



Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036, Dep.
0030 OSLO

BARNE- OG LIKESTILLINGSDEP.
Arkivkode 361.00
Dato: 04.11.09
Saksnr: 2009/02681-40

Deres ref.: 200902681-/JHJS

Vår ref.: 09/8927

Dato: 29. okt. 2009

HØRING OM RETT TIL LØNN UNDER OMSORGS PERMISJON VED FØDSEL OG ADOPSJON OG UNDER AMMEFRI

Vi viser til brev fra departementet av 14. juli 2009.

Departementet skisserer tre alternative løsninger for helt eller delvis å sikre lønn under omsorgspermisjon og ammefri. I tillegg gis det en oversikt over dagens ordninger.

Vi kommenterer forslagene nedenfor. Innledningsvis ønsker vi imidlertid å gi uttrykk for at det kan stilles spørsmål ved om man skal beslutte en ny stønadsordning for omsorgspermisjon ved fødsel og adopsjon som ikke kommer til å ha en varighet av mer enn 14 dager (ti stønadsdager). Hvorfor skal en slik ordning finansieres gjennom folketrygden når det er snakk om en kortere periode enn en full arbeidsgiverperiode ved sykmelding? Jf. også at arbeidsgiveren yter omsorgspenger for de ti første stønadsdagene ved barns og barnepassers sykdom.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har bemerkninger til de to alternativene der NAV er berørt. Vi tar ikke stilling til valg av løsning, men påpeker hvilke forhold som må avklares. Videre har vi kommentarer til administrasjonen av de nye ordningene dersom det blir besluttet at de skal iverksettes.

Merknadene våre er inndelt i:

- I. Rett til inntektskompensasjon fra folketrygden
 - a. Rett til stønad under omsorgspermisjon ved fødsel og adopsjon
 - b. Rett til stønad under ammefri
- II. Lovfestet plikt for arbeidsgiveren til å dekke lønn
- III. Økonomiske og administrative konsekvenser for NAV

I. Rett til inntektskompensasjon fra folketrygden

I dette alternativet skal inntektskompensasjonen ved omsorgspermisjon og ammefri dekkes av folketrygden og hjemles i folketrygdloven kapittel 14 – ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon. Vi mener at reglene for stønad ved omsorgspermisjon og ammefri bør være likt utformet så langt det er mulig.

Vi forutsetter at vilkårene i arbeidsmiljøloven må være oppfylte for at vedkommende kan få stønad under omsorgspermisjon og ammefri. Det bør likevel klart defineres hva som menes med arbeid. Det er mange som deltar på forskjellige tiltak og som har praksisplasser. Noen av disse har en trygdeytelse, mens andre får lønn. Det er videre mange som har en godkjent lærlingkontrakt, og dette medfører at man får lønn. Hvis en ytelse som ikke er lønn, blir redusert under omsorgspermisjon eller ammefri, er det et spørsmål om denne skal erstattes på samme måte som om det er lønn. Dette går både på opptjeningstid og størrelsen av kompensasjonen.

Utgangspunktet må være at dersom det påvises et inntektstap, enten det gjelder lønn eller en stønad, skal dette erstattes. Når det gjelder omsorgspermisjon spesielt, er det ikke noe inntektstap hvis omsorgspersonen mottar fulle sykepenger, men det kan være et spørsmål om sykepengene bør erstattes av stønad under omsorgspermisjon i 14 dager (forlenger retten til sykepenger). Beregningen bør imidlertid være lik, og da finner vi det mest naturlig at mottakeren fortsetter å heve sykepenger sammenhengende (ingen søknadsprosedyre for mottakeren, ingen ekstra saksbehandling for NAV).

Dersom en arbeidsgiver yter full lønn under omsorgspermisjon, bør arbeidsgiveren ha rett til refusjon på samme måte som når det ytes full lønn under sykdom eller i forbindelse med en fødsel/adopsjon (får sykepenger eller foreldrepenger).

Ordningen med stønad ved ammefri og omsorgspermisjon kommenteres hver for seg, selv om flere av kommentarene er like.

I a. Rett til stønad ved omsorgspermisjon

I henhold til arbeidsmiljøloven må permisjonen tas ut sammenhengende og i tidsrommet to uker før – to uker etter fødselen. Tilsvarende gjelder ved adopsjon. Det må gjøres klart at det bare er i denne perioden at folketrygden kan gi stønad.

