

Barnebidrag for ungdom som har fylt 18 år

4.7.2024 (2023/5537)

Saken gjelder barnebidrag for en ungdom som hadde fylt 18 år og tok videregående skole på deltid med to fag i uken. Dette som såkalt voksenopplæring med ungdomsrett. Samtidig som ungdommen mottok barnebidrag mottok hun også arbeidsavklaringspenger.

Etter barnelova § 68 andre ledd er det et vilkår at skolegangen anses som vanlig for at ungdommen har krav på barnebidrag etter fylte 18 år. Nav mente at det ikke hadde betydning for vurderingen om skolegangen ble tatt på deltid og at ungdommen mottok arbeidsavklaringspenger.

Sivilombudet mener at ungdommen har krav på barnebidrag og at skolegangen hennes måtte anses som vanlig. Lovbestemmelsen gir et stor rom for variasjon i hvordan skolegangen gjennomføres og antall år som brukes. Formålet bak lovbestemmelsen er i stor grad overlappende med formålet bak reglene om videregående opplæring, slik at ungdom som går på videregående skole i de fleste tilfeller vil ha krav på barnebidrag. Kun unntaksvis vil redusert skolegang ikke gi rett til barnebidrag. Det vil da være av vesentlig betydning om ungdommen har tid og mulighet til arbeid, og på den måten kan forsørge seg selv. Selv om ungdommen tok videregående på deltid, hadde hun ikke mulighet til annet arbeid på grunn av helsemessige årsaker. Sivilombudet mener derfor at hun hadde et tilstrekkelig behov for barnebidrag.

Sivilombudet mener samtidig at reglene om utmåling av barnebidrag ikke tar hensyn til en redusert studiebelastning og i liten grad mottak av arbeidsavklaringspenger. Det vil kunne gi utfall som oppleves som urimelig for den som plikter å gi bidrag. Sivilombudet gjorde Barne- og familiedepartementet kjent med dette.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter bidragspliktig) er far til B (heretter bidragsmottaker). Ved NAV Klageinstans Oslo og Akershus' vedtak 12. september 2023 ble han pålagt å betale barnebidrag til henne.

(2) På vedtakstidspunktet var bidragsmottaker 20 år og gjennomførte tilrettelagt skolegang på deltid. Grunnlaget for Navs pålegg var barnelova § 68 andre ledd, som

bestemmer at barn som etter fylte 18 år fortsetter med skolegang som må regnes som vanlig, har krav på pengetilskudd så lenge skolegangen varer.

(3) Bidragsmottaker har fra skoleåret 2021/2022 vært elev hos X skolesenter på studieprogrammet for generell studiekompetanse. Skolegangen tas som voksenopplæring med såkalt ungdomsrett, og er forventet å være ferdig etter skoleåret 2024/2025. For skoleåret 2023/2024 er bidragsmottaker elev i to fag. Før hun startet skolegangen hos X hadde hun fullført to fag.

(4) Det var tidligere inngått en privat avtale om barnebidrag mellom bidragspliktig og bidragsmottaker, som innebar at hun fikk 3 000 kroner i måneden. Etter at avtalen ble avsluttet søkte bidragsmottaker om at Nav skulle fastsette barnebidragene.

(5) NAV Familie- og pensjonsytelser Steinkjer fastsatte bidraget i vedtak 15. august 2022. Etter klage kom NAV Klageinstans Oslo og Akershus til samme resultat i sitt vedtak 12. september 2023. Avgjørende for fastsettelsen var at bidragsmottaker hadde dokumentert at hadde forsinket fremdrift i skolegangen av helsemessige årsaker.

(6) Barnebidraget ble fastsatt for ett år, fra 1. mai 2022 til 30. juni 2023. For juli 2022 hadde bidragsmottaker ikke rett på barnebidrag siden hun etter utmålingsreglene hadde for høy inntekt. Bidragsmottaker har som følge av sykdom, siden august 2021 mottatt arbeidsavklaringspenger. I juli 2022 mottok hun i tillegg lønn fra arbeid.

