

Beregning av barnebidrag – bonusutbetalinger

9.8.2023 (2023/1962)

Saken gjelder fastsettelse av inntektsgrunnlag ved beregning av barnebidrag. Spørsmålet er hvordan bonusutbetalinger/ekstrautbetalinger skal tas hensyn til ved beregningen av inntekt.

Sivilombudet kom til at regelverket, herunder rundskrivet til forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 4, var uklart om hvordan bonusutbetalinger/ekstrautbetalinger skal inngå ved beregningen av barnebidrag. Regelverket burde tydeliggjøres.

Sivilombudet mente videre at det burde utredes om Nav skal vurdere omgjøring av tidligere vedtak om beregning av barnebidrag når de får kjennskap til en bonusutbetaling for samme periode. Slik omgjøring burde utredes/sees i sammenheng med regelen om endring av bidrag tilbake i tid, jf. barneloven § 74 andre ledd.

Sivilombudet ba om å bli orientert om Arbeids- og velferdsdirektoratets vurderinger og oppfølgingen av saken.

Sakens bakgrunn

- 1) A er bidragspliktig for sin sønn som er født i 2015. Slik vi har forstått saken var mor bidragspliktig fra desember 2020 og frem til april 2021. Bidrag for denne perioden ble fastsatt i et vedtak fra Nav 12. mars 2021. Etter at mor hadde hatt omsorgen for barnet i noen måneder, flyttet sønnen tilbake til far fra oktober 2021. Mor ble da igjen bidragspliktig.
- 2) I vedtak 23. mars 2022 ble mors bidragsplikt fastsatt for perioden fra oktober 2021. Det ble lagt til grunn at mor hadde en inntekt på ca. kr. 450 000. Barnets far drev en håndverksbedrift gjennom et eget aksjeselskap. Han mottok ordinær lønn fra selskapet. I tillegg tok han i oktober/november 2021 ut en bonus på ca. kr. 430 000. I Navs beregninger ble fars aktuelle årsinntekt fra oktober 2021 fastsatt til kr. 1 030 287, medberegnet bonus.
- 3) Fars aksjeselskap ble imidlertid slått konkurs, slik at far fra februar 2022 mottok dagpenger fra Nav tilsvarende en årlig inntekt på kr. 542 880. Bidragsmottaker (far) anmodet Nav om endring av bidragsfastsettelsen fordi Nav i vedtaket 12. mars 2022 hadde oversett inntektsreduksjonen fra februar 2022. Nav korrigerte derfor fars inntekt i et nytt vedtak 12. desember 2022. I dette vedtaket ble bonusutbetalingen ikke lenger medregnet i inntektsgrunnlaget fra februar 2022. Mors bidrag ble da økt fra februar 2022 på grunn av fars reduserte inntekt.
- 4) Mor, den bidragspliktige, klaget til ombudet 26. april 2022. Hun skrev at variabel lønn som bonus måtte hensyntas ved beregningen av bidraget og fordeles gjennomsnittlig over 12 måneder. Bonusen som far utbetalte fra sitt eget aksjeselskap, tilsvarte en hel årslønn for henne. Likevel fikk denne ekstra inntekten bare betydning for bidraget i fire måneder ettersom fars inntekt fra februar 2022 ble redusert til dagpengenes størrelse. Effekten av fars vesentlige lønnsøkning i form av bonusutbetaling ble dermed «nullet ut» etter kort tid. Ifølge klagen burde bonusutbetalingen vært fordelt over 12 måneder, på lik linje med ordinær lønn.

Våre undersøkelser

- 5) Vi tok saken opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet 8. mai 2023.

- 5) Vi viste til at barnebidrag fastsettes av Nav med rettslig grunnlag i barneloven § 71 og forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot. I rundskrivet til forskriften § 4 første ledd (R55-02-FOR) om beregningsgrunnlaget fremgår det om overtid/ekstraarbeid:

«Inntekt fra overtid- og ekstraarbeid er personinntekt og skal tas med i beregningsgrunnlaget bare i perioder slik inntekt er opptjent og når den er påregnelig.

Overtidsinntekten er ofte svært variabel, og det kan derfor være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i inntekten for det siste året og inntekten hittil i det inneværende året. Som en rettesnor kan det også være en fordel å sammenligne med tidligere års inntekter, forutsatt at arbeidsforholdet er det samme.

Bonus er en annen ekstra utbetaling inntektsmottakere kan få som også inngår i personinntekten. En bonus utbetales ofte med ujevne mellomrom og må vurderes på lik linje med andre ekstraintekter.»

