



Høringsnotat

Fri utsettelse av foreldrepenger



Barne- og
familiedepartementet

1 Innledning

Barne- og familiedepartementet foreslår i dette høringsnotatet å gi foreldre fri adgang til å utsette foreldrepengeutttaket fram til barnet fyller tre år. Hovedmålet med forslagene er å gi foreldrene større fleksibilitet og større mulighet til å velge når de vil ta ut foreldrepenger. I tillegg blir ordningen enklere for foreldrene og enklere å administrere for Arbeids- og velferdsetaten (NAV).

Regelverket for foreldrepenger er i utgangspunktet fleksibelt og gir foreldre mulighet til å utsette og å gradere foreldrepengene over en periode på tre år. I praksis opplever likevel enkelte foreldre at regelverket ikke er tilpasset deres situasjon og har noen begrensninger som framstår som dårlig begrunnet. For eksempel er det mulig å utsette foreldrepengeuttak på grunn av heltidsarbeid, men ikke på grunn av studier. Og det er mulig å utsette uttaket ved lovbestemt ferie, men ikke ved avtalefestet ferie.

Regelverket oppfattes som vanskelig å forstå for mange brukere. Enkelte fedre har mistet foreldrepenger fordi de har søkt for sent. NAV gir foreldre god informasjon om at de må søke om utsettelse av foreldrepenger før mor er ferdig med sitt foreldrepengeuttak. Likevel får ikke alle dette med seg. De som søker for sent, mister foreldrepengedager. Med fri adgang til utsettelse fram til barnet fyller tre år, unngår man at foreldre mister opptjente rettigheter.

2 Hovedtrekkene i foreldrepengeordningen

Foreldrepengeordningen er regulert i kapittel 14 i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Foreldrepenger skal sikre inntekt for foreldre i forbindelse med fødsel og adopsjon. Rett til foreldrepenger opparbeides gjennom yrkesaktivitet. For å ha rett til foreldrepenger må forelderen ha vært yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før vedkommende starter sitt foreldrepengeuttak. Inntekten må på årsbasis svare til minst halvparten av folketrygdens grunnbeløp (grunnbeløpet er for tiden 101 351 kroner). Likestilt med yrkesaktivitet er blant annet tidsrom forelderen har mottatt dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger.

Foreldrepengeperioden er 49 uker med full sats eller 59 uker med redusert sats. Full sats betyr at foreldrepenger utbetales med 100 prosent av beregningsgrunnlaget. Redusert sats betyr at foreldrepenger utbetales med 80 prosent av beregningsgrunnlaget. Folketrygden utbetaler ikke foreldrepenger for den del av inntekten som overstiger seks ganger grunnbeløpet (for tiden 608 106 kroner). Offentlige arbeidsgivere og mange private arbeidsgivere dekker det overskytende slik at arbeidstakeren får full lønn (eventuelt 80 prosent av full lønn) under permisjonen.

Hvis begge foreldre har opptjent rett til foreldrepenger, deler de perioden mellom seg. Mor må begynne uttak av foreldrepenger senest tre uker før fødselen av hensyn til sin egen og fosterets helse. De første seks ukene etter fødselen er forbeholdt mor for å sikre tid til restitusjon etter graviditet og fødsel. 15 uker er forbeholdt mor (mødrekvoten) og 15 uker er forbeholdt far (fedrekvoten). Hvis foreldrene har valgt 80 prosent-alternativet, er

kvotene 19 uker. De første seks ukene etter fødsel som er forbeholdt mor, inngår i hennes kvote. Resten av perioden etter fødsel (16 uker hvis foreldrene har valgt full sats og 18 uker hvis foreldrene har valgt redusert sats) bestemmer foreldrene selv fordelingen av.

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. De tre ukene før fødsel og de første seks ukene etter fødsel som er forbeholdt mor av helsemessige grunner, trekkes i slike tilfeller fra stønadsperioden. Kvinner som ikke har opptjent rett til foreldrepenger, får en engangsstønad som i 2020 utgjør 84 720 kroner per barn. 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 aktivitet, for eksempel arbeid eller utdanning, eller være for syk til å ta seg av barnet. 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.

Foreldrepenger må tas ut sammenhengende fra det tidspunkt uttaket starter. Det betyr at en av foreldrene må være stønadsmottaker på et hvert tidspunkt for å unngå å tape foreldrepengerrettigheter. Unntak gjelder hvis vilkårene for utsettelse er oppfylt (se mer i punkt 4 under).

Gradert uttak innebærer at man kombinerer delvis arbeid med delvis mottak av foreldrepenger. Ved delvis arbeid gis det graderte foreldrepenger. Uttaket skal tilsvare differansen mellom 100 prosent stilling og mottakers stillingsdel. Hvis foreldrepengeuttaket er mindre enn 100 prosent av valgt sats, forlenges uttaket tilsvarende. Foreldrepengene spres altså over en lengre periode.

Foreldrepengene må være tatt ut innen barnet fyller tre år. Stønadsdager som ikke er tatt ut, faller bort når stønadsperiode for nytt barn starter.

Hvis en forelder er medlem i folketrygden, kan han/hun ta ut foreldrepenger under opphold i utlandet. Foreldrepengeperioden kan som hovedregel ikke utsettes hvis forelder tar arbeid i utlandet. Begrunnelsen for dette er at dersom man tar arbeid i utlandet, vil Norge ofte slutte å være kompetent stat, slik at retten til ytelser etter norske regler bortfaller.

Reglene i foreldrepengeordningen som gjelder for fedre, gjelder tilsvarende for medmødre. For enkelhets skyld omtales kun fedre videre i høringsnotatet.

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. Foreldrepengene må tas ut innen tre år etter omsorgsovertakelsen. Drøftelsen og forslagene nedenfor gjelder tilsvarende for foreldre som har adoptert.

3 Tidligere forslag til endring

Det daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 20. desember 2012 på høring forslag til endringer i folketrygdlovens bestemmelser om foreldrepenger. I høringsnotatet ble det blant annet foreslått å gi fri adgang til å utsette og gradere foreldrepengene fram til barnet fyller tre år.

Forslaget i høringsnotatet fikk støtte fra et flertall av instansene som uttalte seg om forslaget. Følgende sa at de støttet forslaget: Akademikerne, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Landsorganisasjonen i Norge, Likestillings- og diskrimineringsombudet, NITO, Norges Kvinne- og familieforbund, Norsk Tjenestemannslag, Unio og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.

Høringsinstansene mente forslaget ville innebære en forbedring og forenkling av regelverket. Forslaget ville også gi økt fleksibilitet og sikre at ikke familier mister opptjente rettigheter. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttalte at endringen ville være en vesentlig forenkling av ordningen, både for brukerne og for NAV.

Finans Norge og KS sa nei til forslaget. Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter, Hovedorganisasjonen Virke og Næringslivets Hovedorganisasjon uttrykte også skepsis, men sa ikke eksplisitt at de var mot forslaget. Organisasjonene som var kritiske, fryktet at forslaget ville innebære mindre forutsigbarhet for arbeidsgivere.¹

Den 9. august 2013 fremmet det daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet Prop. 184 L (2012-2013) Endringer i folketrygdloven (forenklinger i foreldrepengeordningen). Proposisjonen inneholdt forslag om fri adgang til å utsette og gradere foreldrepengeuttaket. Det ble også foreslått å innføre felles opptjeningstidspunkt og beregningstidspunkt for mødre og fedre tre uker før termindato.