I tillegg må følgende avklares:

- Hvem skal omfattes av ordningen
- Ytelsesnivået – beregningsgrunnlaget, dekningsgrad for stønaden
- Opptjening for rett til stønad og vilkår om omsorg
- Forholdet til andre ytelser

Hvem skal omfattes av ordningen

Folketrygdloven kapittel 14 omfatter både arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende, frilansere og personer med kombinerte inntekter. Konsekvensen av at reglene hjemles i folketrygdloven, er at alle gruppene vil omfattes av ordningen.

Arbeidsmiljøloven gir bare rett til omsorgspermisjon for fedre som bor sammen med moren. Hvis foreldrene ikke bor sammen, kan retten til permisjon utøves av en annen person som bistår moren. Arbeidsmiljøloven gir også rett til omsorgspermisjon til fosterforeldre i forbindelse med omsorgsovertaking. Vi vil peke på at fosterforeldre og ”annen person som bistår mor” ikke har rettigheter etter folketrygdloven kapittel 14 – ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon. Dersom disse gruppene også skal ha rett til stønad ved omsorgspermisjon, blir dette særskilt for denne stønaden. Vi anbefaler at disse ikke får rettigheter til stønad etter folketrygdloven. Hvis gruppene

ikke skal omfattes av ordningen, blir de avhengige av at dagens tariffavtaler videreføres for at de skal få lønn ved omsorgspermisjon.

Arbeidsmiljøloven gir ikke rett til omsorgspermisjon ved stebarnsadoptsjon. I henhold til folketrygdloven § 14- 5 kan det gis foreldrepenger til adoptivforelderen ved tidlig stebarnsadoptsjon. Gruppen vil formelt omfattes av ordningen, men på grunn av saksbehandlingstiden i adopsjonssaker er det tvilsomt om adopsjonsvedtaket foreligger så tidlig som innen to uker etter fødselen. Gruppen vil derfor sannsynligvis ikke kunne benytte seg av stønadsordningen. Vi ser det som uaktuelt at stønad i disse tilfellene skal kunne gis ved adopsjonstidspunktet.

Når det gjelder medmor, har hun de samme rettighetene og pliktene som en biologisk far etter folketrygdloven kapittel 14. Vi vet ikke om en medmor anses som ”annen person som bistår mor” i arbeidsmiljøloven. Konsekvensen av at ordningen hjemles i folketrygdloven kapittel 14, er at denne gruppen får de samme rettighetene til stønaden som en far, selv om gruppen eventuelt ikke omfattes av arbeidsmiljøloven.

Ytelsesnivået – beregningsgrunnlaget, dekningsgrad for stønaden

I høringsnotatet sies det at grunnlaget for stønad ved omsorgspermisjon skal fastsettes etter reglene for fastsettelse av grunnlaget for foreldrepenger og gis med 100 prosent fra første dag men begrenset til seks ganger folketrygdens grunnbeløp.

Det bør imidlertid vurderes om grunnlaget skal være fast eller om stønaden kan reguleres i forhold til lønnsforhøyelser som skjer i løpet av stønadsperioden. Legges det opp til at stønaden kan endres etter at stønadsperioden er påbegynt, vil det bryte med reglene for foreldrepenger der grunnlaget ikke endres i stønadsperioden. Vi forutsetter at reglene om dette blir som for foreldrepenger. Det dreier seg dessuten om en meget kort stønadsperiode.

Foreldrepenger utbetales for fem virkedager i uken. Dette prinsippet bør også gjelde for stønad ved omsorgspermisjon. Det betyr at det kan gis stønad for ti virkedager ved omsorgspermisjon. Stønaden bør utbetales en gang i måneden og følge utbetalingsdatoene for foreldrepenger.

Opptjening for rett til stønad og vilkår om omsorg

Med opptjeningstid forstår vi at far eller ”annen person som bistår mor” må ha vært i arbeidsforholdet i en viss tid før det kan gis stønad. Innholdet i dagens tariffavtaler varierer når det gjelder krav til opptjening.

