

Høringsnotat

Forslag til ny, utvidet unntaksordning for fedrekvoten og mødrekvoten i foreldrepengeordningen

Innholdsfortegnelse

1. Forslaget i hovedtrekk	3
2. Hvilke spørsmål ønsker departementet særlig at høringsinstansene skal vurdere?	4
3. Bakgrunn	5
3.1 Gjeldende rett – nærmere om foreldrepengereguleringen	5
3.2 Uttak av foreldrepenge – tall og fakta	6
3.3 Nærmere om tidligere og dagens unntaksadgang for kvotene	7
4. Forslag til unntakskriterier i ny, utvidet unntaksordning	8
4.1 Innledning	8
4.2 Unntakskriterier	9
4.2.1 Sykdom	9
4.2.2 Arbeidsledighet	9
4.2.3 Arbeidsopphold i utlandet	10
4.2.4 Selvstendig næringsdrivende	11
4.2.5 Den andre forelderens (kvotemottakers) arbeidssituasjon	14
4.2.6 Gjennomføring av straff mv. og varetektsfengsling	15
5. Forslag til administrativ ordning	16
5.1 Innledning	16
5.2 Egenerklæring fra brukerne	16
5.3 Spørsmål om etterfølgende kontroll og dokumentasjonskrav	17
5.3.1 Modell 1 – Etterfølgende stikkprøvekontroll og dokumentasjonskrav	17
5.3.2 Modell 2 – Ingen særskilt etterfølgende kontroll og ingen dokumentasjonskrav	19
5.3.3 Drøfting	19
6. På hvilket tidspunkt og hvordan kvotene kan overføres – Alternative modeller	20
6.1 Nærmere om på hvilket tidspunkt i stønadsperioden overføring kan gjøres	20
6.2 Modell 1 – Ingen begrensning for når kvoten kan overføres og avvikles	20
6.3 Modell 2 – Unntaksadgang begrenset til familier som ønsker sammenhengende uttak	21
6.4 Nærmere om tilbakeføring av kvote mv.	22
7. Konsekvenser av forslaget	23
7.1 Økonomiske og administrative konsekvenser	23
7.1.1 Økonomiske konsekvenser	23
7.1.2 Administrative konsekvenser	24
7.2 Andre konsekvenser	24

1. Forslaget i hovedtrekk

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet legger med dette fram forslag til ny unntaksordning for fedrekvoten og mødrekvoten i foreldrepengeordningen.

Mødrekvoten og fedrekvoten utgjør fra 1. juli 2014 ti uker hver. Med dagens regler kan det bare gis unntak fra kvoten hvis forelderens er syk eller skadet og derfor helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet. Bare i disse situasjonene kan kvoten overføres til den andre forelderens.

Formålet med endringene som foreslås i dette høringsnotatet er å gjøre det mulig for foreldre i flere situasjoner enn i dag å overføre sin kvote eller deler av kvoten til den andre forelderens. Familier der en av foreldrene av andre grunner enn sykdom, er forhindret fra å ta ut kvoten, vil i dag miste foreldrepenge dager. Konsekvensen er at barnet kan få kortere tid hjemme sammen med en av foreldrene.

Regelverket skal oppmuntre til likestilt foreldreskap der mor og far deler på omsorgen for barnet. Ordningen med at et visst antall uker er forbeholdt far og et tilsvarende antall uker er forbeholdt mor (kvoter) skal opprettholdes. Unntaksreglene skal derfor ikke være så vide at kvoteordningen ikke blir reell.

Departementet legger opp til en unntaksordning med klare, objektive kriterier med minst mulig rom for skjønn. Det skal være enkelt for foreldre å forstå om deres situasjon faller innenfor unntakskriteriene, og det skal være enkelt for NAV å veilede foreldrene om kriteriene. Forslag til kriterier som åpner for unntak er knyttet til sykdom, arbeidsledighet, arbeidsopphold i utlandet, selvstendig næringsdrivende, den andre forelderens arbeidssituasjon og gjennomføring av straff.

Departementet foreslår en enkel og tillitsbasert ordning basert på egenerklæring. Den forelderens som påberoper seg rett til unntak, skal krysse av for unntaksgrunn i et egenerklæringsskjema og NAV legger dette til grunn uten søknadsbehandling. Når det gjelder etterfølgende kontroll og dokumentasjon av om vilkårene for unntak var oppfylt, skisserer departementet to alternative modeller. I modell 1 foreslås en egen etterfølgende kontrollordning med stikkprøver og en viss grad av dokumentasjonskrav. I modell 2 legges det ikke opp til noen særskilt etterfølgende kontroll av om vilkårene for unntak var oppfylt. Det innebærer at det heller ikke er dokumentasjonskrav.

I høringsnotatet drøftes også om det skal settes noen begrensninger for når det kan gis unntak og rett til å overføre kvoten til den andre forelderens. Foreldrepengeordningen er fleksibel, og det er muligheter til selv å bestemme når kvoten skal tas ut innen barnet fyller 3 år. Det drøftes derfor om overføring av kvote skal forbeholdes foreldre som tar ut foreldrepermisjonen som en sammenhengende periode og der en av foreldrene innenfor den perioden oppfyller ett av unntakskriteriene. Det antas at behovet er størst i disse tilfellene. En slik regel vil også forenkle unntaksordningen i og med at man unngår å måtte regulere spørsmål om når den overførte kvoten kan utsettes og når den kan tas ut.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene er omtalt i kapittel 7.

2. Hvilke spørsmål ønsker departementet særlig at høringsinstansene skal vurdere?

Departementets forslag framgår av kapitlene 4, 5 og 6.

Departementet foreslår at kvoten skal kunne overføres til den andre foreldereren i følgende situasjoner:

- dersom foreldereren 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; videreføring av dagens unntaksregel
- dersom foreldereren 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
- dersom foreldereren 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
- dersom foreldereren som skal ta ut foreldrepenger er
 - a) registrert med et enkeltpersonforetak eller er eneaksjonær i et aksjeselskap, og vedkommende ikke har arbeidsinntekt fra annet hold enn den selvstendige næringsvirksomheten på mer enn to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G) *eller ikke* har arbeidsinntekt fra annet hold
eller
 - b) deleier i en virksomhet der vedkommende har en ikke ubetydelig eierandel (minst 1/3) og virksomheten er avhengig av forelderens arbeidskraft (maks 5 ansatte), og vedkommende ikke har arbeidsinntekt fra annet hold enn den selvstendige næringsvirksomheten på mer enn to ganger folketrygdens grunnbeløp (2 G) *eller ikke* har arbeidsinntekt fra annet hold
- dersom mor i sitt arbeid har en arbeidstidsordning som medfører at hun bor utenfor hjemmet flere dager i strekk og som derfor ikke er forenlig med amming
- dersom den andre foreldereren (kvotemottaker) er ufrivillig arbeidsledig
- dersom foreldereren som skal ta ut foreldrepenger gjennomfører straff mv. eller er varetektsfengslet.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på konkretiseringen av de ulike unntakskriteriene. Disse er nærmere beskrevet i kapittel 4.

Videre ber departementet om høringsinstansenes syn på hvilken av de to foreslåtte modellene for kontroll og dokumentasjonskrav som bør velges, og på forslagene til dokumentasjonskrav i modell 1. Særlig ønsker departementet tilbakemelding på dokumentasjonskravet knyttet til

selvstendig næringsdrivende. Det er gjort nærmere rede for modellene og dokumentasjonskravene i kapittel 5.

I kapittel 6 drøfter departementet om unntaksadgangen bør begrenses til situasjoner der familien ønsker et sammenhengende uttak av foreldrepengene, eller om det skal være mulig å overføre kvoten innenfor hele treårsperioden og også utsette uttaket i denne perioden. Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på dette spørsmålet.

3. Bakgrunn

3.1 Gjeldende rett – nærmere om foreldrepengerregelverket

Foreldrepengeordningen er regulert i kapittel 14 i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Foreldrepengeperioden er 49 uker med full sats eller 59 uker med redusert sats for barn født 1. juli 2013 eller senere. Full sats betyr at foreldrepenger utbetales med 100 prosent av beregningsgrunnlaget. Redusert sats betyr at foreldrepenger utbetales med 80 prosent av beregningsgrunnlaget. Foreldrepengene må være tatt ut før barnet fyller tre år.

