

Brukerundersøkelse barnebidrag

Av: PER ØDEGÅRD

SAMMENDRAG

NAV gjennomførte høsten 2008 en brukerundersøkelse blant bidragsmottakere og bidragspliktige av barnebidrag¹. Undersøkelsen viser at bidragsgruppen som helhet er mindre tilfreds med NAVs service, tilgjengelighet og informasjon enn øvrige brukergrupper. Resultatene viser også at det er forskjeller i hvordan bidragsmottakerne og de bidragspliktige opplever NAV, og at det er de bidragspliktige som er minst fornøyd. Dette kan bero på at det er bidragsmottaker som er best tjent med å føre en bidragssak for NAV, og dermed er den parten som har initiativ i saken. Bidragsmottakerne er da også de som i størst grad ønsker at NAV skal fastsette og stå for innkrevingen av barnebidraget. Bidragspliktig synes derimot oftere at barnebidrag er et privat anliggende, og ønsker i større grad å få til en privat avtale, uten å involvere NAV. I 86 prosent av sakene er det mor som er bidragsmottaker og far som er bidragspliktig.

BIDRAGSMOTTAKERE OG BIDRAGS- PLIKTIGE – HVORDAN OPPLEVES MØTET MED NAV?

NAV gjennomfører årlige en rekke forskjellige brukerundersøkelser, både blant personbrukere (mottakere av forskjellige tjenester og stønader), arbeidsgivere og andre grupper. En gruppe som imidlertid har vært utelatt i de siste personbrukerundersøkelsene er bidragsmottakere og bidragspliktige av barnebidrag. En av årsakene til dette er at denne gruppen skiller seg fra de andre personbrukergruppene ved at de ikke nødvendigvis mottar noen stønad fra NAV. Barnebidrag er å anse som et privat anliggende, men NAV kan, der det er uenighet eller konflikt, fastsette bidragsbeløpet, og stå for innkreving av bidragsbeløpet. I barnebidragssaker opptrer dermed brukeren som en av to parter, og som oftest har de motstridende interesser og mål. Tidligere undersøkelser viser at det kan være stor forskjell i hvordan møtet med NAV oppfattes, avhengig om man er bidragsmottaker eller bidragspliktig (Nygaard og Abelsen, 2006), og at gruppen som helhet dessuten er mindre fornøyd med NAV enn øvrige grupper. Det har vært et ønske om å vite mer om disse gruppene av NAV-brukere. Hvordan opplever disse brukerne NAV i forhold til øvrige brukere, og er det forskjell i hvordan bidragsmottakere og bidragspliktige opplever møtet med NAV?

Telefonintervju

September 2008 gjennomførte NAV en brukerundersøkelse blant bidragsmottakere og bidragspliktige. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av telefonintervju. Fra NAVs registre over bidragssaker ble det trukket et utvalg på til sammen 13 000 bidragsmottakere og bidragspliktige, ca. 6 500 av hver, registrert med nye saker i NAV i 2007 og 2008. Det ble gjennomført til sammen 1 000 intervju, hvorav 500 er bidragsmottakere og 500 bidragspliktige.

Undersøkelsens temaer og oppbygning

En del av spørreskjemaet er basert på skjemaer fra tidligere brukerundersøkelser for NAVs brukergrupper, (blant annet Personbrukerundersøkelsen 2008), slik at man til en viss grad kan sammenligne svarene. Undersøkelsene er svært like metodisk sett. Det er samme temaer, spørsmålsstilling, skalaer, osv., men undersøkelsene er gjennomført på forskjellige tidspunkt, og innenfor litt forskjellige rammer. Personbrukerundersøkelsen 08 ble gjennomført ved at man kontaktet registrerte brukere og intervjuet dem angående deres oppfatning av NAV når det gjelder service og tilgjengelighet, samt oppfatninger rundt møte med saksbehandler/veileder for de som har vært i møte med NAV. I undersøkelsen av barnebidrag er stort sett de samme temaene berørt, men respondentene er intervjuet i egenskap av å være bidragsmottaker eller bidragspliktig, og mange av spørsmålene er direkte knyttet til deres situasjon. Dette kan skape en annen involvering i og med at bidragssaken kan forbindes med konflikt og negative følelser.

I undersøkelsen stilles det spørsmål angående opplevd service i forbindelse med bidragssaken, valg av avtale, tilgjengelighet pr. telefon og oppmøte, oppfatninger om service i forbindelse med timeavtale, service og brukervennlighet i forbindelse med nettløsninger samt generelle oppfatninger om NAV.