- 7) Bonus kan opptjenes og fastsettes på ulike måter. Bonus kan være knyttet til arbeidstakerens faktiske resultater, men kan også være uavhengig av den enkeltes innsats og resultater og i stedet knyttet til resultat eller overskudd i virksomheten. Bonus gjelder vanligvis for resultat/arbeid/ytelser utført i forkant av bonusutbetalingen. Uttalelsen i rundskrivet om at bonus «må vurderes på lik linje med andre ekstraintekter», og altså tas med i beregningsgrunnlaget i perioder «slik inntekt er opptjent og når den er påregnelig», fremsto etter vårt syn som uklar. Var betydningen at bonus skulle tas med i perioden bonusen var knyttet til/arbeidet ble utført, normalt i forkant av utbetalingen? Eller skulle bonusen tas med når den ble utbetalt, og i så fall hvor lenge? Som et tenkt eksempel kunne konkursen i denne aktuelle saken inntrådt allerede måneden etter bonusutbetalingen. Ville det i et slikt tilfelle vært riktig at aktuell årsinntekt skulle nedsettes til dagpengenes størrelse allerede én måned etter en slik betydelig utbetaling?
- 3) Vi ba om Arbeids- og velferdsdirektoratets syn på forståelsen av uttalelsene i rundskrivet, herunder, i lys av våre spørsmål, redegjøre for hvordan bonusutbetalinger skal hensyntas ved fastsetting av inntektsgrunnlaget for beregning av barnebidrag.

- 9) Under den forutsetning at bonusen skulle få betydning for inntektsgrunnlaget i perioden arbeidet etc. ble utført, normalt i forkant av utbetalingen, spurte vi direktoratet om Nav burde ha omgjort tidligere vedtak og høynet bidragsmottakers inntektsgrunnlag tilbake i tid. I så fall, måtte bidragspliktige selv anmode om en slik omgjøring?
- 10) Arbeids- og velferdsdirektoratet svarte 15. juni 2023 at forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 4 ikke ga føringer utover at Nav skulle benytte forelderens personinntekt og netto positive kapitalinntekt over kr. 10 000. Bonusutbetalinger var ekstrautbetalinger som skulle inngå i personinntekten. Ved en inntektsfastsettelse måtte Nav ta stilling til hva som utgjorde forelderens aktuelle årsinntekt i de periodene det skulle fastsettes bidrag for.
- 11) I henhold til forarbeidene til barneloven § 71 skulle en ekstraintekt/bonusutbetaling bare tas med i beregningsgrunnlaget der hvor inntekten var påregnelig. Barne- og familiedepartementet hadde uttalt følgende i Ot.prp. nr. 43 (2000-2001) punkt 5.4.2.2:
- «[...] Overtid og ekstraintekter foreslås medregnet som i dag slik at påregnelig overtidssinntekt eller stabil ekstrasfortjeneste legges til i beregningsgrunnlaget.»
- 12) Rundskrivet fastslo at det måtte foretas en vurdering av hvorvidt inntekter som lå tilbake i tid måtte anses som representative for inntekten i perioden det skulle fastsettes bidrag for. Det konkrete utbetalingstidspunktet ville ikke være avgjørende. Resultatet kunne bli at bonusen ble medregnet, ikke ble medregnet eller ble medregnet for deler av perioden.
- 13) Når en forelder fikk endret sin inntektssituasjon fra en måned til en annen, for eksempel ved at et arbeidsforhold ble avsluttet, ville ikke Nav legge til grunn at inntekt opptjent i forbindelse med arbeidsforholdet var påregnelig fremover i tid. De viste til rundskrivet under overskriften «Krav til aktuelle opplysninger om inntekt»:
- «Hvis en varig og større inntektsendring skjer i løpet av en måned, kan det fastsettes et eget beregningsgrunnlag for måneden inntektsendringen skjer. Dette for å sikre at det er aktuell inntekt som legges til grunn.»