Hvis begge foreldre har opptjent rett til foreldrepenger, deles perioden mellom dem med mødrekvote, fedrekvote og fellesdel. Mor må begynne uttak av foreldrepenger senest tre uker før fødselen av hensyn til egen og fosterets helse. Dersom barnet blir født etter termin, reduseres foreldrepengeperioden som kan tas ut etter fødsel.

Tredeling av foreldrepengeperioden trådte i kraft 1. juli 2013. Ordningen innebærer at hver av foreldrene får en kvote på 14 uker etter fødsel. Kvotekvotene kan som hovedregel ikke overføres til den andre av foreldrene. De første seks ukene etter fødsel er forbeholdt mor av helsemessige årsaker og inngår i hennes kvote. Resten av perioden etter fødsel (18 uker hvis foreldrene har valgt full sats og 28 uker hvis foreldrene har valgt redusert sats) bestemmer foreldrene selv fordelingen av. Fra og med 1. juli 2014 blir kvotene redusert til 10 uker (jf. Prop. 40 L (2013-2014)). Perioden foreldrene selv kan bestemme fordelingen av, vil da øke til 26/36 uker.

Det kan i dag gjøres unntak fra kvoteregelen 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. Når vilkårene for unntak er oppfylt, kan hele eller deler av kvoten overføres til den andre av foreldrene.

Hvis bare mor har opptjent rett til foreldrepenger, får hun hele perioden alene. Hun kan dermed ta ut 49/59 uker. Hvis bare far har opptjent rett, kan han ta ut inntil 40/50 uker forutsatt at mor er i aktivitet, se nedenfor. Kvinner som ikke har opptjent rett til foreldrepenger, får en engangsstønad som i 2014 utgjør 38 750 kroner. Menn uten opptjening til foreldrepenger får ingenting.

Når far tar ut fedrekvote, kan mor være hjemme samtidig hvis foreldrene ønsker det. Skal far ta ut mer enn fedrekvoten, må mor gå ut i arbeid eller utdanning eller være for syk til å ta seg av barnet, se folketrygdloven § 14-13. Det samme aktivitetskravet gjelder hvis far skal ta ut foreldrepenger i tilfeller der mor ikke har opptjent rett til foreldrepenger. I familier der mor

har uførepensjon er det unntak fra aktivitetskravet i en periode tilsvarende fedrekvoten. Når mor tar ut foreldrepenger, er det ingen krav til aktivitet hos far.

I 2007 ble regelverket for foreldrepenger forenklet. De tidligere reglene om tidskonto og gradert uttak ble endret for å gi økt valgfrihet og fleksibilitet for foreldre som ønsker å kombinere foreldrepenger og arbeid. Samtidig ble det åpnet for å kunne utsette foreldrepengeuttak ved arbeid på heltid. Mulighetene til gradert uttak og utsettelse gjelder også for kvotene. I dag kan foreldre derfor kombinere arbeid og foreldrepenger slik de vil så lenge stillingsdel og prosentvise foreldrepenger til sammen utgjør 100 prosent. Foreldrene kan også ta gradert uttak samtidig, men deres samlede uttak kan som hovedregel ikke overstige 100 prosent. Mor kan for eksempel arbeide 20 prosent stilling og motta 80 prosent foreldrepenger samtidig som far arbeider 80 prosent stilling og mottar 20 prosent foreldrepenger. Det er også mulig å forlenge foreldrepengeperioden ved å ta ut mindre enn 100 prosent foreldrepenger. De oppsparte dagene kan tas ut på et senere tidspunkt, men må tas ut før barnet fyller 3 år. En slik ordning forutsetter at en eller begge foreldre arbeider skift, har fleksibel arbeidstid eller at de har annet barnetilsyn for barnet den dagen ingen av dem mottar foreldrepenger.

Ved gradert uttak må stillingsandelen avtales med arbeidsgiver. Selvstendig næringsdrivende og frilansere kan ta gradert uttak basert på en skriftlig utbetalingsavtale med NAV. Dette innebærer at disse gruppene selv bestemmer forholdet mellom arbeid og foreldrepenger. Graderte foreldrepenger kan bare gis i forbindelse med delvis arbeid. Dersom mor eller far tar ulønnet permisjon eller ikke er i arbeid, kan foreldrepengeene ikke graderes.

Foreldrepenger kan også utsettes når den som skal ta ut foreldrepenger arbeider heltid, har lovbestemt ferie, på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet, er innlagt i helseinstitusjon eller hvis barnet er innlagt i helseinstitusjon.

For foreldre som adopterer, gjelder tilsvarende regelverk som omtalt ovenfor. Ved adopsjon gis imidlertid ikke foreldrepenger før omsorgsovertakelsen. Stønadsperioden er i slike tilfeller 46/56 uker der omsorgsovertakelsen skjer 1. juli 2013 eller senere. Forslagene nedenfor gjelder også for foreldre som har adoptert.

3.2 Uttak av foreldrepenger – tall og fakta

Mødre tar ut flest foreldrepengedager. I 2013 tok fedre ut 22 prosent av foreldrepengedagene mens mødre tok ut 78 prosent av dagene.

Flere menn enn kvinner tar ut graderte foreldrepenger og utsetter foreldrepenger. Av de nesten 19 000 som mottok graderte foreldrepenger i 2013, var 75 prosent menn.

Av de 58 916 fedrene som i 2013 tok ut minst én dag med foreldrepenger var 2 364 registrert med inntekt utelukkende som selvstendig næringsdrivende. I tillegg var det 475 som hadde en kombinasjon med annen inntekt. Totalt utgjør det 4,8 prosent av fedrene som tok ut foreldrepenger dette året. Av de 85 509 mødrene som tok ut minst én dag med foreldrepenger i 2013 var det 1 590 som bare hadde inntekt som selvstendig næringsdrivende, i tillegg til 797 som også hadde en kombinasjon med annen inntekt. Totalt utgjør dette 2,8 prosent av de mødrene som tok ut foreldrepenger i 2013. Dette er imidlertid tall basert på de foreldrene som

faktisk tok ut foreldrepenger, og vi vet dermed ikke hvor mange selvstendig næringsdrivende fedre og mødre som hadde opptjening til foreldrepenger, men som valgte å ikke benytte seg av dette. Foreldrene som tok ut foreldrepenger i 2013 kan ha fått barn i 2010, 2011, 2012 eller 2013.¹

I en artikkel utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet² er hovedfunnet at fedre som har hele eller deler av sin inntekt som selvstendig næringsdrivende sjeldnere tar ut fedrekvote enn fedre som er arbeidstakere. De tar også sjeldnere ut mer enn de ukene som er forbeholdt far. Artikkelen peker på at lavere uttak av foreldrepenger blant selvstendig næringsdrivende fedre både er knyttet til at far har egen virksomhet å ta hensyn til, og til andre forhold som ikke har med den selvstendige næringsdriften å gjøre. Lavt uttak skyldes også at fedre som er selvstendig næringsdrivende er eldre enn fedre med arbeidsinntekt og at aldersforskjellen mellom mor og far er større. Dette er forhold som generelt har betydning for om far tar ut foreldrepenger og for om han tar ut mer enn fedrekvoten.

3.3 Nærmere om tidligere og dagens unntaksadgang for kvotene

Fedrekvoten ble innført 1. april 1993, og det ble da også innført unntaksregler, slik at fedrekvoteukene kunne overføres til mor. Det kunne gjøres unntak fra fedrekvoten ved sykdom, arbeidsledighet, langvarig arbeidsopphold i utlandet, uregelmessig arbeidsforhold og for selvstendig næringsdrivende.

Dersom ett av unntakskriteriene forelå, måtte det i tillegg godtgjøres at uttak av fedrekvoten ville gi urimelige utslag. Selv om ingen av unntakskriteriene forelå, kunne det i helt spesielle tilfeller gis unntak dersom uforutsette hendelser gjorde det urimelig å kreve uttak av fedrekvoten. Unntaksbestemmelsene ble, i tråd med forutsetningene, praktisert strengt.

I forbindelse med at foreldrepengerregelverket ble forenklet og gjort mer fleksibelt fra 1. januar 2007 jf. punkt. 2.1, ble unntaksadgangen for fedrekvoten strammet inn. Det ble lagt vekt på at det ikke var behov for så omfattende unntaksregler siden det ble åpnet for langt større fleksibilitet ved uttak av foreldrepenger. I forarbeidene til innsnevringen av unntaksadgangen for fedrekvoten, Ot.prp. nr. 104 (2004-2005), vises det til Berit Brandth og Bente Øverlids rapport «Omsorgspermisjon med «kjærlig tvang» – En kartlegging av fedrekvoten» (1998). I rapporten framgår det at 12,5 prosent fedre med rett til fedrekvote søkte om unntak fra fedrekvotebestemmelsene. Om lag 59 prosent av de som søkte unntak fikk søknaden innvilget mens 41 prosent fikk avslag. Av de fedrene som fikk avslag på søknad om unntak var det 46 prosent som likevel valgte å bruke fedrekvoten.

