig representative for utgiftsnivået. Sjablonene for tilsynsutgifter er fastsatt med utgangspunkt i SSBs foreldrebetalingundersøkelse for barnehager. Årsgjennomsnittet for betalingen er lagt til grunn. Det er tatt hensyn til at kostnadene er ulike hvis familiene har ett eller to barn i barnehagen, og til at foreldrebetalingen i barnehage er inntektsavhengig. Sjablonene inkluderer stønad til barnetilsyn samt fordel av foreldrefradrag i inntekt.

Et alternativ til dagens sjabloner er at de faktiske utgiftene legges til grunn uansett hvilken type tilsyn det er tale om, med fradrag for stønad til barnetilsyn og fordel av foreldrefradraget i inntekten. Dette vil medføre administrativt merarbeid ved at utgiftene må beregnes konkret i hver enkelt sak. Selv om en slik løsning er mer nøyaktig, er den også klart kompliserende. Departementet mener derfor 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 deltids-tilsyn 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.

### Særlig om forholdet mellom bidragsregelverket og stønad til barnetilsyn

Dersom bidragsmottakeren blir samboer eller gifter seg på nytt, vil forholdet mellom bidragsregel-

verket og stønad til barnetilsyn etter gjeldende rett kunne føre til at bidraget fra den bidragspliktige øker. Dette skyldes at retten til stønad til barnetilsyn faller bort når bidragsmottakeren ikke lenger regnes som enslig forsørger, og foreldrenes utgifter til barnetilsyn vil øke. Dermed kan også bidragspliktiges bidrag øke under ellers like forhold. Tilsvarende skjer dersom bidragsmottakers inntekt øker til over 6G, fordi retten til stønad til barnetilsyn da faller bort.

En måte å fjerne denne effekten på er å ta utgangspunkt i *bruttoutgiftene* til barnetilsyn (før eventuell offentlig stønad), og legge disse inn i underholdskostnaden til barnet ved utmålingen av barnebidraget. Til grunn for utmålingen av stønaden til barnetilsyn legges så bidragsmottakers nettoutgifter til tilsyn, dvs. den delen av bruttoutgiftene som ikke dekkes gjennom bidraget fra den bidragspliktige. Det offentliges utgifter til stønad til barnetilsyn vil bli redusert ved en slik utmåling.

En modell der utgangspunktet er bruttoutgifter til barnetilsyn, forutsetter i praksis offentlig kontroll med fastsettelse av barnebidrag der det søkes om stønad til barnetilsyn for å unngå feil ved utmåling av stønaden. En slik kobling mellom stønad og bidrag vil derfor bli et hinder for private avtaler om bidrag. Det har som omtalt foran vært en sterk økning i andelen private avtaler om bidrag etter bidragsreformen. En omlegging av tilsynsutgiftene vil kunne reversere utviklingen, og vil direkte motvirke et av hovedmålene ved reformen. I tillegg vil det forutsette at bidrag generelt sett blir betalt punktlig og med riktig beløp, slik at bidragsmottakeren får bidragspliktiges andel av tilsynsutgiftene til rett tid, og kan bruke det til å betale de løpende regningene for barnets tilsynsordning. Dette er ikke alltid tilfellet.

Et grunnleggende prinsipp i den nye bidragsordningen er at samfunnets støtteordninger til delte familier skal være en støtte til forsørgelsen av barna til både den bidragspliktige (gjennom redusert underholdskostnad) og bidragsmottakeren (gjennom utbetalt stønad). Underholdskostnaden som skal fordeles mellom foreldrene baserer seg derfor på nettobeløp. Dette likestillingsprinsippet mellom partene er en grunnstein i det nye bidragsregelverket, og er noe av bakgrunnen for at svært mange av de bidragspliktige mener regelverket bygger på riktige prinsipper. Dette fremmer viljen til samarbeid mellom foreldrene.

Departementet understreker at det er i samsvar med de nøye avveide prinsippene bak de nye bidragsreglene at bidraget tilpasses den livssituasjonen partene til enhver tid befinner seg i, også der bidragsmottaker/bidragspliktige gifter seg eller

går inn i et fast samboerforhold. En slik ny livssituasjon betyr bortfall av retten til ulike typer offentlige støtteordninger, og innebærer bl.a. at kostnadene til underholdet av bidragsbarnet vil øke. Det er foreldrene som har forsørgelsesplikt for barna sine. Nye ektefeller/samboere har ikke forsørgelsesforpliktelser overfor barn som allerede finnes i husholdningen. Foreldrenes kostnader til barnets underhold øker når de offentlige støtteordningene som er med på å bidra til barnets underhold, faller bort eller opphører.

Forslaget strider altså mot det grunnleggende prinsippet i det nye regelverket om likedeling mellom foreldrene etter økonomisk evne av nettounderholdskostnaden, og at offentlige støtteordninger til barnets forsørgelse skal lette forsørgelsesbyrden for begge foreldre. Videre kan forslaget redusere sikkerheten for bidragsmottakere med små barn i forhold til å satse på utdanning og arbeid, noe som vil være i strid med viktige politiske mål. Fastsettelsen av tilsynsstønaden vil bli meget komplisert fordi det i mange tilfeller vil være uklart hvilken del av tilsynsutgiftene den bidragspliktige faktisk betaler. Nivået på underholdskostnaden vil også øke hvis barna har tilsynsutgifter, og dermed også størrelsen på bidraget for alle bidragspliktige uten hensyn til deres økonomi.

Etter en helhetlig vurdering ønsker ikke departementet å endre hvordan dagens ordning tar hensyn til stønad til barnetilsyn.

#### 7.2.3.4 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.

Foreldrene kan også pålegges å yte bidrag til annen, mer omfattende videreutdanning, jf. barneloven §68 tredje ledd. Dette er en snever unntaksbestemmelse, og det skal betydelig mer til for å kunne pålegge bidrag i disse tilfellene enn ved vanlig skolegang. I praksis vil det normale være at bi-

drag ikke blir pålagt når barnet tar utdanning utover videregående skole, for eksempel utdanning ved universitet eller høyskole.

Både når det gjelder bidrag til vanlig skolegang og bidrag til annen videreutdanning, skal bidraget tidsbegrenses. Dette vil vanligvis være til og med den måneden barnet har fullført skolegangen.

Fastsettelse av bidrag til barn utover 18 år følger prinsippene i kostnadsmodellen. Det følger av fastsettelsesforskriften § 3 sjette ledd at underholdskostnaden for barn mellom 11 og 18 år skal legges til grunn ved fastsettelse av bidrag til barn over 18 år.

#### *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 forenklingshensyn. 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.

#### *7.2.3.5 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. Særtilskudd kommer i tillegg til det ordinære bidraget. Det er gitt utfyllende regler i forskrift 15. januar 2003 nr. 121 om særtilskott, og det følger av forskriften § 2 andre ledd at nettoutgiftene skal fordeles forholdsmessig mellom foreldrene ut fra deres inntekter.

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. Kravet om at utgiftene må være rimelige og nødvendige, setter en begrensning både med hensyn til størrel-

sen på utgiftene og hvilke utgifter som kan danne grunnlag for å pålegge særtilskudd. Det skal ikke fastsettes særtilskudd dersom den bidragspliktige mangler full bidragsevne, jf. forskriften § 2 andre ledd siste punktum.

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, og det fastsettes særtilskudd stort sett bare til utgifter i forbindelse med konfirmasjon, leirskole, briller eller tannregulering. Utgifter til nødvendig ekstrapløyning til barn med særlige behov og/eller funksjonshemming, vil etter en nærmere vurdering i det enkelte tilfellet kunne omfattes av ordningen med særtilskudd.

#### *Departementets vurdering*

Det er forholdsvis få barn per år som får fastsatt særtilskudd. I 2005 gjaldt dette 1 261 barn. De fleste særtilskuddene ligger mellom ett tusen til fem tusen kroner, men andelen over fem tusen kroner stiger, og utgjør nå over 25 prosent av tilskuddene.

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 ekstrapløyninger som er aktuelle for noen, men på langt nær alle barn/ungdom. Siden dette er utgifter som ikke er nødvendig for de fleste, og kostnadene ofte varierer fra barn til barn, er slike utgifter svært uegnet for innarbeiding i underholdskostnaden. I tillegg vil det i sjeldnere tilfeller kunne oppstå økonomiske behov i forsørgelsen av det enkelte barn som det ikke er mulig for lovgiver å forutse. En begrenset adgang til særtilskudd vil være en sikkerhetsventil også i slike tilfeller.

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. Bakgrunnen for forslaget er de få, men følelsesladete konfliktene rundt konfirmasjonsutgifter til familieselskaper der den ene siden av familien ikke er velkommen til annet enn å betale, og derfor eventuelt må holde sin egen markering med påfølgende (mer)utgifter. Departementet vil derfor åpne for at begge parter kan kreve fastsettelse av særtilskudd til konfirmasjon der partene ikke enes om å holde en felles markering. Dersom bidragsmottaker søker om særtilskudd fra den bidragspliktige til dekning av konfirmasjonsutgifter,

og den bidragspliktige hevder at han/hun måtte holde eget familieselskap for å få markert barnets konfirmasjon, og dokumenterer utgiftene, motregnes partenes utgifter før det fastsettes et eventuelt særtilskudd.

Det antas at gruppen det her er tale om er liten, men med et høyt konfliktnivå. En løsning som skisert, kombinert med god informasjon i forkant av arrangementene, kan bidra til at partene tenker seg om en gang til, mer konstruktivt og mindre konfliktorientert. For at den enkelte part ikke skal bli pålagt å dekke urimelige høye utgifter til konfirmasjon, vil departementet gi retningslinjer for hvor store utgifter som kan anses som rimelige og nødvendige.

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.

#### 7.2.3.6 Oppsummering

Departementet vil revidere fastsettelsesforskriftens bestemmelser om underholdskostnaden i tråd med det som er gjort rede for foran. 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 deltidstilsyn 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.

## 7.3 Forholdsmessig fordeling av underholdskostnaden mellom foreldrene – sjettedelene

### 7.3.1 Gjeldende 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, jf. barneloven § 71 første ledd første punktum og fastsettelsesforskriften § 2. 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. Dersom barnet har en årlig inntekt over 30 ganger fullt forskott per måned, skal også barnets merinntekt regnes inn i den proporsjonale fordelingen av underholdskostnaden, jf. fastsettelsesforskriften § 5.

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.

### 7.3.2 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 imidlertid 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. Andelen basert på sjettedeler ble valgt etter en avveining av hensynene til forenkling og fordeling. Avrundingen til nærmeste sjettedel innebærer at bidraget

fastsettes med utgangspunkt i halvparten av underholdskostnaden, ikke bare der foreldrene har eksakt likt inntektsgrunnlag, men også der foreldrene har inntekt på et sammenlignbart nivå. 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. Sjettedelene har også utvilsomt hatt en pedagogisk verdi ved innføringen av de nye reglene. De har på en konkret måte illustrert prinsippet om forholdsmessig fordeling.

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. Antall endringssaker har gått betraktelig ned etter overgangen til nytt regelverk, noe som bl.a. må antas å ha sammenheng med sjettedelene. Selv om det er ønskelig å hindre mange mindre endringer, skal bidraget i så stor grad som mulig samsvare med hva barn i ulike aldre koster og den enkelte forelders evne, noe som gjør det nødvendig at bidraget fra tid til annen må endres.

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% -regelen. 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. Regelen er en videreføring av en tilsvarende regel i det tidligere regelverket, og har samme formål som sjettedelene, nemlig å stabilisere bidragene i forhold til stadige mindre endringer. 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 prosent-satsen til 12 prosent. Det vises til den nærmere drøftingen av dette under punkt 7.8.

En annen problemstilling som oppstår ved å fjerne sjettedelene, er i tilknytning til dagens grenser oppad og nedad om hvor stor andel av under-

holdskostnaden 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 bidragsmottakeren 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.

## 7.4 Inntektene til foreldrene

### 7.4.1 Gjeldende rett

Det framgår av fastsettelsesforskriften § 4 hvilken inntekt som inngår i beregningsgrunnlaget ved fastsettelse av bidrag.

