



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 13/4773

Vår ref.: 14/4394

Vår dato: 15.10.2014

Høringsuttalelse – Ny, utvidet unntaksordning for fedrekvoten og mødrekvoten i foreldrepengeordningen

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til departementets høringsbrev av 30. juni 2014 og høringsnotat om ny, utvidet unntaksordning for fedrekvoten og mødrekvoten i foreldrepengeordningen.

1. Innledning

Foreldrepengeperioden er i dag inndelt i tre perioder, mødrekvote, fedrekvote og fellesperiode. Mødre- og fedrekvoten er forbeholdt henholdsvis mor og far og det stilles strenge krav hvis foreldrene skal kunne overføre sin kvote til den andre.

I høringen foreslås det å utvide unntaksordningen, slik at hele eller deler av kvoten kan overføres til den andre forelder i flere situasjoner enn i dag. Departementet foreslår at overføring skal være mulig i situasjoner knyttet til sykdom, arbeidsledighet, arbeidsopphold i utlandet, selvstendig næringsvirksomhet, den andre forelderens arbeidssituasjon og gjennomføring av straff. Det er et mål at unntakskriteriene skal være klare og objektive, med minst mulig rom for skjønn.

Departementet legger opp til en tillitsbasert unntaksordning basert på egenerklæring fra foreldrene. Det skal krysses av for unntaksgrunn i et egenerklærings skjema og overføring innvilges basert på opplysningene foreldrene gir. NAV skal ikke kreve ytterligere dokumentasjon eller vurdere vilkår ved overføring av kvotene.

I høringsnotatet drøftes det om det bør være etterfølgende kontroll og dokumentasjonskrav knyttet til overføringen. Det vurderes også om unntaksadgangen bør begrenses til situasjoner der familien ønsker sammenhengende uttak av foreldrepengene, eller om det skal være mulig å overføre kvoten innenfor hele treårsperioden.

Direktoratet mener at unntaksordningen som foreslås vil gi større fleksibilitet for foreldrene. Ordningen kan bidra til at foreldre ikke mister permisjonsdager og at barnet slik sikres mer tid hjemme sammen med en av foreldrene.

Direktoratet er opptatt av at ordningen innrettes slik at den er mest mulig enkel å forvalte for NAV og at den er enkel å forstå for foreldrene.

Direktoratet mener at det vil være utfordrende å kombinere en tillitsbasert ordning med etterfølgende stikkprøvekontroll og sanksjon. En etterfølgende stikkprøvekontroll vil være svært vanskelig administrativt å håndtere. Foreldrene kan ha en annen oppfatning av kriteriene for overføring enn NAV legger til grunn ved en kontroll.

Når det gjelder spørsmålet om på hvilket tidspunkt og hvordan kvotene kan overføres, mener vi at modell 2 – krav om sammenhengende uttak – bør velges, men slik at man godtar utsettelse på grunn av lovbestemt ferie eller sykdom.

2. Kommentarer til forslaget

Departementets forslag innebærer store endringer i gjeldende rett og praksis. Direktoratet er opptatt av at de nye reglene og løsningene er enkle, klare og praktikable. Foreldre skal selv kunne forstå når det foreligger rett til å overføre kvoten.

I det følgende vil vi kommentere departementet forslag nærmere. Gjennomgangen vil vise til de ulike punktene i høringsnotatet.

4.2.1 Sykdom

Departementet foreslår unntaksadgang «*dersom forelderens som skal ta ut foreldrepenger på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon*».

Dette er en videreføring av dagens regel. Kvotteeier får som i dag rett til å overføre kvoten til kvotemottaker den perioden vedkommende på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet, eller er innlagt i helseinstitusjon.

Direktoratet mener det er viktig at sykdomsbegrepet ved overføring av kvoten er det samme som ved utsettelse av kvoten slik at kvotteeier fortsatt kan velge mellom å overføre eller å utsette uttaket etter ftrl. § 14-11. To ulike sykdomsbegrep skaper et unødig komplisert og uoversiktlig regelverk.

I høringsnotatet står det at mor maksimalt kan overføre fire uker til far. Mors adgang til å overføre mødrekvoten til far etter dagens ordning er ikke begrenset til fire uker, men kan også gjelde de første seks ukene, dersom mor er for syk til å ta seg av barnet. Vi antar det ikke er meningen å innskrenke dagens unntaksordning i denne høringsrunden, så derfor legger vi til grunn at denne ordningen vil bli videreført.