(7) Bidragspliktig klaget saken inn for Sivilombudet 28. november 2023. I klagen mente han blant annet at bidragsmottaker hadde mulighet til å selv skaffe seg inntekt gitt den lave studiebelastningen, enten gjennom arbeid eller stønad fra det offentlige. Bidragsmottaker ble gitt mulighet til å uttale seg i saken, men har ikke gjort dette.

Våre undersøkelser

(8) Etter å ha innhentet saksdokumentene fra NAV Klageinstans Oslo og Akershus, valgte vi å undersøke saken med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I brev 17. januar 2024 spurte vi blant annet om:

1. Voksenopplæring ble regnet som vanlig skolegang, og om dette var i samsvar med formålet bak barnelova § 68 andre ledd.
2. Hvor lenge Nav mente at barnebidrag kunne pålegges en forelder for et myndig barn som tar videregående skole på deltid, om det er en øvre grense for det myndige barnets alder, og om det er en nedre grense for studiebelastningen per år.
3. Hvorfor Nav ikke fastsatte plikten til å betale barnebidrag for hele opplæringsperioden, jf. barnelova § 68 andre ledd siste setning.

(9) Arbeids- og velferdsdirektoratet svarte i brev 7. februar 2024. Overordnet mente direktoratet at det var riktig av Nav å pålegge bidragsplikt, men at dette skulle ha vært gjort fram til avslutning av skolegangen. På spørsmålene svarte de blant annet:

1. Voksenopplæring med ungdomsrett gir rett til barnebidrag. Hva som regnes som vanlig skolegang er etter lovens ordlyd skjønnsmessig. Ved vurderingen er lovens formål sentralt. Det er viktig at ungdom gis økonomisk mulighet til å fullføre videregående skole, slik at de senere skal kunne forsørge seg selv. Det gis ikke ordinær studiestøtte fra Lånekassen for videregående skolegang. Det er en problemstilling dersom ungdommen mottar arbeidsavklaringspenger og barnebidrag samtidig. Formålet bak bidragsplikten oppfylles da i mindre grad.
2. Dersom skolegangen anses som vanlig er det ikke alder, men når skolegangen fullføres som er avgjørende for tidsbegrensningen. Ved svært lav studiebelastning kan det bli en vurdering om skolegangen varer ved, eller om den kan anses som vanlig, jf. barnelova § 68 andre ledd.
3. Tidsgrensen for bidraget skal settes til forventet avslutning av skolegangen, jf. barnelova § 68 andre ledd siste setning. I klagers tilfelle er det 30. juni 2025.

(10) Direktoratets svar ble sendt til bidragspliktig som kom med merknader.

Sivilombudets syn på saken

(11) Hovedspørsmålet i saken er om en forelder fortsatt har bidragsplikt når barnet tar videregående skole på deltid over flere år. Det er i tillegg et spørsmål om betydningen av at bidragsmottaker under skolegangen også mottok arbeidsavklaringspenger.

Barnelova § 68 og lovforarbeidene

(12) Foreldre har forsørgelsesplikt for sine barn, jf. barnelova § 66. Der foreldre ikke bor sammen med barnet, skal det i stedet betales barnebidrag (fostringstilskot) for å ivareta barnets behov for forsørging og utdanning. Forsørgelsesplikten varer fram til barnet er 18 år, men forlenges dersom barnet «etter fylte 18 år [vil] halde fram med slik skulegang som må reknast som vanleg», jf. første og andre ledd. I så fall forlenges plikten så lenge «skulegangen varer ved», jf. andre ledd.

(13) Etter ordlyden er det sentrale vilkåret om den aktuelle skolegangen kan regnes som vanlig. Det er ikke nevnt hva som skal anses som vanlig. Ordlyden er på den måten åpen. Samtidig vil hva som er vanlig nødvendigvis være skjønnsmessig og vurderingspreget.

(14) I lovforarbeidene står det at lovbestemmelsen «henger sammen med [...] at all ungdom skal ha adgang til 3 års utdanning etter grunnskolen», jf. NOU 1975:25 på s. 138. Det er derfor listet opp at «videregående skole, gymnas og yrkesskoleutdanning» regnes

som vanlig skolegang. Dette i motsetning til studier ved «universitet og høyskole». Uttalelsene er fulgt opp i Ot.prp.nr.62 (1979-1980). Det er dermed klart at videregående skolegang ble regnet som vanlig skolegang da barneloven ble vedtatt i 1981.