Dersom det settes krav til opptjening, er konsekvensen at de som begynner i jobb omtrent samtidig som fødselen/omsorgsovertakelsen, må arbeide en viss periode før de kan få stønad. Avhengig av hvor lang opptjeningstiden blir, kan opptjeningstiden ”spise” av tiden man kan få stønad. Vi finner det likevel rimelig at det settes krav om opptjeningstid tilsvarende som for svangerskaps- og sykepenger, det vil si fire uker. Det vil imidlertid være enklest for NAV å administrere ordningen dersom det ikke er et slikt vilkår. Med kortere opptjeningstid kan det imidlertid i en del tilfeller bli vanskeligere å fastslå korrekt beregningsgrunnlag enn når kravet er minst fire uker.

Enkelte av tariffavtalene har som vilkår at det må godtgjøres at faren overtar omsorg for andre barn eller tar hånd om mor og barn. Vi ser det lite hensiktsmessig å innføre et slikt vilkår for stønad ved omsorgspermisjon. Det er vesentlig enklere å administrere ordningen uten et slikt vilkår.

I noen tilfeller vil en far ikke ha opparbeidet rett til foreldrepenger på det tidspunktet stønad under omsorgspermisjon tas ut (vært i arbeid minst seks av de siste ti månedene før uttak), men vedkommende kan likevel tjene opp rettigheter til uttak av foreldrepenger ved å fortsette i arbeid samt motta ytelser som er likestilt med å være i arbeid. Det må derfor tas stilling til om stønaden under omsorgspermisjon skal være blant disse ytelsene. Dette må i tilfelle lovfestes.

Forholdet til andre ytelser

Dersom faren på et senere tidspunkt skal benytte seg av retten til fedrekvoten eller ordinære foreldrepenger, må det avklares om det skal beregnes et nytt grunnlag for foreldrepengene. Vi foreslår at grunnlaget for stønad ved omsorgspermisjon videreføres. Det vil også harmonisere med dagens regler om at dersom vedkommende mottar sykepenger forut for foreldrepenger, benyttes grunnlaget for sykepenger ved beregning av foreldrepenger. Dette behøver ikke være i motstrid til at opptjeningen av rettighetene til foreldrepenger for øvrig (i arbeid minst seks av de siste ti månedene før uttak) fortsatt kan tjenes opp fram til uttaket av foreldrepenger.

Videre må det vurderes om denne stønaden skal være med i opptjeningsgrunnlaget for andre stønader som for eksempel sykepenger og stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom, jf. det som er sagt ovenfor om opptjening av rett til foreldrepenger.

Det må vurderes om stønaden skal bortfalle dersom vedkommende mottar enkelte andre ytelser, for eksempel pleiepenge etter folketrygdloven § 9-10 – og disse pleiepengene gjelder for samme barn som utløser rett til stønad under omsorgspermisjon. I slike tilfeller virker det naturlig at stønad under omsorgspermisjon gis først, og så må man vurdere om pleiepenge skal overta etterpå.

I b. Rett til stønad under ammefri

Arbeidsmiljøloven gir kvinner som ammer, rett til den fri hun trenger av den grunn. Fritiden kan for eksempel tas ut en halv time to ganger daglig eller som redusert arbeidstid med opptil en time hver dag. Bestemmelsen regulerer ikke forhold utover dette.

Følgende må derfor avklares:

- Hvem skal omfattes av ordningen
- Antall timer pr. dag det skal gis stønad for
- Avkortning for deltidsansatte
- Ytelsesnivået – beregningsgrunnlaget, dekningsgrad for stønaden
- Barnets alder
- Dokumentasjon
- Opptjening for rett til stønad og vilkår om amming
- Forholdet til andre ytelser

Hvem skal omfattes av ordningen

Folketrygdloven kapittel 14 omfatter både arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende, frilansere og personer med kombinerte inntekter. Konsekvensen av at reglene hjemles i folketrygdloven, er at alle gruppene vil omfattes av ordningen.

Antall timer pr. dag det skal gis stønad for

Innholdet i dagens tariffavtaler varierer fra en til to timer pr. dag som det gis lønn for ved ammefri. Det må fastsettes et bestemt antall timer pr. dag (ved heltidsarbeid) som stønaden skal dekke inntektstapet for. Hvorvidt det blir en eller to timer pr. dag, er ikke avgjørende for administreringen av ordningen.