Etter at Regjeringen Solberg tiltrådte, ble proposisjonen trukket tilbake ved Meld. St. 16 (2013–2014) Tilbaketrekning av Prop. 184 L (2012–2013) Endringer i folketrygdloven (forenklinger i foreldrepengeordningen). Departementet ønsket å foreta en ny vurdering av lovforslaget.

4 Dagens ordning for utsettelse av foreldrepenger

Formålet med foreldrepengeordningen er å sikre foreldrene inntekt i forbindelse med svangerskap, fødsel og adopsjon, se folketrygdloven § 14-1. Folketrygdloven i § 14-10 sjuende ledd har derfor en bestemmelse om at foreldrepenger må tas ut sammenhengende fra det tidspunkt uttaket starter. Det betyr at en av foreldrene må være stønadsmottaker på ethvert tidspunkt for å unngå å tape foreldrepengerrettigheter. Unntak gjelder hvis vilkårene for utsettelse er oppfylt.

¹ For nærmere omtale av høringsinstansenes syn, se Prop. 184 L (2012-2013) punkt 7.4.

Utsettelse av foreldrepengeuttaket er regulert i folketrygdloven § 14-11. Foreldrene kan ha opphold i uttaket av foreldrepenger ved heltidsarbeid, lovbestemt ferie, sykdom hos forelderen eller fordi barnet er innlagt i helseinstitusjon. Heltidsarbeid må dokumenteres med en skriftlig avtale med arbeidsgiver. Avtalen må foreligge før foreldrepengeuttaket kan utsettes på grunn av heltidsarbeid.²

Tidligere var det kun anledning til å utsette foreldrepengeuttak ved lovbestemt ferie eller ved sykdom. Muligheten til å utsette foreldrepengeuttaket ved heltidsarbeid ble tatt inn i loven i 2007 for å åpne for at foreldre kunne avbryte stønadsperioden og arbeide heltid en kortere periode, for eksempel i forbindelse med sesongavhengige arbeidsoppgaver.³

Foreldrepenger kan tas ut helt fram til barnet fyller tre år, se folketrygdloven § 14-10 tredje ledd. Foreldrene har altså i utgangspunktet tre år på å ta ut de 49 eller 59 ukene stønadsperioden utgjør.

Hvis foreldrene venter et nytt barn, faller stønadsdagene for det første barnet bort når stønadsperioden for det neste barnet starter, jf. folketrygdloven § 14-10 tredje ledd.

Det føres ikke statistikk over utsettelse av foreldrenger. Opplysninger fra NAV kan likevel gi en indikasjon. I Arbeids- og velferdsdirektoratets rapport *Fornuft og følelser – en studie av mors og fars uttak av foreldrepenger. NAV-rapport 2019:2*⁴ kommer det fram at det vanligste er at begge foreldrene tar foreldrepenger sammenhengende; 65 prosent av mottakerne oppga dette. 23 prosent av parene opplyste at mor tok sammenhengende permisjon, mens far delte opp. Det omvendte, at mor deler opp, men ikke far, var det bare 3 prosent som gjorde. At begge deler opp uttaket, var heller ikke vanlig, rundt 6 prosent oppga dette.

5 Departementets vurderinger

5.1 Forenkling og mer fleksibilitet for familiene

Dagens ordning gir i prinsippet god mulighet til å kombinere foreldrepengeuttak med arbeid gjennom utsettelse og/eller gradert uttak for en eller begge av foreldrene. Vilkårene for utsettelse oppfattes imidlertid av en del som ikke tilstrekkelig tilpasset familiers behov. Noen foreldre opplever at et regelverk som åpner for å utsette uttaket fram til

² I praksis skjer dette i dag ved at NAV kontrollerer mot Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret for å verifisere at forelderen er arbeidstaker i en 100 prosent stilling.

³ Se Ot.prp. nr. 104 (2004-2005) Om lov om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (endringer i regelverket for ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon) punkt 7.6.3.

⁴ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/relatert-informasjon/fornuft-og-folelser-en-studie-av-mors-og-fars-uttak-av-foreldrepenger>. Når det gjelder gradert uttak av foreldrepenger, valgte 21,3 prosent av mennene dette i 2019. Tilsvarende andel for kvinner var 4,3 prosent. Disse tallene har ligget stabilt de siste årene, se <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/familie-statistikk/foreldrepenger-engangsstonad-og-svangerskapspenger>

barnet fyller tre år, inneholder begrensninger som er vanskelige å forstå. Manglende kunnskap om vilkårene for utsettelse har også ført til at enkelte foreldre har mistet deler av foreldrepengeperioden. Det er derfor etter departementets syn behov for å gi familiene mer valgfrihet ved å forbedre og forenkle reglene om utsettelse av foreldrepenger.

Dagens adgang til å utsette foreldrepenger på grunn av heltidsarbeid gjør at det i praksis ikke er et krav om sammenhengende uttak for foreldre som arbeider heltid. Oppheving av regelen om at stønadsperioden løper sammenhengende, har derfor først og fremst betydning for foreldre som ønsker å forskyve foreldrepengeperioden av andre grunner enn heltidsarbeid. Eksempler kan være foreldre som arbeider deltid, arbeidsledige eller mottakere av arbeidsavklaringspenger som ønsker utsettelse for å delta i arbeidsmarkedstiltak, eller studenter som ønsker utsettelse for å tilpasse seg et pågående utdanningsløp. Andre tilfeller kan være foreldre som av ulike grunner ikke har mulighet til å ta ut foreldrepenger på det aktuelle tidspunktet, for eksempel på grunn av opphold i fengsel.

I dag er det slik at lovbestemt ferie gir rett til å utsette foreldrepengeuttaket. Med lovbestemt ferie menes ferie som følger av ferieloven.⁵ Arbeidstaker har etter ferieloven krav på fire uker og én dag ferie per kalenderår. Annen ferie, for eksempel tariff-festet ferie, gir ikke rett til utsettelse. Dersom mor i forlengelsen av sin periode tar ut fem uker ferie før far starter sitt uttak, er det derfor et opphold mellom mors og fars foreldrepengeuttak. De dagene mor tar ut ferie som ikke er lovbestemt, gir nemlig ikke grunnlag for utsettelse. Familien mister dermed etter gjeldende regler fire dager av foreldrepengeperioden hvis far ikke har søkt om utsettelse i forkant. Dette er etter departementets vurdering ikke rimelig.

Etter departementets vurdering er det fornuftig å utvide adgangen til å utsette foreldrepengeuttaket. Det kan være flere like gode grunner til å utsette foreldrepengeuttaket som utsettelse på grunn av arbeid. Ovenfor er nevnt studier og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Departementet har mottatt henvendelser fra familier som er kommet uheldig ut fordi det ikke har vært mulig å utsette foreldrepengeuttaket. Forelderen har valget mellom å avbryte et opplegg som kan kvalifisere til arbeid og å miste deler av foreldrepengeperioden. Regelen oppleves som urimelig og dårlig begrunnet for disse tilfellene.

Dersom regelen om at stønadsperioden løper sammenhengende blir fjernet, innebærer det at foreldre får mulighet til å velge selv når de vil ta ut foreldrepengene. Det vil dermed ikke være behov for regler om når og på hvilke grunnlag foreldrepengeuttaket kan utsettes og hvilke vilkår som stilles før forelderen kan utsette. Dette vil gi et regelverk som oppfattes som mer rimelig og som også er enklere å forholde seg til for brukerne.