Ordningen med unntaksadgang fra fedrekvoten var svært ressurskrevende for trygdeetaten. Trygdeetaten signaliserte at brukerne hadde vanskelig for å forstå at reglene ble praktisert så strengt ettersom lovens ordlyd syntes å åpne for unntak. Dette skapte i mange tilfeller falske forhåpninger, og det ble brukt en del tid på publikumshenvendelser som ikke resulterte i søknad. Trygdeetaten hadde i tillegg mye arbeid med søknader om unntak som likevel ikke

¹ Kilde: AVdir

² Arbeid og velferd nr. 3/2009. Undersøkelsen omhandler fedre som fikk barn første halvår 2007

ville føre frem, og det var relativt stor risiko for ulik praksis, særlig når det gjaldt selvstendig næringsdrivende. Unntaksordningen som foreslås i dette høringsnotatet er mer brukervennlig og betydelig mindre ressurskrevende å forvalte, se nærmere om dette i kapittel 5.

Innstrammingen i 2007 medførte at fedrekvoten kan overføres til mor bare dersom far på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet, eller er innlagt i helseinstitusjon. Sykdom/skade og innleggelse i helseinstitusjon må dokumenteres ved legeerklæring. Etter innføringen av mødrekvoten fra 1. juli 2013 gjelder regelen på samme måte for overføring av mødrekvoten til far.

I 2013 ble det i 123 saker innvilget overføring av kvote på grunn av sykdom. I perioden 2008-2012 har antall overføringer variert fra 40 til 56. Ikke alle søknader om unntak blir innvilget. Årsaken til avslag er som oftest at legeerklæringen ikke dokumenterer at far eller mor er helt avhengig av hjelp for å ta seg av barnet. NAV har ikke oversikt over antall klagesaker på området.

4. Forslag til unntakskriterier i ny, utvidet unntaksordning

4.1 Innledning

Dagens foreldrepengeordning er fleksibel og gir familiene mulighet å ta ut foreldrepenger på ulike måter innen barnet fyller tre år, ut i fra familiens behov. En del foreldre kan likevel ha problemer med å ta ut sin kvote pga arbeidssituasjonen, og regjeringen ønsker derfor å utvide adgangen til å overføre kvoten til den andre forelder. For å sikre et rimelig og rettferdig regelverk, må kriteriene utformes slik at det ikke oppstår urimelig forskjellsbehandling av grupper med tilnærmet samme behov for unntak. Hensynet til likebehandling og brukervennlighet tilsier at unntakskriteriene må være objektive med minst mulig rom for skjønn.

Å få unntak fra kvoten innebærer at moren eller faren som skulle ha tatt ut kvoten, kan overføre hele eller deler av kvoten til den andre forelder. I det følgende vil vi bruke betegnelsen *kvoteeier* om den av foreldrene som skulle ha tatt ut kvoten og *kvotemottaker* om den forelder som får kvoten overført til seg.

For fødsler og omsorgsovertakelser fra og med 1. juli 2014 er kvotene på ti uker hver. De seks ukene som skal tas ut av mor umiddelbart etter fødselen er inkludert i mors kvote. Dette innebærer at mor maksimalt kan overføre fire uker til far. Far kan overføre hele sin kvote, altså inntil ti uker, til mor.

Utgangspunktet for de foreslåtte unntakskriteriene er at de utgjør typetilfeller der det på grunn av arbeidssituasjonen objektivt sett er vanskelig for en forelder å få tatt ut sin kvote og at det derfor er behov for å overføre hele eller deler av kvoten til den andre av foreldrene. Dersom kvoteeier oppfyller et av unntakskriteriene kan han eller hun velge om kvoten skal overføres til den andre forelder.

Det er et mål å utforme en brukervennlig og tillitsbasert unntaksordning med objektive kriterier. Departementet legger vekt på at kriteriene for unntak formuleres slik at det er enkelt for foreldre å forstå om deres situasjon omfattes eller ikke, og enkelt for NAV å veilede foreldrene om unntakskriteriene.

Departementet understreker for øvrig at arbeidsmiljølovens regler for uttak av permisjon også gjelder når kvotemottaker skal ta ut den overførte kvoten.³ Ved uttak av foreldrepermisjon på mer enn to uker, skal arbeidsgiver varsles snarest mulig, og senest en uke før permisjonsuttaket.

I det følgende redegjøres det nærmere for unntakskriteriene som departementet foreslår.

4.2 Unntakskriterier

4.2.1 Sykdom

Departementet foreslår å videreføre dagens regel. Det betyr at kvoteeier får unntaksrett i den perioden han eller hun på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon. Dagens regel sikrer en unntaksmulighet for familier med et reelt behov.

Det nye i denne sammenhengen er at det foreslås at kvoteeier selv skal ta stilling til om han eller hun oppfyller unntakskriteriet. Sykdomsbegrepet er strengere her enn for andre ytelser etter folketrygdloven, og det stilles tilleggskrav om at vedkommende på grunn av sykdom eller skade er *”helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet”*. Om kvoteeier har rett til unntak, vil blant annet avhenge av om det er mulig for han eller henne å mate barnet, skifte bleier, løfte og vaske barnet, trille barnevogn mv. eller om forelderen er helt avhengig av hjelp fra andre til slike oppgaver. Tilstander som kan gi rett til unntak fra kvoten kan være alvorlige bekkenløsningsplager, revmatiske lidelser, gjentatte besvimelsesanfall eller epileptiske anfall, alvorlige ben-/armbrudd. Mer kortvarige sykdomstilfeller på grunn av forkjølelse, influensa eller liknende gir ikke rett til unntak fra kvoten. Hvis det likevel er behov for at den andre av foreldrene er hjemme fra arbeid noen dager, kan det foreligge rett til omsorgspenger ved barnepassers sykdom jf. folketrygdloven kapittel 9. Denne stønaden ytes bare til arbeidstakere.

På denne bakgrunn foreslår departementet unntaksadgang ***dersom forelderen 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.***

4.2.2 Arbeidsledighet

Departementet foreslår unntaksmulighet for foreldre som har vært helt arbeidsledige, men som får jobb for den perioden han eller hun skulle tatt ut sin kvote.

³ Arbeidsmiljøloven kapittel 12

Samfunnsutviklingen har ført til at det er blitt langt vanligere og mer akseptert at både mødre og fedre tar ut foreldrepenger. Dagens arbeidsgivere har i større grad forståelse og rutiner for arbeidstakeres uttak av foreldrepermisjon. Forventningene om at en arbeidstaker kan tiltre på kort varsel og arbeide heltid den første tiden, antas å være mindre nå enn da fedrekvoten ble innført i 1993. I samme retning trekker fleksibiliteten i dagens ordning. Uttak av foreldrepermisjon er omfattet av likestillingsloven. Å la være å ansette noen fordi han eller hun skal ta ut permisjon vil være å anse som diskriminering og i strid med likestillingsloven. Departementet mener likevel det er viktig å legge til rette for at arbeidsledige kan komme raskt i arbeid og å forebygge langtidsledighet blant småbarnsforeldre. Å støtte opp under yrkesaktivitet blant foreldre vil også bidra til å forebygge barnefattigdom.

Dersom forelderen har vært arbeidsledig en periode under den andre forelderens permisjon, har han eller hun også hatt god mulighet til å ta del i omsorgen for barnet. Behovet for å ta ut egen kvote kan derfor være mindre enn om kvoteeier hadde vært i arbeid.

Overføring av kvoten kan gjøre det mulig for den arbeidsledige moren eller faren å være stabil i sin nye jobb den første tiden. Det vil også være en fordel å ha mulighet til å starte opp i arbeidet med en gang, og ikke først etter at kvoten er tatt ut.

De samme argumentene kan sies å gjelde også for foreldre som ikke har vært arbeidsledige, men som skal begynne i ny jobb, for eksempel etter studier eller som etter eget ønske bytter jobb. Det kan dessuten gjelde foreldre som arbeider deltid og som får tilbud om høyere stillingsprosent. Departementet mener imidlertid at situasjonen for helt arbeidsledige skiller seg ut, og at denne gruppen har et særlig behov for unntak.

