

Vår ref.:

12/1075

Dato:

10.10.2013

Sammendrag

Saken gjelder det offentlige fastsettelse av barnebidrag. Ombudet tok stilling til om barnebidrag og underholdskostnad fastsettes på en måte som indirekte diskriminerer menn. Regelverket rundt utregning av underholdskostnad og barnebidrag fremstår som kjønnsnøytralt og gjelder likt for kvinner og menn. Statistikk viser at de fleste bidragsmottakere er kvinner og de fleste bidragsyttere er menn. Regelverket kan derfor i utgangspunktet indirekte forskjellsbehandle menn som bidragspliktige sammenlignet med kvinner som bidragsmottakere.

Når barnebidrag fastsettes, tas det utgangspunkt i hva et barn koster, *underholdskostnaden*. Underholdskostnaden fordeles mellom foreldrene ut fra deres inntekt.

Den forelder barnet bor fast hos, bostedsforelder, mottar barnebidrag av samværsforelder. Hvis bostedsforelder er eneforsørger, mottar denne i tillegg såkalte *familiebaserte ytelser* (skattekasse to og ekstra barnetrygd). Disse ytelsene er ment å dekke merutgifter som følge av bostedsforelder bor alene med barnet i egen husholdning.

Klageren, som er samværsforelder, mente at de familiebaserte ytelsene måtte gå til fratrukk av underholdskostnaden før den ble fordelt mellom ham og bostedsforelder, slik at begge foreldrene får nytte godt av disse ytelsene.

Ombudet la i sin vurdering vekt på at begrunnelsen for de ulike ytelsene fra det offentlige var av ulik karakter. Intensjonen bak de familiebaserte ytelsene var ikke å gi bostedsforelder en økonomisk fordel, men å avhjelpe de ekstra kostnadene det å være eneforsørgende bostedsforelder medfører.

Ombudet kunne derfor ikke se at samværsforeldre blir behandlet dårligere enn bostedsforeldre fordi de ikke er i en sammenlignbar situasjon. Ombudet kom til at regelverket ikke virket indirekte diskriminerende overfor menn i strid med likestillingsloven § 3 selv om det offentliges ytelse ikke kommer til direkte fratrukk fra den fastsatte underholdskostnaden.

Saksnummer: 12/1075

Lovgrunnlag: Likestillingsloven § 3

Dato for uttalelse: 29.09.13

OMBUDETS UTTALELSE

Sakens bakgrunn

Saken gjelder det offentliges fastsettelse av barnebidrag. Spørsmålet er om barnebidrag og underholdskostnad fastsettes på en måte som indirekte diskriminerer menn.

Offentlig utregning av barnebidrag følger av barneloven § 71 første ledd første punktum og forskrift av 15. januar 2003 nr. 123 om fastsettelse og endring av fostringstilskot (fastsettingsforskriften) § 3.

Forskriften tar utgangspunkt i hva barnets underhold koster, underholdskostnaden. Underholdskostnaden skal fordeles mellom foreldrene beregnet etter inntektene. Den av foreldrene som har best økonomisk evne skal dekke den største andelen av kostnadene til barnet. Det skal også tas hensyn til den bidragspliktiges bidragsevne og samværet den bidragspliktige har med felles barn. Underholdskostnaden fastsettes på bakgrunn av hvilke utgifter som er forbundet med forsørging av barn og faste underholdskostnader (sjablonger) brukes. Underholdskostnaden omfatter forbruksutgifter, boutgifter og eventuelle utgifter til barnetilsyn ut fra faste sjabloner. Alminnelig barnetrygd går til fratrukk fra underholdskostnaden, jf. fastsettelsesforskriften § 3.

Ved fastsettelse av barnebidrag har begge foreldres inntekt betydning. Hvilke inntekter som inngår i beregningen går frem av fastsettelsesforskriften § 4. Personinntekt og kapitalinntekt over 10 000 kroner skal legges til grunn. Dette gjelder for den bidragspliktige, bidragsmottakeren og for barn med egen inntekt over en viss størrelse. Barnebidrag kan uansett ikke settes høyere enn 5/6 av underholdskostnaden, jf. fastsettelsesforskriften § 2.

Såkalt familiebaserte støtteordninger som utvidet barnetrygd, småbarnstillegg, kontantstøtte for bidragsbarnet og skattefordelen av å lignes i skatteklasser to tas inn i inntektsberegningen for bidragsmottakeren, jf. fastsettelsesforskriften § 4 femte ledd.