Ved fastsettelse av beregningsgrunnlaget, er det personinntekt og netto kapitalinntekter utover 10000 kroner som skal legges til grunn. For selvstendig næringsdrivende 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 barnetrygd, 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. Inntekter som ikke skal oppgis på selvangivelsen, skal ikke tas med i beregningsgrunnlaget.

Dersom en eller begge parter ikke legger fram dokumentasjon, eller dersom det er grunn til å tro at parten holder tilbake opplysninger som kan ha betydning for bidragsfastsettelsen, skal inntekten fastsettes etter skjønn. Det samme gjelder dersom en part er uten inntekt, eller inntekten er vesentlig lavere enn det vedkommende ut fra utdanning og evner burde kunne oppnå, uten at det gis en rimelig grunn til dette.

### 7.4.2 Departementets vurdering

Dagens beregningsgrunnlag tilsvarer beregningsgrunnlaget etter de tidligere regler, men slik at det i bidragsmottakers inntekt korrigeres for mottatte offentlige familiebaserte ytelser.

De familiebaserte ytelsene er støtteordninger som ytes per familieenhet, og er «inntekter» på forsørgerens hånd til underhold av barnet. Ved at ytel-

sene tas med i bidragsmottakers beregningsgrunnlag, tilgodeses indirekte også den av foreldrene som ikke bor fast sammen med barnet. For alle bidragsmottakere som ikke lever i et nytt stabilt samliv/ekteskap betyr dette at beregningsgrunnlaget blir høyere enn arbeidsinntekten.

Denne løsningen følger av det grunnleggende prinsippet i den nye bidragsordningen om at samfunnets støtteordninger til delte familier skal være en støtte til forsørgelsen av barna for både den bidragspliktige og bidragsmottakeren, og det er ikke aktuelt å gå bort fra dagens løsning.

### 7.4.3 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. I hvilke tilfeller inntekten bør skjønnsfastsettes, må vurderes konkret. Med grunnlag i forvaltningspraksis kan det imidlertid trekkes visse prinsipielle slutninger for den totalvurderingen som må foretas i hvert enkelt tilfelle, og hvilke typetilfeller som kan godtas som en rimelig grunn til å være uten inntekt eller til å ha lavere inntekt enn inntektsevnen.

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. I slike tilfeller vil bidraget fra den andre parten til forsørgelsen i noen tilfeller kunne øke i en periode. Som nevnt i kapittel 5 har daværende Klagenemnda for likestilling uttalt at gjeldende praksis er i strid med likestillingslovens forbud mot indirekte diskriminering på grunn av kjønn.

Problemstillingen knytter seg til om en mann/kvinne med barn fra et tidligere forhold skal kunne være hjemme med et barn under tre år som de har fått i et nytt forhold, selv om dette setter vedkommende i en midlertidig situasjon der han/hun økonomisk ikke kan bidra med like mye til forsørgelsen av tidligere barn (bidragsbarnet) som hvis vedkommende hadde hatt inntektsgivende arbeid. I saken som var oppe for den tidligere Klagenemnda for likestilling, var det anført at det ikke kan være rimelig at den ene parten må «betale» regningen som følge av et personlig valg den andre parten med ny partner gjør, samt at gjeldende praksis er likestillingsfiendtlig.

Problemstillingen er grundig behandlet i forarbeidene til de nye bidragsreglene, Ot. prp. nr. 43 (2000–2001) punkt 8.4, hvor man drøfter ulike omsorgsvalg og vurderer forståelsen av begrepet «ri-

melig grunn» i forhold til disse. Samfunnsendringene er imidlertid raske på disse områdene, og det som ble ansett som en «rimelig grunn» for bare få år siden, er ikke nødvendigvis like rimelig i dag.

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 forsørgingsplikten 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.

### 7.4.4 Særlig om fastsettelse og endring av bidrag etter fylte 18 år

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.

Dersom barnet ber om offentlig fastsettelse av bidrag etter fylte 18 år, skal kostnadsmodellen legges til grunn, og 18-åringens kostnader skal fordeles forholdsmessig 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 foreligger 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.

## 7.5 Bidragsevnevurderingen

### 7.5.1 Gjeldende 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 foretas etter at det er avgjort hvilken andel av underholdskostnaden den bidragspliktige skal betale.

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 er ikke de faktiske utgiftene som legges til grunn i det enkelte tilfellet, men fastsatte satser. Den bidragspliktige skal bare betale sin andel av underholdskostnaden som månedlig bidrag så langt han/hun har evne til det.

Det skilles mellom ingen, delvis eller full bidragsevne. Dersom den bidragspliktige etter at bidragsevnen er beregnet, ikke har penger igjen til å betale bidrag, har ikke den bidragspliktige bidragsevne, og bidraget settes til kroner 0. Viser beregningene at den bidragspliktige har igjen et beløp som er lavere enn det beregnede bidraget, har den bidragspliktige evne til å betale dette beløpet, og vedkommende har delvis bidragsevne. Dersom beregningene viser at den bidragspliktige har igjen et beløp som er lik eller større enn det beregnede bidraget, har den bidragspliktige full evne til å betale bidraget.

Samvær kommer til fradrag i bidraget etter at den bidragspliktiges bidragsevne er vurdert.

### 7.5.2 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. Blir 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.

Innføringen av bidragsevnevurderingen innebærer at reglene for fastsettelse og innkreving av bidrag er bedre harmonisert, og de klare tilfellene av manglende betalingsevne kan nå ofte skilles ut allerede ved bidragsfastsettelsen. Tidligere kom betalingsevnevurderingen først på innkrevingsstadiet, noe som bidro til at det ble opparbeidet bidragsgjeld som ikke kunne kreves inn. Sammenlignet med de tidligere regler gir dette bedre vilkår for bidragspliktige med vanskelig økonomi. Ved vurderingen av normen for hva den bidragspliktige skal kunne beholde til eget underhold, er hensynet til en realistisk vurdering av vedkommendes behov veid mot hensynet til at underholdsplikt for barn skal prioriteres høyt.

I tilfeller der den bidragspliktige mangler bidragsevne, eller bare har delvis bidragsevne, er det bidragsmottaker som i hovedsak må ivareta barnets behov for forsørgelse. I slike tilfeller vil bidragsforskuddet komme inn som en sikkerhetsventil. Er imidlertid inntekten til bidragsmottakeren lav og midlene ikke strekker til, vil det være bidragsmottakeren som eventuelt må søke hjelp hos sosialkontoret. Dette følger av at det er bidragsmottakeren som har hovedansvaret for forsørgelsen av barnet. Denne problemstillingen ble inngående drøftet i Ot.prp. nr. 43 (2000–2001), punkt 6.4.2.1, og det vises til dette.

Tabell 7.1 nedenfor illustrerer nedgangen i bidragsgjeld for nye bidragspliktige som følge av nye regler. Det er tatt utgangspunkt i alle bidragspliktige per mars hvert enkelt år som hadde sin første bidragsbetaling året før. Dette er for å unngå tilfeldige svingninger, eksempelvis øker gjelden i nye saker når saksbehandlingstiden øker. Som tabellen viser, har gjeld og det samlede gjeldsbeløpet sunket mye.

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.



Tabell 7.1 Gjeldsutviklingen for bidragspliktige i nye saker 2000–2005

År	2000	2001	2002	(2003)	2004	2005
Antall nye BP med gjeld .....	9 195	7 125	6 684	4 393	3 005	3 192
% andel nye BP med gjeld .....	48,2 %	49,4 %	47,5 %	43,2 %	40,4 %	41,7 %
Samlet gjeld i tusen kroner – nye BP ....	121 942	86 844	90 144	60 779	43 550	42 243

Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

### 7.5.3 Forholdsmessig fordeling av bidrag mellom flere barn

#### 7.5.3.1 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. Bakgrunnen for innføringen av denne bestemmelsen må ses i sammenheng med ønsket om at den bidragspliktige ikke skal pålegges å betale mer i bidrag enn det vedkommende rent faktisk har evne til.

#### 7.5.3.2 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 prosent-regelen 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.

## 7.6 Fradrag for samvær i bidraget

### 7.6.1 Innledning

Det var bred enighet om prinsippet om at samvær skal ha betydning for bidragets størrelse både i høringsrunden og ved stortingsbehandlingen av bi-

dragsreformen. 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. Noen hevder at det nye regelverket har fått gamle konflikter til å blusse opp igjen, og har ført til mindre samvær enn tidligere i deres sak. Andre igjen hevder at den andre parten bruker bestemmelsene om fradrag for samvær på en måte som ikke er til det beste for barna. For arbeids- og velferdsetaten har det vært vanskelig å vurdere hvem av partene som «har rett» ved uenighet, og NAV lokalt bruker mye tid og ressurser på å veilede og rådgi partene for å løse opp i uenighetene.

Det er lett å få inntrykk av at konflikter rundt samvær har økt med innføringen av retten til samværsfradrag. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at konflikter knyttet til samvær forekom hyppig også tidligere, og det er rimelig at selve overgangen til et nytt regelverk aktualiserer dette i enkelte familier. Når reglene har fått virke en stund, er det lettere å vurdere om nytt regelverk med sine krav til skriftlige og klare avtaler/avgjørelser, fører til færre eller flere konflikter om samvær. Det vises til kapittel 4 som drøfter dette.

### 7.6.2 Gjeldende 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. Der slikt ikke finnes, vil det i utgangspunktet ikke bli beregnet fradrag for samvær i bidraget. Dette gjelder også der foreldrene er enige om at det faktisk er samvær, men de er uenige om samværets omfang og oppgir forskjellige samværsklasser.

I tilfeller der det foreligger skriftlig avtale eller

offentlig fastsatt samvær, kan det i enkelte tilfeller være urimelig å legge avtalen eller den offentlige fastsettelsen til grunn dersom faktisk samvær avviker fra det avtalte eller fastsatte samværet. Det er derfor gitt en unntaksregel som gjelder reduksjon av samværsfradraget. Fordi bevisbyrden er forskjellig, må det skilles mellom avtaler som *ikke er tvangskraftige* – private avtaler mellom partene uten at det offentlige har vært inne i bildet, og avgjørelser som er *tvangskraftige* – samværet er fastsatt av domstol eller fylkesmann, i rettsforlik eller i avtale om samvær som er stadfestet av fylkesmannen.

For avtaler *uten* tvangskraft er det den bidragspliktige som «klart» må bevise at han/hun overholder avtalen. For avtaler/avgjørelser *med* tvangskraft er det bidragsmottakeren som «klart» må bevise at den bidragspliktige ikke overholder avtalen/avgjørelsen. Dersom parten ikke klarer å oppfylle beviskravet, vil det i det første tilfellet ikke bli gitt fradrag for samvær, og i det andre tilfellet vil bidraget følge det fastsatte samværet. I begge tilfeller gjelder at den som får medhold, skriftlig kan stadfeste at det blir praktisert samvær etter en lavere samværsklasse.

Når det gjelder størrelsen på det månedlige samværsfradraget, er dette i hovedsak beregnet ut fra totalt antall samværsnetter to år fram i tid. På den måten får en med samværet i jul- og påskeferier og andre ferier i løpet av en toårsperiode, og tilfeller der samværet utøves sjeldnere, men over lengre tid, for eksempel når den bidragspliktige og barnet bor langt fra hverandre. Dersom samværet ikke er avtalt så langt fram i tid, brukes en kortere gjennomsnittstid. Tilfeldige avvik mellom faktisk samvær/fastsatt samvær vil i noen grad jevne seg ut over tid med en slik beregningsmåte.

### 7.6.3 Kravet til skriftlighet

#### 7.6.3.1 Generelt

SSBs undersøkelser om samvær og økonomi, se kapittel 3 og 4, 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. I tillegg er det framholdt som urimelig at det ikke gis fradrag for samvær i det hele tatt der partene ikke har en skriftlig avtale, men er enige om at den bidragspliktige faktisk har samvær med barnet.

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. I

tillegg har det tidligere Likestillingsombudet som nevnt i kapittel 5, uttalt at kravet til skriftlighet er i strid med likestillingslovens bestemmelser om indirekte diskriminering, og har bedt departementet ta initiativ til å endre regelverket på dette punkt.