Lovbestemmelsen har siden blitt vurdert og endret i 2001, uten at lovgiver ønsket å endre ordlyden om bidragsplikt knyttet til vanlig skolegang, jf. Ot.prp.nr.43 (2000-2001) s. 75. Ved endringen ble samtidig et høringsinnspill om å begrense bidragsplikten ved å sette en aldersgrense på 20 år ikke tatt til følge.

(15) På bakgrunn av lovens ordlyd og forarbeider har ungdom etter fylte 18 år krav på barnebidrag for å gjennomføre treårig videregående skole. Utover at skolegangen «må reknast som vanleg» sier hverken ordlyden eller lovforarbeidene noe om måten utdanningen gjennomføres på eller antall år som benyttes. Lovgiver valgte heller ikke å presisere dette ved revisjonen i 2001. En eventuell begrensning for retten til barnebidrag må derfor følge av lovbestemmelsens formål. Ellers antar Sivilombudet at en mulig begrensning er at ungdommen må «halde fram med» skolegangen, noe som kan forstås som at det ikke må gå for lang tid før ungdommen starter på videregående skole etter fylte 18 år, sml. Inge Lorange Backers kommentarer til barnelova § 68, avsnitt 3, på Juridika.no, ajourført 2009, hentet 03.07.2024. Dette er imidlertid ikke aktuelt i denne saken.

(16) Slik Sivilombudet forstår lovens formål, er det å sikre at ungdom har økonomisk mulighet til å gjennomføre treårig videregående skole. Dette anses som en del av foreldres forsørgelsesplikt. Så lenge ungdommen er avhengig av økonomisk støtte og ikke kan forsørge seg selv under skolegangen, har hen krav på støtte fra sine foreldre. Formålet gir dermed et betydelig rom for variasjon i hva som regnes som vanlig skolegang. Sivilombudet bemerker også at en eventuell begrensning særlig vil gå utover ungdom med størst utfordringer, da fullført videregående skole er en viktig forutsetning for utdanning og arbeid. I dag fullfører de aller fleste videregående skole.

Sammenhengen med retten til videregående skolegang

(17) Retten til videregående skolegang står i opplæringslova § 3-1. Utgangspunktet er at retten gjelder tre års heltids videregående opplæring, så lenge skolegangen er påbegynt det året en fyller 24 år. Som en del av retten til videregående skolegang kan det foretas ett omvalg, altså valg av et annet opplæringsløp. Det er også mulig å få to år ekstra skolegang ved behov. I tillegg kan ungdom og voksne ta videregående opplæring som voksenopplæring, jf. § 3-1 tiende ledd og § 4A-3. Retten gjelder i utgangspunktet uten noen fastsatt tidsramme fordi opplæringen tilpasses den enkeltes behov. Samlet gir reglene et stort rom for variasjon i måten videregående skolegang gjennomføres på, og hvor lang tid som benyttes.

(18) Den variasjon som dagens regler gir i gjennomføringen av videregående opplæring er ytterligere utvidet i den nye opplæringsloven, som er kunngjort og vil tre i kraft fra 1. august

2024, se blant annet §§ 5-1, 5-5 og 18-1. Disse lovbestemmelsene gjelder de samme temaene som nevnt over.

(19) Slik Sivilombudet forstår reglene om retten til videregående opplæring, er de utformet slik at flest mulig skal gjennomføre videregående skole. Formålet bak barnebidrag etter fylte 18 år er som nevnt at foreldre skal sette sine barn i økonomisk stand til å gjennomføre skolegangen. På den måten har regelsettene i stor grad et overlappende formål. Dette kommer fram ved at det i lovforarbeidet til barneloven ble vist til lovforarbeidene til datidens opplæringslov, altså lov om gymnaset, se NOU 1977:35 s. 138. Sivilombudet antar derfor at ungdom som går på videregående skole i de aller fleste tilfeller vil falle inn under det som i barneloven § 68 må regnes som vanlig skolegang.