- 14) Arbeids- og velferdsdirektoratet erkjente at punktet i rundskrivet om bonusutbetalinger ikke fremsto som helt klart. De ville derfor vurdere om det var hensiktsmessig med en tydeliggjøring.
- 15) De gikk så videre til å behandle spørsmålet om Nav burde ha omgjort tidligere vedtak og høynet bidragsmottakers inntektsgrunnlag tilbake i tid. Det tidligere vedtaket 12. mars 2021 hadde virkning for perioden 1. desember 2020 til 31. mars 2021. I dette vedtaket var fars ordinære lønnsinntekt lagt til grunn uten bonus.
- 16) Ifølge direktoratet måtte partene i en sak om barnebidrag selv søke om endring av bidraget dersom det etter vedtakstidspunktet inntrådte endringer som kunne påvirke bidragets størrelse. Nav ville vurdere en slik søknad med grunnlag i barneloven § 74 første og andre ledd. Endringer fremover i tid krevde «særlege grunnar». Det tas kun hensyn til inntektsendring på mer enn 12 prosent. Bestemmelsens andre ledd ga grunnlag for endring tilbake i tid. Vilkåret for dette var at det forelå «sterke grunnar», det vil si et strengere vilkår.
- 17) Dersom Nav i etterkant av et vedtak ble gjort kjent med at forhold som forelå på vedtakstidspunktet gjorde at avgjørelsen kunne inneholde feil eller mangler, pliktet Nav å vurdere om saken måtte tas opp med sikte på en eventuell omgjøring, jf. forvaltningsloven § 35 bokstav c. Slik omgjøring var ikke avhengig av at parten selv anmodet om omgjøring.
- 18) I vedtaket 12. mars 2021, for perioden 1. desember 2020 til 31. mars 2021, var bonus ikke medtatt i bidragsmottakerens beregningsgrunnlag. Bonus ble innrapportert gjennom A-ordningen i etterkant av vedtaket. Arbeids- og velferdsdirektoratet ville be vedtaksinstansen om å vurdere om dette var et forhold som medførte ugyldighet og omgjøring etter forvaltningsloven § 35 bokstav c.

Sivilombudets syn på saken

- 19) Spørsmålet i saken er om regelverket for beregning av barnebidrag, herunder rundskriv R55-02-FOR til forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 4, er utformet slik at det gir tilstrekkelig veiledning for den konkrete vurderingen av

hvordan bonusutbetalinger/ekstrautbetalinger skal hensyntas ved beregningen av barnebidrag.

20) Barneloven § 71 gir regler om hvordan Nav skal beregne barnebidrag. Det fremgår av § 71 første ledd:

«Tilskotsfuten skal fastsette tilskotet slik at fastsette utlegg til forsyning av barnet etter barnet sin alder (underholdskostnadene) vert delte mellom foreldra etter storleiken på inntekta deira. [...]»

21) Barne- og familiedepartementet har med grunnlag i § 71 første ledd gitt nærmere regler om fastsettingen av barnebidrag i forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot (FOR-2003-01-15-123). I forskriften § 4 fremgår det om fastsettingen av foreldrenes inntekt:

«Inntekta til kvar av foreldra skal setjast til personinntekt og positiv netto kapitalinntekt som overstig kr 10 000,- per år.»

22) Arbeids- og velferdsetaten har gitt et rundskriv med nærmere retningslinjer for beregningen av bidraget (R55-02-FOR). I retningslinjene til forskriften § 4 om beregning av inntekt fremgår det:

«Arbeidsinntekt omfatter for eksempel fastlønn, feriepengar, skattepliktige fordeler, styrehonorar og overtidspåbetaling.

Beregningsgrunnlaget fastsettes som et årsbeløp og skal ikke avrundes. For å beregne en representativ årslønn må NAV ta hensyn til all arbeidsinntekt, ikke bare fastlønn. [...]»

23) Inntekt fra overtid eller ekstraarbeid er omhandlet særskilt:

«Inntekt fra overtid- og ekstraarbeid er personinntekt og skal tas med i beregningsgrunnlaget bare i periode slik inntekt er opptjent og når den er påregnelig. Overtidsinntekten er ofte svært variabel, og det kan derfor være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i inntekten for det siste året og inntekten hittil i det inneværende året. Som en rettesnor kan det også være en fordel å sammenligne med tidligere års inntekter, forutsatt at arbeidsforholdet er det samme.

Bonus er en annen ekstrautbetaling inntektsmottakere kan få som også inngår i personinntekten. En bonus utbetales ofte med ujevne mellomrom og må vurderes på lik linje med andre ekstraintekter.»