1 Selve undersøkelsen er utarbeidet og gjennomført i sin helhet av Mona Stormo Andersen, tidligere ansatt i Avdeling for pensjon og ytelser i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

REGELVERK VED BARNEBIDRAG

Forsørging av barn er i utgangspunktet et privat anliggende. Det er dermed ikke nødvendig å trekke inn det offentlige i forbindelse med barnebidrag, dersom foreldrene er enige om størrelsen på bidragsbeløpet og betalingen. Hvis man ønsker det kan NAV fastsette bidragsbeløpet. Dette forekommer særlig når partene er uenig om størrelsen på beløpet, samværsfordelingen med barnet, eller når det er konflikt generelt sett mellom partene. NAV kan også stå for innkrevningen av barnebidraget. Dette gjelder også for de som har privat avtale. Dette fungerer som en sikkerhet for at mottakeren får utbetalt det avtalte beløpet – enten det er fastsatt av NAV eller kommet til gjennom privat avtale. Innkrevningen er gratis. Fastsettelse av bidragsbeløpet er gebyrlagt. Det kan også søkes om bidragsforskudd. Dette er behovsprøvd og fordrer at det er avtale om offentlig innkreving.

Man har dermed fire ulike avtaler i forbindelse med barnebidrag:

Tabell 1.

Tabellen viser undersøkelsens respons fordelt på gruppene, i antall og prosent.

Fastsettelse	Innkrevning	
	Privat betaling	Offentlig innkreving
Privat avtale	1) Privat betaling av et privat avtalt bidrag*	2) Offentlig innkreving av et privat avtalt bidrag: 14,7% (147)
Offentlig fastsetting	3) Privat betaling av et offentlig fastsatt bidrag: 5,9% (59)	4) Offentlig innkreving av et offentlig fastsatt bidrag: 74,1% (741)

*Gruppe 1 (Privat betaling av et privat avtalt bidrag) finnes ikke i NAVs registre og er ikke representert i utvalget og undersøkelsen.

Hvor mange som har privat avtale uten å involvere NAV i innkrevningen finnes det ingen oversikt over. I 2002 og 2003 ble det foretatt regelendringer som blant annet hadde som mål å få flere til å velge private avtaler. I juni 2002 ble det innført gebyr for fastsettelse av bidragsbeløp, og i oktober 2003 ble det et helt nytt regelverk for fastsettelse av bidraget. Dette innebar for eksempel at begge parter inntekt ble lagt til grunn i beregningen, og at bidragspliktige fikk fradrag for samvær med bidragsbarnet. Det er full avtalefrihet for partene ved private avtaler. Siden 2003 har det vært en nedgang i antall bidragsmottakere og bidragspliktige på ca. 25 prosent. I perioden 1999 til 2002 lå antall registrerte bidragsmottakere på ca. 130 000², mens antall

Hovedpunktene i regelverket

- Bidraget skal beregnes ut fra hva det koster å forsørge barn. Underholdskostnaden varierer med barnets alder.
- Underholdskostnaden for barnet skal fordeles forholdsmessig mellom foreldrene etter inntekten deres. Barnets egen inntekt kan bli trukket inn i denne beregningen.
- Den bidragspliktiges bidragsevne skal vurderes i forbindelse med fastsettelsen av bidraget, slik at bidraget faller bort eller blir redusert dersom den bidragspliktiges økonomi tilsier det.
- Det gis fradrag i bidraget for avtalt eller fastsatt samvær med bidragsbarnet.
- Det er flere unntaksbestemmelser.
- Barnebidrag skal ikke beskattes, og den bidragspliktige kan ikke gjøre fradrag i likningen for betalt barnebidrag.
- Begge parter skal betale gebyr dersom det offentlige fastsetter eller endrer barnebidraget. Gebyret er 860 kroner for hver av partene (ett rettsgebyr).
- Bidragsforskuddet er behovsprøvd

KILDE: NAV.