Det er viktig at utregningen av stønaden kan skje maskinelt og ikke manuelt. Det må legges opp til et system som gjør at timeantallet kan omgjøres til en prosentsats av grunnlaget. Folketrygdloven kapittel 14 utbetaler stønad etter dagsatser. På denne måten kan stønaden beregnes maskinelt. Det er meget ressurskrevende og lite ønskelig om det må gjøres en manuell omregning av antall timer til antall dager for å få utbetalt stønaden.

Avkortning for deltidsansatte

Innholdet i dagens tariffavtaler varierer når det gjelder dekning av lønn til deltidsansatte. Det må bestemmes om ordningen bare skal gjelde heltidsansatte eller også deltidsansatte, samt en grense nedad for minimum arbeidstid.

Vi legger til grunn at det med heltidsansatt menes at vedkommende arbeider i en 100 prosent stilling. Med deltidsansatt menes alle som arbeider mindre enn dette.

Dersom ordningen også skal gjelde for deltidsansatte, må det bestemmes om det skal være en nedre grense for deltid som gir rett til stønad, og om antall timer det gis stønad for, skal være likt eller lavere enn for heltidsansatte. Hvis heltidsansatte bare får kompensasjon for én time pr. dag, er vi av den oppfatningen at deltidsansatte ikke skal få kompensasjon. Hvis heltidsansatte får kompensasjon for eksempel to timer pr. dag – dvs. i praksis har en faktisk arbeidstid på 27 ½ time pr. uke – bør deltidsansatt som har en arbeidstid minst lik dette, få en kompensasjon lik halvparten av det en heltidsansatt får. Deltidsansatte med kortere arbeidstid enn heltidsansatte med ammefri bør ikke få kompensasjon.

En annen problemstilling er hvordan en deltidsstilling er oppdelt. En person i halv stilling kan for eksempel arbeide halv dag hver dag, eller full dag annenhver dag. Det kan være et utall av varianter. Det blir problematisk dersom det skal skilles mellom ulike måter å arbeide deltid, og utgangspunktet for stønad eller ei bør være en minimum gjennomsnittlig arbeidstid pr. uke, jf. avsnittet ovenfor. Arbeidsgiveren og stønadmottakeren bør bidra til at forholdene legges til rette for at amming og arbeid kan kombineres på en god måte.

Ytelsesnivået – beregningsgrunnlaget, dekningsgrad for stønaden

I høringsnotatet sies det at grunnlaget for stønad ved ammefri skal fastsettes etter reglene for fastsettelse av grunnlaget for foreldrepenger og gis med 100 prosent fra første dag, men begrenset til seks ganger folketrygdens grunnbeløp. Vi legger til grunn at det ikke skal fastsettes et nytt

grunnlag for stønad ved ammefri i de tilfellene der moren mottar graderte foreldrepenger. Det er grunnlaget for foreldrepenger som også skal være grunnlaget for stønad ved ammefri.

Det bør imidlertid vurderes om grunnlaget skal være fast eller om stønaden kan reguleres i forhold til lønnsforhøyelser som skjer i løpet av stønadsperioden. Legges det opp til at stønaden kan endres etter at stønadsperioden er påbegynt, vil det bryte med reglene for foreldrepenger hvor grunnlaget ikke endres i stønadsperioden. Vi forutsetter at reglene blir de samme som ved foreldrepenger.

Foreldrepenger utbetales for fem virkedager i uken. Dette prinsippet må også gjelde for stønad ved ammefri. Stønaden utbetales en gang i måneden og har de samme utbetalingsdatoene som foreldrepenger.

Barnets alder

Det legges opp til at det skal være en øvre grense for stønad når barnet har nådd en viss alder. Hvilket alderstrinn som velges, har ikke stor betydning for selve administrasjonen av ordningen, men en lengre stønadsperiode medfører naturlig nok en lengre administrasjonsperiode.

Dokumentasjon

NAV må få en form for dokumentasjon om at vedkommende fortsatt ammer. Dette kan både være i form av en egenerklæring og dokumentasjon fra lege eller helsestasjon, eller en kombinasjon av dette. Det er også et spørsmål om dokumentasjon fra lege eller helsestasjon må fornyes med jevne mellomrom, og om egenerklæring alene er tilstrekkelig fram til barnet fyller ett år. Arbeidsgiveren må dokumentere at det faktisk er et fravær.