Departementet foreslår at vilkåret for å bli ansett som arbeidsledig etter denne regelen skal være at kvoteeier har vært helt uten arbeid og er registrert som arbeidssøker hos NAV. Kvoteeier kan motta stønad som arbeidsledig, men det er ikke noe vilkår for unntaksadgang. Departementet foreslår videre at unntak bare skal gis for de dagene kvoteeier er i arbeid. Dette innebærer at det antall dager som skal kunne overføres må tilsvare kvoteeiers avtalte dager i arbeid.

På denne bakgrunn foreslår departementet 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.***

4.2.3 Arbeidsopphold i utlandet

Departementet foreslår unntaksmulighet der den av foreldrene som skal ta ut sin kvote har et sammenhengende arbeidsopphold i utlandet på minst tre måneder i den perioden kvoten skulle vært tatt ut. Unntaksadgangen gjelder bare når resten av familien blir boende i Norge.

Dersom kvoteeier ikke arbeider i utlandet hele kvoteperioden, kan han eller hun få unntak for den delen som skulle vært tatt ut mens vedkommende arbeidet i utlandet.

Departementet ser at det kan være vanskelig å avbryte et lengre utenlandsopphold for å ta ut fedre- eller mødrekvoten. Det er heller ikke alltid mulig å legge oppholdet til en periode som passer både for arbeidsgiver og for familien. Under arbeidsopphold i utlandet er det ofte lite aktuelt å benytte seg av fleksibiliteten i foreldrepengeordningen ved for eksempel å ta ut én dag per uke over tid. For noen familier vil det kunne være aktuelt å utsette kvoteuttaket til arbeidsoppholdet i utlandet er avsluttet, eller å ta ut foreldrepenger i forkant av utenlandsoppholdet. Slike løsninger passer imidlertid ikke for alle familier eller arbeidsgivere. Derfor foreslår departementet å åpne for overføring av kvoten til den andre forelderens i slike situasjoner. Unntaksadgangen vil forhindre at familien mister betalt tid sammen med barnet og gjøre det enklere å finne løsninger som ivaretar både virksomheten og den ansatte.

Departementet mener at behovet for unntak er størst ved arbeidsopphold i utlandet som strekker seg over en litt lengre periode, og foreslår derfor at unntaksadgangen bare skal omfatte foreldre der arbeidsoppholdet i utlandet varer minst tre måneder sammenhengende.

Departementet finner videre at unntaksadgangen bør begrenses til situasjoner der resten av familien blir boende i Norge. 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 (hjemmeværende) forelderens. Det er imidlertid ikke aktuelt å åpne for kvoteunntak i slike tilfeller.

Enkelte foreldre kan også ha lange arbeidsopphold et annet sted i Norge enn der familien bor. I noen tilfeller kan disse foreldrenes situasjon sammenliknes med situasjonen til familier der den ene av foreldrene arbeider en periode i utlandet. Etter departementets syn er foreldrepermisjon en så integrert del av det norske arbeidslivet, at det ikke er behov for en unntaksadgang for arbeidstakere som arbeider i Norge.

Departementet foreslår på denne bakgrunn unntaksadgang ***dersom forelderens 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.***

4.2.4 Selvstendig næringsdrivende

Departementet foreslår unntaksmulighet for selvstendig næringsdrivende.

Med ”selvstendig næringsdrivende” forstås gjerne en person som ikke er ansatt i et firma som er eid av andre, men som helt eller delvis driver en virksomhet for egen regning og risiko. Alle som skal utføre en selvstendig virksomhet må registrere seg i Enhetsregisteret. En selvstendig næringsdrivende er oftest registret med et personlig foretak. I Norge har vi tre typer personlige foretak; enkeltpersonforetak (ENK), selskap med delt ansvar (DA) og ansvarlige selskap (ANS). Selskap med delt ansvar og ansvarlige selskap forutsetter at det er

flere deltakere. Drøyt 90 prosent av de personlige foretakene er enkeltpersonforetak. Av drøyt 171 000 enkeltpersonforetak er 71 prosent drevet av menn og 29 prosent av kvinner.

Personer som driver et aksjeselskap som han eller hun helt eller delvis eier, anses også ofte som selvstendig næringsdrivende. Det er nærmere 212 000 aksjeselskap i Norge. 32 prosent av disse, altså nesten 67 700 selskap, har kun én person som aksjonær. I mange tilfeller er behovet for unntak fra kvote det samme, uavhengig av om den som driver selskapet er eneaksjonær eller ikke.

Det er utfordrende å finne gode avgrensningskriterier for hvilke selvstendig næringsdrivende som bør omfattes av en unntaksadgang. Kriteriene må treffe selvstendig næringsdrivende med et reelt behov for overføring av kvoten, men samtidig være enkle å praktisere både for brukerne og NAV. Behovet for unntak vil variere for de ulike virksomhetene, og det er vanskelig å trekke grensen mellom selvstendig næringsdrivende med og uten behov for unntak. Samtidig er det viktig å utforme en regel som ikke virker urimelig for arbeidstakere, som ikke er omfattet men som opplever at de har behov for unntak. For eksempel kan arbeidstakere med en nøkkelrolle i en (mindre) virksomhet i en krevende situasjon ha et større behov for unntak fra kvoten enn en selvstendig næringsdrivende med et veletablert foretak.

Å gi unntaksadgang for alle som er registrert som selvstendig næringsdrivende vil være en enkel regel som det er lett for både foreldre og NAV å forholde seg til. Det er imidlertid relativt vanlig å være registrert med et enkeltpersonforetak eller aksjeselskap og samtidig ha hele eller deler av sin inntekt fra et annet arbeidsforhold. Næringsvirksomheten kan for eksempel være noe man har drevet med tidligere men ikke formelt avsluttet, en bigeskjeft eller et hobbyprosjekt. Denne gruppen vil ikke ha noe reelt behov for unntak fra kvotereglene på grunn av selvstendig næringsdrift. Siden det er enkelt å opprette et enkeltpersonforetak, kan det dessuten oppstå situasjoner der foreldre som i utgangspunktet ikke fyller noen av vilkårene for unntak, omgår reglene ved å opprette et enkeltpersonforetak for å komme inn under unntaket for selvstendig næringsdrivende. I tillegg vil en unntaksadgang for alle selvstendig næringsdrivende i praksis innebære en opphevelse av kvoteordningen for denne gruppen, uavhengig av om det foreligger et reelt behov for unntak eller ikke. Departementet vil på denne bakgrunn ikke foreslå å gi unntak for alle som er registrert som selvstendig næringsdrivende.

Selvstendig næringsdrivende med helt små virksomheter vil sannsynligvis være blant dem som har størst problemer med å få avviklet sin kvote og dermed størst behov for å overføre kvoten til den andre forelderens. Virksomhetens størrelse kan derfor være et aktuelt avgrensningskriterium. Størrelse kan blant annet måles etter antall ansatte, omsetning, driftsinntekter eller andre regnskapsstall, eller som en kombinasjon av disse. Ulempen ved å bruke regnskaps- eller skattetall er at tallene ikke nødvendigvis avspeiler situasjonen på tidspunktet for kvoteuttaket. I tillegg vil det være vanskelig å formulere objektive kriterier som samtidig gjør det enkelt for forelderens å vite om han eller hun er omfattet av unntaket. Departementet har derfor kommet til at det ikke er hensiktsmessig å foreslå avgrensningskriterier knyttet til regnskaps- eller skattetall.

I regjeringens politiske plattform framgår det at regjeringen ønsker en unntaksadgang for ”selvstendig næringsdrivende/eneaksjonærer”. Departementet ser imidlertid at det kan være behov for å utvide unntaksmuligheten til også å gjelde selvstendig næringsdrivende som ikke er eneaksjonærer i aksjeselskapet de driver. Utgangspunktet må da være at unntaksadgangen skal omfatte personer som selv er ansvarlig for drift av en virksomhet og der virksomheten er avhengig av denne personens arbeidskraft. Det er imidlertid vanskelig å finne fram til hvordan et slikt forhold skal avgrenses med objektive kriterier. En mulig avgrensning kan være å stille krav om at vedkommende er hel- eller deleier i en virksomhet hvor vedkommendes eierandel er minst 1/3. Videre kan det stilles krav om at virksomheten er avhengig av forelderens arbeidskraft, for eksempel ved å sette krav til maksimum fem ansatte i bedriften inkludert forelderen selv. Det sentrale poenget ved en slik avgrensning er at forelderen eier og driver en bedrift hvor han eller hun selv er en sentral brikke i det å få virksomheten til ”å gå rundt”.