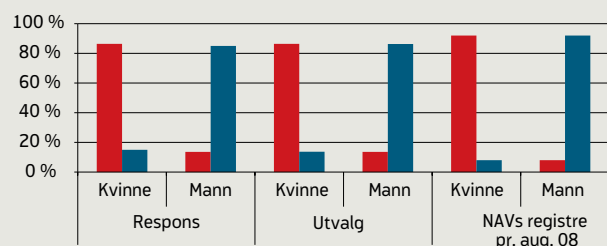
bidragspliktige lå på ca. 125 000. Pr. juni 2008 var det 101 797 bidragsmottakere og 94 371 bidragspliktige med bidrags saker registrert hos NAV. Dette utgjør en betydelig andel av NAVs brukere totalt sett. Pr. september 2008 ble det gjennom NAV utbetalt barnebidrag og/eller bidragsforskudd for 136 549 barn. I perioden 1999 til 2002 var dette antallet ca. 185 000.

MOR ER BIDRAGSMOTTAKER – FAR ER BIDRAGSPLIKTIG

I hele 92 prosent av alle bidrags sakene som per dags dato er registrert hos NAV, er det mor som er bidragsmottaker.

Figur 1:

Fordeling etter kjønn mellom mottaker og pliktig, for undersøkelsen, utvalget og det totale antall bidragsmottakere og bidragspliktige registrert hos NAV.



KILDE: NAV

² NAV.no

Far er bidragsmottaker i kun 8 prosent av sakene. Utviklingen går forsiktig i retning av at det blir flere saker hvor mottakere er far og hvor pliktige er mor, og i utvalget (saker registrert i 2007 og 2008) og responsen for undersøkelsen, ligger andelen hvor mor er mottaker på ca. 86 prosent.

BIDRAGSGRUPPEN LITE FORNØYD MED NAV

Resultatene fra undersøkelsen viser at bidragsmottakere og bidragspliktige er gjennomgående mindre fornøyd med NAV en øvrige brukergrupper. Sammenlignet med Personbrukerundersøkelsen 2008, opplever bidragsgruppen lavere grad av tillit, informasjon og service enn noen andre stønadsgrupper i NAV. Resultatene følger i stor grad samme mønster som øvrige grupper. Man opplever i stor grad å bli møtt med respekt og at man får god service, men i mindre grad å få god nok informasjon. Samme mønster ser man når det gjelder tilgjengelighet (ventetid for å komme i kontakt med rett person og ventetid for å komme igjennom per telefon), bidragsgruppen scorer lavere også her.

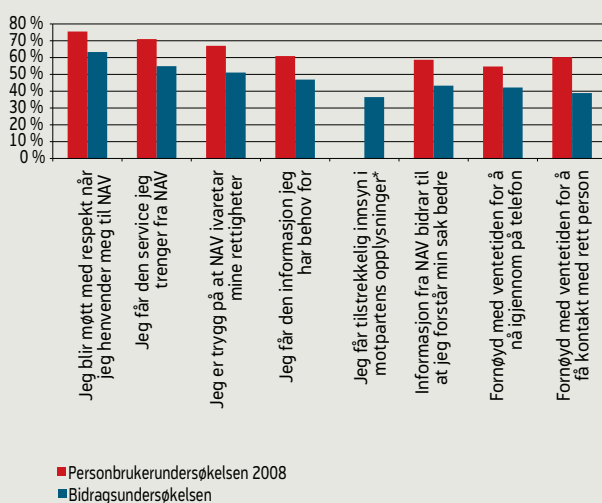
Det er grunn til å anta at det i utgangspunktet er konflikt mellom partene i svært mange av de som sakene hvor man benytter NAV til fastsetting og innkreving av barnebidraget. I de tilfeller hvor konflikten er liten, kan man anta at partene har kommet til enighet uten å involvere NAV, og at

det nettopp er de mest konfliktfylte sakene som NAV tar hånd om. Man er i tillegg avhengig av saksopplysninger fra den andre part, og NAV vil fungere som en mellommann for partene i mange tilfeller. Dessuten har partene motstridende interesser og mål. For eksempel vil en oppjustering av bidragsbeløp som følge av inntektsøkning hos pliktige være positivt for mottaker, men negativt for den pliktige. En nedjustering av beløp som følge av en endring i samværsomfang med barnet vil føre til at bidragspliktige betaler mindre til bidragsmottakeren. Uenighet rundt samværsrett og inntektsopplysninger er kilder til konflikt. Dette kan bidra til at bidragsmottakere og bidragspliktige blir mindre fornøyd med NAV enn hva de andre brukergruppene er.