Dagens krav om at søknad om utsettelse må fremmes før utsettelsen har ført til at en god del fedre har mistet retten til å ta ut hele eller deler av fedrekvoten. NAV gir god informasjonen om dette i ulike kanaler. Fedre får et brev når det gjenstår fire uker av mors

⁵ Lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie (ferieloven)

foreldrepengeperiode. Der får han en påminnelse om at han må sende inn søknad om foreldrepenger. På nav.no finnes det informasjon om søknadsfrister. Der er det også en uttaksplanlegger slik at foreldrene kan planlegge for foreldrepengeperioden. Både i den generelle informasjonen på hjemmesidene og i uttaksplanleggeren på nav.no opplyser NAV om frister for far til å søke om foreldrepenger og om utsettelse av foreldrepengene. NAV gir også informasjon på sin Facebook-side. Likevel er det enkelte fedre som ikke fanger opp informasjonen og som søker om utsettelse for sent. De mister dermed foreldrepengedager de har opptjent rett til. Hvis regelen om sammenhengende uttak fjernes, unngår man at foreldre mister sin opptjente rett til foreldrepenger.

Det vil være en forenkling for foreldre om regelen om sammenhengende uttak faller bort. Foreldre slipper da å søke om utsettelse og de kan melde fra til NAV når de ønsker å ta ut foreldrepenger. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det vil effektivisere ordningen vesentlig dersom det ikke stilles krav til hva foreldereren gjør i den perioden vedkommende ønsker å utsette foreldrepengeuttaget. NAV vil slippe å passe på om en av foreldrene er stønadsmottaker til enhver tid, eventuelt om vilkårene for utsettelse er til stede. Endringen vil gi økt mulighet for automatisering av saksbehandlingen i NAV.

5.2 Mulige konsekvenser av fri utsettelse

5.2.1 Generelt

Foreldrene kan med fri utsettelse av foreldrepenger innen en periode på tre år selv bestemme når de vil ta ut foreldrepenger. De får dermed økt fleksibilitet og bedre muligheter til å tilpasse uttaket av betalt permisjon etter familiens situasjon. Valgfriheten gir også større mulighet for å tilpasse foreldrepengeuttaget til aktiviteter som arbeid, studier og næringsaktivitet.

Hva foreldre vil velge er usikkert. Fleksibiliteten og muligheten for tilpasninger er allerede god for personer som er i arbeid. En god del fedre utsetter og graderer sitt uttak (se punkt 4), mens mange mødre tar ulønnet permisjon (se punkt 5.2.3.1). Disse mulighetene vil bestå uendret.

Foreldre som arbeider deltid, vil med regelendringen få mulighet til å utsette foreldrepengene. Flere kvinner enn menn arbeider deltid,⁶ og flere av disse vil dermed få mulighet til å utsette. I dag er det imidlertid svært få kvinner som benytter seg av fleksibiliteten i ordningen gjennom oppstyking av sin betalte permisjon eller gradering. Hovedbildet er at kvinner tar ut sine foreldrepenger sammenhengende, eventuelt forlenget med ulønnet permisjon. I utgangspunktet er det ikke grunn til å tro at mange flere kvinner vil benytte seg av denne muligheten hvis det blir adgang til utsetting også ved

⁶ I 2019 var andelen som jobbet deltid blant kvinner 47,6 prosent og 26,4 prosent blant menn, <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/saktere-nedgang-i-lonnsforskjellene-mellom-kvinner-og-menn>

deltidsarbeid. Det store flertall av menn arbeider heltid, og kan altså utsette foreldrepengene i dag. Sett i lys av de mulighetene som allerede finnes til fleksibelt uttak og ulønnet permisjon, synes det rimelig å legge til grunn at vi neppe vil se vesentlige endringer i uttaksmønster og/eller lengre fravær fra arbeidslivet.

Hvis foreldre utsetter foreldrepengene uten å arbeide under utsettelsen, kan dette gi svakere tilknytning til arbeidslivet, i det minste for en periode. En utsettelse innebærer imidlertid bare at man først tar ut ulønnet permisjon og deretter tar ut foreldrepengene på et senere tidspunkt. Foreldre har allerede rett til ulønnet permisjon. De kan altså i dag først ta ut foreldrepenger for deretter å ta ulønnet permisjon. Nå blir det også mulig å ta ulønnet permisjon for deretter å ta lønnet permisjon.

Tiltaket kan påvirke arbeidsgivere. På den ene siden kan muligheten for utsettelse ved deltidsarbeid gjøre det enda lettere for arbeidstakere å tilpasse uttak av foreldrepenger til arbeidsgivers behov. Erfaringer fra Sverige tyder blant annet på at mange arbeidstakere tar ut foreldrepengedager i forbindelse med ferie. Også i Norge tar enkelte fedre ut foreldrepenger slik det passer best for arbeidsgiver. Denne tendensen kan forsterkes ved ytterligere fleksibilitet. Dette kan vi imidlertid ikke fastslå fordi fleksibiliteten og mulighet for tilpasninger allerede er god for personer som er i arbeid. Vi vet også at fedre benytter seg av denne fleksibiliteten.

På den annen side vil man med fri utsettelse kunne ta ut foreldrepenger over en lengre tidsperiode, noe som kan gi økt knapphet av arbeidskraft og være en ulempe for arbeidsgivere. Det er imidlertid vanskelig å fastslå graden av dette og om det vil slå til. Økt fleksibilitet for deltidsansatte betyr ikke nødvendigvis lengre fravær fra arbeidslivet; i dag kan foreldre ta ulønnet permisjon i forlengelsen av den lønnede permisjonen, og slik forlenge permisjonstiden.

Forslaget reiser spørsmålet om hvor mye fleksibilitet det bør være innenfor foreldrepengeordningen. Det kan hevdes at både mor og far av likestillingshensyn bør komme tidlig inn i omsorgen for barnet, og ikke utsette uttaket lengst mulig. Reglene åpner imidlertid allerede for utsettelse ved heltidsarbeid, og dette benytter mange fedre seg av. Ved fri utsettelse kan foreldre som arbeider deltid (oftest mødre) få samme mulighet til å gå tilbake til arbeidslivet for en periode før de fortsetter foreldrepengeuttaket. Endringen kan altså føre enkelte kvinner raskere tilbake til inntektsgivende arbeid.

Det er allerede mange kvinner som velger å ta ut ulønnet permisjon (se punkt 5.2.3.1). Dette er ikke gunstig for dem med tanke på opptjening til nye ytelser. Departementet antar at adgangen til fri utsettelse ikke vil føre til økt bruk av ulønnet permisjon. Hvis flere likevel skulle velge å utsette foreldrepengene uten å arbeide, kan flere komme i en situasjon der de ikke har rett til sykepenger (se punkt 5.2.4). Vi har for øvrig ikke grunnlag for å si at regelendringene vil føre til at flere får lengre fravær fra arbeidslivet samlet sett. (Se noe nærmere om dette i punkt 5.2.3.2).

Hvis barnet ikke bruker barnehage, har foreldrene rett til kontantstøtte fra og med måneden etter at barnet fyller ett år og til og med måneden før barnet fyller to år. Hvis

fraværet fra arbeidslivet samlet sett er som før (se over), er det ikke grunnlag for å forvente endringer i etterspørselen etter henholdsvis kontantstøtte eller barnehage.