For å spisse unntaksadgangen inn mot selvstendig næringsdrivende med et reelt behov for unntak, mener departementet at unntaksadgangen bare bør gjelde for selvstendig næringsdrivende som har hele eller hoveddelen av sin inntekt fra den selvstendige næringsvirksomheten. En slik avgrensning kan bidra til at unntaksadgangen omfatter de familiene som trenger det mest.

Begrepet ”hoveddelen av inntekten” er skjønnsmessig og etter departementets syn vanskelig for både NAV og foreldrene å forholde seg til. For å gjøre unntaksadgangen objektiv og klar, er det derfor viktig med en entydig inntektsgrense. Det kan gjøres ulike vurderinger av hvilken inntektsgrense som er mest hensiktsmessig, men et alternativ kan være at unntaksadgangen skal gjelde for selvstendig næringsdrivende som ikke har mer enn 2G i årlig arbeidsinntekt fra annet hold enn den selvstendige næringsvirksomheten. Unntaksadgangen vil da i hovedsak være forbeholdt foreldre som får størstedelen av sin inntekt fra sin selvstendige næringsvirksomhet. En inntektsgrense på 2G er imidlertid så vidt høy at enkelte vil kunne ha høyere inntekt fra arbeidsforhold enn fra næringsdriften og likevel falle inn under unntakskriteriet. Folketrygdens grunnbeløp er 88 370 kroner per 1. mai 2014, og 2 G utgjør da 176 740 kroner.

Alternativet som utelukker alle med inntekt fra andre kilder enn næringsvirksomheten vil omfatte færre personer enn alternativet som åpner for inntekt inntil to ganger folketrygdens grunnbeløp. Det vil imidlertid kunne ramme de som driver små bedrifter med lav inntjening og som har sett seg nødt til å ha en annen inntekt ved siden.

Folketrygdloven definerer i § 1-8 begrepet arbeidstaker som ”enhver som arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse.” I rundskrivet til bestemmelsen er dette nærmere utdypet. Der fremkommer det at en ansatt i aksjeselskap anses som arbeidstaker selv om vedkommende er eneaksjonær i selskapet. Departementet ser at det kan være uheldig å sidestille personer som er ansatt i et aksjeselskap de helt eller delvis eier med selvstendig næringsdrivende når det gjelder unntak fra kvoter; denne gruppen anses i regelverket for øvrig som arbeidstakere. Hensynet til likebehandling av selvstendig næringsdrivende uavhengig av

selskapsform, bør imidlertid veie tyngst. Dette er særlig viktig i en situasjon der stadig flere næringsdrivende velger å opprette aksjeselskap framfor enkeltpersonforetak.

Departementet skisserer på denne bakgrunn følgende 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.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på avgrensningen av selvstendig næringsdrivende og på inntektsgrensen.

4.2.5 Den andre forelderens (kvotemottakers) arbeidssituasjon

I regjeringserklæringen framgår det at regjeringen ønsker å gi unntaksmulighet der ”mors arbeidssituasjon” tilsier det. Ettersom forslagene i høringsnotatet er kjønnsnøytrale, vil dette kriteriet dreie seg om ”den andre forelderens (kvotemottakers) arbeidssituasjon”.

Dette unntakskriteriet skiller seg fra de øvrige unntakskriteriene ved at det ikke er kvoteeiers behov for unntak, men kvotemottakers situasjon som blir avgjørende.

Unntakskriteriet ”den andre forelderens arbeidssituasjon” kan knyttes til situasjoner der mors arbeidssituasjon gjør det vanskelig å opprettholde amming. Hvis mor i sitt arbeid har en arbeidstidsordning som medfører at hun må bo utenfor hjemmet, kan det være vanskelig å fortsette ammingen når hun gjenopptar arbeidet etter foreldrepermisjon. I slike tilfeller kan det være et behov for at mor overtar fedrekvoten, slik at hun kan være hjemme lenger, dersom familien ønsker det. Departementet foreslår at kriteriet gjelder der mor har avtalt fast turnusordning som innebærer at hun er borte fra hjemmet flere dager i strekk, slik at retten til lønnet ammefri (som er innført 1.1.2014), ikke kan avhjelpe situasjonen.

Unntakskriteriet kan eventuelt også knyttes til situasjoner der kvotemottaker er ufrivillig arbeidsledig. Familien kan i slike tilfeller ha et ønske om at den forelderens som likevel er hjemme på grunn av arbeidsledighet skal overta kvoten. En unntaksadgang vil gi disse familiene større valgfrihet og fleksibilitet. En slik konkretisering av forslaget vil derimot ikke være begrunnet med behov for unntak fra kvoten, men mer ut i fra hva som passer familien best.

I mange tilfeller vil en av foreldrene, vanligvis mor, velge å forlenge sin permisjonstid hjemme med barnet ved å ta ulønnet permisjon. Å gi rett til overføring av kvoten i alle tilfeller der en av foreldrene tar ulønnet permisjon, ville utvide unntaksordningen vesentlig. Ved å stille krav om at kvotemottaker er arbeidsledig, utelukkes foreldre som har ulønnet permisjon fra unntaksadgangen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn unntaksadgang for fedrekvoten ***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 forelder (kvotemottaker) er ufrivillig arbeidsledig.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på de foreslåtte avgrensningene under dette unntakskriteriet.

4.2.6 Gjennomføring av straff mv. og varetektsfengsling

Foreldre som gjennomfører straff mv. eller som er varetektsfengslet vil vanligvis ikke ha anledning til samtidig å ha omsorgen for et barn. Departementet foreslår derfor at også foreldre i slike situasjoner får anledning til å overføre kvoten til den andre forelder, slik at denne får mulighet til å være hjemme med barnet.

Straffegjennomføring kan foregå på mange ulike måter; i fengsel, utenfor fengsel (i hjemmet), i institusjon, på sykehus eller som samfunnsstraff. I alle de nevnte tilfeller er det sterke begrensninger på den enkeltes frihet og forelder vil derfor vanskelig kunne ivareta barnet samtidig som straffen gjennomføres. Også ved gjennomføring av straff i hjemmet og ved samfunnsstraff er det vanskelig å ha omsorgen for et barn samtidig som straffen gjennomføres, på grunn av de frihetsbegrensninger som straffen medfører. Det er derfor rimelig at alle de nevnte straffegjennomføringsformer omfattes av unntaksbestemmelsen.

Foreldre som er varetektsfengslet og som gjennomfører forvaring eller andre strafferettslige særreaksjoner skal også omfattes av unntakskriteriet, ettersom de i alle tilfeller er innsatt i fengsel eller annen institusjon.

Foreldre som er løslatt på prøve vil normalt ikke være ilagt slike begrensninger som er til hinder for å ivareta omsorgen for et barn, og det er derfor ikke behov for unntak fra kvoten i slike tilfeller. Dersom det er satt vilkår for prøveløslatelsen som er til hinder for å ha omsorgen for et barn, kan kvoten overføres til den andre forelder.

Når straffen er gjennomført eller varetektsfengslingen har opphørt, er det ikke lenger grunnlag for unntak fra kvoten eller eventuelt resterende del av kvoten.

Departementet foreslår på denne bakgrunn unntaksadgang *dersom forelderen gjennomfører straff mv. eller er varetektsfengslet.*

5. Forslag til administrativ ordning

5.1 Innledning

Selv om unntaksadgangen for kvotene i foreldrepengeordningen i dag er begrenset til tilfeller der kvoteeier på grunn av sykdom eller skade er avhengig av hjelp til å ta seg av barnet, eller er innlagt i helseinstitusjon, er saksbehandlingen relativt omfattende. Kvoteeier må søke om unntak i forkant og framlegge en legeerklæring som dokumentasjon. Legeerklæringen blir nøye kontrollert av NAV, og ofte kontakter NAV legen for utfyllende informasjon. Noen søknader blir avslått fordi legeerklæringen ikke dokumenterer at den syke forelderen er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet. For foreldrene kan en slik situasjon oppleves som uforutsigbar og usikker.