Utvidet barnetrygd gis eneforsørgere uavhengig av antall barn, jf. barnetrygdloven § 9. Den utvidede barnetrygden er barnetrygd for ett barn mer enn det faktiske antallet barn man har, og skal bidra til å dekke merutgifter en enslig mor eller far har som følge av at vedkommende bor alene med barnet i husholdningen. Retten til utvidet barnetrygd opphører hvis eneforsørgeren gifter seg eller inngår partnerskap på nytt, eller hvis stønadsmottakeren har vært samboer i et ekteskapslignende forhold med felles husholdning 12 av de siste 18 månedene før fremsettelse av krav om utvidet barnetrygd, jf. barnetrygdloven § 9 femte ledd, bokstav a og b.

Frem til og med skatteåret 2012 hadde foreldre med eneansvar for barn under 18 år rett til skatteklasser to, jf. skatteloven § 15-4 annet ledd bokstav b. Hadde foreldrene likt ansvar, ble foreldrene ansett som eneforsørgere annethvert år. Hensikten med skatteklasser to var å beskatte skatteyttere med forsørgeransvar noe lettere enn foreldre med felles omsorg. Fra og med skatteåret 2013 blir enslige forsørgere lignet i skatteklasser en. For enslige forsørgere av barn under 18 år har et nytt særfradrag som erstatter skattefordelen av skatteklasser to blitt innført. Dette særfradraget har man rett til hvis man er reell enslig forsørger og mottar utvidet barnetrygd, jf. skatteloven § 6-80. Retten til særfradrag er knyttet til retten til utvidet barnetrygd, slik at vilkårene for de to ytelsene blir de samme. Retten til særfradrag opphører på samme måte hvis eneforsørgeren ikke lenger har egen husholdning. Foreldre som har delt bosted for barnet får særfradrag med halv månedssats. Hvis begge foreldrene har fordel av skatteklasser to (nå særfradrag), skal dette legges til inntektene forholdsmessig for beregning av barnebidrag.

Partenes syn på saken

A:

A mener dagens praksis og modell for beregning av inntektsgrunnlag og underholdskostnad ved utregning av barnebidrag er kjønnsdiskriminerende. Ifølge NAV er det en klar overvekt av menn som er bidragspliktige (per 31. mars 2012 var det av 80 788 bidragspliktige 69 293 menn, 6 279 kvinner og 5 216 uten oppgitt kjønn). A mener at inntektsgrunnlag og underholdskostnad utregnes på en måte som indirekte diskriminerer menn.

A er bidragspliktig, og underholdskostnaden for hans sønn er satt til 4448 kroner per måned av NAV. As del av denne er satt til 3000 kroner i måneden, som utgjør 67,4 prosent av underholdskostnaden. Dette betales av nettolønnen. A mener dette skulle tilsi at sønnens mor (bidragsmottakeren) skal dekke 32,6 prosent av underholdskostnaden av sin nettolønn.

Barnets mor har den daglige omsorgen for deres sønn og fikk på klagetidspunktet derfor fordelen av skatteklasser to (1017 kroner i måneden) som enslig forsørger. I tillegg får hun ekstra barnetrygd (970 kroner i måneden). Disse to beløpene går ikke til direkte fratrukk av underholdskostnaden slik ordinær barnetrygd gjør, men legges til bidragsmottakerens inntekt.

A hevder at tilleggene som legges til bidragsmottakerens inntekt er lite utslagsgivende når bidraget skal fastsettes. I As tilfelle utgjør ytelsene som legges til bidragsmottakerens inntekt mellom 50 og 100 kroner reduksjon i barnetrygd for ham i måneden. Hvis disse beløpene hadde gått til direkte fratrukk fra underholdskostnaden, mener A dette hadde kommet både bidragspliktig og bidragsmottaker like mye til gode, fordi selve underholdskostnaden da hadde blitt satt lavere.

I As konkrete tilfelle ville underholdskostnaden etter en slik utregning bli satt til 2461 kroner i stedet for 4448 kroner, og 67,4 prosent av dette ville gitt A et barnebidrag på 1659 kroner per måned.