4.2.2 Arbeidsledighet

Departementet foreslår unntaksadgang *«dersom forelderen som skal ta ut foreldrepenger har vært helt arbeidsledig og registrert som arbeidssøker hos NAV, og får arbeid for den perioden vedkommende skulle ha tatt ut sin kvote. Kvoten kan overføres for de dagene vedkommende har avtale om arbeid»*.

Direktoratet er enig i at det bør legges til rette for at arbeidsledige foreldre kan ta imot tilbudt arbeid.

Vi ser at også mottakere av arbeidsavklaringspenger som er under utdanning eller på tiltak bør inkluderes i unntaksordningen. Tiltakene er i regi av NAV, og det fremstår som uheldig at disse foreldrene faller utenfor unntaksordningen, særlig fordi dagpengemottakere som får tilbudt arbeid er foreslått å komme inn under ordningen.

4.2.3 Arbeidsopphold i utlandet

Departementet foreslår unntaksadgang *«dersom forelderen som skal ta ut foreldrepenger i forbindelse med sitt arbeidsforhold har et sammenhengende opphold i utlandet på minst tre måneder, og resten av familien blir boende i Norge»*.

Direktoratet slutter seg til forslaget. Vi forstår at det kan være vanskelig å avbryte et lengre utenlandsopphold for å ta ut fedre- eller mødrekvoten.

Departementet mener at unntaksadgangen bør begrenses til situasjoner der resten av familien blir boende i Norge. Det argumenteres med at der hele familien er sammen i utlandet, vil situasjonen kunne være tilnærmet lik situasjonen for mange familier i Norge der den ene har en krevende arbeidssituasjon og ønsker å overføre kvoten til den andre forelderen.

Vi er enig i departementets vurderinger, men ser behov for retningslinjer rundt kravet til at resten av familien blir boende i Norge. Vi antar for eksempel at det skal være mulig med ferieopphold hos kvoteeier.

4.2.4 Selvstendig næringsdrivende

Departementet har skissert to alternative forslag til unntaksadgang for selvstendig næringsdrivende:

«a) dersom forelderens som skal ta ut foreldrepenger er registrert med et enkeltpersonforetak eller er eneaksjonær i et aksjeselskap, og vedkommende maksimalt har arbeidsinntekt fra annet hold enn den selvstendige næringsvirksomheten på to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G) per år eller ikke har arbeidsinntekt fra annet hold

b) dersom forelderens som skal ta ut foreldrepenger er deleier i en virksomhet med en ikke ubetydelig eierandel (minst 1/3) og virksomheten er avhengig av forelderens arbeidskraft (maks 5 ansatte), og vedkommende maksimalt har arbeidsinntekt fra annet hold enn den selvstendige næringsvirksomheten på to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G) per år eller ikke har arbeidsinntekt fra annet hold».

Direktoratet mener at unntaksadgangen bør være begrenset til næringsdrivende foreldre som ikke har inntekt fra annet hold enn den aktuelle næringsvirksomheten. Et slikt krav vil være enklere for foreldre å forholde seg til. Hvis det skal settes en inntektsgrense på 2 G, vil det kreve klare føringer for hva slags inntekt som skal inngå samt hvordan den skal beregnes. Regnskaps- og periodiseringsregler gjør at den næringsdrivende ikke uten videre vil kunne vite om inntekten på et gitt tidspunkt er over eller under en slik inntektsgrense. Inntektsgrensen vil dermed ikke egne seg for en tillitsbasert unntaksordning.

Vi mener at avgrensingen som er gjort i alternativ a dermed vil omfatte selvstendig næringsdrivende med størst behov for unntak. Alternativ b er komplisert å vurdere og samsvarer dårlig med formålet om en unntaksordning med klare og objektive kriterier med minst mulig rom for skjønn.

4.2.5 Den andre forelderens (kvotemottakers) arbeidssituasjon

Departementet foreslår unntaksadgang **«dersom mor har en arbeidstidsordning som innebærer at hun må bo borte fra hjemmet flere dager i strekk og som derfor er til hinder for fortsatt amming og dersom den andre forelderens (kvotemottaker) er ufrivillig arbeidsledig».**

Direktoratet ser at det behov for at det gis unntaksadgang der mors arbeidssituasjon gjør det vanskelig å opprettholde amming.