Det er et viktig prinsipp at trygdeytelser bare skal utbetales når lovens vilkår er oppfylt, og at utbetalinger av trygdeytelser skal kunne kontrolleres. Behovet for kontroll må imidlertid veies opp mot ønsket om en unntaksordning som er enkel å praktisere og ikke innebærer ressurskrevende saksbehandling fra NAV. Dersom NAV i forkant skal saksbehandle alle søknader om unntak fra kvoten og kontrollere at vilkårene er oppfylt, vil det være ressurskrevende for etaten. Omfattende kontroll tar tid og er kostbart og gir ventetid for brukerne.

I denne sammenheng er det snakk om fordeling av en allerede opptjent rettighet mellom foreldrene, og departementet mener at kontrollhensynet ikke kan tillegges avgjørende vekt. Departementet foreslår derfor en administrativt enklere ordning for en ny, utvidet unntaksadgang.

5.2 Egenerklæring fra brukerne

De aller fleste foreldre, både fedre og mødre, ønsker å nyttiggjøre seg retten til lønnet permisjon for å være hjemme med barnet sitt. Departementet antar også at de aller fleste foreldre vil følge foreldrepengeregelverket og kreve unntak fra kvoteordningen bare der dette er i tråd med kriteriene for unntak. På denne bakgrunn foreslår departementet at unntaksordningen skal baseres på egenerklæring fra foreldre. Egenerklæringen innebærer at kvoteeier krysser av for unntakskriterium i et skjema, angir hvor mange dager som skal overføres til den andre av foreldrene og at begge foreldrene signerer. Egenerklæringen legges til grunn av NAV uten krav om dokumentasjon eller noen nærmere vurdering av om vilkårene er oppfylt. Dette vil være enkelt, brukervennlig og tillitsbasert og uten unødig ventetid for brukerne. Det vil også være enkelt for NAV.

For å sikre at foreldrene foretar en reell vurdering av om vilkårene for unntak er oppfylt i deres tilfelle, bør egenmeldingsskjemaet gjøre oppmerksom på at feilaktige opplysninger som fører til feilutbetaling av foreldrepenger, kan medføre krav om tilbakebetaling.

5.3 Spørsmål om etterfølgende kontroll og dokumentasjonskrav

Departementet foreslår altså at det ikke skal være forutgående saksbehandling og kontroll av om vilkårene for unntak er til stede, jf. pkt. 5.2. Det må imidlertid vurderes om det skal innføres en egen kontrollrutine for disse sakene i etterkant.

Departementet drøfter i det følgende to alternative modeller. Begge er tillitsbaserte og innebærer en forenklet og brukervennlig håndheving av de nye kriteriene for unntak. 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 heller ikke krav om dokumentasjon.

Departementet legger stor vekt på at ingen av de to modellene vil medføre resursskrevende saksbehandling for NAV. Begge modellene vil passe godt inn i en elektronisk selvbetjeningsløsning, men kan også iverksettes uavhengig av en slik løsning.

5.3.1 Modell 1 – Etterfølgende stikkprøvekontroll og dokumentasjonskrav

I *modell 1* legges det opp til etterfølgende stikkprøvekontroll og en viss grad av dokumentasjonskrav. Denne modellen er mest i tråd med vanlige prinsipper for trygdeforvaltning, som innebærer at det skal kunne kontrolleres at vilkårene for trygdeutbetaling er til stede. Ettersom det her ikke legges opp til kontroll i forkant, kan det sies at en viss kontroll i etterkant er nødvendig for å redusere risikoen for misbruk av unntaksordningen. Muligheten for etterfølgende stikkprøvekontroll er et signal til foreldrene om at de bør vurdere nøye om de oppfyller det unntakskriteriet de påberoper seg.

Det vil være opp til Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere hvor hyppig og omfattende kontroll det er behov for. Departementet foreslår at NAV må gjennomføre en eventuell kontroll senest innen 12 måneder etter at kvotemottaker har avsluttet sitt uttak av den overførte kvoten.

For at NAV i ettertid skal kunne kontrollere om vilkårene for unntak faktisk var oppfylt, må det kunne dokumenteres at kriteriene for unntak forelå da kvoten ble overført. I de situasjonene der NAV ikke har tilgang til nødvendig informasjon gjennom ulike registre, er det kvoteeier som har ansvar for å kunne dokumentere at vilkårene for unntak var oppfylt. Egenerklæringsskjemaet må derfor tydeliggjøre hva slags dokumentasjon som kreves for hvert enkelt unntak, og om det er kvoteeier eller NAV som skal skaffe dokumentasjonen.

Nedenfor omtales dokumentasjonskravene for de ulike kriteriene nærmere.

Dokumentasjonskrav knyttet til sykdom

Departementet foreslår at kvoteeier må legge fram en legeerklæring som viser at han eller hun på grunn av sykdom eller skade var helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet, eller var innlagt i helseinstitusjon, i den perioden kvoten ble overført til kvotemottaker. Departementet antar at det uansett er naturlig å søke helsehjelp for såpass omfattende sykdom/skade, slik at dokumentasjonskravet ikke vil være en unødig byrde for foreldrene.

Legeerklæringen skal inneholde en beskrivelse fra legen som forklarer hvorfor vedkommende er helt avhengig av hjelp for å ta seg av barnet. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at legen bare skriver at vedkommende er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet. Ved kronisk sykdom/skade som legen er kjent med, kan en legeerklæring innhentet i ettertid tjene som dokumentasjon. Dette kan for eksempel gjelde hvis mor har epilepsi og på grunn av faren for anfall er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet.

Legeerklæringen må oppbevares av kvoteeier i minst 12 måneder etter at kvotemottaker tok ut siste dag av den overførte kvoten. Erklæringen vil også finnes i legens journalsystem. Institusjonsopphold kan dokumenteres gjennom NAV eller den aktuelle institusjonen.

Dokumentasjonskrav knyttet til arbeidsledighet

Departementet legger til grunn at arbeidsledighet og arbeidsforhold kan dokumenteres via NAVs registre.

Dokumentasjonskrav knyttet til arbeidsopphold i utlandet

Departementet foreslår at kvoteeier må skaffe en erklæring fra arbeidsgiver som dokumentasjon for utenlandsoppholdet.

Dersom arbeidsgiveren har gått konkurs eller det av andre grunner er umulig å skaffe dokumentasjon fra arbeidsgiver i Norge eller arbeidsstedet i utlandet, legges kvoteeiers opplysninger til grunn med mindre sterke grunner taler for at disse opplysningene ikke kan være riktige.

Dokumentasjonskrav knyttet til selvstendig næringsdrivende

NAV kan framskaffe dokumentasjon for antall aksjonærer og selskapsform i aksjonærregisteret og foretaksregisteret. Eventuelle ansettelsesforhold er registrert hos NAV. Departementet foreslår at kvoteeier må dokumentere biinntekten ved hjelp av lønns slipper el. for de siste tre månedene før overføring av kvoten, dersom den løsningen blir valgt. Ved varierende/sesongavhengig inntekt kan inntekten de siste tre månedene gi et uriktig bilde av årsinntekten. Hvorvidt inntektsvariasjonene er så store at gjennomsnittsinntekten for de siste tre månedene ikke er representativ, er også et vurderings spørsmål. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvordan dette kan løses. Departementet foreslår videre at kvoteeier må dokumentere antall ansatte i bedriften og sin eierandel i virksomheten, dersom alt b) blir valgt.

Dokumentasjonskrav knyttet til den andre forelderens (kvotemottakers) arbeidssituasjon

Departementet foreslår at kvotemottaker må fremskaffe dokumentasjon fra arbeidsgiver som bekrefter at hun har en arbeidstidsordning som medfører at hun flere dager i strekk må bo borte fra hjemmet. Hun må også selv bekrefte at hun ammer og at arbeidsordningen er til hinder for ammingen.

Departementet legger til grunn at arbeidsledighet kan dokumenteres via NAVs registre.

Dokumentasjonskrav knyttet til gjennomføring av straff mv. og varetektsfengsling

Departementet foreslår at kvoteeier må fremskaffe dokumentasjon fra kriminalomsorgen eller politiet som bekrefter at vedkommende gjennomførte straff mv. eller var varetektsfengslet i den aktuelle perioden.