Det kan hevdes at fri utsettelse vil innebære at foreldrepengeuttaket vil løsrives fra foreldrenes arbeidstilknytning. Det er riktig at dagens muligheter for å utsette er knyttet til at forelderer er i arbeid, og at dette endres ved forslaget. Men også andre grupper enn heltidsansatte kan ha gode grunner til å utsette foreldrepengene. Det kan for eksempel gjelde studenter eller personer som deltar i arbeidskvalifiserende aktivitet. Selv om *uttaket* frikobles fra det å være i heltidsarbeid, er *opptjening* og *beregning* av foreldrepenge fortsatt knyttet til at man har vært i arbeid og inntektens størrelse.

5.2.2 Konsekvenser for arbeidsgivere

5.2.2.1 Innledning

I dag har foreldre mulighet til å utsette foreldrepengeuttaket ved heltidsarbeid. Foreldre har altså allerede mulighet til å arbeide heltid for senere å ha permisjon for å ta ut foreldrepenge, eventuelt med flere avbrudd fra arbeidet hvis permisjonen stykkes opp. Ved endringen departementet foreslår nå, får også deltidsansatte mulighet til å utsette foreldrepengeuttaket.

Folketrygdloven har et krav om at foreldre som skal utsette på grunn av heltidsarbeid, må legge fram skriftlig avtale med arbeidsgiver om at forelderer skal være i arbeid på heltid. Dette kravet vil falle bort ved fri adgang til utsettelse. For retten til foreldrepenge har ikke arbeidsavtalen i seg selv betydning. Den skal kun brukes til å dokumentere at forelderer skal jobbe heltid i perioden hun/han skal utsette uttaket. I praksis innhenter ikke NAV avtalen, men kontrollerer mot Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret at forelderer er arbeidstaker i 100 prosent stilling.

Endringene departementet foreslår nå, gjelder *rett til utbetaling av foreldrepenge* fra folketrygden. Foreldrepengeuttak fordrer at mottakeren ikke er i arbeid. I hvilke tilfeller arbeidstakeren har rett til fri fra arbeidet reguleres ikke av folketrygdloven, men av arbeidsmiljøloven. Departementet foreslår ikke endringer i retten til permisjon etter arbeidsmiljøloven. Dette vil fortsatt være et forhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver som reguleres av arbeidsmiljøloven. Samtidig knytter arbeidsmiljøloven rett til permisjon til rett til foreldrepenge fra folketrygden, se punkt 5.2.2.2 under.

5.2.2.2 Arbeidsmiljølovens regler og praksis fra Tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven

Foreldre har etter arbeidsmiljøloven⁷ § 12-5 første ledd rett til permisjon i til sammen tolv måneder. Foreldrene har uansett rett til permisjon når det ytes foreldrepenge fra folketrygden. Hver av foreldrene har i tillegg rett til permisjon i inntil tolv måneder for

⁷ Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

hver fødsel. Denne permisjonen må tas ut umiddelbart etter foreldrenes permisjon etter første ledd.

Foreldre har også rett til delvis permisjon etter arbeidsmiljøloven § 12-6. Denne baseres på avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidstakers ønske om hvordan uttaket av delvis permisjon skal gjennomføres, skal oppfylles med mindre dette medfører vesentlige ulemper for virksomheten.

Arbeidsmiljøloven § 12-7 har regler om varsling i forkant av permisjonen. Permisjon skal varsles arbeidsgiver snarest mulig og senest en uke i forveien ved fravær utover to uker, senest fire uker i forveien ved fravær utover tolv uker og senest tolv uker i forveien ved fravær utover ett år.

Utgangspunktet er at arbeidsgiver og arbeidstaker kan bli enige om uttak av permisjon, innenfor de rammer arbeidsmiljøloven setter. Arbeidsmiljøloven står ikke i veien for at en arbeidsgiver og en arbeidstaker avtaler permisjon i andre tilfeller enn der arbeidstaker har rett til permisjon etter loven. Ved uenighet kan saken bringes inn for Tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven.

Fra 2007 til 2020 har tvisteløsningsnemnda fattet realitetsavgjørelse i 12 saker om rett til foreldrepermisjon etter arbeidsmiljøloven § 12-5. I 11 av disse sakene fikk arbeidsgiver medhold.

Flere av avgjørelsene omtaler at etter arbeidsmiljøloven må permisjon tas sammenhengende. Dette framkommer for eksempel i følgende utdrag fra sak TLN-2009-33:

"Spørsmålet er om arbeidstaker har krav på at fedrekvoten av foreldrepermisjonen på seks uker kan deles og tas ut med tre uker på sommeren i 2009 og tre uker i januar 2010. I de tre ønskede ukene sommeren 2009 (uke 30, 31 og 32) har barnets mor ferie, og arbeidstaker ønsker permisjon i de tre ukene slik at de kan ha fri sammen. Arbeidstaker ønsker de tre siste ukene i januar 2010 for å få permisjonen til å sammenfalle med barnets tilvenning til barnehage. Avvikling av permisjon i januar 2010 vil innebære en oppdeling av fødselspermisjonen etter § 12-5 (1) idet morens permisjon utløper over en måned tidligere.

Nemnda har i sak TLN-2007-43 uttalt at fedrekvoten normalt skal tas ut sammenhengende og at arbeidstaker i alle fall ikke har et ubetinget krav på å få fordele fedrekvoten etter eget forgodtbefinnende. Nemnda har i sak TLN-2008-25 med henvisning til forarbeidene til den tidligere arbeidsmiljøloven § 31 nr 3 (Ot.prp.nr.3 (1975–1976)) videre uttalt at den samlede permisjonen på tolv måneder etter § 12-5 (1) må tas ut sammenhengende med mindre særlige forhold tilsier noe annet og det ikke vil virke urimelig for arbeidsgiveren. Utgangspunktet etter dette er at arbeidstaker uten særlige grunner verken har krav på å få dele fedrekvoten i to perioder eller å få utsette deler av permisjonen etter § 12-5. Nemnda finner ikke at de grunner for oppdeling arbeidstaker har angitt i denne saken, tilsier at de hovedregler som er angitt ovenfor, fravikes. Nemnda har således kommet til at arbeidstaker ikke har krav på å fordele permisjonen slik han ønsker."

Tilsvarende formuleringer om at permisjonen må tas sammenhengende finnes i flere avgjørelser fra nemnda.⁸ I avgjørelsen sitert like over heter det "*Utgangspunktet etter dette er at arbeidstaker uten særlige grunner verken har krav på å få dele fedrekvoten i to perioder eller å få utsette deler av permisjonen etter § 12-5.*" (Vår understrekning).

I nyere praksis⁹ har tvisteløsningsnemnda lagt til grunn at enhver oppdeling av permisjonen må anses som "delvis permisjon" og behandles etter vilkårene i arbeidsmiljøloven § 12-6. I motsetning til § 12-5, fastsetter § 12-6 at permisjonen skal baseres på avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidstakers ønske om hvordan uttaket av delvis permisjon skal gjennomføres, skal oppfylles med mindre dette medfører vesentlige ulemper for virksomheten. Det må derfor tas stilling til om permisjonsuttaket medfører vesentlige ulemper.