Sivilombudets tidligere uttalelser og Navs praksis

(20) Som nevnt følger det av lovens ordlyd at skolegangen må være vanlig. Sivilombudet har tidligere skrevet at vanlig «referer seg til typen skolegang, og ikke til hvordan skolegangen gjennomføres», jf. uttalelsen SOM-2016-1046. I den aktuelle saken gikk klager på videregående skole med en studiebelastning på 75 prosent på grunn av helsemessige utfordringer. Navs utgangspunkt var da at en studiebelastning på mindre enn full tid ikke ble regnet som vanlig skolegang.

(21) Av vedtakene i saken og direktoratets svar på våre spørsmål synes det som Nav har endret praksis. I avslagsvedtaket fra NAV Klageinstans er det skrevet at det har «ingen betydning om [skolegangen] gjennomføres på hel- eller deltid». Tilsvarende følger av rundskriv R55-02 til barnelova § 68 andre og tredje ledd, ved at det «ikke [er] avgjørende for retten til bidrag om barnet tar skolegangen på deltid». Sivilombudet påpeker at det vil kunne være et mindre behov for barnebidrag dersom ungdommen har tid og mulighet til arbeid ved redusert skolegang, og ombudet holder åpent for at dette unntaksvis kan føre til at ungdommen ikke har krav på barnebidrag.

(22) Tilsvarende er nevnt i uttalelsen i SOMB-2003-40. Sivilombudet skrev der at det kunne være at skolegangen ikke lenger «varer ved» ved redusert og lav studiebelastning, jf. barnelova § 68 andre ledd. Dette fordi skolegangen da ikke var til hinder for at bidragsmottakeren selv kunne skaffe seg inntekt.

Sivilombudets forståelse og betydningen for klagen

(23) Oppsummert mener Sivilombudet at lovens ordlyd og forarbeider viser at ungdom etter fylte 18 år normalt vil ha krav på barnebidrag for å gjennomføre treårig videregående skole. Lovbestemmelsen gir et stort rom for variasjon i hvordan skolegangen gjennomføres og antall år som brukes. Dette støttes av formålet bak loven om at ungdom skal ha en økonomisk mulighet til å gjennomføre videregående skole. Formålet er i stor grad overlappende med formålet bak reglene om videregående opplæring, slik at ungdom som går på videregående skole i de aller fleste tilfeller vil ha krav på barnebidrag.

(24) På bakgrunn av forståelsen over er det klart at bidragsmottaker i utgangspunktet har krav på barnebidrag da hun går på videregående skole. Dette selv om hun vil bruke totalt fire år på den planlagte skolegangen, med en studiebelastning som antakelig er under 50 prosent. Den reduserte studiebelastningen er begrunnet i sykdom, og ombudet kan derfor ikke se at det er grunnlag for eventuelle unntak fra hovedregelen. Sivilombudet mener derfor at det var rett av Nav å fastsette bidragsplikt for bidragspliktig. Som erkjent av Nav skulle imidlertid bidragsplikten vært fastsatt fram til endt utdanning. Feilen har uansett ikke betydning for innholdet i vedtaket så langt det rekker, jf. forvaltningsloven § 41.

Ungdommens inntekt og utmålingen av barnebidraget

(25) Utgangspunktet i barneloven § 66 første ledd er at barnebidrag skal pålegges fordi «barnet sjølv ikke har midlar» til forsørgelse og utdanning. Hvor mye barnet trenger og skal motta i barnebidrag er nærmere regulert i § 71 og forskrift om fastsetjing av fostringstilskot, ved den såkalte kostnadsmodellen.

(26) Ved utmålingen av barnebidraget tas det utgangspunkt i en underholdskostnad, som regnes ut av Forbruksforskningsinstituttet SIFO, se § 3 andre ledd i forskriften. Hvor mye den bidragspliktige skal betale av underholdskostnaden beror blant annet på forholdet mellom inntektene til foreldrene og ungdommen, jf. §§ 4 og 5. For ungdommens inntekt skal kun inntekt utover 30 ganger forhøyet bidragsforskudd for barn under 11 år regnes med (52 800 kroner på tidspunktet for vedtaket). Dersom ungdommens inntekt er over 100 ganger forhøyet bidragsforskudd for barn under 11 år, har hen ikke krav på barnebidrag (176 000 kroner på tidspunktet for vedtaket), jf. § 5.