#### 7.6.3.2 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. En slik løsning harmonerer best med hvordan reglene for samværsfradrag ellers er lagt opp ved at fradraget bygger på avtalt/fastsatt samvær og ikke faktisk samvær. Dette vil være administrativt håndterbart for arbeids- og velferdsetaten. 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. Det har bl.a. sammenheng med at dette ofte er vanskelige bevismessige spørsmål som faller utenfor kompetanseområdet til NAV lokalt. En ordning med fri bevisvurdering fra NAV lokalt vil også kunne virke konfliktøkende.

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».

I tilfeller hvor det er foreldrenes fastlåste konflikt som er årsaken til at det ikke er samvær, er det ikke bidragsreglenes formål verken å håndtere eller løse slike konflikter. Der partene ikke kommer til enighet om en avtale, eventuelt med bistand, vil det være domstolene som er rette instans til å hånd-

tere dette. Domstolene er vant til å håndtere slike konflikter, og har den kompetanse og ekspertise som er nødvendig i disse sakene.

Endringene som departementet vil foreslå, gjør det nødvendig med endring av barneloven § 71 første ledd og fastsettelsesforskriften § 9 første ledd. De skisserte endringene imøtekommer for øvrig ombudets uttalelse av 30. september 2005.

#### 7.6.4 Beviskravet (dokumentasjonskravet)

Det har i praksis vist seg vanskelig for partene å bevise at samværet ikke har endret seg (ikke er redusert) i forhold til det som framgår av det privat avtalte samværet, eller at det har endret seg (er redusert) i forhold til det som framgår av det offentlig fastsatte samværet, herunder forlik. 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. Etter det departementet er kjent med, er det for mange ikke noe alternativ å gå til rettslige skritt der det ikke er mulig å oppfylle beviskravet. Partene lar heller saken ligge, særlig av hensyn til barna, men også på grunn av økonomiske omkostninger og uro for mer konflikt foreldrene imellom.

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. Både ved førstegangsfastsettelsen eller senere kan det oppstå en situasjon der faktisk samvær avviker fra det opprinnelig fastsatte/avtalte. Årsakene til dette kan være flere. Spørsmålet er grundig drøftet i forarbeidene, Ot.prp. nr. 43 (2000–2001), punkt 7.4.2, hvor det framgår at rene symmetribetraktninger mellom bidragspliktig og bidragsmottaker og mellom påstanden mindre og mer samvær ikke er helt enkle og uproblematiske i alle disse situasjonene.

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 samværsforelderen), 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. Dette er begrunnet med at retten i disse tilfellene har foretatt en nærmere vurdering av barnets beste, og det kan forutsettes at partene i større grad føler seg forpliktet til å følge opp. Retten kan også fastsette tvangsbøt 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 bevisbyrdereglene slik at det er den som påstår redusert samvær i forhold til avtalen som skal ha bevisbyrden, 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 rettferdig og hensiktsmessig at det er den som mener samværet ikke stemmer med virkeligheten som må bevise det.

#### 7.6.5 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.

Spennet i hver samværsklasse er ganske stort – fradraget er for eksempel det samme enten man har samvær 4 netter i måneden i gjennomsnitt eller man har samvær 8,99 netter. Dette gir partene større mulighet for utprøving/fleksibilitet av samværsavtaler/avgjørelser, uten at dette får betydning for

bidragets størrelse. I tillegg gjør dette inndelingen mer robust ved mindre endringer i faktisk samvær.

Det var et mål at inndelingen i samværsklasser skulle bidra til mindre detaljdiskusjon med tilhørende fare for konflikter, enklere fastsettelse, færre endringssaker og større forutsigbarhet.

Etter departementets vurdering fungerer inndelingen tilfredsstillende og etter intensjonen.

### 7.6.6 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.

Det forutsettes at samværsforelderens dekker barnets løpende forbruk til mat, drikke, helse- og hygieneartikler, lek og fritid og transportutgifter under samværet. Det er lagt til grunn at bostedsforelderens dekker de øvrige utgiftene til barnets underhold, som for eksempel utgifter til klær og sko. Samværsfradraget korresponderer med andre ord med de utgiftene den bidragspliktige har til mat, drikke og fritidsaktiviteter ved samvær, og som bidragsmottakeren samtidig sparer.

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. Her er det lett å blande sammen brutto- og nettobetraktninger. Rent faktisk er fradrag per døgn alltid betydelig mindre enn underholdskostnaden per døgn, som er det riktige å sammenligne med.

Som nevnt under punkt 7.2.3.2 om boutgiftene, bør det 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 samværsforelderens, 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. I samværsklasse 1 er samværet så lite at bostedsforelderens boutgifter prioriteres. Ved å ta inn boutgiftene også i samværsfradraget vil disse utgiftene følge barnet. Boutgiftene bør være avhengig av barnets alder.

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.

### 7.6.7 Særlig om inndelingen i aldersgrupper

Når det gjelder inndelingen i aldersgruppene som har betydning for størrelsen på samværsfradraget, gjør de samme hensyn seg gjeldende her som ved inndelingen av aldersgrupper i underholdskostnaden, se foran under punkt 7.2.3.1 om forbruksutgiftene. For å beholde symmetrien og konsekvensen i regelverket, vil aldersgruppene også her bli endret tilsvarende.

## 7.7 Særbestemmelsene

---

### 7.7.1 Tilleggsbidrag

#### 7.7.1.1 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. Tilleggsbidraget skal utgjøre 15 prosent av det ordinære bidraget før det er gjort fradrag for samvær, og tillegget gjentas hver gang inntekten øker med 50 000 kroner over grensen på 550 ganger fullt bidragsforskott.

Det følger videre av fastsettelsesforskriften § 12 andre ledd at samlet bidrag for hvert barn før eventuelt samværsfradrag ikke skal overstige fem ganger fullt bidragsforskott, per 1. juli 2006 6 150 kroner. Begrunnelsen for denne maksimumsgrensen, er at et bidrag utover denne størrelsesorden lett kan få karakter av et ektefellebidrag.

#### 7.7.1.2 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.

Adgangen til å fastsette tilleggsbidrag må ses i sammenheng med at bidraget etter kostnadsmodellen fastsettes med utgangspunkt i hva som antas å være et rimelig kostnadsnivå for å forsørge et barn. Som følge av at underholdskostnaden er satt til faste beløp, vil bidraget som utgangspunkt ikke kunne bli høyere enn denne. Under arbeidet med de nye reglene ble det pekt på at dette kunne være en svakhet ved kostnadsmodellen i tilfeller der den bidragspliktige har inntekt godt over gjennomsnit-

tet. I forarbeidene til de nye reglene, Ot.prp. nr. 43 (2000–2001), punkt 8.2, er det uttalt følgende:

«Departementet viser til at det at barn skal få del i foreldrenes eventuelle høye levestandard også der barnet ikke bor sammen med begge foreldrene, er i samsvar med forståelsen av underholdsplikten etter gjeldende rett. I NOU 1977:35 side 134 henvises bl.a. til den da gjeldende lov om born utanom ekteskap som i § 2 andre punktum hadde en regel om at barnet så langt det er mulig skulle oppfostres etter kårerne til den av foreldrene som har best råd. Etter barnelovutvalgets oppfatning kunne denne bestemmelsen sløyfes i barneloven §51 (*nåværende § 66, vår anm.*) uten at dette medførte noen reell endring i underholdsplikten.»

Med utgangspunkt i denne tolkningen av innholdet og rekkevidden av evneprinsippet i barneloven § 66, ble det gitt adgang til å fastsette et tilleggsbidrag når den bidragspliktige har svært høy inntekt.

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 ivaretatt. 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.

## 7.7.2 Barnetillegg i trygd mv.

### 7.7.2.1 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.

I tilfeller der den bidragspliktige mottar barnetillegg, skal bidraget før samværsfradrag aldri settes lavere enn det beløpet som den bidragspliktige får utbetalt i barnetillegg, jf. fastsettelsesforskriften § 10 første ledd. Der det er bidragsmottakeren som mottar barnetillegg, skal bidraget aldri settes høyere enn differansen mellom barnets underholdskostnad og det beløpet som bidragsmottakeren får utbetalt i barnetillegg, jf. fastsettelsesforskriften § 10 andre ledd. I begge tilfellene er det netto barnetillegg som er avgjørende. 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.

### 7.7.2.2 Departementets vurdering

Ved overgangen til nytt regelverk var denne bestemmelsen gjenstand for sterk kritikk. I et privat lovforslag (dokument 8:94 (2002–2003)), ble det framholdt at bestemmelsen slo særlig uheldig ut i forhold til en gruppe bidragsmottakere med lav inntekt, og bestemmelsen ble foreslått endret, se kapittel 2. Frykten viste seg å være ugrunnet, og gjennomsnittlig bidrag gikk opp også i disse sakene, se punkt 3.5.1.

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. Eksempelvis betyr dette at dersom en bidragspliktig har en skatteprosent på 28, blir det ikke tatt hensyn til dette, og bidraget settes uansett lik barnetillegget minus 10 prosent skatt selv om tillegget vedkommende mottar rent faktisk er 18 prosent høyere. Dette medfører at en del av det fastsatte bidraget må dekkes gjennom pensjonen.

Bakgrunnen for valget av skattesjablonen, er at en stor gruppe bidragsmottakere og bidragspliktige som mottar uførepensjon med barnetillegg, har en skattebelastning på mellom 5 og 15 prosent. Med dette som utgangspunkt ble middelverdien i dette intervallet valgt, dvs. 10 prosent. Departementet ser imidlertid at den fastsatte skattesjablonen slår uheldig ut for de 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.

### 7.7.3 Fastsettelse og endring av barnebidrag når en av partene bor i utlandet

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

#### 7.7.3.1 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. I den grad det er mulig, benyttes OECD-statistikker og UBS Prices and Earnings<sup>1</sup> for å sammenligne levekostnadene i de forskjellige landene.

Land med levekostnader som avviker med mindre enn 25 prosent opp eller ned i forhold til Norge, har et kostnadsnivå som ligner det norske, og betegnes som sammenlignbare land. Der en av partene bor i et slikt sammenlignbart land, skal barnebidraget fastsettes på samme måte som i saker der begge partene bor i Norge, og de samme satsene og sjablonbeløpene skal benyttes ved fastsettelsen av barnebidraget.

Land med levekostnader som avviker mer enn 25 prosent fra levekostnadene i Norge, har et kostnadsnivå som er vesentlig annerledes enn i Norge, og betegnes derfor som ikke sammenlignbare land. Dette tas det hensyn til, og barnebidraget skal fastsettes etter skjønn, jf. fastsettelsesforskriften § 11 bokstav b, som lyder:

«Tilskot skal reknast etter skjønn dersom (...)

b. ein av partane er busett eller arbeider og betaler skatt i utlandet og eit kostnadsfastsett tilskot vil verke klart urimeleg fordi tilhøva i vedkommande land er vesentleg ulike norske tilhøve (...)

Ved den skjønnsmessige vurderingen tas det utgangspunkt i kostnadsmodellens prinsipper om forholdsmessig fordeling av barnets underholdskostnad så langt dette er mulig. Videre skal det tas hensyn til hva som vil være en rimelig fordeling av partenes forsørgelsesplikt på bakgrunn av barnets behov for underhold og partenes økonomiske situasjon og inntektsevne. I tillegg skal det tas hensyn til eventuelt samvær. Hvis det er den bidragspliktige som bor i et lavkostnadsland, vil vurderingen først og fremst være knyttet til vedkommendes økonomiske evne. Er det barnet og bidragsmottakeren som bor i et ikke sammenlignbart land, må det først og fremst tas hensyn til at barnet bør få et rimelig underhold, likevel med de begrensingene som ligger i den bidragspliktiges bidragsevne.

#### 7.7.3.2 Erfaringer med gjeldende regelverk der en av partene bor i utlandet

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. Det er derfor vanskelig å vurdere bidragsevnen til en bidragspliktig som bor i utlandet. Norske myndigheter har heller ikke krav på å få inntektsopplysninger fra utenlandske myndigheter. Andre utfordringer er blant annet hvordan underholdskostnaden skal fordeles forholdsmessig når partene bor i land med to vidt forskjellige kostnadsnivåer og hvilken betydning samværsfradraget skal. I tillegg kommer at det ofte ikke finnes levekostnadsstatistikker i landene, og de som finnes har i praksis vist seg å ha svakheter.