Når det gjelder kriteriet, **«dersom den andre forelderens (kvotemottaker) er ufrivillig arbeidsledig»**, kan dette invitere til ikke-reelle registreringer som arbeidsledig og vi mener derfor at det ikke skal gis adgang til unntak i disse tilfellene. Det vil påføre NAV unødvendig arbeid med registrering og oppfølging av arbeidssøkere som nødvendigvis ikke er reelle søkere. Unntakskriteriet står i motstrid til unntaksadgangen ved kvoteeiers arbeidsledighet

beskrevet i punkt 4.2.2, hvor nettopp fokuset på å komme raskt i arbeid for arbeidsledige har vært vesentlig.

For å være en reell arbeidssøker må man være registrert som arbeidssøker i NAV. Vi mener at uttrykket «ufrivillig arbeidsledig» bør endres til krav om *«helt arbeidsledig og registrert som arbeidssøker hos NAV»*. Slik vil kriteriene være de samme som når kvoteeier er arbeidsledig, punkt 4.2.2.

5. Forslag til administrativ ordning

5.3 Etterfølgende stikkprøvekontroll og dokumentasjonskrav

Departementet foreslår at det ikke skal være forutgående saksbehandling og kontroll av vilkårene. Det vurderes om det skal innføres en kontrollrutine i etterkant.

Departementet har skissert to alternative modeller for kontroll. I modell 1 vil det være en viss etterfølgende kontroll og dokumentasjonskrav, mens det i modell 2 ikke vil være noen særskilt kontroll, og derfor ingen dokumentasjonskrav.

En etterfølgende kontroll i samsvar med modell 1 vil være svært ressurskrevende å håndtere fordi dokumentasjonen som kreves vil ligge tilbake i tid. I flere av tilfellene vil det være vanskelig eller ikke mulig å fremlegge dokumentasjon for foreldrene i etterkant. En eventuell stikkprøvekontroll bør derfor heller utføres på saksbehandlingstidspunktet.

Departementet legger opp til at feilaktige opplysninger skal kunne medføre krav om tilbakebetaling, og at dette skal fremgå uttrykkelig av egenerklæringsskjemaet som foreldrene skal fylle ut ved overføring av kvoten.

Det vil oppstå tilfeller der NAV allerede på søknadstidspunktet har informasjon, for eksempel fra andre dokumenter eller arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret, som tilsier at vilkårene for overføring av kvotene ikke er oppfylt. Det kan dreie seg om åpenbare forsøk på misbruk av ordningen. Å treffe vedtak om innvilgelse på tross av slik informasjon, vil kunne gi utfordringer ved en eventuell etterkontroll og krav om tilbakebetaling. Også dette tilsier at kontrollen bør utføres på saksbehandlingstidspunktet og i et utvalg av sakene.

Etter direktoratets syn vil modell 2 være mest forutsigbar for brukerne og enklest å administrere.

I prinsippet skal riktigheten av trygdeutbetalinger kunne kontrolleres. De administrative utfordringene med en etterfølgende kontroll og motsetningen mellom kontroll av ordning og tillitsbasert ordning tilsier imidlertid at prinsippet bør vike hvis denne ordningen innføres.

5.3.1 Modell 1 – Etterfølgende stikkprøvekontroll og dokumentasjonskrav

Under modell 1 foreslås ulike dokumentasjonskrav som skal kunne fremlegges ved en eventuell kontroll.

Dokumentasjonskrav knyttet til sykdom

I de tilfellene som omfattes av regelen, vil sykdommen eller skaden være av en slik alvorlighetsgrad at det er naturlig å oppsøke lege. Det bør således være mulig for kvoteeier å fremvise en legeerklæring med funksjonsbeskrivelse ved en eventuell etterkontroll. For NAV vil det være ressurskrevende å fremskaffe dokumentasjonen selv.

Dokumentasjonskrav knyttet til arbeidsledighet

Opplysninger om arbeidsforhold og arbeidsledighet vil være tilgjengelige i NAV sine systemer.