A opplyser at i hans tilfelle utgjør bidragsmottakerens støtte, i form av dobbel barnetrygd og å være i skatteklasser to, mer enn det som gjenstår udekket av underholdskostnaden når bidragsyter har betalt. A mener dette fører til at bidragsmottaker mottar ytelse som overstiger delen av underholdskostnaden hun er satt til å dekke, mens bidragsyters bidrag i liten grad berøres av disse ytelsene. I deres tilfelle skal bidragsmottaker betale 1448 kroner av underholdskostnaden og får samtidig 1987 kroner i måneden i støtte av staten på grunn av barn. A mener bidragsmottaker dermed går i pluss hver måned sett opp mot den underholdskostnaden det offentlige selv setter, mens han som bidragspliktig går 3000 kroner i minus. A mener at når bidragsmottaker etter loven skal dekke minimum en sjettedel av underholdskostnaden, vil mottaker dermed ikke oppfylle sin forsørgelsesplikt. A påpeker videre det er misvisende å kalle bostedsforelder «eneforsørger» i og med at begge foreldrene etter barneloven § 66 har forsørgelsesplikt. A mener også at når det offentlige fastsetter underholdskostnaden, er det kun denne summen som skal legges til grunn for hva det koster å ha et barn.

A mener utregningen av barnebidrag bryter med barneloven § 66 og likestillingsloven § 3. Han mener det bryter med likestillingsloven fordi bidragspliktige, i all hovedsak menn, blir pålagt en stor økonomisk belastning av det offentlige på netto økonomi, mens bidragsmottakere, i all hovedsak kvinner, kan ha en egen uberørt økonomi med de offentlige satser lagt til grunn.

A understreker at han ikke bestrider underholdskostnaden satt i sin sak.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet viser til at bidragsreformen av 2003 satte søkelys på likestilling mellom mor og far i foreldrerollen og synliggjøring av mors og fars roller som både omsorgspersoner og forsørgere.

Barnebidraget er i utgangspunktet et privatrettslig anliggende, og foreldre kan avtale barnebidrag seg imellom uten innblanding av det offentlige. For å sikre at begge foreldrene overholder forsørgerplikten har det offentlige utformet et omfattende regelverk for fastsettelse og endring av barnebidrag. Bidragsregelverket er utformet ut fra en avveining av hva som er praktisk og samtidig rettferdig i de fleste tilfellene ved offentlig fastsettelse.

Regelverket har også vært gjenstand for omfattende utredning når det gjelder hensynet til en rimelig og rettferdig fordeling av barnets beregnede forsørgelsesutgifter mellom bidragspliktig og bidragsmottaker, både i forbindelse med innføringen av bidragsreformen, Ot. prp. nr. 43 (2000-2001) og i forbindelse med evaluering av reformen i St. meld. nr. 19 (2006-2007). Evalueringen viste at fordelingen av barnets kostnader mellom partene ble ansett som rimelig og noe av regelverkets styrke. At enkelte likevel reagerer på regelverket ut fra sin individuelle situasjon endrer ikke dette. Stortinget sluttet seg med et bredt flertall til drøftelsene i stortingsmeldingen.

Departementet viser videre til at selv om bidragsregelverket likestiller mor og far i en kombinert omsorgs- og foreldrerolle, går det det ikke like langt i å likestille bosteds- og samværsforelder. Utmålingen av barnebidraget bygger på den forutsetning at det er bostedsforelder som har hovedansvaret for de daglige utgiftene til barnet, og at samværsforelder betaler sin del av disse utgiftene i form av barnebidrag og utgifter til den daglige forsørgelsen under samvær. Bostedsforelder har i en viss forstand et større forsørgelsesansvar enn samværsforelder ved at barnet bor hos vedkommende. Omfanget av foreldrenes forsørgelsesplikt vil være påvirket av de ulike støtteordningene som skal bidra til barnets forsørgelse ved at det har betydning for fastsettelse av barnebidrag hvilke ytelser den enkelte familie mottar.

Offentlige ytelser som alminnelig barnetrygd trekkes inn ved fastsettelsen av underholdskostnaden til barnet. Ytelsen gis per barn og skal gå til barnets forsørgelse. Fratrukket skjer ved at ytelsene som gis per barn trekkes direkte fra barnets beregnede forsørgelsesutgifter når underholdskostnaden fastsettes. De familiebaserte ytelsene som mottas av bostedsforelderen som støtte til den samlede husholdningen, legges derimot til dennes inntekt. De familiebaserte ytelsene sees slik som forsørgerens «inntekter» til underhold av barnet eller barna.