- 24) Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at Nav, ved beregning av barnebidrag fremover i tid, ikke vil legge til grunn inntekt som er opptjent i et arbeidsforhold eller en næringsvirksomhet som er avsluttet. Begrunnelsen for dette er at inntekten ikke er påregnelig fremover i tid.
- 25) Slik ombudet oppfatter direktoratet, er regelen om at bonuser ikke gis virkning fremover i tid ved opphør av arbeidsforholdet absolutt. Det vil si at bidragsmottakers bonus på flere hundre tusen kroner kun ville blitt gitt virkning for mors bidragsplikt i én måned dersom næringsvirksomheten hadde opphørt i november 2021.
- 26) Da næringsvirksomheten opphørte, la Nav til grunn bidragsmottakers nye inntekt i form av dagpenger. Bonusutbetalingen på kr. 430 000 fikk dermed bare innvirkning på mors bidragsplikt i fire måneder. Ettersom bonusen ikke kan legges til grunn som inntekt fremover i tid, henviser Arbeids- og velferdsdirektoratet mor/bidragspliktig til å søke om endring av bidraget tilbake i tid, jf. barneloven § 74 andre ledd. Vilåret for en slik endring er at «sterke grunner talar for det». Dette er et strengere vilkår enn «særlige grunner» som gjelder for endringer fremover i tid, jf. § 74 første ledd.
- 27) I rundskrivet er det gitt retningslinjer for vurderingen av vilåret «sterke grunner» i barneloven § 74 andre ledd. Blant annet fremgår det at det ikke er nok at bidraget har vært for høyt i forhold til for eksempel den bidragspliktiges inntekt. For at vilåret skal være oppfylt må den enes behov for endring med tilbakevirkende kraft veie vesentlig tyngre enn hensynet til den andre.
- 28) Lovgiver har valgt en høy terskel for endring av bidrag tilbake i tid. Samtidig legger Navs praksis til grunn at bonusutbetalinger ikke kan legges til grunn fremover i tid når det aktuelle arbeidsforholdet er avsluttet. Dersom mor/bidragspliktig i denne saken ikke innvilges endring tilbake i tid, og man heller ikke legger bonusen på kr. 430 000 til grunn ut over februar 2022, vil store deler av fars inntekt ikke tas med ved beregningen av bidragsplikten. Ombudet kan ha forståelse for at den bidragspliktige opplever det som urimelig at en inntekt tilsvarende hennes årslønn bare gis virkning for bidraget en slik kort periode.

- 29) Det er ikke opplyst i saken her hvordan fars bonus er opptjent og beregnet, herunder i hvilken periode den er opptjent. Spørsmålet om det er grunnlag for å endre bidraget tilbake i tid er ikke behandlet i forvaltningen og er ikke en del av saken hos ombudet. Når det foreligger en endelig avgjørelse fra Nav om det er grunnlag for omgjøring tilbake i tid, vil denne avgjørelsen kunne påklages til ombudet.
- 30) I likhet med Arbeids- og velferdsdirektoratet mener ombudet at rundskriv R55-02-FOR ikke er tydelig nok om behandlingen av bonusutbetalinger/ekstrautbetalinger. Det vises særlig til uttalelsene om at slike utbetalinger «skal tas med i beregningsgrunnlaget bare i periode slik inntekt er opptjent og når den er påregnelig». En bonus kan typisk være relatert til arbeid utført i en lengre periode før utbetalingen skjer. Bonus kan også være knyttet til konkrete mål. Sluttpakker er et annet eksempel på utbetaling fra et avsluttet arbeidsforhold som det kan være behov for å omtale i rundskrivet. I alle tilfeller vil bonus/ekstrautbetalinger være «personinntekt» som etter forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 4 skal medregnes i inntektsgrunnlaget. Det bør derfor gis nærmere veiledning i regelverket for hvilke perioder og på hvilken måte Nav skal legge bonusen til grunn.
- 31) Etersom Nav ikke regner med bonus/ekstrautbetalinger fra avsluttede arbeidsforhold, bør det også vurderes om Nav på eget initiativ bør vurdere å omgjøre tidligere vedtak om beregning av bidrag der de får kjennskap til en slik utbetaling. En omgjøring vil kunne medføre en endring av bidraget tilbake i tid. Dette må derfor ses i sammenheng med barneloven § 74 andre ledd.
- 32) Ombudet ber om å bli orientert om Arbeids- og velferdsdirektoratets vurderinger av eventuelle endringer eller presiseringer i regelverket, samt utfallet av vedtaksinstansens vurdering av om det er grunnlag for omgjøring i den konkrete saken.

Konklusjon

- 33) Sivilombudet er kommet til at regelverket, herunder rundskrivet til forskrift om fastsetjing og endring av fostringstilskot § 4, er uklart om hvordan bonusutbetalinger/ ekstrautbetalinger skal inngå ved beregningen av barnebidrag.

- 34) Sivilombudet mener at Arbeids- og velferdsdirektoratet bør tydeliggjøre regelverket samt utrede om Nav på eget initiativ skal vurdere å omgjøre tidligere vedtak om beregning av barnebidrag når de får kjennskap til en bonusutbetaling for samme periode. Slik omgjøring bør utredes/sees i sammenheng med regelen om endring av bidrag tilbake i tid, jf. barneloven § 74 andre ledd.
 - 35) Sivilombudet ber om at Arbeids- og velferdsdirektoratet orienterer om sine vurderinger og oppfølgingen av saken.
- 9.8.2023 (2023/1962)