Departementet er kjent med at mange av disse forholdene i praksis gjør det vanskelig å håndtere regelverket på en forsvarlig måte. Dette gjør det også vanskelig å informere og råde partene på en god måte. Partenes krav på forutsigbarhet er derfor ikke alltid like lett å ivareta i disse sakene.

#### 7.7.3.3 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.

<sup>1</sup> Internasjonal prissammenligning av varer og tjenester.

Det har vist seg å være færre problemer knyttet til den skjønsmessige vurderingen som skal foretas der forskjellene mellom landene er store. Tilbakemeldinger fra arbeids- og velferdsetaten tyder på at forvaltningen av denne delen av regelverket opplevs som både mer rettferdig og administrativt mer håndterbar enn fastsettelse av bidrag etter hovedregelen. Dette følger av at en i disse tilfellene i større grad kan vektlegge forhold som er særegne for det enkelte land, for eksempel variasjoner i forhold til kostnadsnivå, og i forhold til hvilke typer kostnader som typisk er knyttet til barn i de enkelte land.

Å eventuelt tilpasse sjablonene til det enkelte land vil kreve mye arbeid og tilrettelegging, og det er heller ikke sikkert at det er mulig å kartlegge det enkelte lands kostnadsnivå fullt ut. Sett i forhold til det betydelige administrative merarbeid en slik løsning vil medføre, tilrådes ikke dette.

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. Samtidig blir kostnadsmodellens prinsipper ivaretatt, og arbeids- og velferdsetaten får større spillerom for å kunne ta hensyn til forholdene i det enkelte land, og tilpasse bidragsfastsettelsen til det.

Når det gjelder den administrative siden av dette, har arbeids- og velferdsetaten etter hvert fått god kompetanse og erfaring med å fastsette bidrag skjønsmessig med utgangspunkt i kostnadsmodellen i saker der en av partene bor i et ikke sammenlignbart land. En overgang til å skulle fastsette bidraget skjønsmessig i alle saker der en av partene bor i utlandet, antas således ikke å medføre administrativt merarbeid av betydning.

## 7.8 Endring av bidrag

### 7.8.1 Gjeldende 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. 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.

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

Om bidraget kan endres, vil ha sammenheng med endringer i underholdskostnaden, i forholdet mellom partenes inntekter, bidragsevnen til den bidragspliktige, omfanget av samvær osv. Det regnes ikke som en endringssak når en privat bidragsavtale blir brakt inn for arbeids- og velferdsetaten, men 10-prosentregelen gjelder like fullt, jf. barneloven § 70 andre ledd andre punktum.

### 7.8.2 Departementets vurdering

Forslaget under punkt 7.3 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.

## 7.9 Oppsummering

Forslagene til endringer som er drøftet i dette kapitlet, 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 fjerne sjettedelene, og forslaget om å inkludere den bidragspliktiges merut-

gift 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. For mer varige administrative konsekvenser vises det til kapittel 11.



## 8 Forskottet i nytt regelverk

### 8.1 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 bidragsmottakerens 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. Grensene er dels fastlagt i forskotteringsloven, dels i forskrifter – forskrift 6. februar 2003 om gjennomføring av bestemmelsene om inntektsprøving av forskott.

Grensen for å motta *100 prosent av fullt forskott*, jf. forskriften § 3 bokstav a, er ett og samme beløp for alle, dvs. ikke avhengig av antall barn eller forsørgerens sivilstatus. Grensen er ikke fastsatt til et bestemt beløp, men tilsvarer full overgangsstonad tillagt ekstra barnetrygd og ekstra småbarnstillegg som enslig forsørger. Grensen endrer seg automatisk ved endringer i disse ytelsene. Fra 1. juli 2006 er grensen for fullt forskott 136 000 kroner i årsinntekt.

Grensene for å motta *75 prosent av fullt forskott*, jf. forskriften § 3 bokstav b, er fastsatt som separate grenser for mottakere med ny ektefelle/samboer og for enslige forsørgere. Grensene skal settes lik den inntekt som anses å gi «full forsørgingsevne», og utgjør 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. Fra 1. juli 2005 forhøyes grensene med 38 000 kroner for hvert nytt barn i husstanden. Inntektene det her er snakk om er ikke arbeidsinntekt/trygdeinntekt, men disse inntektene forhøyet med offentlige familieytelser, dvs. en inntekt parallell til den som brukes i bidragsfastsettelsen.

Ved fastsettingen av inntektsgrensene for «full forsørgingsevne» anvendes underholdskostnader og sjablonmessige skatteberegninger. Det er gitt nærmere regler for dette i forskriften § 5. Full forsørgingsevne innebærer at mottakerens nettoinntekt etter en sjablonmessig skatteberegning tilsvarer en standard underholdskostnad for barnet/barna tillagt normerte avsetninger til forskottsmotta-

kers egne forbruks- og boutgifter. Grensene korresponderer med de tilsvarende grensene som gjelder bidragsevnevurderingen av bidragspliktige.

*Grensen for bortfall av forskott* er ett og samme beløp for alle og tilsvarer 320 ganger fullt månedlig forskott for ett barn. Grensen er fastsatt i forskotteringsloven § 4 tredje ledd, og utgjør fra 1. juli 2006 400 000 kroner.

### 8.2 Inntektsprøving av forskottet

Omleggingen av forskottet til et inntektsprøvd forskott skjedde som nevnt 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 bidragsmottaker 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 bidragsmottakers inntekt sikrer man seg mot denne konsekvensen. Samtidig har man fremdeles et regelverk som gjør at en bidragsmottaker 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. Dette innebærer:

- Å motta 100 prosent av fullt forskott gir i prinsippet en økt nettoinntekt i forhold til tidligere regler. En betydelig del av dem som får fullt forskott i dag, ville imidlertid ha fått skattefrihet etter de tidligere reglene, og skatteomleggingen gir da ikke noe utslag, verken i positiv eller negativ retning.
- Å motta 75 prosent av fullt forskott innebærer at nettoinntekten blir om lag den samme som under tidligere regler, idet reduksjonen i forskottsnivået om lag tilsvarer den skatt som mottakeren måtte betale av forskottet etter de tidligere reglene.
- Å motta 50 prosent av fullt forskott – eller eventuelt ikke motta forskott i det hele tatt – innebærer en reell reduksjon i nettoinntekt i forhold til tidligere regler. Reduksjonen i nettoinntekt er imidlertid lavere enn det nominelle inntektsbortfallet, idet man tidligere måtte betale skatt av forskottsbeløpet.

Månedlig forskottsats er i dag 1 250 kroner per barn. 75 prosent satsen er på 940 kroner og 50 prosent satsen på 630 kroner. Forskottet indeksreguleres hvert år per 1. juli.

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.

### 8.3 Konsekvensene for bidragsmottakerne

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 vises til tabell 8.1 lenger bak i teksten.

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 bidragsmottakere som ikke har satt fram krav om for-

skott. 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.

Bidragsbarna registret i arbeids- og velferdsetaten per januar 2006 utgjorde vel 157 500 og fordelte seg som følger når det gjelder forskott til ulike satsar:

- Ikke forskott/0 forskott 14,5 prosent
- Rett til 50 prosent av fullt forskott 17,5 prosent
- Rett til 75 prosent av fullt forskott 40 prosent
- Rett til 100 prosent av fullt forskott 28 prosent

Av gruppen uten forskott eller med null i forskott – som ikke kan skilles fra hverandre i statistikken – er det bare en forholdsvis liten gruppe som ikke har rett til forskott som en direkte følge av inntektsprøvingen. Vi har anslått denne gruppen til ca. 4 300 barn ut fra det vi vet om bidragsmottakernes inntekt. Vi presiserer at de fleste av disse barna vil få et bidrag som er høyere enn forskottet. Resten av de ca. 23 000 barna i denne kategorien er barn der foreldrene har inngått en privat avtale om bidrag, der det ikke er satt fram krav om forskott eller der «barnet» er over 18 år. Da faller retten til bidragsforskott bort for alle.

Reglene for behovsprøving av forskottet møtte reaksjoner fra bidragsmottakerne. 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 bidragsmottakerne som har reagert mest på inntektsprøvingen, har vært tilfeller der bidragspliktige ikke betaler bidrag på grunn av manglende bidragsevne. Hvis bidragsmottaker 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 bidragsmottakeren 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 som er referert i kapittel 8.1.

Tabell 8.1. Forskotteringen – utviklingen i årene 2002, 2004 og 2005

	2002	2004	2005
Brutto utgifter til forskott .....	1 680	1 131	1150
Inndekning i bidrag .....	1 076	601	565
Netto utgifter til forskott .....	604	530	585
Inndekning i pst. av utgift .....	64 %	53 %	49 %
Forskott uten refusjonskrav .....	506	546	590
Barn med bidragsforskott <sup>1)</sup> .....	116 793	98 914	98 249

<sup>1)</sup> Gjennomsnittlig antall barn med utbetalt forskott i den aktuelle perioden

Kilde: St.prp. nr. 1 for Arbeids- og inkluderingsdepartementet

#### 8.4 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. Viktige elementer i den forbindelse er

- innføringen av inntektsprøving ved forskotteringen, som isolert sett måtte ventes å føre til en betydelig reduksjon i brutto forskotteringsutgifter
- innføringen av reglene om prøving av bidragspliktiges bidragsevne ved fastsettelsen, som fører til at det i en viss utstrekning ikke blir fastsatt bidrag eller blir fastsatt et lavere bidrag enn etter hovedreglene, og som dermed reduserer mulighetene for inndekning av forskotteringsutgifter ved refusjon i bidrag
- innføringen av reglene om samværsfradrag, som på tilsvarende måte reduserer mulighetene for inndekning av forskottet.

Bidragsreformen, blant annet reglene om gebyr ved fastsetting og endring av bidrag, tar sikte på å gi foreldrene en oppfordring til å ordne opp seg i mellom uten innblanding fra det offentlige. I den grad denne målsetningen ble oppfylt, kunne man vente en avskalling av de mindre problemfylte sakene og en endret sammensetning av sakene innenfor det offentlige systemet, med en større andel der den ene eller begge har det økonomisk vanskelig eller der forholdet mellom partene er dårlig.

I Ot.prp. nr. 43 (2000 – 2001) ble de økonomiske konsekvensene ved omleggingen av forskottet anslått til 343 millioner kroner per år i reduserte brutto utbetalinger av forskott, men en merutgift på 76 millioner kroner når det tas hensyn til inndekningen ved refusjon i bidrag (netto utgifter til forskott). Det ble understreket at tallene var usikre. Tallene bygde på 2000-nivå med hensyn til bidrag og forskott.

Det siste året som fullt ut sorterte under det gamle bidragssystemet var 2002. I gjennomføringsåret 2003 hadde man en blanding av nytt og gammelt system, men med hovedvekten på det gamle systemet. Det første året som utelukkende var underlagt de nye reglene var 2004, med unntak av et begrenset antall bidragssaker som på grunn av overgangsregler først fikk bidraget justert fullt ut etter nytt regelverk 1. oktober 2004. Utviklingen i årene 2002, 2004 og 2005 går fram av tabell 8.1.

Det framgår at bidragsreformen har ført med seg en markert endring i brutto utbetalt forskott. Utbetalingene er redusert fra 1 680 millioner kroner i 2002 til 1 150 millioner kroner i 2005, dvs. en nominell reduksjon på 535 millioner kroner. Der som man tar hensyn til endringene i forskottsnivå, tilsvarende forskottsutbetalingene i 2002 1 754 millioner kroner i 2005, dvs. at den reelle nedgangen fra 2002 til 2005 utgjør 625 millioner 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 millioner kroner. «Merutgift» vil i denne sammenhengen innebære at differansen mellom brutto forskottsutbetalinger og innkrevd refusjon i bidrag øker. Denne differansen var 604 millioner kroner i 2002, men 585 millioner kroner i 2005. Dette betyr at det offentliges 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 millioner kroner i 2002 til 590 millioner 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

reduisert 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.

### 8.5 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 de 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 overgangsstønad – 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 de med lavest inntekt. Dette er å gjøre det unødig vanskelig både for brukerne og forvalterne. Dess lengre tid det går fra de tidligere bidragsreglene opphørte, dess 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 «reduisert forskott» som utgjør fullt forskott minus en tredjedel

Omleggingen forutsetter en omarbeiding av gjeldende lov og forskrift. Denne omleggingen er en ren teknisk omlegging og har ikke i seg selv til hensikt å endre på realitetene i forskottet for noen. Der forskottssatsen inngår som et utgangspunkt i beregningen av andre størrelser, må man også foreta noen justeringer i regelverket.

