

Høringsnotatet

1. En utvidelse av omsorgspermisjonen ved fødsel og adopsjon for deltakere i introduksjonsordningen fra 10 til 12 måneder

1.1 Kort om dagens ordning

Permisjon ved fødsel og adopsjon for deltakere i introduksjonsordningen er regulert i forskrift 18. juli 2002 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning (fraværsforskriften) § 5-3. Når begge foreldrene deltar i introduksjonsprogram har de rett til omsorgspermisjon i til sammen opptil 10 måneder i barnets første leveår ved fødsel eller adopsjon av barn under 15 år. Dersom bare en av foreldrene deltar i introduksjonsordningen, disponerer denne hele omsorgspermisjonen. Det følger videre av forskriften at permisjonstiden kommer i tillegg til introduksjonsprogrammets fastsatte tid, jf. lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) § 5. Omsorgspermisjonen er uten introduksjonsstønad. Selv om deltakeren har rett til omsorgspermisjon, har hun eller han ikke opptjent noen rettigheter til en økonomisk ytelse under permisjonstiden. Deltakere i introduksjonsprogrammet kan søke engangsstønad ved fødsel eller adopsjon etter lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 14–17. Eventuelt ytterligere behov for midler til livsopphold må søkes etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Fri fra deltakelse i introduksjonsprogram for mor etter fødselen er regulert i fraværsforskriften § 4-2. Mor har rett til fri fra deltakelse i introduksjonsprogram med introduksjonsstønad i 20 virkedager etter fødselen. Far har rett til fri fra deltakelse i introduksjonsprogram med introduksjonsstønad i opp til 7 virkedager i forbindelse med fødselen.

1.2 Reglene om permisjon for arbeidstakere

Der den ene av foreldrene er i ordinært arbeid, reguleres hans eller hennes rettigheter til permisjon av lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 12-5, og rettigheter til foreldrepenger av folketrygdloven § 14-4 til § 14-16.

Foreldre har etter arbeidsmiljøloven § 12-5 første ledd, rett til permisjon i til sammen 12 måneder. Det følger videre av annet ledd, at hver av foreldrene i tillegg har rett til inntil 12 måneder permisjon for hver fødsel.

1.3 Utfordringer ved dagens ordning

Departementet har fått tilbakemeldinger om at det i praksis er en utfordring for kommunene å tilby barnetilsyn til deltakere i introduksjonsordningen etter endt fødselspermisjon. Dette fremkommer også i Fafo sin rapport "*Kvinner i kvalifisering*"

(Fafo-rapport 2011:2). Der påpekes det fra flere kommuner at det er vanskelig å få kvinnene til å gjenoppta kvalifiseringen etter ti måneder permisjon. Begrunnelsen for dette er at få barnehager tar inn barn under ett år. I tillegg er det ofte man ikke får barnehageplass utenom hovedopptaket til kommunene. Konsekvensen av dette blir at deltakere får et lenger fravær fra kvalifiseringen, og noen faller også ut av introduksjonsordningen. I de fleste tilfellene er det mødrene som tar omsorgen for barnet. Noen kommuner velger også å innvilge lengre permisjon enn det regelverket åpner for. I tillegg til å være et regelbrudd, fører det til at kvalifiseringen tar u hensiktsmessig lang tid.

1.4 Departementets forslag til endring

Departementet foreslår en utvidelse av omsorgspermisjonen ved fødsel og adopsjon for deltakere i introduksjonsprogram fra 10 til 12 måneder. Dette for å legge ordningen tettere opp til de regler deltakerne vil møte i arbeidslivet. Et av formålene med introduksjonsordningen er at deltakerne skal bli kjent med reglene i arbeidslivet. Dette fordrer at ordningen er mest mulig lik de forhold som gjelder i arbeidslivet.

I forarbeidene til introduksjonsloven ble det lagt vekt på at kvalifiseringen skulle være en effektiv overgang til arbeidslivet. Det ble argumentert for at det ikke burde gå for lang tid før kontakten med arbeidslivet etableres, og at for mange nyankomne innvandrere kan lang kvalifisering i den første perioden i landet i seg selv være diskvalifiserende.

Færre kvinner enn menn fullfører introduksjonsprogrammet, og en av de store forskjellene mellom menns og kvinners progresjon i introduksjonsprogrammet skapes av kvinners fravær knyttet til svangerskap og fødsel (Fafo-rapport 2011:2). Gjennom en utvidelse av fars omsorgspermisjon til 14 uker (se punkt 2.2) og innføringen av en særskilt del til mor (se punkt 3.2), vil i praksis hele utvidelsen gå til far.