Dokumentasjonskrav knyttet til arbeidsopphold i utlandet

Departementet foreslår at kvoteeier må skaffe en erklæring fra arbeidsgiver som dokumentasjon for utenlandsoppholdet. Dette vil være mulig å dokumentere for kvoteeier.

Når det gjelder kravet om at resten av familien må oppholde seg i Norge mener vi at dette er vanskelig å etterprøve. Kvoteene strekker seg over en kort tidsperiode og med fri overgang mellom land i Schengenområdet blir dette nærmest umulig å kontrollere.

Dokumentasjonskrav knyttet til selvstendig næringsdrivende

Hvis det settes en inntektsgrense på 2 G, er det risiko for at kvoteeier legger til grunn en annen beregning enn NAV ville ha gjort ved en etterfølgende kontroll.

Dokumentasjonskrav knyttet til gjennomføring av straff mv. og varetektsfengsling

Departementet foreslår at kvoteeier må fremskaffe dokumentasjon fra kriminalomsorgen eller politiet. Dette vil være enkelt å dokumentere for kvoteeier og å kontrollere for NAV.

Dokumentasjonskrav knyttet til kvotemottakers arbeidssituasjon

At kvotemottaker skal kunne få overført kvoten til seg når de er arbeidsledige er strengt tatt en uheldig ordning – det vil invitere til en pasifisering av den arbeidssøkende. Gjelder både kvoteeier og mottaker. Men hvis regelen om at en arbeidsledig skal kunne få overført kvoten til seg skal gjelde, så bør dokumentasjonskravet være «registrert arbeidsledig hos NAV».

6. På hvilket tidspunkt og hvordan kvotene kan overføres – alternative modeller

6.2 Modell 1 – Ingen begrensning for når kvoten kan overføres og avvikles

Direktoratet slutter seg til de innvendinger som departementet har redegjort for i høringsnotatet. Hensikten med ordningen er ikke å legge til rette for at kvoteeier skal kunne tilpasse sitt uttak etter når i stønadsperioden vedkommende vil falle inn under kriteriene, men å avhjelpe familier med behov for overføring av kvote av hensyn til omsorgen for barnet. Det vil være svært uheldig om foreldre gis anledning til å utsette kvoten til de oppfyller et av vilkårene for overføring. Dette vil uthule kvoteordningen. Vi mener departementets argumentasjon, hvor hensynet til barnet er i fokus, vil være forståelig og lett å kommunisere overfor foreldrene.

Vi deler departementets syn om at det vil være behov for en del særregler, spesielt i forbindelse med utsettelse av overført kvote. Et slikt regelverk vil virke komplisert og uoversiktlig for foreldrene. Dette igjen vil medføre økt behov for informasjon og veiledning fra NAV.

Hvis modell 1 likevel velges, bør det stilles krav om at kvoten både overføres og tas ut i perioden når kvoteeier oppfyller unntakskriteriet, slik at det ikke kan søkes om utsettelse av kvoten.

6.3 Modell 2 – Unntaksadgang begrenset til familier som ønsker sammenhengende uttak

Departementet mener at det vil være uheldig om foreldre som utsetter foreldrepenguttaket på grunn av lovbestemt ferie eller sykdom ikke får anledning til å overføre kvoten. Vi er enig i at modell 2 derfor bør modifiseres til å omfatte utsettelse på grunn av lovbestemt ferie eller sykdom.

6.4 Nærmere om tilbakeføring av kvote mv.

Direktoratet er enig i at det bør åpnes for tilbakeføring av kvote fra kvotemottaker til kvoteeier dersom kvotemottaker oppfyller sykdomskriteriet for unntak fra kvoten.

7.1.1 Økonomiske konsekvenser

De foreslåtte unntaksreglene er nær identisk med de kriteriene som gjaldt før reglene ble endret i 2007. Fra 2000 til 2003 fikk årlig mellom 1 400 og 1 600 mødre overført fedrekvoten til seg. Som departementet viser til i høringsnotatet, er det imidlertid i dag i større grad forventet og akseptert at fedre tar ut fedrekvote sammenliknet med tidligere. Dette kan tilsi at færre fedre vil søke om unntak nå enn ved den tidligere ordningen.

Det er forhold som tilsier at antallet saker likevel kan øke.