Sak TLN-2017-87 omhandler en barne- og ungdomsarbeider ansatt i barnehage. Hun ønsket å dele opp sitt permisjonsuttak i to deler. I perioden imellom (ca. tre måneder) ønsket hun å arbeide mens far tok ut foreldrepenger. Spørsmålet var altså om mors permisjon måtte avvikles i to perioder, før og etter uttak av fedrekvoten, eller om den måtte avvikles i en sammenhengende periode. Nemnda uttaler blant annet:

"Nemnda finner etter en helhetsvurdering at delvis permisjon gjennomført slik A har søkt om i denne saken, vil medføre en vesentlig ulempe for virksomheten. Det legges særlig vekt på arbeidsgivers opplysninger om at en oppdeling av permisjonen vil medføre flere utskiftninger av personalet og dermed skape mye uro blant barna i barnehagen, en gruppe som trenger voksne de kjenner godt for å trives og utvikle seg. Til tross for at arbeidsgiver ikke har opplyst om problemer med å skaffe vikarer eller andre ulemper for arbeidsgiver, finner nemnda at hensynet til barna må veie tyngst, da det heller ikke er anført noen særlige behov som begrunner arbeidstakers ønske."

Flertallet av sakene som har vært behandlet i tvisteløsningsnemnda, gjelder lærere eller personer i skift- eller turnusordninger. Det går klart fram av nemndas praksis at arbeidsgiver kan motsette seg oppstykket permisjon i de tilfellene hvor arbeidstaker ønsker å "plukke" arbeidsperioder for å forlenge den effektive permisjonstiden.

5.2.2.3 Departementets vurdering

Som det vil framgå av punkt 3 over, var organisasjoner på arbeidsgiversiden skeptiske da forslag om fri utsettelse var på offentlig høring i 2013. De uttrykte bekymring for at endringene ville påvirke arbeidsgiverne negativt.

Omlaggingen til en mer fleksibel foreldrepengeordning i 2007 fikk mye større konsekvenser for arbeidsgiverne enn endringen som foreslås nå. Alle som arbeider heltid, fikk da muligheten til å utsette foreldrepengeuttaket. Foreldre har altså allerede mulighet til å arbeide heltid for senere å ha permisjon for å ta ut foreldrepenger, eventuelt med flere

⁸ Blant annet TLN-2008-25, TLN-2010-32, TLN-2011-8 og TLN-2013-32

⁹ TLN-2017-87, TLN-2018-22, TLN-2018-32 og TLN-2020-42

avbrudd fra arbeidet hvis permisjonen stykkes opp. Med departementets forslag utvides denne muligheten til også å omfatte deltidsansatte.

Reglene for utsettelse har vært uendret i mer enn ti år. De behovene for endring som har vært meldt til departementet, har dreiet seg om at fedre mister foreldrepenger fordi de ikke har søkt om utsettelse i tide. I tillegg har det kommet noen henvendelser fra foreldre som ønsker å utsette av andre grunner. Departementet har ikke fått signaler om at reglene skaper problemer for arbeidsgivere.

Vi vet at en del (særlig fedre) har benyttet seg av adgangen til å utsette foreldrepengeuttaket ved heltidsarbeid. Det tyder på at arbeidstaker og arbeidsgiver i mange tilfeller kan ha felles interesser i et fleksibelt uttak, og man vil komme fram til en avtale. Det lave antall saker i Tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven kan tyde på at både arbeidsgiver og arbeidstaker stort sett ser mulighetene til fleksibilitet som et gode.

I dag har folketrygdloven § 14-11 krav om at en forelder som skal utsette på grunn av heltidsarbeid, må legge fram skriftlig avtale med arbeidsgiver. Denne avtalen gjelder ikke selve permisjonsuttaket, men skal bekrefte at forelderens er i arbeid på heltid. Dette kravet vil falle bort når foreldrepengene kan utsettes uten vilkår. I folketrygdloven og fra NAVs side er ikke kravet om avtale med arbeidsgiver av betydning i dag. Det er et dokumentasjonskrav slik at NAV kan vurdere om vilkåret om heltidsarbeid er oppfylt.¹⁰

Ved omlegging til en mer fleksibel foreldrepengeordning i 2007 uttalte departementet at reguleringen i folketrygdloven langt på vei ble begrenset til en ren utbetalingsregel.¹¹ Adgang til utsettelse uten vilkår forsterker foreldrepengeordningen som en rett til utbetaling for foreldre som er i permisjon for å ta seg av barnet sitt.

For øvrig kan dagens foreldrepengerregler i noen tilfeller være til hinder for løsninger både arbeidstaker og arbeidsgiver ønsker siden det ikke er mulig å utsette foreldrepenger ved deltidsarbeid.

Det er først og fremst andre grupper enn de som er i arbeid som vil få nye rettigheter med forslaget. Bortsett fra at også deltidsarbeidende nå får mulighet til å utsette foreldrepengene, slik at det samlede antall arbeidstakere som kan utsette blir høyere, kan ikke departementet se at forslaget i særlig grad vil få betydning for arbeidsgiverne.

5.2.3 Konsekvenser for kvinners tilknytning til arbeidslivet

5.2.3.1 Kvinners fravær fra arbeidslivet i dag

De fleste foreldrepar velger at far tar ut fedrekvoten (15 eller 19 uker avhengig av valgt dekningsgrad), mens mor tar resten av foreldrepengeperioden. I 2019 tok fedre i

¹⁰ NAV innhenter ikke avtalen, men kontrollerer mot Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret for å få bekreftet at forelderens er arbeidstaker i full stilling.

¹¹ Se punkt 7.6.6 i Ot.prp. nr. 104 (2004-2005) Om lov om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (endringer i regelverket for ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon).

gjennomsnitt ut 52 dager med foreldrepenger (ca. 10,5 uker). Mødre tok i gjennomsnitt ut 105 dager (21 uker).¹² For mange foreldre strekker uttaket seg over flere kalenderår, slik at de samlet vil ta ut mer enn dette.

Selv om det ikke føres statistikk over ulønnet permisjon, vet vi at en del mødre velger å forlenge permisjonstiden ved bruk av ulønnet permisjon i tillegg til perioden med foreldrepenger fra NAV. Svært få fedre velger dette. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i 2008 og 2017 foretatt undersøkelser som har sett på bruk av ulønnet permisjon etter foreldrepengeperioden.¹³

I 2017 tok 30 prosent av mødrene ut ulønnet permisjon, mens tilsvarende tall var 18 prosent i 2008. I undersøkelsen fra 2017 var det 5 prosent av fedrene som tok ulønnet permisjon.

Mødrene i NAVs undersøkelse tok i 2017 i gjennomsnitt ut 41 uker med betalt foreldrepermisjon. Dersom en legger til bruken av ulønnet permisjon, finner en at gjennomsnittsmoren var borte fra jobb i 45 uker. Tilsvarende tall i 2008 var om lag 44 uker og 47 uker. Den samlede tiden borte fra jobb er altså noe redusert i tiårsperioden.

Økningen i andelen som tar ulønnet permisjon må ses i sammenheng med at det lønner seg økonomisk for foreldre å velge 100 prosent uttak framfor 80 prosent uttak, selv om de ønsker like lang permisjonsperiode. Andelen som velger 80 prosent uttak har gått vesentlig ned i samme periode. Av mødrene som valgte 100 prosent dekning var det 32 prosent som tok ubetalt permisjon i etterkant. Av mødrene med 80 prosent dekning gjorde 23 prosent det samme. Ulønnet permisjon er altså likevel ikke bare en ordning som brukes for å kunne velge 100 prosent dekning, men være hjemme like lenge som hvis man hadde valgt 80 prosent; om lag en fjerdedel av mødre som har valgt 80 prosent, tar ut ulønnet permisjon etter den lønnede.