Siden 2009 har alle barn etter søknad hatt rett til barnehageplass (fra august) dersom de fyller ett år innen utgangen av august det året det søkes om plass i barnehage. Dette følger av barnehageloven § 12a med forskrifter. Barn som fyller ett år etter 1. september vil som følge av denne regelen, ikke ha rett på barnehageplass før året deretter, før de er nesten 2 år.

En utvidelse av omsorgspermisjonen til 12 måneder, tilsvarer arbeidsmiljøloven § 12-5 første ledd. I tillegg til å legge permisjonen i introduksjonsordningen tettere opp til reglene i det ordinære arbeidslivet, vil endringen avhjelpe situasjonen for barn under 1 år.

Omsorgspermisjonen ved fødsel og adopsjon skal fortsatt være uten introduksjonsstønad, med unntak av mors rett til fri fra deltakelse i introduksjonsprogrammet med introduksjonsstønad i 20 virkedager etter fødselen etter fraværsforskriften § 4-2. Dette fraværet skal regnes med som en del av permisjonstiden på 12 måneder (se punkt 3.2).

2. En utvidelse av fars omsorgspermisjon fra 10 til 14 uker

2.1 Kort om dagens ordning

Fars omsorgspermisjon ved fødsel og adopsjon for deltakere i introduksjonsordningen er regulert i fraværsforskriften. Av forskriftens § 5-3 tredje ledd følger at der begge foreldrene deltar i introduksjonsprogram, er 50 virkedager (10 uker) av omsorgspermisjonen forbeholdt faren. Begrunnelsen for innføringen av fars omsorgspermisjon er omtalt i høringsbrev av 25. juni 2009 fra det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Funn i evalueringen fra Fafo og ISF¹ viser at omsorg for barn etter fødsel og i barnets første leveår, gjør at mødrene får lange avbrekk i egen kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet. For å redusere mors avbrudd fra deltakelse i introduksjonsprogrammet, for å gi far en mulighet til mer samvær med barnet i det første leveåret og for å etablere et regelverk som er noenlunde likt med reglene i folketrygden, ble fars omsorgspermisjon ved fødsel eller adopsjon for deltakere i introduksjonsordningen innført.

Fars omsorgspermisjon er en rettighet for far, og den skal gi far en mulighet til mer samvær med barnet i det første leveåret. Permisjonen kan tas ut på et tidspunkt som foreldrene selv ønsker, men far kan ikke ta ut sin permisjon på et tidspunkt hvor også mor er hjemme med barnet. Permisjonen bør fortrinnsvis tas på et tidspunkt som gjør at kvalifiseringen får kontinuitet både for mor og far. Som utgangspunkt avgjør foreldrene når fars omsorgspermisjon skal tas ut. Dersom foreldrenes avgjørelse er uheldig for kvalifiseringens kontinuitet både for mor og far, er det kommunen som avgjør når fars omsorgspermisjon skal tas ut. Kommunens avgjørelse begrunnes skriftlig, og den kan påklages til Fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav d.

Der far er deltaker i introduksjonsprogrammet, og ikke benytter permisjonsdagene, faller de bort. Der en av foreldrene er alene om omsorgen for barnet, kan denne forelderens få hele permisjonstiden. Det kan gjøres unntak fra reglene om fars omsorgspermisjon dersom faren på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i omsorgsinstitusjon. Dagene kan da overføres til mor eller til en annen som tar omsorgen for barnet.

Endringen ble innført for barn født etter 1. september 2010 eller adopsjoner etter samme dato.

2.2 Departementets forslag til endring

Departementet foreslår at fars omsorgspermisjon utvides fra 50 til 70 virkedager (fra 10 til 14 uker) i tråd med utvidelse av fedrekvoten i folketrygdloven til 14 uker, jf. Prop. 79

¹ Kavli, Hagelund og Bråthen: *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne*. Fafo-rapport 2007:34.

L (2012–2013) Endringer i folketrygdloven (utviding av stønadperioden for foreldrepengar m.v), punkt 4.

Begrunnelsen for utvidelsen av fars omsorgspermisjon i introduksjonsordningen er i hovedsak den samme som ble brukt for utvidelsen av fedrekvoten i folketrygdloven til 14 uker, jf. Prop. 79 L (2012–2013). Gode permisjonsordninger er viktige for at både mor og far skal kunne kombinere omsorg for små barn med deltakelse i introduksjonsprogrammet. Fedre og mødre har i dag mulighet til å dele omsorgspermisjonen mellom seg slik de selv ønsker, med unntak av de ukene som er forbeholdt far (fars omsorgspermisjon). Det er likevel kvinner som tar den største delen av omsorgspermisjonen, og som tar den største delen av omsorgen for barna mens de er små. Dette medfører at kvinner i mindre grad gjennomfører introduksjonsprogrammet og i mindre grad går over til arbeid eller utdanning enn det menn gjør.