PRIVAT AVTALE ELLER OFFENTLIG FASTSETTELSE – MOTTAKEREN VINNER FREM

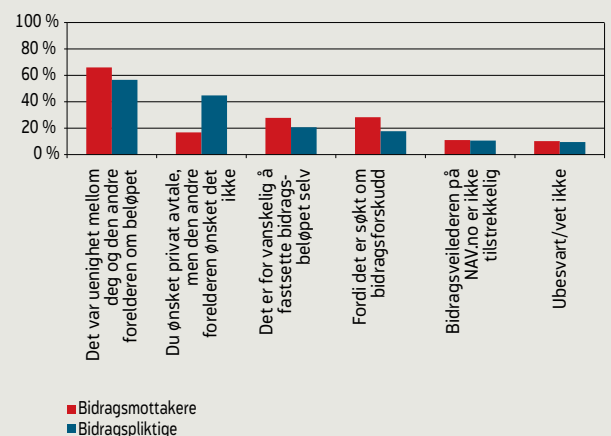
Det er tydelige forskjeller mellom mottaker og pliktig angående valg av avtale for beløpsfastsettelse. Der det er valgt offentlig fastsatt bidragsbeløp, svarer hele 66 prosent av mottakerne at det var på grunn av uenighet med den andre parten, mens 56 prosent av de pliktige oppgir dette som grunn. De bidragspliktige ønsker i mindre grad å involvere NAV. 45 prosent ønsker privat avtale, mens kun 19 prosent av bidragsmottakerne ønsker dette. Av andre årsaker til at man har valgt offentlig fastsatt beløp, oppgis også at det er vanskelig å fastsette riktig beløp selv, og at man har søkt om bidragsforskudd. Bidragsmottaker ønsker i større grad å involvere NAV i bidragsaken, da NAV ved offentlig fastsetting av beløpet fremstår som en garantist for at man får riktig beløp.

Figur 2:
Respekt, service, tillit, informasjon og tilgjengelighet
De som har svart 4 til 6 på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er negativ og 6 er positiv.



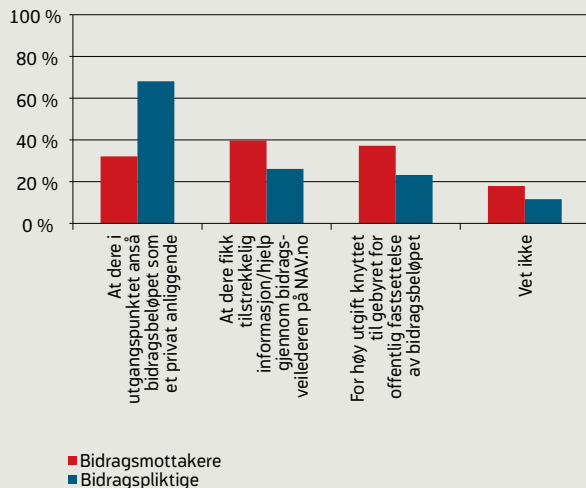
* Spørsmålet er ikke stilt i Personbrukerundersøkelsen 2008. KILDE: NAV

Figur 3:
Hvorfor har du valgt offentlig fastsatt bidragsbeløp, og ikke fastsatt beløpet selv?



KILDE: NAV

Figur 4:
Hva var grunnen til at dere valgte privat avtale om bidragsbeløpet? (Flere svar mulig). n=147



KILDE: NAV

Der hvor man har valgt privat avtale med innkreving gjennom NAV, ser man at hele 68 prosent av bidragspliktige synes barnebidrag er et privat anliggende. 40 prosent av bidragsmottakerne oppgir bidragsveilederen som en årsak. I tillegg oppgir 37 prosent av mottakerne at gebyr for fastsettelse av bidragsbeløp er årsak til valg av privat avtale. Det er grunn til å anta at denne gruppen opplever lavere konfliktnivå enn dem som har valgt offentlig fastsettelse.