5.2.3.2 Mulige konsekvenser av fri adgang til å utsette foreldrepengene

Mødre tar ut størstedelen av foreldrepengeperioden og en del mødre tar ulønnet permisjon i tillegg, se punkt 5.2.3.1

I dag kan foreldre ta ut lønnet permisjon for deretter å ta ulønnet permisjon. Med departementets forslag blir det mulig å ta ulønnet permisjon først og deretter fortsette

¹² Arbeids- og velferdsdirektoratet. For nærmere informasjon om foreldres uttak av foreldrepenger, se <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/familie-statistikk/foreldrepenger-engangsstonad-og-svangerskapspenger>

¹³ Arbeids- og velferdsdirektoratet: Fornuft og følelser – en studie av mors og fars uttak av foreldrepenger. NAV-rapport 2019:2 <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/relatert-informasjon/fornuft-og-folelser-en-studie-av-mors-og-fars-uttak-av-foreldrepenger> Undersøkelsen omfatter et utvalg av foreldre som fikk barn i 2015 og 2016. For disse var mødre- og fedrekvoten 10 uker. Tallene er basert på opplysninger fra foreldrene som deltok i undersøkelsen, og er altså ikke statistikk over bruk av ulønnet permisjon.

foreldrepengeuttaket, eventuelt ta ut foreldrepenger i flere bolker. Det er ikke åpenbart at kvinner vil ha noen fordel ved å velge en slik løsning.

Med fri utsettelse vil også kvinner som arbeider deltid ha mulighet til å utsette foreldrepengene, noe de ikke kan i dag. Hvis de benytter seg av muligheten, er de i arbeid under utsettelsen, noe som ikke er negativt i et likestillingsperspektiv.

Departementet kan ikke se at økt adgang til utsettelse skal føre til at kvinner har lengre fravær fra inntektsgivende arbeid samlet sett.

Generelt utøver kvinner i større grad enn menn omsorg for barn. De tar blant annet ut en større del av foreldrepengeperioden enn menn. Potensielt kan derfor en mer fleksibel rett til permisjon føre til at det blir noe mindre attraktivt å ansette kvinner.

Departementet kan etter en samlet vurdering ikke se at forslaget skal ha negativ innvirkning på kvinners tilknytning til arbeidslivet.

5.2.4 Mulige uønskede tilpasninger

Fri adgang til å utsette foreldrepengene gir foreldrene mer fleksibilitet og mulighet til å velge når de vil ta ut foreldrepenger. Det kan åpne for at foreldre velger å ta ut foreldrepenger i perioder de har liten eller ingen arbeidsinntekt. Departementet kan i utgangspunktet ikke se at dette skulle være uheldig. Foreldrene får ikke mer utbetalt i foreldrepenger enn de har opptjent rett til.

Departementet vil også peke på at foreldre allerede i dag har mulighet til å tilpasse uttaket. En næringsdrivende som arbeider mye og tjener mye om sommeren, kan utsette uttaket til perioder han ikke har arbeid eller inntekt. Hvis virksomheten er svært redusert i vinterhalvåret, men han må arbeide noe, kan han gradere uttaket. Han kan for eksempel arbeide 10 prosent stilling og motta 90 prosent foreldrepenger.

Departementet ser at forslaget muligens kan gi en viss åpning for uønskede tilpasninger for å tjene opp rett til nye ytelser. Perioder med mottak av foreldrepenger er likestilt med yrkesaktivitet ved opptjening av sykepenger og av foreldrepenger til et eventuelt nytt barn. Økt mulighet til utsettelse av foreldrepengene gir en mulighet til å strekke uttaket ut i tid. Foreldrepenger kan dermed i prinsippet danne grunnlag for opptjening til andre ytelser, og foreldrene vil ha noe bedre mulighet enn i dag til å gjøre slike tilpasninger. For de vanligste tilfellene, der begge foreldre har opptjent rett til foreldrepenger og de velger 100 prosent dekning, vil det imidlertid ikke bli mulig å tjene opp nye foreldrepenger basert utelukkende på utsatt uttak av foreldrepenger for det første barnet:

For å få rett til foreldrepenger må man ha vært yrkesaktiv i minst seks av de ti siste månedene før uttaket av foreldrepenger tar til, eller ha mottatt foreldrepenger eller annen ytelse i samme tidsrom. Det vanligste er at begge foreldre har opptjent rett til foreldrepenger slik at de må dele perioden. I slike tilfeller kan mor maksimalt ta ut 31 uker med foreldrepenger etter fødsel. Hun kan ikke utsette de seks første ukene etter fødselen. Det vil si at mor maksimalt kan utsette 25 uker, altså under seks måneder. Mor

har dermed ikke mulighet til å utsette foreldrepengene for deretter å opptjene foreldrepenger utelukkende basert på mottatte foreldrepenger for forrige barn. Hun må eventuelt kombinere mottak av foreldrepenger med arbeid eller motta andre livsoppholdsytelser for å tjene opp rett til nye foreldrepenger.

Hvis foreldrene har valgt 80 prosent dekning, kan mor maksimalt ta ut 37 uker med foreldrepenger etter fødsel. De første seks ukene etter fødsel kan ikke utsettes. Dermed kan mor maksimalt utsette 31 uker, om lag sju måneder. I slike tilfeller kan det være mulig for mor å tilpasse uttaket slik at hun tjener opp rett til foreldrepenger til neste barn. Hun må i så fall planlegge uttaket svært godt. Hvis mor føder før termin, risikerer hun at hun ikke oppfyller kravet om inntekt i seks av de siste ti månedene. Dermed får hun heller ikke foreldrepenger for barn nummer to. En slik tilpasning forutsetter altså god planlegging fra foreldrenes side. Det forutsetter også at de velger 80 prosent dekning, som gir lavere samlet utbetaling fra folketrygden enn 100 prosent-alternativet. I tillegg må foreldrene i store deler av permisjonstiden for første barn måtte klare seg uten inntekt fra mor.

Hvis bare mor har opptjent rett til foreldrepenger, kan hun ta ut hele perioden. Har hun valgt 100 prosent dekning, kan hun ta ut 46 uker etter fødsel. De første seks ukene etter fødsel kan ikke utsettes, og mor kan dermed maksimalt utsette 40 uker, altså om lag 9 måneder. Hvis mor planlegger å få et nytt barn, kan hun i teorien utsette en del av foreldrepengeperioden og ta ut resten når hun oppdager at hun er gravid på nytt. I så fall må hun være uten inntekt i størstedelen av sin første foreldrepengeperiode.

Hvis foreldre benytter adgangen til å utsette foreldrepengeuttaket uten å arbeide, kan det ha konsekvenser for deres opptjening til og beregning av andre ytelser etter folketrygdloven. En rekke ytelser beregnes ut fra inntekt de tre siste årene. Hvis man utsetter foreldrepengene uten å ha annen inntekt, vil den totale inntekten det aktuelle året bli lavere. Dette kan blant annet få konsekvenser ved utmåling av sykepenger i årene etter. Det er dermed en risiko for at opptjening til enkelte ytelser etter folketrygdloven blir redusert eller faller bort for foreldre som utsetter foreldrepengeuttaket uten å arbeide under utsettelsen.

6 Departementets forslag

I punkt 5 har departementet omtalt behovet for endring og mulige konsekvenser av fri utsettelse av foreldrepenger. Nedenfor følger omtale av innholdet av nye regler og forslag til hvordan disse kan utformes.