Med forslaget om å utvide omsorgspermisjonen til 12 måneder, er det viktig å legge til rette for at mor ikke tar ut denne økningen alene. Fedrenes omsorgsdeltakelse i barnets første leveår er viktig for å etablere god kontakt mellom far og barn. Økt deltakelse i barneomsorgen for fedrene er også en forutsetning for økt yrkesaktivitet blant mødrene og for et mer likestilt foreldreskap. En utvidelse av fars omsorgspermisjon vil ventelig bidra til at fedrene tar en større del av omsorgen for barnet det første leveåret, til læring om delt foreldreskap slik det kommer til uttrykk for eksempel i folketrygdloven, til læring om regelverket deltakere vil møte senere i arbeidslivet og til større grad av gjennomføring av introduksjonsprogrammet for mødrene.

Forslaget her innebærer at av den totale omsorgspermisjonen på 12 måneder, skal far ha rett til minst 70 virkedager (14 uker).

3. Tredeling av omsorgspermisjonen ved fødsel og adopsjon.

3.1 Kort om dagens ordning

Permisjon ved fødsel og adopsjon for deltakere i introduksjonsordningen kan etter forskriftens § 5-3 fordeles mellom foreldrene slik de selv ønsker, med unntak av de ukene som er forbeholdt faren (fars omsorgspermisjon).

Dersom en av foreldrene er i jobb og ikke er deltaker i introduksjonsordningen, reguleres hennes eller hans rettigheter til permisjon ved fødsel eller adopsjon av de ordinære reglene om foreldrepengeperioden i folketrygdloven kapittel 14. Den av foreldrene som deltar i introduksjonsordningen vil da disponere hele omsorgspermisjonen.

3.2 Departementets forslag til endring

Departementet foreslår at en fordeling av omsorgspermisjonen for deltakere i introduksjonsordningen reguleres i forskriften. Forslaget innebærer at det innføres en rett for mor til omsorgspermisjon (mors omsorgspermisjon) av samme varighet som fars rett til omsorgspermisjon (fars omsorgspermisjon). Dermed får mor og far rett til like stor del av perioden etter fødsel eller adopsjon. Den resterende delen av omsorgspermisjonen bestemmer foreldrene hvordan de vil fordele mellom seg.

Fordelingen av omsorgspermisjonen for deltakere i introduksjonsordningen vil gi et regelverk som er så likt som mulig regelverket om fordeling av foreldrepengeperioden i folketrygdloven, som deltakerne vil møte senere i arbeidslivet.

Introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet, jf. introduksjonsloven § 4. Endringen som foreslås vil gi en læring om regelverket deltakerne møter når de kommer i arbeid. Tredelingen av foreldrepengeperioden i folketrygdloven jf. Prop. 64 L (2011–2012) trer i kraft 1.7.2013.

En tydeligere tredeling av omsorgspermisjonen er prinsipielt viktig fordi den vil signalisere at fellesdelen av omsorgspermisjonen tilhører begge foreldrene. De må aktivt ta stilling til hvordan de skal fordele fellesdelen mellom seg. Ordningen blir mer likestilt ved at mor og far får øremerket like mange uker av permisjonen etter fødsel og adopsjon. Økt deltakelse i barneomsorgen blant fedre i introduksjonsordningen er en betingelse for større grad av gjennomføring og overgang til arbeid eller utdanning for mødrene. Funn i evalueringen fra Fafo og ISF² viser at menn fullfører introduksjonsprogrammet i større grad enn kvinner, og kvinner avbryter programmet i større grad enn menn. Som beskrevet i punkt 1 forklarer Fafo dette med permisjoner eller sykdom ved graviditet eller fødsel, og ved at mødre i større grad tar omsorg for barn i det første leveåret.

Forslaget innebærer at det innføres en egen del av permisjonen som er forbeholdt mor (mors omsorgspermisjon). Hun får rett til å ta ut det samme antallet uker i permisjon som faren. Av den totale omsorgspermisjonen på 12 måneder, skal far ha rett til 70 virkedager (14 uker), mor ha rett til 70 virkedager (14 uker), og den resterende delen av omsorgspermisjonen kan foreldrene dele mellom seg som de selv ønsker. Mors fri fra deltakelse i introduksjonsprogrammet i 4 uker (20 virkedager) etter fødsel etter fraværsforskriften § 4-2, inngår som en del av mors omsorgspermisjon på 14 uker. Se forslag til nytt fjerde ledd i bestemmelsen.

Fars fri fra deltakelse i introduksjonsprogrammet i opp til 7 virkedager etter fødsel etter fraværsforskriften § 4-2, inngår ikke som en del av fars omsorgspermisjon. Dette tilsvarer ordningen i det ordinære arbeidslivet. Etter arbeidsmiljøloven § 12-3 har far

² Kavli, Hagelund og Bråthen: *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne*. Fafo-rapport 2007:34.

rett til permisjon i to uker i forbindelse med fødsel. Disse ukene inngår ikke i fedrekvoten slik den er regulert i folketrygdloven.