Departementet skriver videre at hvis de familiebaserte ytelsene skulle ha blitt beregnet som fratrukk i barnets underholdskostnad, ville det uansett ikke vært rimelig å trekke fra mer enn en forholdsmessig andel av tilleggene omregnet til per barn. Denne løsningen ble vurdert i forbindelse med bidragsreformen, men ikke foreslått. Dette fordi en slik omregning ville komplisere både fastsettelsen av fradragsposten og barnebidraget betraktelig. Ved offentlig fastsettelse av barnebidrag er det lagt til grunn at det ikke skal tas individuelle hensyn og at bidragsordningen skal være administrativt håndterbar. De familiebaserte ytelsene som gis per familieenhet tas med i bidragsytters beregningsgrunnlag, og tilgodesees indirekte den av foreldrene barnet ikke bor sammen med.

Når det gjelder personfradraget i skattekasse to, skriver departementet at dette er ment å skulle kompensere for lavere skatteevne hos blant annet skatteyttere med eneforsørgeransvar. Fradraget gis per husholdning og er ikke knyttet til det enkelte barnet. Departementet skriver at på samme måte som med de familiebaserte ytelsene, kommer også personfradrag i skattekasse to den bidragspliktige til gode som en reduksjon i det samlede barnebidraget.

Departementet viser videre til at det følger av fastsettelsesforskriften § 2 at barnebidrag ikke kan settes høyere enn til fem sjettedeler av barnets underholdskostnad.

Rettslig grunnlag

Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med likestillingsloven eller ikke, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 andre ledd nr. 1.

Likestillingsloven

Likestillingsloven § 3 forbyr direkte og indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn.

Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende kjønnsnøytral handling som faktisk virker slik at det ene kjønn stilles dårligere enn det annet. I særlige tilfeller er indirekte forskjellsbehandling likevel 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.

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted direkte eller indirekte forskjellsbehandling i strid med bestemmelser i denne loven, skal det legges til grunn at slik forskjellsbehandling har funnet sted, hvis ikke den ansvarlige sannsynliggjør at slik forskjellsbehandling likevel ikke har funnet sted, jf. likestillingsloven § 16.

Ombudets vurdering

A mener regelverket rundt utregning av underholdskostnad og barnebidrag er i strid med både barneloven § 66 og likestillingsloven § 3. Ombudet håndhever ikke barneloven og har ikke kompetanse eller myndighet til å vurdere saken opp mot denne.

Ombudet skal ta stilling til om regelverket rundt utregning av underholdskostnad og barnebidrag faktisk virker slik at menn stilles dårligere enn kvinner, jf. likestillingsloven § 3.

Regelverket fremstår som kjønnsnøytralt og gjelder likt for kvinner og menn. Statistikk fra NAV viser at de fleste bidragsmottakere er kvinner og de fleste bidragspliktige er menn. Regelverket kan derfor i utgangspunktet indirekte forskjellsbehandle menn som bidragspliktige sammenlignet med kvinner som bidragsmottakere.

Både ombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda har tidligere behandlet saker om barnebidrag, der både ombud og nemnd har kommet til at forvaltningspraksisen har forskjellsbehandlet menn som bidragspliktige i strid med likestillingsloven § 3 (se for eksempel ombudets sak 08/900, behandlet i nemnda med samme resultat i sak 09/2011).

Problemstillingene i disse sakene er likevel ikke uten videre sammenlignbare med saken her. Denne saken reiser spørsmål om fastsettelse av selve underholdskostnaden. I tidligere saker ombudet har behandlet har problemstillingen vært fordelingsnøkkelen ved utregning av barnebidraget.

Spørsmålet i saken her er om det at de familiebaserte ytelsene ikke går til direkte fratrukk fra underholdskostnaden stiller bidragspliktige i en dårligere stilling enn bidragsmottakere.

Ved fastsettelsen av barnebidrag kommer de familiebaserte ytelsene den bidragspliktige indirekte til gode ved at de tas med i bidragsmottakers beregningsgrunnlag. Etter As syn ville de familiebaserte ytelsene kommet foreldrene *like mye* til gode om de hadde blitt trukket direkte fra underholdskostnaden før barnebidraget ble fastsatt.