Endringer i fedrekvotens lengde kan påvirke omfanget over overføring av permisjon mellom foreldrene. Fra 1. juli 2014 er fedre- og mødrekvoten 10 uker, mot 4 uker i perioden 2000 til 2003.

Den foreslåtte unntaksordningen legger opp til at foreldrene selv skal vurdere hvorvidt unntakskriteriet er oppfylt. Også dette kan bidra til at flere søker om overføring.

7.1.2 Administrative konsekvenser

De administrative konsekvensene vil avhenge av hvilke modeller som velges og graden av IKT-støtte som kan utvikles innenfor de rammene som blir stilt til rådighet. Regelverksutvikling og korresponderende IKT-utvikling knyttet til tjenester og ytelser i denne høringssaken må selvsagt sees i sammenheng med øvrig moderniseringsaktiviteter innen arbeids og velferdsforvaltningen.

Det vil være større administrative kostnader tilknyttet modell 1 med etterfølgende kontroll og dokumentasjonskrav enn modell 2 uten kontrollrutine.

Det er blant annet grunn til å tro at henvendelsene til NAV vil øke betydelig på grunn av foreldre som ønsker å være helt sikre på om de omfattes av unntaket og ikke kan bli tatt i en eventuell etterfølgende kontroll.

I tillegg til konsekvensene for den ordinære saksbehandlingen, øker de administrative kostnadene knyttet til kontrollvirksomheten. Kostnadene vil bero på antall saker og hvilke saker som skal kontrolleres.

Hvis NAV skal fatte vedtak om overføring av kvoten i hver enkelt sak, vil en tillitsbasert unntaksordning uten særlige begrensninger medføre økt arbeidsmengde. Hyppige endringer i uttaket av foreldrepenger er allerede ressurskrevende for etaten.

Departementets endringsforslag vil uansett kreve tilpasninger i IKT-systemene våre, i brev og skjemaer, informasjons- og opplæringsmateriell, rundskriv og saksbehandlingsrutiner.

3. Avsluttende merknader

Hovedelementer i den fremtidige moderniseringen av IKT i NAV vil være å etablere en plattform for flerpartsdialog, selvbetjening og vedtaksbehandling som bl.a. på sikt skal understøtte alle de ytelsene som i dag forvaltes i Infotrygd.

Som ledd i forberedelsene til prosjekt 2 og 3 i moderniseringen av tjenester og IKT i NAV, har Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdert ulike alternativer til det funksjonelle innholdet i prosjektene. Ny selvbetjenings- og vedtaksløsning for både foreldrepenger og sykepenger fremstår som de mest nærliggende tjenesteområdene for prosjekt 2 og 3.

Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider for at foreldrepengeområdet skal legges til grunn som et av hovedelementene for prosjekt 2 og 3 i moderniseringen av tjenester og IKT i NAV. Arbeids- og velferdsdirektoratet legger med andre ord opp til å etablere ny plattform for foreldrepenger i Prosjekt 2. Dette vil gi gode muligheter for å kombinere de politiske ønsker om forenkling og forbedringer med gode gevinster for brukerne, arbeidsgiverne og for arbeids- og velferdsforvaltningen.

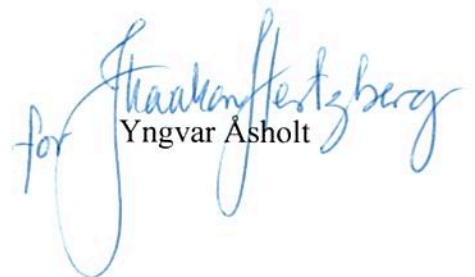
Endelig avklaring av gjennomføringsevnen forutsetter imidlertid en vellykket konseptfase og kvalitetssikring (KS2) som grunnlag for å utløse nødvendige budsjettmidler.

Avslutningsvis vil vi presisere at dersom regelverksendringene i foreldrepengeregelverket ikke gjennomføres som en samlet reform innenfor rammen av moderniseringen, så vil merarbeidet som følge av en midlertidig manuell vedtaksløsning måtte kompenseres fullt ut ved økte administrative ressurser til NAV.

Med vennlig hilsen



Joakim Lystad
Arbeids- og velferdsdirektør

for 
Yngvar Åsholt