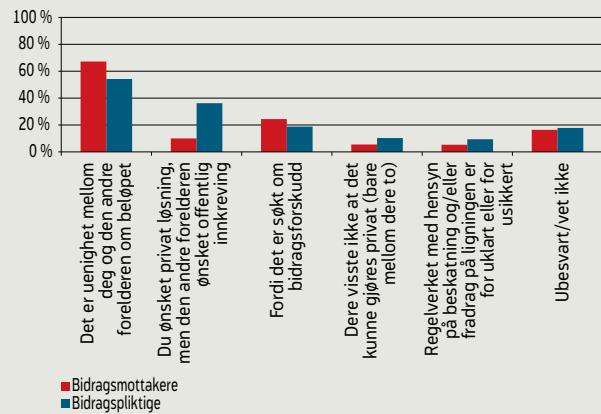
OFFENTLIG INNKREVIING – SIKKERHET FOR BIDRAGSMOTTAKER

Offentlig innkreving av bidragsbeløpet er en tjeneste NAV tilbyr både til de som har offentlig fastsatt bidragsbeløp og til de som har privat avtale. Offentlig innkreving kan virke som en sikkerhet for mottaker når det er usikkerhet om bidragspliktiges betalingsevne og betalingsvilje, dette kan særlig hjelpe partene til å inngå privat avtale.

I tillegg til offentlig innkreving, kan det søkes om bidragsforskudd. Dette sikrer et behovsprøvd minimumsbeløp for mottaker dersom pliktige ikke betaler i tide eller ikke betaler hele beløpet. Man kan bare få bidragsforskudd dersom det foreligger vedtak om offentlig innkreving.

Der det er valgt offentlig innkreving av beløpet, ser man at bidragsmottakerne i større grad enn bidragspliktige oppgir uenighet som årsak til valget – 67 mot 54 prosent. Også her er bidragspliktig i større grad for en privat avtale – 36 prosent mot kun 10 prosent av mottakerne. Det er tydelig at bidragsmottaker søker å sikre seg ved å inngå avtale om

Figur 5.
Hvorfor har du valgt offentlig innkreving og ikke gjort dette privat? (Flere svar mulig) n=888



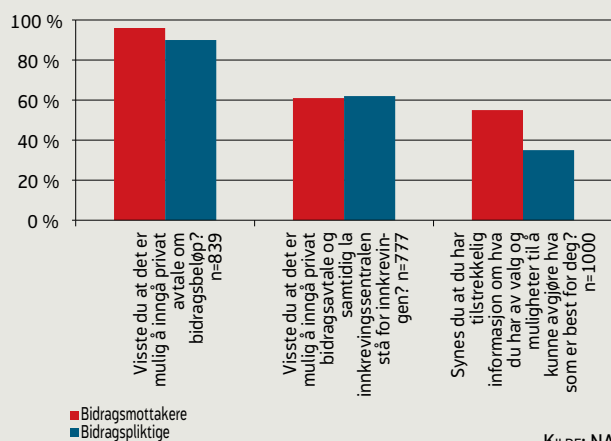
KILDE: NAV

offentlig innkreving. Partene oppgir også det at det er søkt om bidragsforskudd som en årsak til at de har søkt om offentlig innkreving.

KJENNSKAP TIL BIDRAGSREGLENE OG VALGMULIGHETER

Det er et ønske fra NAV at flest mulig skal velge privat avtale i forbindelse med barnebidrag. Regelendringene fra 2003 legger også opp til dette. I tillegg er informasjon til partene viktig for at de skal kunne velge privat avtale, eller

Figur 6:
Visste du at...



KILDE: NAV

at de skal kunne velge det som er mest riktig i deres tilfelle. Når brukerne får spørsmål om hvorvidt de kjenner til at man kan velge privat avtale, så svarer hele 96 prosent av mottakerne og 90 prosent av pliktige positivt på dette. Imidlertid synes kun 55 prosent av mottakerne og 35 prosent av de pliktige at de har tilstrekkelig informasjon om valg og muligheter i forbindelse med sin bidrags sak. 61 prosent av mottakerne og 62 prosent av de pliktige kjenner til at man kan ha innkreving gjennom NAV i forbindelse med privat avtale.

VALGT AVTALETYPE PÅVIRKER BRUKERTILFREDSHET I LITEN GRAD

De brukerne som har valgt privat avtale med innkreving, ser ut til å være mest fornøyd med servicen og informasjon de får i møte med NAV. Det kan tenkes at det er lavere konfliktnivå i disse sakene, og at partene sammen blir enige og stoler mer på hverandre. De trenger ikke gå gjennom «alt papirarbeidet» som skal til for å få offentlig fastsettelse av bidragsbeløpet – de kan selv avtale bidragsbeløpets størrelse og trenger kun å forberede søknaden om offentlig innkreving. De har med andre ord mindre behov for informasjon enn de andre gruppene, og selve saksbehandlingen krever mindre av begge parter. Allikevel ser man at også denne gruppen, sammen med de to andre gruppene, opplever møtet med NAV på en mindre tilfredsstillende måte enn øvrige NAV-brukere. Man kan også anta at dess mer kompleks brukeren opplever sin bidrags-

sak, dess mindre fornøyd er man med service og informasjon fra NAV. Bare ca. 35 prosent av bidragsgruppen opplever å få tilstrekkelig innsyn i motpartens opplysninger, og blant de som har offentlig fastsatt beløp uten innkreving, svarer kun 29 prosent positivt på om informasjonen fra NAV bidrar til at de forstår sin sak bedre.