Utrekningen av underholdskostnaden regnes ut fra faste sjablonger og disse kostnadene vil være de samme uavhengig av foreldrenes inntekter. En utregning slik A skisserer, vil slik ombudet ser det, føre til at barnet i sum vil få mindre i forsørgelse, noe som ikke er i tråd med lovgivers intensjon. Bidragsregelverket er nettopp bygget opp slik at hensynet til forsørgelsen av barnet er i fokus.

Ombudet mener videre det ikke er riktig å sidestille familiebaserte ytelser (skattefordel og ekstra barnetrygd) med ytelser gitt direkte til barnet (alminnelig barnetrygd), fordi begrunnelsene for de ulike ytelsene fra det offentlige er av ulik karakter. De familiebaserte støtteordningene er bestemt av Stortinget som lovgiver og er gitt som støtte til den av foreldrene som er bostedsforelder. Hensynet er å dekke merutgifter som følge av at vedkommende bor alene med barnet i en egen husholdning. Regelverket likestiller ikke bosteds- og samværsforelder på samme måte som regelverket likestiller mor og far i omsorgs- og foreldrerollen. Bosteds- og samværsforelder er ansett å ha ulike utgifter i forbindelse med felles barn. Samværsforelder er ment å forsørge sitt eller sine barn gjennom barnebidrag og gjennom samværstiden, mens bostedsforelder har ansvaret for de daglige utgiftene til barnet.

Ombudet forstår A slik at han mener det offentlige gjennom utregning av underholdskostnaden har fastsatt alle utgiftene som følger med et barn. Ombudet legger imidlertid til grunn at lovgiver erkjenner at det å være bostedsforelder for ett eller flere felles barn medfører kostnader ut over det som er fastsatt for det enkelte barn gjennom underholdskostnaden. Ytelsene er derfor ikke ment å komme foreldrene *likt til gode*, men er ment som støtte til den som er bostedsforelder. Hvem av foreldrene som har rett til disse ytelsene følger hvem av foreldrene som er bostedsforelder for felles barn. Selv om det er et klart flertall av kvinner som er bostedsforeldre, vil det å skulle dele disse ytelsene mellom bosteds- og samværsforelder etter ombudets mening bryte med formålet med disse ytelsene. Intensjonen bak de familiebaserte ytelsene er å avhjelpe de ekstra kostnadene det gir å være bostedsforelder, ikke å gi bostedsforelder en økonomisk fordel.

At de familiebaserte ytelsene ikke kommer begge foreldrene likt til gode, skyldes dermed at de er ment å dekke merutgifter man har som bostedsforelder. Ombudet kan derfor ikke se at

Side 8 av 9

samværsforeldre kan sies å bli behandlet dårligere enn bostedsforelderens fordi de ikke er i en sammenlignbar situasjon.

På denne bakgrunn har ombudet kommet til at det at de familiebaserte ytelsene legges til bidragsmottakers inntekt og ikke trekkes direkte fra den satte underholdskostnaden, ikke stiller bidragspliktige menn i noen dårligere stilling enn bidragsmottakeren og dermed ikke indirekte forskjellsbehandler menn etter likestillingsloven § 3.

Ombudet ser likevel at statens støtte i mange situasjoner kan oppfattes som en skjev fordeling av ytelser for samværsforelderens, når denne støtten utelukkende er rettet mot bostedsforelderens (sett bort fra det at støtten kommer samværsforelderens indirekte til gode). I tilfeller der samværsforelderens har samvær med barn flere dager i uken, vil samværsforelderens også i stor grad ha ekstra kostnader ved å ha barn i egen husholdning. Det er ikke usannsynlig at løsningen departementet har skissert, der systemet tok høyde for flere individuelle vurderinger ville kunne gjort fordelingen av bidrag/ytelser mer i tråd med de reelle utgiftene noen samværsforeldre har. Ombudet ser imidlertid at en slik løsning kan være vanskelig å forene med hensynet til et administrativt håndterbart regelverk. Ombudet vil også understreke at bidragsreformen nylig er evaluert av Stortinget, som anså fordelingen av barnets kostnader mellom partene som rimelig.

Konklusjon

Likestillings- og diskrimineringsombudet har kommet til at det ikke er i strid med likestillingslovens § 3 at det offentliges familiebaserte ytelser ikke kommer til direkte fratrukk fra den fastsatte underholdskostnaden.

Oslo, 10.10.2013

Sunniva Ørstavik,

likestillings- og diskrimineringsombud.