6.1 Fri utsettelse av foreldrepenger

Dersom bestemmelsen om sammenhengende uttak fjernes, kan foreldrepengeuttaket i utgangspunktet utsettes fritt etter foreldrenes ønsker og behov. Forslaget innebærer at foreldrene får frihet til selv å bestemme når foreldrepengene skal tas ut. Foreldrepengene kan tas ut når som helst innenfor den absolutte grensen på tre år, uavhengig av årsaken til

at foreldrene ønsker å utsette uttaket. Dagens regler for når uttaket kan utsettes og hvilke rutiner som gjelder, vil dermed falle bort. Regelverket blir altså betydelig mer fleksibelt for foreldrene og gir dem mer valgfrihet. For NAV blir det en forenkling ved at etaten slipper å innhente dokumentasjon og vurdere om vilkår for utsettelse er oppfylt. For eksempel trenger ikke NAV kontrollere at forelderen som skal utsette er i arbeid på heltid.

Departementet mener at forslaget vil gi et materielt sett bedre regelverk som samtidig er enklere for brukerne og for NAV.

6.2 Skjæringstidspunkt for rett til og beregning av foreldrepenger

Foreldrepenger opptjenes ved yrkesaktivitet i minst seks av de siste ti månedene før vedkommende forelders uttak av foreldrepenger starter, jf. folketrygdloven § 14-6. Likestilt med yrkesaktivitet er blant annet tidsrom med mottak av ytelser til livsopphold. Mors uttak skal senest starte tre uker før fødsel, se § 14-10. I praksis betyr dette at mor må starte sitt uttak tre uker før termin dato, eventuelt ved fødselen hvis den skjer tidligere enn tre uker før termin. Mors må altså ha opptjent foreldrepenger på dette tidspunktet, og får også beregnet foreldrepengene på dette tidspunktet.

Far kan opptjene rett til foreldrepenger fram til hans periode starter. Det vil i praksis si når mor avslutter sitt uttak hvis de har valgt at hun tar ut sin del av perioden før far tar ut sin del.¹⁴ Far kan dermed opptjene rett til foreldrepenger etter fødselen. Han kan også tape rett til foreldrepenger, for eksempel hvis han slutter å arbeide uten å ha rett til ytelser som gir opptjening til foreldrepenger. Far får også beregnet størrelsen på foreldrepengene på dette tidspunktet.

I dag vurderes altså fars rett til foreldrepenger og størrelsen på disse som oftest på det tidspunktet som mor avslutter sitt uttak. Dette gjelder også om far skal utsette sine foreldrepenger; både opptjening og beregning vurderes på det tidspunktet mor er ferdig med sin periode, selv om far skal utsette sitt uttak en kortere eller lengre periode. Det betyr at hvis fars inntekt øker under utsettelsen, vil han fortsatt få beregnet foreldrepengene etter den lavere inntekten han hadde på skjæringstidspunktet (når mor avslutter sitt uttak).

Foreldrene beholder inntektsgrunnlaget gjennom hele foreldrepengerperioden, selv om perioden utsettes en eller flere ganger. Det samme gjelder hvis foreldrene bytter på å være foreldrepengemottaker, eventuelt utsetter i en eller flere omganger. Foreldrene beholder foreldrepengegrunnlaget de hadde ved første uttak. Foreldrepengene omregnes altså ikke ved inntektsøkning (eventuelt inntektsreduksjon). Departementet foreslår at det fortsatt skal være slik ved fri adgang til utsettelse, se forslag til presisering av dette i § 14-7 første ledd siste punktum.

Departementet skisserer to ulike løsninger for skjæringstidspunkt for opptjening og beregning for foreldre (i praksis fedre) som utsetter uttaket:

¹⁴ Hvis far starter å ta ut foreldrepenger før mor er ferdig med sitt uttak, blir fars første uttaksdato skjæringstidspunktet.

1) *Videreføring av dagens regler og presisering av disse i §§ 14-6 og 14-7.* Det betyr at far får vurdert om han har rett til foreldrepenger og størrelsen på disse når hans del av stønadsperioden starter, selv om han skal utsette denne. Dermed får ikke far mulighet til å tjene opp foreldrepenger under utsettelsen. Han kan på den andre siden heller ikke mulighet til å legge sitt uttak til et tidspunkt med høyere inntekt og dermed få høyere ytelse.

2) *Endre skjæringstidspunktet til tidspunktet for første uttak.* Hvis kravet til sammenhengende uttak av foreldrepenger fjernes, er det lite logisk å legge skjæringstidspunktet for far til tidspunktet for mors siste uttak. Hvis far skal utsette uttaket sitt, er det dessuten uhensiktsmessig at NAV må vurdere hans rett til foreldrepenger på et tidligere tidspunkt. Hvis datoen for fars første uttak er skjæringstidspunktet, har far noe større mulighet til å legge uttaket sitt til et tidspunkt han har høyere lønn, og dermed oppnå høyere ytelse. Dette argumentet svekkes imidlertid ved at også dagens ordning har muligheter for tilpasninger. Mor kan for eksempel utsette én dag med foreldrepenger og slik forskyve sin siste stønadsdag ut i tid. Dermed forskyves også fars skjæringstidspunkt.

I punkt 9 under har departementet utarbeidet to forslag til lovendring. Alternativ 2) er markert med klamme.

Departementet har ikke konkludert, men ber om høringsinstansenes syn på saken.

6.3 Periode som ikke kan utsettes

Mor må starte uttak av foreldrepenger senest tre uker før fødsel av hensyn til barnet. De første seks ukene etter fødsel er også forbeholdt mor av helsemessige grunner, jf. § 14-9 sjette ledd. Disse ukene kan i dag ikke utsettes på grunn av heltidsarbeid, og de kan heller ikke tas ut gradert.

Departementet foreslår at reglene videreføres og at dette presiseres i § 14-11, på samme måte som dette framgår av § 14-16 når det gjelder gradering.

Departementet foreslår at det fortsatt skal være mulig å utsette uttaket på grunn av sykdom i de første seks ukene etter fødsel. Det vil si i tilfeller der mor på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon eller der barnet er innlagt i helseinstitusjon, se gjeldende § 14-11 første ledd bokstav c) og d). Som i dag, må forholdet dokumenteres ved legeerklæring.

6.4 Tidsramme for foreldrepengeuttak

I dag fastsetter folketrygdloven § 14-10 tredje ledd at foreldrepengene må tas ut innen tre år etter fødselen eller omsorgsovertakelsen. Bestemmelsen fastsetter også at stønadsdager som ikke er tatt ut, faller bort når stønadsperiode for nytt barn starter.

Hvis flere foreldre velger å utsette foreldrepengene, kan flere komme i en situasjon der de har til gode dager for det første barnet når de oppdager at et nytt barn er på vei. Dette må

foreldrene ta høyde for og sørge for å få tatt ut foreldrepengene før stønadperioden for det nye barnet starter.

Departementet foreslår at bestemmelsen står uendret.

6.5 Om forholdet til andre deler av foreldrepengeordningen

Foreldrepengeordningen har to ulike ordninger for foreldre som ønsker å spre foreldrepengeuttaket utover. Foreldrepengene kan tas ut i kombinasjon med arbeid etter reglene i folketrygdloven § 14-16; gradering. Eller foreldrepengene kan utsettes etter folketrygdloven § 14-11.

Intensjonen med forslaget i høringsnotatet er å gi foreldre fri adgang til å utsette foreldrepengene. Departementet foreslår ingen endring i graderingsreglene.

Departementet understreker at det ikke blir foreslått endringer i aktivitetskravet. Ettersom aktivitetskravet gjelder som før, må mor ut i arbeid, studier mv. når far tar ut foreldrepenge som ikke er fedrekvote, se reglene i folketrygdloven §§ 14-13 og 14-14.