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 overgangsstønadstilfellene. Færre og færre lever med overgangsstønad over lengre tid. Dette skyldes både økt yrkesaktivitet blant mødre og at endringer i regelverket har gitt færre rett til slik stønad. Departementet 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. 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.

### 8.6 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 «minstebi-

draget»/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.

Som vi så i kapittel 3.4.3 er det 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 gruppen blir ikke større som andel av alle bidragspliktige, men synes å holde seg noenlunde konstant over tid. Det er grunn til å tro – ut fra det man vet fra fattigdomsforskningen – at gruppen er forholdsvis stabil, det vil si at en bidragspliktig som mangler bidragsevne det ene året, ofte vil mangle bidragsevne neste år også og i mange tilfeller gjennom hele eller store deler av barnets oppvekst/bidragsperiode.

Fra den kunnskapen vi har om samvær, vet vi også at det ikke er så mange bidragspliktige med svak økonomi som kompenserer for dette med mye samvær med barnet. Det er snarere slik at dess dårligere økonomi den bidragspliktige har, dess mindre samvær. Det henvises her til kapittel 4. Et unntak er samværs mødre som har mye samvær uavhengig av økonomi. Gjennomsnittlig har de imidlertid lave inntekter, og det er forholdsvis mange av disse som mangler bidragsevne helt eller delvis.

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 kompenserer 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. Forskottssatsen – dagens 75 prosent sats – tilsvarer omtrent gjennomsnittsbidraget for 0- til 6-åringene og ligger noen hundre kroner under gjennomsnittsbidraget for 6- til 10-åringene. 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.

Beregnete bruttokostnader for en forsørgelse på et rimelig nivå stiger fra 3 870 per måned for de minste til 6 150 per måned for de største. I barnefamilier hvor foreldrene bor sammen eller i delte familier med et godt samarbeid om barna både om omsorg og forsørgelse, vil de økte kostnadene ved store barn stort sett kompenseres gjennom høyere lønnsinntekter, for mange par gjennom økt yrkesinnsats, og at etableringsperioden er tilbakelagt.

En forelder som rent faktisk er alene om forsørgelsen og ofte også om mesteparten av omsorgen i mange år, med store og/eller flere barn, har ikke like mange muligheter til å øke husholdningsinntekten. Arbeidsinnsatsen i yrkeslivet begrenser seg til en, og det er bare en inntekt som kan øke.

Med store barn og store kostnader er det også lite sannsynlig at beregnet bidrag blir lavere enn forskottssatsen selv om det er samvær, slik at forskottssatsen av den grunn bør holdes på et lavt nivå.

Departementet vil derfor 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 nettoforskotteringsutgifter per år på i størrelsesorden rundt 90 mill. kroner. Departementet vil komme tilbake til forslaget i budsjettssammenheng.

## 9 Gebyr

### 9.1 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. Fra Ot. prp. nr. 43 (2000–2001) side 18 siteres følgende:

«Men etter departementets vurdering burde det ikke være nødvendig å trekke offentlige myndigheter inn i så mange av bidrags sakene. Det er heller ikke rimelig at det offentlige skal fortsette å administrere en kostbar og krevende bidragsordning gratis for forsørgere uten spesielle problemer og med rimelig god økonomi. Det blir derfor foreslått en gebyrordning for offentlig fastsettelse av bidrag (...)»

Gebyret gir samtidig det offentlige noe inndekning av utgiftene til arbeidet med bidrags sakene.

### 9.2 Gjeldende rett

#### 9.2.1 Gebyr på bidragsvedtak

Ordnings med gebyr på offentlig fastsettelse og endring av barnebidrag ble innført fra 1. juni 2002 – vel et år før reformen av selve reglene trådte i kraft. Man ønsket å få en viss inndekning av de forholdsvis store offentlige engangsutgiftene omleggingen førte med seg, ikke minst IKT-utgiftene.

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.

Det følger av forskriften § 1 første ledd jf. § 2 andre ledd, at der arbeids- og velferdsetaten fatter vedtak om fastsettelse eller endring av bidrag, skal hver av partene betale et gebyr til staten for hvert vedtak som fattes. Det er ikke gebyr ved midlertidig vedtak eller ved vedtak om særtilskudd.

Gebyret er satt tilsvarende ett rettsgebyr, jf. forskriften § 2 første ledd, 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. Der en av partene bor i utlandet, eller der det ville være åpenbart

urimelig å ilegge gebyr gjelder det unntak. Det vil for eksempel være åpenbart urimelig å ilegge gebyr der den ene parten gjentatte ganger søker om endringer som ikke kan føre fram, men bare påfører den andre nye gebyr.

I tilfeller der partene tidligere har hatt en privat avtale, regnes første offentlige fastsettelse som et førstegangsvedtak, og utløser gebyrplikt. Førstegangsvedtak fattes normalt bare en gang, men følgende tilfeller regnes også som førstegangsvedtak med hensyn til gebyr: Partene flytter sammen igjen, senere blir det nytt brudd. Partene bor ikke sammen, men får et nytt felles barn. Det søkes om tilleggsbidrag på grunn av høy inntekt etter at kostnadsbasert bidrag er fastsatt.

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. Ved alle søknader om endring vil arbeids- og velferdsetaten foreta nye beregninger ut fra riktig aldersgruppe, selv om det ikke er tatt opp i søknaden. Oppdatering av sjabloner mv. blir også rutinemessig utført. Uansett om kravet fører til et nytt vedtak om endring av bidraget eller om det tidligere bidraget blir beholdt, skal det betales gebyr. Dersom et krav om endring av barnebidrag medfører flere vedtak, skal imidlertid partene bare betale ett gebyr hver når vedtakene gjelder partenes felles barn, jf. forskriften § 2 tredje ledd.

Innkrevning av gebyr fra bidragsmottakerne foretas ved trekk i første utbetaling av forskott/bidrag. Innkreving av gebyr fra de bidragspliktige foretas ved at de bidragspliktige får tilsendt en egen innbetalingsblankett for gebyret. Dersom gebyret ikke blir betalt, blir gebyret innkrevd sammen med bidraget, og da blir gebyret inndekket sist. Etter som gebyret har så lav prioritet, kan det bli hengende med og øke gjelden for en del av de bidragspliktige som er storbrukere av arbeids- og velferdsetaten i disse sakene.

Tabell 9.1 viser totalt antall gebyrsaker – én sak om fastsettelse eller endring av bidrag gir to gebyrsaker – fordelt på ikke pålagt og pålagt gebyr. Det er en liten økning i andelen som fritas for gebyr fra 2004 til 2005.

Tabell 9.1 Ikke pålagt og pålagt gebyr 2004–2005 i saker. Absolutte tall og prosent

Tidspunkt	Andre halvår 2004	Første halvår 2005	Andre halvår 2005	Hele året 2005
Ikke pålagt gebyr .....	6 991	6 847	7 407	14 254
Pålagt gebyr .....	15 998	15 271	16 213	31 484
Totalt .....	22 989	22 118	23 620	45 738
Ikke pålagt gebyr i prosent av totalen .....	30 %	31 %	31 %	31 %

Kilde: Rikstrygdeverket

Tabell 9.2 viser hvordan fritak for gebyr fordeles seg mellom bidragspliktige og bidragsmottakere. Bidragsmottakere får fritak fra gebyr oftere enn bidragspliktige. Bidragspliktige ble fritatt for gebyr i 23 prosent av sakene. For bidragsmottakere ser vi at andelen som fritas for gebyr har steget noe fra 2004 til 2005.

### 9.2.2 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 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 avsilings-effekt. Gebyrforvalter skal på forespørsel redegjøre for hvordan gebyret er beregnet. Ved innføring av nye gebyrordninger bør det alltid vurderes om fordelingsmessige hensyn taler imot dette.

Det bør etableres et klart definert skille mellom gebyrer og sektoravgifter for å unngå at det

innføres gebyrordninger som i realiteten er ordinære avgiftsordninger.

Det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å benytte sektoravgifter til å finansiere statlige utgifter, med unntak for når sektoravgiften finansierer fellestiltak overfor en næring og avgiften betales av næringen selv. Dette kan f.eks. være tilfelle for virksomheten til statlige tilsynsorganer.»

Retningslinjene trådte umiddelbart i kraft for nye gebyrer og sektoravgifter som vurderes innført. Eksisterende ordninger skal så langt som råd er tilpasses retningslinjene.

Departementet har vurdert gebyrordningen ved fastsettelse og endring av barnebidrag i forhold til de nye retningslinjene. I henhold til retningslinjene punkt 3.1.1 nr. 1, er grunnvilkåret for å etablere en gebyrordning at det offentlige utfører en klart definert myndighetshandling overfor betaleren, og at det ikke betales for noe annet eller mer. Det kan slås fast at dette vilkåret er oppfylt, jf. det som er sagt innledningsvis om at arbeidet med bidragene er kostnadskrevene.

Samtidig skal det i henhold til punkt 3.1.1 nr. 3 ved innføring av nye gebyrordninger alltid vurderes om fordelingsmessige hensyn taler mot dette. Dette er det tatt hensyn til når det gjelder gebyret på bidragsvedtak gjennom at parter med lav inntekt er fritatt fra å betale gebyr.

Det framgår videre av retningslinjene punkt 3.1.1 nr. 2 a at gebyret bør søke å påvirke de ulike aktørenes handlemåte i samfunnsøkonomisk rasjonell retning. Gebyret på bidrag er først og fremst et virkemiddel for å få flere til å inngå private avtaler,

Tabell 9.2 Fritak for gebyr 2004–2005. Prosent.

	Andre halvår 2004	Første halvår 2005	Andre halvår 2005	Hele året 2005
Bidragspliktige .....	23 %	23 %	22 %	23 %
Bidragsmottakere .....	38 %	39 %	40 %	40 %

Kilde: Rikstrygdeverket

samtidig som gebyret gir det offentlige noe inndekning av utgiftene til arbeidet med bidragssakene.

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.

### 9.3 Gebyr ved førstegangsfastsettelse

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

Ved innføringen av de nye bidragsreglene ble det lagt til grunn at gebyrets størrelse ikke burde avvike vesentlig fra 600 kroner per part. Gebyr i bidragssaker ble knyttet til rettsgebyret. Rettsgebyret var en praktisk størrelse å gripe til. Per i dag er rettsgebyret steget til 860 kroner, noe som på denne korte tiden kan sies å være en vesentlig økning. Gebyret utgjør nå nesten et fullt månedlig forskott.

I arbeidet med nye bidragsregler ble det antatt at andelen bidragssaker 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, jf. kapittel 2.3.2, og det virker som gebyret har ført til flere private avtaler. Departementet mener derfor at gebyrordningen bør opprettholdes.

Det må imidlertid også tas hensyn til at private avtaler ikke er den beste løsningen for alle. Der samarbeidet mellom foreldrene er dårlig, eller der foreldrene ikke har særlig kontakt, er det viktig at det fortsatt er en offentlig instans som kan fastsette og inndrive bidrag. Barna skal i størst mulig grad skjermes for manglende foreldresamarbeid. Det er derfor viktig at nivået på gebyret ikke blir så høyt at noen av dem som trenger det mest, velger det bort av økonomiske grunner.

Departementet mener etter en samlet vurdering av ulike hensyn at gebyret på førstegangsfastsettelsen bør opprettholdes. Eventuelle endringer av gebyrsatsen vil bli vurdert i lys av retningslinjene gjengitt foran i 9.2.2.

### 9.4 Gebyr i endringssaker

Et viktig hensyn med de nye bidragsreglene er at bidragets størrelse skal stå i forhold til barnets behov. Underholdskostnaden skal fordeles mellom

foreldrenes inntekter, og det skal tas hensyn til samvær og den bidragspliktiges bidragsevne. Bortsett fra den årlige indeksreguleringen, endres ikke bidragene automatisk ved endring av sjablonene, og heller ikke ved barnets overgang fra en aldersklasse til en annen. Dette betyr at 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 gebyrplikt.