STORE FORSKJELLER I GRUPPEN - BIDRAGSPLIKTIGE MINST FORNØYD

Når vi skiller mellom bidragspliktige og bidragsmottakere ser vi tydelige forskjeller. De bidragspliktige er generelt mindre fornøyd enn mottakerne. Det er kanskje ikke så oppsiktsvekkende. En forklaring kan være at man i utgangspunktet er negativ til bidrags saken, og at dette preger svarene. En annen forklaring kan være at det er mottakerne som blir skadelidende om saken ikke føres for NAV, og de er dermed mest tjent med å oppsøke informasjon og tjenester hos NAV for å få det barnebidraget barnet har krav på. Det er da også noen forskjeller mellom mottakerne og pliktige når det gjelder kontakthypighet med NAV. Dette gjelder spesielt dem som ikke har hatt kontakt. 18 prosent av mottakerne oppgir at de ikke har hatt kontakt siste 6 måneder, mens hele 32 prosent av de pliktige oppgir ikke å ha hatt kontakt. Videre oppgir 46 prosent av mottakerne at de har hatt samtale med saksbehandler/veileder, mens bare 32 prosent av de pliktige oppgir dette.

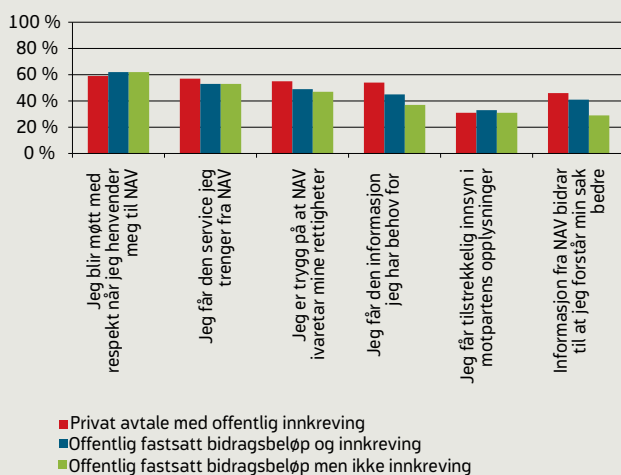
Som oftest er det bidragsmottakerne som tar initiativ til å få offentlig fastsatt bidragsbeløp og innkreving. Dermed har også bidragsmottakeren kommet lenger i prosessen enn bidragspliktig i det bidragspliktig blir involvert. De bidragspliktige opplever i mindre grad å få den informasjon de har behov for, de opplever ikke å få tilstrekkelig informasjon i motpartens opplysninger, og de opplever i mindre grad at informasjonen fra NAV bidrar til at de forstår sin sak bedre. Det kan være at bidragspliktige havner litt i skyggen i bidrags sakene. Her har NAV et betydelig forbedringspotensial. Bidragspliktige bør involveres med relevant informasjon så tidlig som mulig i prosessen.

Mens 72 prosent av mottakerne opplever å bli møtt med respekt, svarer kun 54 prosent av de pliktige positivt på dette. De pliktige opplever også i mindre grad å få den service de har krav på, og de er i mindre grad trygg på at deres rettigheter blir ivarettatt.