De øvrige reglene i folketrygdloven kapittel 14 beholdes også uendret.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget i høringsnotatet gir ikke nye rettigheter til foreldrepenge, men foreslår endringer med hensyn til når foreldrepengene kan tas ut. Forslaget har dermed ikke direkte økonomiske konsekvenser, selv om det kan tenkes å påvirke uttaksmønsteret. Dersom det ikke lenger er vilkår for å utsette foreldrepengeuttaket, kan det tenkes at noen flere foreldre får anledning til å ta ut sin opptjente rett (selv om mulighetene for det er svært gode også i dag). Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at endringene ikke vil ha noen budsjetteffekt i 2021 ved innføring dette året, merutgifter på 11 mill. kroner i 2022 og på 13 mill. kroner årlig fra 2023.

Forslaget vil gjennomgående forenkle regelverket og gjøre foreldrepengeordningen enklere å administrere for NAV. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at fri utsettelse vil legge til rette for mer selvbetjening og automatisering av saksbehandlingen i NAV. Det vil påløpe utgifter for etaten til utvikling i etatens søknads- og saksbehandlingssystemer, samt øvrige forberedelser som endringer i brev, rundskriv og andre informasjonstiltak. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått de administrative kostnader i innføringsåret til om lag 1,2 mill. kroner. Kostnadene øker til 1,6 mill. kroner hvis skjæringstidspunktet endres (se alternativ 2) i punkt 6.2). Disse dekkes innenfor Arbeids- og velferdsetatens gjeldende budsjettammer. Arbeids- og velferdsetaten trenger fem måneders implementeringstid.

Fri utsettelse vil gi mulighet til å utsette foreldrepengene også ved deltidsarbeid. Dette vil gi en større gruppe ansatte mulighet til å utsette foreldrepengeuttaket. Hvor mange som vil benytte seg av dette, er usikkert. Departementet kan i utgangspunktet ikke se at forslaget i særlig grad vil få betydning for arbeidsgiverne, se omtale i punkt 5.2.2 over.

8 Merknader til bestemmelsene

Til § 14-6 første ledd

Nytt tredje punktum fastsetter at en forelder som skal utsette foreldrepengeuttaket, må ha opptjent rett til foreldrepenger når vedkommende starter utsettelsen. Dette er en lovfesting av dagens praksis og innebærer ikke materielle endringer.

Gjeldende tredje punktum blir nytt fjerde punktum.

[Hvis alternativ 2) i punkt 6.2 velges, vil det ikke være nødvendig å endre § 14-6 første ledd.]

Til § 14-7 første ledd

Nytt fjerde punktum fastsetter at foreldrepenger beregnes på tidspunktet forelderens del av stønadsperioden tar til. *Nytt femte punktum* fastsetter at ved utsettelse av foreldrepenger, skal foreldrepengene beregnes når forelderens starter utsettelsen. *Nytt sjette punktum* presiserer at foreldrepengegrunnlaget ikke endres i løpet av stønadsperioden. Endringene er en lovfesting av dagens praksis og innebærer ikke materielle endringer.

[Hvis alternativ 2) i punkt 6.2 velges, vil merknaden til § 14-7 første ledd lyde:

Nytt fjerde punktum fastsetter at foreldrepenger beregnes på tidspunktet forelderens uttak tar til. Dette er en lovfesting av gjeldende rett. For foreldre som utsetter uttaket, innebærer det flytting av beregningstidspunktet til første uttak av foreldrepenger. *Nytt femte punktum* presiserer at foreldrepengegrunnlaget ikke endres i løpet av stønadsperioden. Dette er en lovfesting av dagens praksis og innebærer ikke materielle endringer.]

Til § 14-10 sjuende ledd

Sjuende ledd videreføres ikke. Dermed fjernes bestemmelsen om at foreldrepenger må tas ut sammenhengende fra uttaket starter.

Til § 14-11

Første ledd fastsetter at uttak av foreldrepenger kan utsettes.

Andre ledd første punktum fastsetter at den delen av stønadsperioden som er forbeholdt moren (tre uker før og de første seks ukene etter fødsel) ikke kan utsettes. Etter *andre og tredje punktum* kan mor likevel utsette denne perioden dersom hun på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon, eller dersom barnet er innlagt i helseinstitusjon. Forholdet må dokumenteres med legeerklæring. Dette er en videreføring av gjeldende § 14-11 bokstav c) og d). Se omtale i punkt 6.3.

Til ikrafttredelsesbestemmelsen

Bestemmelsen sier at loven skal gjelde fra den til Kongen bestemmer og at Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid. Ikrafttredelsesdato vil avhenge av når saken blir behandlet i Stortinget. Departementet legger opp til at endringen skal omfatte nye tilfeller. Det er derfor ikke foreslått overgangsbestemmelser.

9 Forslag til lovendringer

Departementet foreslår at det i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 14-6 første ledd skal lyde:

Rett til foreldrepenger opptjenes gjennom yrkesaktivitet. Både moren og faren kan opptjene rett til foreldrepenger ved å være yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt (§ 3-15) i minst seks av de siste ti månedene før vedkommendes uttak av foreldrepenger tar til, se §§ 14-10 første og annet ledd og § 14-14 annet ledd. *Forelder som utsetter foreldrepengeuttaket, må ha opptjent rett til foreldrepenger når vedkommende starter utsettelsen.* Ved adopsjon må moren ha opptjent rett til foreldrepenger ved omsorgsovertakelsen.

[Hvis alternativ 2) i punkt 6.2 velges, vil det ikke være nødvendig å endre § 14-6 første ledd.]

§ 14-7 første ledd skal lyde:

Foreldrepenger til hver av foreldrene beregnes på grunnlag av vedkommendes inntekt etter de samme reglene som for sykepenger fra trygden, se kapittel 8. Foreldrepenger til selvstendig næringsdrivende ytes likevel med 100 prosent av beregningsgrunnlaget. Det ytes ikke foreldrepenger for den del av inntekten som overstiger seks ganger grunnbeløpet. *Foreldrepenger beregnes på tidspunktet forelderens del av stønadsperioden tar til. Forelder som utsetter foreldrepengeuttaket, får foreldrepenger beregnet når vedkommende starter utsettelsen. Foreldrepengegrunnlaget endres ikke i løpet av stønadsperioden.*

[Hvis alternativ 2) i punkt 6.2 velges, vil forslag til endring av § 14-7 første ledd lyde:

Foreldrepenger til hver av foreldrene beregnes på grunnlag av vedkommendes inntekt etter de samme reglene som for sykepenger fra trygden, se kapittel 8. Foreldrepenger til selvstendig næringsdrivende ytes likevel med 100 prosent av beregningsgrunnlaget. Det ytes ikke foreldrepenger for den del av inntekten som

overstiger seks ganger grunnbeløpet. *Foreldrepenger beregnes på tidspunktet vedkommendes uttak tar til. Foreldrepengegrunnlaget endres ikke i løpet av stønadsperioden.*]

§ 14-10 sjuende ledd oppheves.

§ 14-11 skal lyde:

§ 14-11. *Utsettelse av uttak av foreldrepenger*

Uttak av foreldrepenger kan utsettes.

Den delen av stønadsperioden som er forbeholdt moren, se § 14-9 sjette ledd, kan ikke utsettes. Den kan likevel utsettes dersom moren på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon, eller dersom barnet er innlagt i helseinstitusjon. Forholdet må dokumenteres med legeerklæring.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.