5.3.2 Modell 2 – Ingen særskilt etterfølgende kontroll og ingen dokumentasjonskrav

I *Modell 2* legges det ikke opp til en særskilt etterfølgende kontrollordning. Det innebærer at det heller ikke er dokumentasjonskrav. Det vil være lettere for foreldre å misbruke unntaksordningen med denne modellen. Den er imidlertid tillitsbasert og ubyråkratisk, og legger til grunn at de aller fleste foreldre ønsker å ta sin del av foreldrepermisjonen og gjør det de kan for å få det til.

Utfordringen med modell 2 er særlig at den bryter med prinsippet ellers i trygdeforvaltningen om at NAV skal kunne kontrollere om vilkårene for rett til en ytelse er oppfylt. Departementet legger imidlertid til grunn at foreldrene vil forholde seg til gjeldende regelverk og fylle ut egenerklæringsskjemaet på bakgrunn av de faktiske forhold. Erfaringer med andre, tillitsbaserte ordninger tyder på at de aller fleste følger de reglene som gjelder, og gir korrekt informasjon selv om det er økonomisk ugunstig for dem. Frykten for negative reaksjoner på arbeidsplassen, i nærmiljøet mv. kan også bidra til at det framstår som lite aktuelt å overføre kvoten uten å oppfylle noen av unntakskriteriene.

5.3.3 Drøfting

Kombinasjonen av at foreldrene selv ved egenerklæring skal vurdere om vilkårene for utsettelse er oppfylt og at NAV i etterkant utfører kontroller, kan være problematisk. Med dagens situasjon, der NAV kontrollerer at vilkårene er oppfylt før foreldrepenger utbetales, kan brukeren være trygg på at han eller hun har rett til ytelsen når pengene mottas. Med den foreslåtte ordningen basert på egenerklæring, kan foreldrene risikere at NAV i en senere stikkprøvekontroll er uenig i deres vurdering av om vilkårene var oppfylt.

Det oppstår en problematisk situasjon dersom en etterfølgende kontroll avdekker at en forelder har overført sin kvote til den andre forelder uten at vilkårene for unntak var oppfylt. Dersom kvotemottakeren også har avvirket den overførte kvoten i ”god tro”, er det vanskelig å se for seg en adekvat reaksjonsform.

Departementet ønsker høringsinstansenes vurderinger av spørsmålene som gjelder kontroll.

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

6.1 Nærmere om på hvilket tidspunkt i stønadperioden overføring kan gjøres

Hovedregelen er at foreldrepengeperioden løper sammenhengende. Likevel kan uttak av foreldrepenger utsettes ved lovbestemt ferie, heltidsarbeid eller sykdom. Foreldrepengene kan også tas ut delvis (graderes) i kombinasjon med arbeid. Dersom det legges opp til en unntaksordning der foreldre som fyller et unntakskriterium, kan søke om overføring av kvoten til den andre forelderen når som helst og flere ganger i løpet av de tre årene foreldrepengene kan tas ut, vil dette skape merarbeid for NAV. De administrative kostnadene ved saksbehandlingen vil kunne bli betydelige. Det må derfor avklares om regelverket skal begrense adgangen til å overføre kvote og utsette/avvikle overført kvote.

De fleste foreldre tar ut foreldrepengeperioden sammenhengende, gjerne i tilknytning til lovebestemt ferie. Det typiske uttaksmønsteret er at mor tar mødrekvoten og fellesperioden og at far deretter tar fedrekvoten. Når mor har tatt ut sin kvote og hele fellesperioden, er barnet drøyt åtte måneder gammelt. Mange foreldre synes det er for tidlig å la barnet bli passet av andre, og det er vanskelig å få barnehageplass til så små barn. For en del av disse familiene oppstår det derfor et problem når det ikke er mulig for den ene forelderen (vanligvis far) å ta ut sin kvote. Et eksempel for å illustrere dette kan være at mor avslutter uttak av sin kvote og hele fellesperioden 1. februar. Far, som er selvstendig næringsdrivende, har ikke anledning til å ta ut fedrekvoten før til sommeren. Da hjelper det ikke at far kan utsette kvoten, når familien i mellomtiden verken har barnehageplass eller råd til at mor tar ulønnet permisjon i mellomtiden.

Å begrense unntaksadgangen til tilfeller der foreldrene ønsker en sammenhengende periode vil langt på vei møte de mest påtrengende behovene for å kunne overføre kvoten til den andre forelderen. Dette kan medføre at ordningen i mindre grad oppfattes som urettferdig av foreldre som ikke er omfattet av en unntaksgrunn.

Nedenfor skisseres to alternative modeller til når kvoten kan overføres. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvilken modell som bør velges.

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

En unntaksadgang som ikke er begrenset til familier med sammenhengende foreldrepengeuttak, vil gjøre foreldrepengeordningen mye mer fleksibel for foreldre som omfattes av unntakskriteriene. Disse foreldrene vil få mulighet til selv å bestemme over familiens foreldrepengeuttak. Selvstendig næringsdrivende kan for eksempel selv vurdere om de vil ta ut kvote, eller om det passer bedre for deres familie at den andre forelderen tar ut hele eller deler av kvoten. De kan også bestemme om kvoten skal tas ut i sammenheng med øvrige foreldrepenger eller ferie, eller utsettes.

En så fleksibel ordning vil innebære merarbeid for NAV og betydelige administrative kostnader, særlig dersom kvoten skal kunne overføres delvis i flere omganger. Ordningen kan også virke komplisert og uoversiktlig for brukerne fordi det vil være behov for en del særregler, spesielt i forbindelse med utsettelse av overført kvote.

Hvis denne modellen velges, må det tas stilling til om både kvoteeier, kvotemottaker eller begge må oppfylle vilkårene for utsettelse av den overførte perioden. I utgangspunktet vil det være rimelig at kvoteeier må oppfylle vilkårene fram til kvoten er overført. Det innebærer at dersom kvoteeier ikke skal ta sin kvote i sammenheng med stønadsperioden ellers, må han eller hun oppfylle kravene for utsettelse. Kvoten kan overføres når et av unntakskriteriene er aktuelt. Deretter oppstår det spørsmål om kvotemottaker kan utsette uttaket ytterligere.

Ett alternativ er at kvoten bare kan overføres og tas ut i perioden når kvoteeier oppfyller unntakskriteriet. Det vil si at dersom unntak gis på grunn av fars arbeidsopphold i utlandet må mor ta ut den overførte fedrekvoten i den samme perioden som far er borte. Hun vil da ikke kunne søke om utsettelse av kvoten for å ta den ut senere.

Et annet alternativ er at kvoten kan overføres når et unntakskriterium foreligger, men at selve uttaket av kvoten kan utsettes til senere. Ved utsatt uttak er det en risiko for at forholdene endrer seg etter overføringen, og at kvoteeier ikke lenger oppfyller unntakskriteriet når kvotemottaker faktisk tar ut kvoten. For eksempel kan kvoten bli overført når far arbeider i utlandet, men dersom mor utsetter og tar ut kvoten noen måneder senere kan situasjonen være at far ikke lenger er i utlandet, og han kunne derfor ha tatt ut kvoten selv. En slik ordning vil kunne oppleves som urettferdig for foreldre som ikke kommer inn i unntaksordningen.

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

Ved å begrense unntaksadgangen til familier som ønsker sammenhengende uttak av stønadsperioden, når man de familiene med antatt størst behov, som nevnt ovenfor. En klar fordel med dette alternativet er også at det ikke vil være behov for spesielle regler knyttet til utsettelse av den overførte kvoten eller hvor mange ganger det kan søkes om delvis overføring.

En begrensning av unntaksadgangen til bare å gjelde ved sammenhengende uttak vil kunne slå uheldig ut der kvoteeier har utsatt sitt uttak, men allikevel ikke kan ta ut kvoten som forutsatt. Kvoteeier vil da ikke kunne overføre kvoten til den andre av foreldrene til tross for at unntakskriteriet er oppfylt. I slike situasjoner har imidlertid omsorgen for barnet blitt ivaretatt selv om ingen av foreldrene har mottatt foreldrepenger. Etter departementets syn vil foreldre som i en periode allerede har løst barnets omsorgsbehov uten uttak av foreldrepenger, i mindre grad ha behov for å kunne overføre kvoten til den andre av foreldrene. Barna vil i

disse tilfellene stort sett også være eldre enn i tilfeller der foreldrene legger opp til et sammenhengende uttak av foreldrepengeperioden.