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 gebyrfrritt. Det henvises til nærmere omtale i kapittel 10. Dette vil kunne redusere familienes behov for endringer og dermed lette gebyrbelastningen noe.

Partene kan når som helst inngå en privat avtale om bidraget, selv når arbeids- og velferdsetaten har fastsatt et bidrag. Dersom partene ikke avtaler et nytt bidrag, må partene selv sette fram krav om endring. Gebyret på endringssaker er gjerne med i den vurderingen partene foretar ved valget av enten privat avtale eller offentlig fastsettelse av bidraget. Gebyret på endringssaker kan også påvirke partene til å tenke nøye gjennom saken før de ber om endring av et allerede fastsatt bidrag.

Noen hevder at det er urimelig at den parten som ikke har satt fram et endringskrav også blir ilagt gebyr. Det avgjørende her er imidlertid at begge parter har ansvar for å komme til enighet. Motpartens holdning kan nettopp være årsaken til at et krav må reises. Den parten som har bedt NAV lokalt endre bidraget, har kanskje først tatt opp saken for å få til en (ny) privat avtale ut fra endrete forhold, men uten at dette fører fram. Fra denne synsvinkelen er det ikke en god løsning at bare den parten som møter motvilje hos den andre, skal bli ilagt gebyr.

I andre saker kan partene være uenige om at den endringen som påstås, faktisk foreligger, for eksempel der det påstås at det er endring i samværet. Det samme kan være tilfellet der den ene part mener å vite at det er en altfor lav inntekt hos den annen part som ligger til grunn for et vedtak. I slike tilfeller kan gebyret være med på å forsterke konfliktnivået.

I henhold til nye saksbehandlingsregler i barnefordelingssaker kan retten etter barneloven § 61 nr. 7 gi partene anledning til å prøve ut en midlertidig



avtale om samvær for en nærmere fastsatt tid. Der som partene i denne «prøvetiden» velger offentlig fastsettelse av bidrag, vil de etter gjeldende regler bli ilagt gebyr både for førstegangsfastssettelse av bidrag og ved endring av bidraget hvis de på bakgrunn av erfaringene i «prøvetiden» kommer fram til endringer i samværet med betydning for utmålingen av bidraget. I disse tilfellene bør saken betraktes som *ett* vedtak i gebyrsammenheng.

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 førstegangsfastssettelse at dette har stor betydning. En endringssak kan også være mindre arbeidskrevende enn en førstegangsfastssettelse 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.

## 9.5 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. I Innst.O. nr. 63 (2004–2005) ble det uttalt følgende:

«Det er allerede innført gebyr ved fastsettelse og endring av bidrag, og når det kan oppfattes slik at man ikke har bestemt seg for hva slags gebyr man skal innføre, men bare sikre seg muligheten gjennom en lovparagraf, mener flertallet at bokstav d bør utgå av lovforslaget, og at Regjeringen får komme tilbake med egen sak om gebyret på et senere tidspunkt.»

Formidlingsgebyr bør vurderes og sees i sammenheng med gebyret for fastsettelse og endring av bidrag. Arbeids- og velferdsetaten bruker omfattende ressurser på å formidle penger fra de bidragspliktige til bidragsmottakerne. Det er i dag ikke hjemmel i bidragsinnkrevingsloven for å kreve gebyr for arbeidet med betalingsformidlingen i bidrags saker. Dette innebærer at det er fullt mulig å inngå privat avtale om bidragets størrelse, og samtidig be det offentlige kreve inn bidraget gebyrfritt.

Der partene ordner opp privat, vil ofte den bidragspliktige måtte betale gebyr til banken for betalingsformidlingen til bidragsmottakeren. Gebyrer fra bankene varierer per bank per transaksjon, og

etter måten betalingen praktisk ordnes på. Det koster også det offentlige ressurser å utføre denne tjenesten. Det kan derfor anføres at det er urimelig at det offentlige skal dekke slike utgifter 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.

Innkrevning av barnebidrag er en praktisk tjeneste det offentlige utfører for den som er pålagt å betale bidrag, og for den som skal motta det fastsatte bidraget. Forskott kan sammenliknes med en offentlig trygdeytelse, og det er derfor ikke aktuelt å pålegge personer gebyr for å få utbetalt en slik ytelse.

Gebyr på betalingsformidling på bidragsområdet bør altså eventuelt bare gjelde innkrevingen av bidraget. 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.

## 9.6 Inntektsgrensen for gebyrfritak

Staten bør bare ta seg betalt for arbeidet med fastsettelse og endring av bidrag fra foreldre som har råd til det. Som det fremgår av kapittel 3 er økonomien i delte familier ofte vanskelig. Det er derfor 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.

I Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) ble det lagt til grunn at foreldre med dårlig økonomi skal være fritatt for gebyr. Ved fastsettelse av forskrift om gebyr førte dette hensynet, sammen med hensynet til å sikre en praktiserbar ordning, til at grensen for fritak ble knyttet til en fast inntektsgrense på 110 ganger bidragsforskottet – i dag 137 500 kroner.

Det er blitt kritisert at inntektsgrensen for gebyrfritak er satt så lavt. Eksempelvis fører reglene om bidragsevne i enkelte tilfeller til at en bidragspliktig kan bli ilagt gebyr, men ikke bidrag på

grunn av bidragsevnevurderingen. Dette harmonerer dårlig, og det kan virke urimelig at det kan pålegges gebyr i slike tilfeller. Det er videre rimelig å anta at behovet for en offentlig fastsettelse kan være stort nettopp der en eller begge parter har svak økonomi.

Departementet vil vurdere inntektsgrensen for gebyrfritak med sikte på å knytte den opp mot inntektsgrensene som gjelder andre lavinntektsgrenser i regelverket. For enkelhetens skyld bør det imidlertid fortsatt bare gjelde en fast inntektsgrense, men denne kan for eksempel settes som en middelverdi av satsene som gjelder for bidragsevnevurderingen.

Departementet vil komme tilbake til et konkret forslag i tråd med det som er drøftet over.

## 9.7 Oppsummering og økonomiske konsekvenser

---

Gebyrordningen har fungert etter intensjonen når det gjelder å bidra til at flere avtaler bidraget privat. Det bør derfor fortsatt pålegges gebyr i bidragssaker. Gebyret bør virke slik at det får partene til å

forsøke å komme fram til en privat avtale om bidraget, men ikke som et hinder for offentlig fastsettelse eller endring der det viser seg å være svært vanskelig å få til en slik avtale. Det foreslås videre at gebyret vurderes redusert til et kvart gebyr per part i endringssaker.

Det foreslås at inntektsgrensen for å pålegge gebyr heves, slik at den blir i bedre samsvar med andre lavinntektsgrenser i bidragsregelverket. De fattigste skal ikke pålegges gebyr.

Til sammen vil dette lette gebyrbelastningen for familiene med svak økonomi som trenger hjelp fra det offentlige i sine bidragssaker.

Som omtalt i kapittel 2.5.3, var de samlede gebyrinntektene i bidragssaker i 2005 på rundt 22 mill. kroner. Endringene i retning av gebyrlette som er drøftet i dette kapitlet, vil innebære en årlig mindreinntekt for det offentlige i størrelsesorden 10 mill. kroner. En heving av inntektsgrensen for fritak vil representere mindre inntekter i størrelsesorden 1–2 mill. kroner, mens for eksempel å redusere gebyret til et kvart rettsgebyr i endringssaker vil gi en større inntektsnedgang på rundt 8 mill. kroner årlig.

## 10 Bedret publikumsservice

### 10.1 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.

Omtrent 26 000 nye «bidragsbarn» kommer til hvert år, samtidig som omtrent 18 000 barn blir myndige og trer ut av bidragsregelverket. Av de nye barna er det ca. 11 000 til 12 000 som opplever at gifte foreldre skiller lag, noe i underkant av 8 000 til 9 000 som opplever at samboende foreldre flytter fra hverandre og ca. 6 000 som blir født og starter livet med enten bare mor, eller bare far. Tallene er omtrentlige og bare ment for å illustrere betydningen og det potensielle omfanget av bidragsregelverket.

Ved samlivsbrudd er NAV lokalt et av de første stedene mange foreldre henvender seg. Også foreldre som ikke har bodd sammen, og som skal forsøke å finne fram til en felles plattform for hvordan foreldrerollene skal fylles, tar i stor grad kontakt med NAV lokalt som første instans. Det betyr at NAV lokalt som veilednings- og informasjonssted er av stor betydning for mange mennesker, bl.a. i forhold til foreldrepenggeordningen, barnebidrag eller ytelser til enslige forsørgere. I tillegg har arbeids- og velferdsetaten som bidragsfogd ansvar for at farskap blir fastsatt der en kvinne får et barn uten å leve sammen med barnets far, og farskapet ikke er erkjent.

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. God dialog med foreldrene skaper ofte bedre samarbeidsklima foreldrene imellom, noe som igjen vil være til barnets beste. Det er også viktig at NAV lokalt gir partene informasjon om hvor de kan henvende seg med øvrige spørsmål knyttet til foreldreskapet, for eksempel om foreldreansvar og samvær.

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. Fordelene av samarbeidet mellom de ulike aktørene, blir særlig tydelig når bidragsreglene ses i sammenheng med meklingsordningen. For ektefeller er det ved samlivsbrudd obligatorisk mekling for parter med felles barn under 16 år. For samboende foreldre blir det innført obligatorisk mekling fra 1. januar 2007.

Fra samme dato blir det én times obligatorisk mekling mot tre i dag. Dersom foreldrene ikke er blitt enige, skal de oppfordres til å mekle i tre timer til. Mekler kan tilby ytterligere tre timer dersom han mener foreldrene kan komme fram til en avtale. Den nye meklingsordningen er mer fleksibel og bedre tilpasset de enkelte sakene, slik at det kan brukes mindre tid på foreldre som ikke har utbytte av mekling, og mer tid på foreldre med store konflikter. Store og vedvarende konflikter mellom foreldrene er noe av det som skaper størst problemer for barna ved foreldrenes samlivsbrudd. En god og målrettet meklingsordning vil kunne gi foreldre hjelp til å løse konflikter og inngå gode avtaler som gjelder barna. En bedre utgang på de vanskelige meklingsakene vil sannsynligvis resultere i at flere barn og utflyttede foreldre opprettholder kontakten etter samlivsbrudd.

Formålet med meklingen er å få foreldre til å komme fram til en skriftlig avtale om foreldreansvaret, om hvor barnet skal bo og om samvær. Partene bør gjøres kjent med de viktigste økonomiske konsekvensene av avtalen. Meklerne har fått opplæring i de nye bidragsreglene, men vil naturlig nok i hovedsak henvise til NAV lokalt, spesielt hvis spørsmålene er spesifikke og vanskelige å besvare uten detaljkunnskap.

Etter det departementet kjenner til har reglene om fradrag for samvær i bidraget ført til større etterspørsel om kontakt og samarbeid på tvers for å kunne yte best mulig bistand til de familiene det gjelder. Under meklingen blir partene oppfordret til å inngå samværsavtale. Arbeids- og velferdsetaten har gitt tilbakemelding om at de ofte står overfor tilfeller der det foreligger et skriftlig dokument om samvær, men hvor opplysningene ikke kan brukes til å fastsette et samværsfradrag fordi avtalen bare er underskrevet av den ene parten, eller foreldrene har glemt å spesifisere ferie- og høytidssamværet

fordi de har konsentrert seg om det månedlige samværet. Meklerne synes derfor å ha en viktig oppgave i forhold til å hjelpe partene til å utforme en avtale som er presis nok til at den kan benyttes i forbindelse med bidragsfastsettelsen. Så lenge samværets betydning for bidraget er nytt for mange, vil meklerne også ha en viktig konfliktforebyggende rolle. Det er derfor all mulig grunn til å oppfordre til, og videreutvikle samarbeidsrelasjonene mellom meklerne og arbeids- og velferdsetaten.

## 10.2 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 informasjonsmateriell er lettere og rimeligere å utføre. Arbeids- og velferdsetaten har utarbeidet svært informative sider om bidragsregelverket på sine hjemmesider, og den delen av publikum som har tilgang til internett og vanlig god norsk leseforståelse, vil stort sett finne den informasjonen de trenger. Det er imidlertid fortsatt slik at en del ikke har tilgang til internett, eller har liten øvelse i å bruke nettet til å finne fram til rett informasjon. Enkelte kan også ha problemer med å forstå innholdet av teksten på grunn av for eksempel ulike grader av lesevanskeligheter eller mangelfulle norskkunnskaper, og det er en utfordring i vårt flerkulturelle samfunn å formidle regelverk på en tilfredsstillende måte. 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.