(27) Som et spesielt forhold i saken er det at bidragsmottaker mottok arbeidsavklaringspenger samtidig som hun hadde redusert studiebelastning og krav på barnebidrag. Dette med unntak for én måned, hvor hun arbeidet og mottok lønn. Det gjorde at hun denne måneden hadde for høy inntekt til å motta barnebidrag. Inntekten og arbeidsavklaringspengene har ellers ligget noe under inntektsgrensen.

(28) Sivilombudet vil påpeke at utmålingen av barnebidrag ikke tar hensyn til en redusert studiebelastning og i liten grad mottak av arbeidsavklaringspenger. Dette vises i bidragsmottakers tilfelle. Underholdskostnaden hennes etter dagjeldende satser var 11 094 kroner per måned for størstedelen av bidragsperioden. Hun mottok samtidig omtrentlig 12 393 kroner i arbeidsavklaringspenger og 7 050 kroner i barnebidrag, totalt 19 443 kroner og 8 349 kroner mer enn beregnet underholdskostnad. Slike utslag vil kunne virke urimelig for den som er bidragspliktig.

(29) Tilsvarende er tidligere nevnt av det daværende Barne- og likestillingsdepartementet ved at inntekten til ungdom ikke «gir særlig utslag ved bidragsfastsettelsen», se Prop. 58 L (2016-2017) punkt 2.1. I proposisjonen ble det derfor foreslått at det i større grad tas hensyn til ungdommens inntekt ved fastsettelsen av barnebidragets størrelse. På spørsmål fra Sivilombudet har Arbeids- og velferdsdirektoratet svart at forslaget ikke er fulgt opp og

at dette antakelig har sammenheng med arbeidet med ny barnelov, hvor også reglene om barnebidrag etter fylte 18 år er foreslått endret, se NOU 2020:14 punkt 13.8.5. I NOUen er det også foreslått endringer av utmåling av barnebidraget, ved at grensen for når ungdommens inntekt skal ha betydning økes til 1 G og grensen for når ungdommen ikke får barnebidrag økes til 3 G, se punkt 13.8.3. Slik Sivilombudet forstår det vil endringene i forslaget innebære at ungdommens inntekt får mindre, og ikke større, betydning. Det vil igjen kunne gi utfall som oppleves som urimelige – i alle fall der ungdommen ellers er myndig og i er i lignende inntektssituasjoner som i den saken ombudet her behandler.

(30) Slik barneloven er utformet i dag er altså begrensningen i reglene om barnebidrag etter fylte atten år knyttet til inntekt. For tilfeller der redusert studiebelastning ikke benyttes til å utføre inntektsgivende arbeid, vil ikke bidragsplikten reduseres tilsvarende. Derimot vil en redusert studiebelastning gi en tilsvarende lengre periode der det skal betales barnebidrag.

(31) Hvor omfattende bidragsplikten skal være, er et rettspolitisk spørsmål. Sivilombudet vil derfor gjøre Barne- og familiedepartementet kjent med uttalelsen, og påpeke at dagens regler for utmåling av barnebidrag etter fylte 18 år ikke tar hensyn til en lavere studiebelastning og i liten grad mottak av arbeidsavklaringspenger.

Konklusjon

(32) Sivilombudet er kommet til at bidragsmottaker har rett på barnebidrag fra bidragspliktige så lenge hun fortsetter med å fullføre videregående skole.

(33) Reglene for utmåling av barnebidrag fører til at det ikke eller i liten grad tas hensyn til en lavere studiebelastning og mottak av arbeidsavklaringspenger. Barne- og familiedepartementet gjøres oppmerksom på at dette kan oppleves som urimelig i enkelte tilfeller der bidragsmottakeren er over 18 år.

4.7.2024 (2023/5537)