En unntaksregel for foreldre som ønsker sammenhengende uttak, vil kunne tydeliggjøre at hensikten med en utvidet unntaksadgang ikke er å legge til rette for at kvoteeier skal kunne tilpasse sitt uttak etter når i stønadsperioden han eller hun vil kunne falle inn under et av kriteriene for unntak. Hensikten er å gjøre det mulig for foreldre som har unntaksgrunn å overføre kvoten til den andre forelderens av hensyn til omsorgen for barnet.

En løsning der overføring av kvoter forbeholdes familier som ønsker sammenhengende uttak, vil også være enklere å forholde seg til for kvotemottakers arbeidsgiver, siden uttak av den overførte kvoten vil komme i forlengelsen av allerede avtalt permisjon, og ikke som en frittstående periode på et senere tidspunkt.

Mange foreldre velger å utsette/forlenge stønadsperioden ved å ta lovbestemt ferie. Enkelte må også utsette fordi de på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet. Det ville etter departementets mening være uheldig om familier som utsetter foreldrepengeuttaket på disse grunnlagene ikke får anledning til å overføre kvoten etter den nye unntaksordningen. Departementet mener derfor at modell 2 om sammenhengende uttak må modifiseres, slik at den også omfatter familier som utsetter på grunn av lovbestemt ferie eller sykdom.

Departementet ønsker en fleksibel, rettferdig og enkel ordning som gir flere foreldre mer valgfrihet enn i dag og som ikke er svært ressurskrevende for NAV. De to modellene som er skissert, er ulike. Den første gir foreldre som kommer inn under unntaksordningen stor frihet ved overføring og uttak av kvote og er ressurskrevende for NAV. Den andre begrenses til tilfeller der foreldrene har behov for å ta ut foreldrepengeperioden sammenhengende av hensyn til omsorgen for barnet i det første leveåret og er vesentlig mindre ressurskrevende for NAV.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på de to modellene som er skissert.

6.4 Nærmere om tilbakeføring av kvote mv.

Dersom kvoten kan overføres når som helst i stønadsperioden og også utsettes av kvotemottaker, mener departementet at det ikke bør legges begrensninger på hvor mange ganger det kan søkes om overføring eller utsettelse. Regelverket i dag har ingen slike begrensninger. Departementet legger til grunn at foreldrenes behov for å søke om unntak flere ganger eller søke om endringer av tidspunkt for uttak av overført kvote vil være lite.

Når det gjelder tilbakeføring av kvote fra kvotemottaker til kvoteeier, mener departementet at det bør åpnes for dette dersom kvotemottaker oppfyller sykdomskriteriet for unntak fra kvoten. I en slik situasjon vil kvotemottaker også kunne utsette kvoten, dersom det alternativet blir valgt, jf. punkt 6.2 ovenfor.

7. Konsekvenser av forslaget

7.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1.1 Økonomiske konsekvenser

Så å si alle mødre som har rett til det tar ut foreldrepenger i mer enn ti uker. Departementet antar derfor at andelen mødre som vil overføre deler av mødrekvoten (maksimalt inntil fire uker) til far vil være svært lav. I det følgende omtales derfor for enkelhets skyld bare overføring av fedrekvoten til mor.

For at far skal kunne ta ut fedrekvote må begge foreldre ha rett til foreldrepenger. Hvert år er det rundt 7 500 fedre som ikke tar ut fedrekvote i tilfeller der barnets mor har foreldrepenger. Blant disse fedrene er det noen som ikke har rett til fedrekvote. Det kan være fordi de ikke har opptjening til foreldrepenger eller fordi de ikke bor sammen med barnet. Det er også en del fedre som av ulike grunner velger å ikke ta ut fedrekvote selv om de har rett til det. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke opplysninger om årsaken til at fedre ikke tar ut fedrekvote. Departementet har heller ikke noe anslag på hvor mange av de fedrene som ikke tar ut fedrekvote som kan tenkes å oppfylle et av de foreslåtte unntakskriteriene. Det er derfor betydelig usikkerhet knyttet til hvor mange fedre som vil kunne overføre den fedrekvote de per i dag ikke bruker til mor. Det innebærer at det også er usikkerhet knyttet til anslagene på de økonomiske konsekvensene av innføringen av en tillitsbasert unntaksordning.

En ny unntaksordning for kvoter vil gi flere familier mulighet for å overføre fedrekvote fra far til mor, enten hele kvoten eller deler av denne. Dette gjelder både de familier der far ikke har mulighet til å ta ut (hele) fedrekvoten, og de familier som velger å overføre fordi det passer familien best slik.

Det påløper *merutgifter* over statsbudsjettet hvis de ukene som overføres til mor er uker som far ellers ikke ville tatt ut selv. Merutgiftene tilsvarer da utbetaling til mor i de ukene som overføres. De nye unntaksreglene kan også føre til at far overfører uker til mor som far ellers ville tatt ut. Fordi mødre i gjennomsnitt tjener mindre enn fedre gir dette en *mindreutgift* over statsbudsjettet. Mindreutgiftene tilsvarer differansen mellom mors og fars inntekt i de ukene som overføres.

Vi har ingen holdepunkter for å vite hvor mange foreldre som vil oppfylle unntakskriteriene, eller hvor mange som faktisk vil velge å overføre kvoten.

I perioden 2000 til 2003 fikk årlig rundt 1 500 mødre overført fedrekvoten til seg. I 2013 var antallet drøyt 120. Unntaksadgangen før 2007 var noe snevrere enn hva det legges opp til med den nye unntaksordningen. Isolert sett trekker det i retning av at flere fedre kan tenkes å få anledning til å overføre fedrekvote ved den nye unntaksordningen, enn det som ble innvilget i den nevnte perioden. Siden den tid har samfunnet endret seg, og det er i dag i større grad forventet og akseptert at fedre tar ut fedrekvote. Det kan isolert sett tilsi at færre fedre enn ved den tidligere ordningen vil søke om unntak, selv om de kan ha anledning til det.

På usikkert grunnlag har Arbeids- og velferdsdirektoratet lagt til grunn at de nye unntaksreglene vil gi en effekt tilsvarende det det vil koste hvis mellom 800 og 1 000 nye familier overfører hele fedrekvoten fra far til mor. Gitt at mors inntekt er lik gjennomsnittet for mødre med foreldrepenger kan merutgiftene bli om lag 60 mill. kroner per år.

7.1.2 Administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at det vil bli noe mer saksbehandling for NAV ved innføring av ny unntaksordning for kvotene i foreldrepengeordningen. NAV vil måtte fatte vedtak om overføring av kvoten i hver enkelt sak. Vedtaket vil være basert på egenerklæring fra foreldrene. NAV vil også kunne få en del henvendelser om dette.

Ved innføring av den nye unntaksordningen må det også gjøres tilpasninger av IKT-systemene i NAV, og nye skjemaer, informasjonsmateriell mv. må utarbeides.

Størrelsen på de administrative kostnadene vil i stor grad avhenge av innretningen av ordningen, herunder grad av fleksibilitet ved overføring og avvikling av kvoter, og hvilken kontrollmodell som velges. Det vil være større kostnader knyttet til en modell med en særskilt kontrollordning enn en ordning uten slik kontroll.

7.2 Andre konsekvenser

En utvidet unntaksordning for kvotene i foreldrepengeordningen gir større valgfrihet for foreldre. I praksis vil ordningen først og fremst omfatte fedre. Bakgrunnen for dette er at de første seks ukene av mors kvote skal tas ut av mor umiddelbart etter fødselen slik at bare fire av mors kvoteuker kan overføres til far.

Departementet forventer at en utvidet unntaksadgang vil føre til at mødre tar ut en større del av foreldrepengedagene enn i dag. Helt små barn vil dermed kunne få noe mindre tid med sine fedre. En utvidet unntaksadgang kan også påvirke arbeidsdeltakelsen til mødre med små barn, men det vil neppe bli store endringer her.

Virksomheter med en overvekt av kvinnelige ansatte vil kunne erfare noe økt permisjonsuttak blant sine ansatte. Dette vil typisk gjelde offentlig sektor, som er kvinnedominert.

For selvstendig næringsdrivende kvinner og menn vil de nye unntaksreglene gjøre det lettere å konsentrere seg om virksomheten uten at familien taper foreldrepenger. Departementet antar imidlertid at få mødre vil benytte seg av muligheten til å overføre mødrekvoten til far, slik at endringen først og fremst vil ha betydning for selvstendig næringsdrivende fedre.

Det vil være viktig å følge med på utviklingen for å få kunnskap om hvordan den tillitsbaserte unntaksordningen slår ut for mødres og fedres foreldrepengeuttak.