Prosjektet «Private avtaler ...», se kapittel 4, stilte i undersøkelsen fem ulike spørsmål om kjennskapet til bidragsregelverket. Spørsmålene var formulert som «Visste du at ... da bidraget sist ble fastsatt eller endret», og omhandlet gebyrordningen, muligheten for privat avtale med offentlig innkreving, muligheten for å få forskott selv med privat avtale, om at det må søkes spesielt for å få endret bidraget når barnet blir eldre, og om at avtalefriheten har økt med de nye reglene. Undersøkelsen var utformet spesielt med sikte på å forbedre arbeids- og velferdsetatens arbeid for å få flere til å inngå private avtaler.

Det viste seg at andelen som svarte at de *ikke visste* på disse spørsmålene varierte fra 40 prosent

og helt opp til 66 prosent. Spørsmålene var til dels formulert slik at de inneholdt flere informasjonselementer, og det er ikke mulig å vite om noen har svart at de ikke visste, fordi de ble kjent med *noe* ny kunnskap i den forholdsvis nøyaktige og fyldige beskrivelsen av regelverket som var formulert i spørsmålene. De høye tallene viser likevel at informasjon, veiledning og kunnskapsformidling må være en viktig del av enhver strategi for å gi partene i bidragssakene bedre service.

Av alle som svarte, sa 39 prosent at de ikke visste om gebyrordningen da bidraget sist ble fastsatt, 43 prosent visste ikke at offentlig innkreving av en privat avtale er gratis, 61 prosent var ikke klar over at de kunne ha rett til forskott selv om de har avtalt bidraget privat, og hele 66 prosent trodde NAV lokalt automatisk endrer bidraget etter barnets alder, slik at de ikke trenger å sette fram krav om det.

Det var fra 15 til 20 prosent flere av dem som har inngått privat avtale om bidraget som svarte positivt på at de kjente til de ulike sidene ved regelverket, enn blant dem som har offentlig fastsettelse. Dette kan ha noe sammenheng med forskjeller i utdanningsnivå mellom de to gruppene, og peker klart på at informasjon og veiledning må utformes med tanke på brukeren. Men også generelt må vi kunne slutte at en økt innsats her er nødvendig.

Av de som svarte, hadde 27 prosent prøvd bidragskalkulatoren og var forholdsvis fornøyde med den. I veiledningen til kalkulatoren gjøres det imidlertid spesielt oppmerksom på at den bare kan beregne bidrag for ett og ett barn, og ikke for flere barn/søsken. Etter departementets syn kan kalkulatoren forbedres, og vil ta opp med Arbeids- og velferdsetaten hvordan dette kan gjøres. Dette vil bedre servicen overfor brukerne.

Partene ble i undersøkelsen stilt spørsmål om hvilken kontakt de hadde med NAV lokalt i tilknytning til siste bidragsfastsettelse/avtale. Resultatene av svarene kan bare brukes som indikatorer fordi utvalget i surveyen var lite representativt. 42 prosent svarte brevkontakt, 33 prosent hadde hatt kontakt per telefon, 19 prosent hadde møtt fram i resepsjonen på NAV lokalt, 19 prosent hadde hatt timeavtale med en saksbehandler, mens 18 prosent svarte at de ikke hadde hatt noen kontakt.

Når kontaktform ble analysert etter bakgrunnskjennetegn som kjønn, mottaker/pliktig og utdanningsnivå, viste det seg at gruppene ikke skilte seg fra hverandre i særlig grad. Den eneste større forskjellen var at de høyt utdannede hadde mer «fjernkontakt», dvs. brev- og telefonkontakt, mens de med mindre utdanning i større grad brukte NAV lokalt ved personlig fram møte. Gruppen med private avtaler hadde stort sett bare telefonkontakt med

NAV lokalt, mens de med offentlig fastsettelse hadde både mer brevkontakt og høyere personlig fram møte. Det er derfor all grunn til å understreke viktigheten av at det i forbindelse med NAV-reformen og omorganiseringen av arbeidskontorer, trygdekontorer og sosialkontorer, er fokus på at brukeren fortsatt kan få personlig veiledning i sin bidrags sak av en saksbehandler som kjenner regelverket.

Undersøkelsen viser videre at bidragsmottakerne jevnt over er mer fornøyde med servicen de får fra det offentlige enn de bidragspliktige. Det ble i 2000 og 2003 gjennomført brukerundersøkelser av de tidligere trygdekontorene der bidragspartene er med som en av undergruppene av brukere. På en skala fra 0 til 100 hvor 100 er topp tilfredshet, scorer bidragsmottakerne 60 i begge undersøkelsene, mens poengsummen for de bidragspliktige øker fra 49 til 57 fra 2000 til 2003. Uten å legge altfor stor vekt på disse undersøkelsene der få av de spurte er part i en bidrags sak, kan det slås fast at de bidragspliktige synes å ha blitt mer tilfredse i løpet av perioden. Dette kan ha sammenheng med all oppmerksomheten og den opplæringen i etaten som er gitt i forbindelse med bidragsreformen.

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. Resultatrapporteringene innad i etaten skal også være et redskap for forbedringer på veiledningssiden – det er ikke bare antall ferdigbehandlede saker og saksbehandlingstid som skal telle med i et godt rapporteringssystem.

Ved overgangen til nytt bidragsregelverk ble det gjennomført en omfattende opplæring av saksbehandlerne i etaten. Sivilombudsmannen påpekte imidlertid senhøstes 2005 enkelte forhold ved saksbehandlingen som ikke var tilfredsstillende. For å skaffe innsyn i kvaliteten på saksbehandlingen, har Arbeids- og velferdsdirektoratet (daværende Riks-trygdeverket) gjennomført en kvalitetsundersøkelse. Undersøkelsen fant sted våren 2006, og resultatene av undersøkelsen foreligger i rapporten «Kvalitetsundersøkelse av saksbehandlingen i bidrags saker». Resultatene viser at det synes som om saksbehandlerne har god kompetanse på selve regelverket, men at det er behov for tiltak som kan forbedre kvaliteten på selve saksbehandlingen, bl.a. ved at vedtak begrunnes bedre.

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.

### 10.3 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. Som omtalt ovenfor, tror mange av brukerne at dette skjer automatisk også i dag. Et viktig poeng med det nye regelverket er at bidraget skal tilpasses barnets underholdskostnad så godt som mulig. Underholdskostnaden endrer seg ganske mye ettersom barnet vokser, eksempelvis øker underholdskostnaden ved passering 6 år med ca. 1 000 kroner, det samme skjer når barnet går over i den eldste aldersklassen. Dette kan gi betydelige utslag på et allerede fastsatt bidrag. I tillegg vil ofte tilsynsutgifterne endre seg ved overgangen til aldersklasse 6–11 år, slik at et nytt bidrag kan være på sin plass uansett.

En automatisk justering kan rent praktisk gjøres ved at arbeids- og velferdsetaten ut fra opplysningene i det offentlige systemet om barnas alder, sender en orientering til partene om at bidraget vil bli justert når barnet nærmer seg en aldersgrense. Tjenesten bør utføres uten at gebyr pålegges.

Dersom foreldrene samtidig ønsker å sette fram krav om en ny vurdering av bidraget på grunn av andre endringer, for eksempel inntekts- eller samvæsendringer, kan de gjøre det. Saken vil imidlertid da bli å behandle som en ordinær endringssak, og utløse gebyrplikt på vanlig måte.

Et tilbud om automatisk justering antas å bidra til å konsentrere endringsbehov. Samtidig kan det oppnås noe av den samme fleksibilitet i et offentlig fastsatt bidrag som ved et privat avtalt bidrag, men uten at krav om endring må settes fram stadig vekk. Hvis begge parter kjenner hovedtrekkene i regelverket, vil de også være forberedt på forhøyete bidrag når barna vokser. Forslaget bidrar til å gjøre den enkeltes økonomi mer forutsigbar.

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, se kapittel 9, 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.

## 10.4 Reisekostnader ved samvær

Bestemmelsen om reisekostnader ved samvær ble endret fra 1. januar 2002. Det er i forskjellige sammenhenger uttalt at det skal følges med på hvordan den nye bestemmelsen virker i praksis. Det er videre uttalt at behovet for eventuelle endringer og justeringer av bestemmelsen vil bli vurdert sammen med evalueringen av de nye bidragsreglene.

### 10.4.1 Gjeldende rett

Etter den tidligere barneloven § 44 b var hovedregelen at det var den av foreldrene som skulle ha samvær, som måtte bære reisekostnadene til samværet. Etter lovendringen er hovedregelen at dersom foreldrene ikke avtaler noe annet, skal reisekostnadene ved samvær deles forholdsmessig mellom foreldrene etter størrelsen på inntektene deres, jf. barneloven § 44. Dette betyr at det er den av foreldrene som har best økonomi som skal dekke den største andelen av reiseutgiftene som er nødvendige for å gjennomføre samværet. Det felles økonomiske ansvaret for reiseutgiftene til samvær understreker at det er begge foreldres ansvar å bidra til at barnet har god kontakt med den av foreldrene det ikke bor sammen med.

Dersom en av foreldrene mener det foreligger særlige grunner som gjør at en annen fordeling enn en forholdsmessig fordeling er rimelig, kan saken bringes inn for fylkesmannen eller retten til avgjørelse. For at fylkesmannen skal kunne avgjøre saken, må begge foreldrene være enige om dette. Hvis barnet er over 15 år, kan fylkesmannen likevel behandle saken dersom en av foreldrene ønsker det. Et eksempel på særlige grunner kan være at inntekten til en av partene er redusert eller bortfalt uten at det foreligger en rimelig grunn til det. Unntaksregelen er snever og ment for å unngå særlig urimelige resultater. Det skal derfor mye til før den kommer til anvendelse.

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 innkrevningen 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 inndrives som et al-

minnelig pengekrav etter reglene i lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven). Fylkesmannens avgjørelse er ikke tvangsgrunnlag.

### 10.4.2 Forskjellen på reisekostnader ved samvær og barnebidrag

Bestemmelsen om reisekostnader ved samvær og bestemmelsene om fastsettelse og endring av barnebidrag, er to forskjellige ordninger. Reisekostnader er knyttet til samværet og det dreier seg om en fordeling av penger mellom mor og far. Det økonomiske forholdet mellom foreldrene er et privatrettlig forhold, med full avtalefrihet mellom foreldrene. Barnebidrag er også et privatrettslig forhold, men ordningen er direkte knyttet til barnets forsørgelsesbehov og dreier seg om et pengetilskudd fra samværsforelder til barnet.

Spørsmålet om å trekke reisekostnader ved samvær inn ved bidragsfastsettelsen ble vurdert i forarbeidene til de nye bidragsreglene og den nye bestemmelsen om reisekostnader ved samvær, Ot.prp. nr. 43 (2000–2001) punkt 18.3. Det ble konkludert med at dette var lite heldig. Begrunnelsen er at det ikke er naturlig å se reiseutgifter som et av barnets grunnleggende forsørgelsesbehov. Dersom reiseutgiftene trekkes inn ved fastsettelsen av barnebidrag, kan disse få forrang framfor barnets behov for mat og klær der en eller begge foreldrene har dårlig råd, noe som ikke er ønskelig. Dette synspunktet gjelder fortsatt.

Når det gjelder spørsmål om eventuell motregning, kan en bidragspliktig etter de alminnelige ulovfestede regler om motregning ikke gjøre opp utlegg til reisekostnader ved motregning i bidraget. Dette har sammenheng med at det er barnet som har rett til bidraget, jf. barneloven § 67 tredje ledd, mens det er bidragsmottakeren som er den som eventuelt skylder den bidragspliktige penger for reiseutlegg.