En del bidragsmottakere kan også være mottakere av ytelser til enslige forsørgere fra NAV. Personbrukerundersøkelsen 2008 viser at enslige forsørgere er en relativt fornøyd brukergruppe hos NAV. Av de gruppene³ som har

Figur 7:

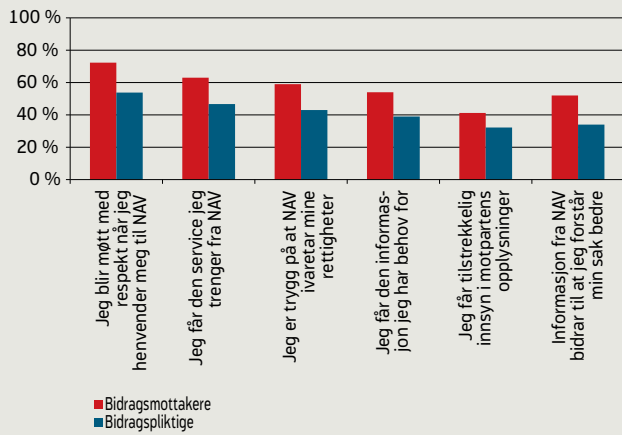
Respekt, service, tillit og informasjon
De som har svart 4 til 6 på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er negativ og 6 er positiv.



KILDE: NAV

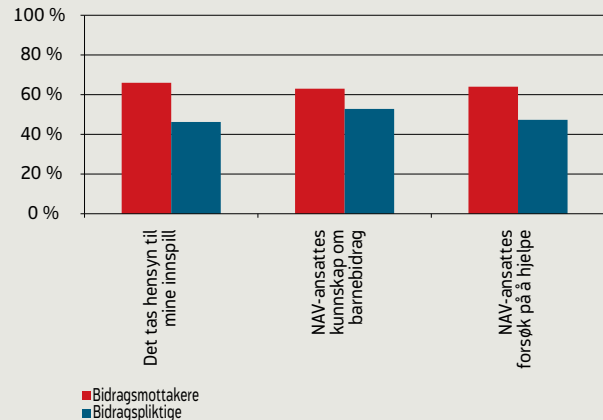
³ I Personbrukerundersøkelsen 2008 stilles det spørsmål om tilfredshet rundt samtale med saksbehandler/veileder til følgende grupper: Enslige forsørgere, sykepengere over 26 uker, tidsbegrenset uføre, rehabiliteringspengere, yrkeshemmede og arbeidsledige.

Figur 8:
Respekt, service, tillit og informasjon
 De som har svart 4 til 6 på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er negativ og 6 er positiv.



KILDE: NAV

Figur 9:
Møte med saksbehandler/veileder
 De som har svart 4 til 6 på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er negativ og 6 er positiv.



KILDE: NAV

vært i møte/samtale med saksbehandler/veileder, er enslike forsørgere de som er mest fornøyd.

Hos de av bidragsgruppen som har vært i samtale med saksbehandler/veileder ser vi samme bilde – også her er mottakerne mest fornøyd. De opplever i større grad at det tas hensyn til deres utspill, de er mer fornøyd med de ansattes kunnskap, og de er mer fornøyd med de ansattes forsøk på å hjelpe.

KONKLUSJON

Bidragmottakere og bidragspliktige opplever møtet med NAV som mindre tilfredsstillende enn NAVs øvrige brukere. Sammenlignet med Personbrukerundersøkelsen 08, opplever denne gruppen i mindre grad å bli møtt med respekt, de opplever i mindre grad å få den service de er berettiget, og de opplever ikke å få den informasjonen de har behov for. Når man skiller disse gruppene, ser man i tillegg at de bidragspliktige i enda sterkere grad enn bidragmottakerne er misfornøyd med møtet med NAV.

At bidragsgruppen er så mye mer misfornøyd med NAV enn de øvrige gruppene, kan ha sammenheng med at partene ofte er i konflikt med hverandre i forbindelse med barnebidragssaker, og at de som oftest har motstridene interesser og mål. Det er de som ikke har klart å bli enige om en privat avtale som oppsøker NAV.

Det er bidragmottakeren som er best tjent med å få en bidragssak, og som i størst grad oppsøker et NAV-kontor i forbindelse med bidragssaker. Dette kan forklare forskjell-

len i hvordan disse to gruppene opplever service og informasjon fra NAV. Bidragspliktige er ofte den passive saken, og ønsker i større grad at bidragssaken skal være et privat anliggende, mens bidragmottakerne ser NAV som en garantist for at de får oppfylt sine rettigheter og dermed i større grad ønsker offentlig fastsetting av bidragsbeløpet og offentlig innkreving.

REFERANSER:

Abelsen, Birgit og Vigdis Nygaard (2006): «Brukerservice ved innkreving og formidling i barnebidragssaker. En kvalitativ brukerundersøkelse av Trygdeetatens innkrevingsentral». Rapport 2006:2 Norut NIBR Finnmark.

NAV's Personbrukerundersøkelse 2008.