På samme måte som far får mor også en plikt til å ta ut sine uker i den forstand at ukene faller bort dersom hun ikke benytter seg av dem.

Det skal fortsatt være et aktivitetskrav ved at den av foreldrene som ikke er i sin del av omsorgspermisjonen, må gå tilbake til kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet. Den av foreldrene som ikke er hjemme i omsorgspermisjon, mottar introduksjonsstønad etter introduksjonsloven kapittel 3 på vanlig måte. Som i dagens regelverk foreslås det at foreldrene som utgangspunkt avgjør når hver del av omsorgspermisjonen skal tas ut, men kommunen avgjør der foreldrenes avgjørelse er uheldig for kvalifiseringens kontinuitet for både far og mor.

Det foreslås ingen andre endringer i regelverket for fravær og permisjon ved deltakelse i introduksjonsordningen.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Foreldre som deltar i introduksjonsprogram har rett til omsorgspermisjon etter fødsel eller adopsjon, men de må selv fremme krav om permisjon. En deling av omsorgspermisjonen med særlige deler til henholdsvis mor og far kan søkes felles og besluttet i et felles vedtak. Endringene som foreslås er ikke skjønnsmessige, og vurderingstemaet for kommunen bør derfor ikke være mer komplisert enn dagens saksbehandling av søknader om omsorgspermisjon.

Permisjonstiden er uten introduksjonsstønad, men den av foreldrene som fortsatt er deltaker i introduksjonsprogrammet, og ikke er i omsorgspermisjon, mottar introduksjonsstønad på vanlig måte. Det at permisjonstiden deles mellom foreldrene, antas ikke å medføre økte kostnader for kommunene verken til introduksjonsstønad eller eventuell økonomisk sosialhjelp til de som ikke har noen inntekt mens de er hjemme i permisjon. Der bare en av foreldrene er deltaker i introduksjonsprogram disponerer denne hele omsorgspermisjonen, og forslaget om tredeling vil ikke ha noe å si for denne gruppen.

Når det gjelder utvidelsen av permisjonstiden til 12 måneder, legges det til grunn at det totalt sett ikke vil være noen reduksjon i kommunenes utgifter til introduksjonsstønad som følge av denne utvidelsen. En utvidelse av permisjonstiden vil heller ikke påvirke utbetalingen av engangsstønad ved fødsel eller adopsjon.

En utvidelse av permisjonstiden fra 10 til 12 måneder ved fødsel vil derimot kunne føre til økte utgifter etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, men kun for en måned. Årsaken til dette er at mors rett til fri fra deltakelse i introduksjonsprogrammet med introduksjonsstønad i 20 virkedager etter fødselen, vil regnes med som en del av permisjonstiden på 12 måneder. I praksis er altså utvidelsen

kun på en måned ved fødsel. Ved adopsjon vil utvidelsen til 12 måneder kunne føre til økte utgifter i to måneder. Det antas at et svært begrenset antall vil adoptere i perioden de deltar i introduksjonsprogram. Selv om endringsforslaget kan føre til at noen søker om sosialhjelp for ytterligere en måned, forutsettes det at endringsforslaget ikke vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser av betydning for kommunesektoren.

5. Forslag til endringer i forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning

§ 5-3 skal lyde, *endringer i kursiv*:

§ 5-3. Permisjon uten introduksjonsstønad ved fødsel og adopsjon

Etter fødsel har foreldre som deltar i introduksjonsprogram rett til omsorgspermisjon i til sammen opptil 12 måneder. *Permisjonen må tas ut* i barnets første leveår. Tar ikke begge foreldrene omsorgen for barnet, kan retten til den som ikke tar omsorgen utøves av en annen som tar omsorgen for barnet.

Ved adopsjon har adoptivforeldre som deltar i introduksjonsprogram rett til omsorgspermisjon i til sammen opptil 12 måneder, dersom barnet er under 15 år.

Der begge foreldrene deltar i introduksjonsprogram er 70 virkedager av omsorgspermisjonen (14 uker) forbeholdt faren (fars omsorgspermisjon) og 70 virkedager (14 uker) forbeholdt moren (mors omsorgspermisjon) for barn født etter xx.xx.2013 eller adopsjoner etter samme dato. Dersom far eller mor ikke benytter disse permisjonsdagene, faller de bort.

Ved fødsel inkluderer mors omsorgspermisjon 20 virkedager (4 uker) fri med introduksjonsstønad, jf § 4-2.

Det kan gjøres unntak fra bestemmelsen i tredje ledd dersom faren eller moren på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon. Forhold som nevnt i første punktum må dokumenteres med legeerklæring.