Det har vært reist spørsmål om det offentlige bør gå inn med en eller annen form for støtte til familiene med de største reisekostnadene. Dette er tidligere drøftet i forarbeidene, men ble avvist. Som nevnt er deling av reisekostnader et økonomisk forhold mellom foreldrene, og det er foreldrenes ansvar også å vurdere spørsmålet om eventuelle reisekostnader når de planlegger og avtaler i forhold til de samlede spørsmålene som gjelder kontakten mellom foreldre og barn. Samarbeid om slike spørsmål er en viktig del av foreldreskapet, og ikke et offentlig anliggende.

En offentlig støtteordning/subsidiering av store reisekostnader vil fort kunne virke mot sin hensikt i

forhold til dette. Det er derfor viktig at partene i forbindelse med avtale om samvær, herunder forlik, også vurderer hvor ofte samvær rent praktisk kan gjennomføres. Foreldrene må ta hensyn til begge parters økonomi og ikke avtale mer samvær enn det de har anledning til å gjennomføre økonomisk. Eksempelvis må flytteplaner fra en av partene inkludere vurderinger om familiene har råd til de økte reisekostnadene dette kan medføre, og eventuelt tilpasse samværsavtalene til for eksempel noe sjeldnere, men mer langvarig samvær der avstandene er store.

#### 10.4.3 Hva vet vi om samvær og reiser?

Reiseavstand og reisekostnader ved samvær er kartlagt i samværs- og bidragsundersøkelsene som SSB gjennomførte på oppdrag av departementet i hhv. 2002 og 2004. Tidligere undersøkelser har bare stilt partene enkelte spørsmål om vurderinger omkring reisekostnader, og da spesielt om disse utgjør en belastning i forhold til å gjennomføre samværet. Alle undersøkelser viser tydelig at stor avstand mellom foreldrenes bosteder er den faktoren som mest systematisk henger sammen med lite samvær. Det forutsettes også at det finnes en klar sammenheng mellom stor avstand og høye reisekostnader.

Så mange som 42 prosent av foreldrene bor i gangavstand fra hverandre, og i tillegg har ytterligere 19 prosent mindre enn en halvtimes reiseavstand mellom hjemmene. Det er videre akkurat like vanlig at samværsforelderen flytter etter et brudd som at bostedsforelderen gjør det (Skevik og Hyggen 2002).

Undersøkelsene utført av SSB fra 2002 og 2004 kartlegger reisetid en vei, vanligste reisemåte og størrelsen på reisekostnadene. Det er også stilt spørsmål om hvordan foreldrene dekker reisekostnadene.

I to tredjedeler av de delte familiene er reisekostnadene ved samvær under 100 kroner en vei, og det er svært mange som oppgir at de ikke har reisekostnader. Det er små endringer fra 2002 til 2004, selv om det kan se ut som andelen delte fami-

lier med de helt lange avstandene øker litt. 11 prosent må sies å ha betydelige reisekostnader – over 500 kroner en vei. Det er noe vanligere med lang vei/høye reisekostnader der foreldrene ikke har vært gift eller samboende, der det er lenge siden bruddet og der forelderen som svarer har høy utdanning (minimum universitet eller høyskole).

I begge undersøkelsene ble foreldrene stilt spørsmål om hvordan reisekostnadene ble dekket, nærmere bestemt om samværsforelderen betalte alt, om bostedsforelderen betalte alt eller om de delte utgiftene. I 2002-undersøkelsen hadde foreldrene to alternativer; om de delte utgiftene forholdsmessig etter inntekt, dvs. etter lovens hovedregel, eller om de delte på andre måter. Disse alternativene var for de fleste vanskelig å skille. 2004-undersøkelsen hadde derfor bare deling som et svaralternativ. Tabellen nedenfor er av den grunn bare delt opp i følgende grupper: samværsforelderen dekker alt, omsorgsforelderen dekker alt og andre måter å ordne reisekostnadene på, som stort sett er ulike delingsmodeller.

Som det framgår av tabell 10.1, er det fortsatt samværsforelderen som dekker reisekostnadene i mange tilfeller, men det er en tendens til at foreldrene i større grad enn tidligere deler kostnadene. Der det er meget stor forskjell på foreldrenes inntekter, noe som gjelder 15 til 20 prosent av foreldreparene, er det heller ikke urimelig at den ene parten dekker mesteparten eller alle reiseutgiftene.

Hvis vi bare ser på familier der det er kort tid siden bruddet – mindre enn fire år i 2004, blir tendensen til deling enda tydeligere. Blant disse er det hele 60 prosent som deler utgiftene på en eller annen måte. Dette betyr at endringen av loven begynner å få gjennomslag i familienes praksis.

#### 10.4.4 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.

I dom av 12. oktober 2004 har Hålogaland lag-

Tabell 10.1 Fordeling av reisekostnader. Prosent.

År	Samværsforelderen dekker alt	Omsorgsforelderen dekker alt	Deling/andre ordninger
2002 .....	43 %	10 %	47 %
2004 .....	38 %	10 %	52 %

Kilde: Samværsundersøkelsene SSB 2002 og 2004.

mannsrett uttalt at lovens ordlyd etter en naturlig språklig forståelse, ikke inneholder noen angivelse av hva slags, eller hvem sine reisekostnader ved samvær som omfattes av bestemmelsen i barneloven § 44. Etter en nærmere tolkning, har retten 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 samværsforeldereren eller bostedsforeldereren 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 samværsforeldereren 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 samværsforeldereren av ulike årsaker må reise til barnet for å ha samvær med barnet der det bor. Det er viktig at barnet har så god foreldrekontakt som mulig, og det følger av loven at barnet har rett til samvær med begge sine foreldre. Begge foreldrene har ansvar for å bidra til dette. 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 samværsforeldereren og bostedsforeldereren har til å hente og bringe barnet til og fra samvær, og kostnader samværsforeldereren har til reise til barnet når samværet må utøves der barnet bor.

#### 10.4.5 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, jf. også uttalelse av det tidligere Likestillingsombudet i sak nr. 17/2001, se kapittel 5.

#### *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.

Forliksråd finnes i alle kommuner, og er domstolens aller første instans. Det er både en meklingsinstans og domstol. De fleste sakene i forliksrådet dreier seg om uenighet om gjeld i ulike sammenhenger, særlig knyttet til kjøp av varer og tjenester. Et krav om penger kan fremmes for forliksrådet for å oppnå en minnelig løsning eller få fastslått ved dom at kravet er rettsgyldig. Dette er nødvendig for at kravet eventuelt kan tvangsfullbyrdes hos namsmannen. Forliksrådet består av 3 valgte lekdommere og like mange varamedlemmer. Det er kommunestyret som velger forliksrådene. I 2003 avlastet forliksrådene resten av rettsystemet med ca. 233 000 saker. Synes forliksrådet at saken er for vanskelig, kan saken henvises til tingretten. Det er imidlertid svært få saker som ankes eller går videre til en høyere rettsinstans.

Behandlingen av en sak i forliksrådet foregår på en mer uformell måte enn i domstolene, og man trenger ikke advokat. Forliksrådet vil først og fremst se om det er rom for et forlik mellom partene. Forliksmekling er unntatt offentligheten, og et forlik har samme virkning som en rettskraftig dom. Oppnås ikke forlik, fortsetter saken over i domsforhandling. I denne fasen kan partene hvis de ønsker det ha med prosessfullmektig. Da kan saken avsluttes med at forliksrådet avsier dom. Dersom det ikke ankes, blir dommen endelig. Alle dommer kan ankes til tingretten innen en måned. Den som ønsker en sak behandlet av forliksrådet, må betale et rettsgebyr på forhånd. Den som taper saken blir som regel dømt til å betale sakens kostnader.

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 ordning som skissert vil medføre for forliksrådene og domstolene med tanke på hvor stor økning i saksantallet man kan forvente. Forliksrådene avlønnes etter et stykkprissystem, jf. forskrift 16. desember 2005 nr. 1521 om forliksrådene (forliksrådsforskriften), og en økning av saksantallet for forliksrådene vil øke utgiftene knyttet til medlemmenes godtgjørelse. Vurdert opp mot at disse sakene i dag bringes inn for tingretten som første instans, kan imidlertid dette være en samfunnsøkonomisk lønnsom endring. Ordningen vil kreve en endring i tvistemålsloven/den nye tvisteloven.

#### *Kan fylkesmannens avgjørelser i sak om reisekostnader gis tvangskraft?*

Som nevnt foran kan foreldrene hvis de er enige om det la fylkesmannen avgjøre deling av reisekostnadene, dersom en av foreldrene mener at det foreligger særlige grunner som gjør en annen fordeling rimelig. Fylkesmannens avgjørelser gir imidlertid ikke tvangsgrunnlag, ettersom barneloven § 44 ikke har en regel om at et forvaltningsvedtak om reisekostnader ved samvær skal være tvangsgrunnlag. Dette betyr at dersom en av partene ikke holder seg til avgjørelsen, 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 det inndrives som et alminnelig pengekrav etter reglene i tvangsfullbyrdsloven.

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. Det kan også føre til at flere foreldre blir enige om å reise sak for fylkesmannen, slik at rettssystemet avlastes.

#### *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. Vilkåret for fylkesmannens avgjørelse er at avtalen er til det beste for barnet. Fylkesmannen foretar en vurdering av avtalen og kan også fatte vedtak om å ikke gi avtalen tvangskraft.

Det kan vurderes om fylkesmannen på samme måte bør gis kompetanse til å fatte vedtak om at en avtale om reisekostnader skal ha tvangskraft. En avtale som gir tvangsgrunnlag har større gjennomslagskraft og gir en reell innkrevingsmulighet. Avtalen gis et forebyggende vern mot å bli brutt, og gir partene en større trygghet ved utlegg av utgifter. Dette kan være et konfliktdempende tiltak.

En avtale mellom foreldrene om reisekostnader er en privat avtale. Det kan derfor diskuteres i hvilken grad fylkesmannen kan ta stilling til det materielle innholdet i avtalen. Fylkesmannens viktigste oppgave vil være å påse at de formelle vilkårene for en gyldig avtale er oppfylt. En viktig forutsetning for at en privat avtale skal kunne gis tvangskraft, må imidlertid være at den ikke strider mot hovedformålet i barneloven – barnets beste.

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

## **10.5 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 bidragsmottakeres 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.

## 11 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 11.1 Økonomiske konsekvenser for det offentlige

---

Enkelte av forslagene til tiltak som drøftes i meldingen, vil kreve økte bevilgninger over statsbudsjettet. Dette gjelder forslagene under kapittel 8 og kapittel 9 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 drøftes i meldingens kapittel 8 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 barn 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 bidragssak slipper å betale gebyr er lite kostnadskrevende – 1 til 2 mill. kroner per år i mindreinntekter, mens forslaget om lavere endringsgebyr slik som drøftet i kapittel 9, 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.

### 11.2 Administrative kostnader

---

Meldingen tar opp flere punkter hvor det drøftes en bedre service og veiledning fra arbeids- og velferd-

setaten side for brukerne. Enkelte av endringene i de materielle reglene må forventes å føre til en viss midlertidig økning i antallet endringssøknader, se kapittel 7.9. Det konkrete forslaget om automatisk justering av offentlig fastsatte bidrag, se kapittel 10.3, vil også kreve noe økt innsats fra arbeids- og velferdsetaten.

Selv om kravet om at et tidligere fastsatt bidrag må øke/minke med 10 prosent for å gi endring, foreslås endret til 12 prosent, er det grunn til å tro at den samlede effekten av regelendringene som er drøftet i denne meldingen, og nedsatt gebyr på endringssaker, vil føre til at noe flere av bidragspartene enn i dag setter frem endringskrav. Reglene er imidlertid fremdeles robuste overfor inntektsendringer i forhold til tidligere regler.

Samtidig forventer vi en fortsatt nedgang i totalt antall saker til offentlig fastsetting. Tilleggsbidraget foreslås fjernet, noe som vil gi færre saker.

Erfaringene som legges fram i denne meldingen tyder på at administrative merkostnader er svært vanskelige å beregne. Den samlede effekten av de endringene som drøftes i denne meldingen på utviklingen i antall bidragssaker, må likevel antas å være en viss økning.

Merarbeidet disse endringene til sammen representerer, vil imidlertid lett kunne innpasses i de økte ressursene etaten fikk i forbindelse med overgangen til nye regler.

Barne- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet av 22. desember 2006 om evaluering av nytt regelverk for barnebidrag blir sendt Stortinget.