Opptjening for rett til stønad og vilkår om amming

Med opptjeningstid forstår vi at moren må ha vært i arbeidsforholdet i en viss tid før det kan gis stønad ved ammefri. Innholdet i dagens tariffavtaler varierer når det gjelder krav til opptjening.

I tilfeller der vedkommende har en jobb å gå tilbake til, vil et eventuelt krav om opptjening være oppfylt. Et krav om opptjening vil derfor ha praktisk betydning for alle som starter i en ny jobb etter fødselen uavhengig av om de har vært i jobb tidligere eller ikke. Eventuelt vil dette bare ha praktisk betydning for de som ikke har hatt rett til foreldrepenger, men som så begynner i en jobb. Vi foreslår at alle som har hatt rett til foreldrepenger, får beregnet stønaden etter det samme grunnlaget som foreldrepengene, og at disse ikke skal ha en ny opptjeningsperiode. Vilkåret ellers er at vedkommende arbeider den minste arbeidstiden som kreves for at stønad under ammefri kan gis. Bare de som ikke har hatt rett til foreldrepenger, må ha vært i arbeid en periode for å få rett til stønad under ammefri. Vi foreslår at denne perioden settes til fire uker, dvs. som for opparbeidelse av rett til sykepenge.

Det er mange som har arbeidsfold som medfører fravær fra hjemmet utover ordinær arbeidstid på åtte timer. I flere yrker kan man på grunn av turnus være på jobb sammenhengende i flere døgn. Det må tas stilling om også disse gruppene skal omfattes av ordningen, eller om det er et vilkår at mor faktisk ammer hver dag. Hvis disse gruppene skal omfattes, må det også tas stilling til hvordan utmålingen av stønaden skal være. Vi foreslår at det ikke settes egne krav til disse

gruppene. Brukeren må ha en viss minste arbeidstid, det må dokumenteres at vedkommende ammer og at det av den grunn gis permisjon.

Forholdet til andre ytelser

Det må tas stilling til hvordan forholdet til fleksibelt uttak av foreldrepenger skal være. Dersom moren arbeider heltid for å utsette perioden og søker om stønad på grunn av amming, må hun kunne anses for å være i heltidsarbeid selv om det gis ammefri. Tilsvarende må det være i tilfeller der moren arbeider heltid for at faren kan motta ordinære foreldrepenger, men moren har ammefri. Dersom moren arbeider deltid og tar ut graderte foreldrepenger samtidig som det gis stønad på grunn av amming, må hun likevel anses å være i arbeid i den tiden hun ammer, slik at for eksempel faren kan få foreldrepenger tilsvarende morens formelle deltidsprosent og ikke deltidsprosenten trukket fra ammetiden.

Dersom stønad ved ammefri også skal gis i tilfeller der moren mottar graderte foreldrepenger, vil moren motta stønad ved ammefri samtidig med foreldrepenger. Vi kan ikke se at dagens lovtekst er til hinder for det, men er likevel av den oppfatning at det er en fordel om dette lovfestes. Dette vil trolig gjelde få tilfeller fordi forutsetningen for ammefri bør være en ganske høy arbeidstid.

Det bør vurderes å lovfeste i § 14-6 at stønad ved amming skal likestilles med yrkesaktivitet. Dette er særlig aktuelt i tilfeller der moren får to barn tett.

Det må vurderes om denne stønaden skal være med i opptjeningsgrunnlaget for foreldrepenger og andre stønader. Det gjelder spesielt for sykepenger og stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom. Vi finner det naturlig at stønaden anses som pensjonsgivende inntekt og kommer med i beregningsgrunnlaget for andre ytelser.

Det må også være mulig å kunne motta stønad ved amming og delvis motta sykepenger samtidig dersom moren blir delvis sykmeldt. Det må også tas stilling til om moren kan motta stønad ved ammefri dersom hun blir sykmeldt fullt ut fra sin stilling. I slike tilfeller er moren faktisk ikke på arbeidet, og det virker naturlig at sykepenger blir eneste ytelse, da beregnet ut fra inntekten i full stilling uten fratrukk for ammefri. Ved delvis sykmelding må moren oppfylle kravet om en minste arbeidstid for å få stønad under ammefri.

Det må videre vurderes om stønad ved amming skal falle bort dersom moren mottar stønad ved barns og andre nære pårørendes sykdom. I slike tilfeller er moren faktisk ikke på arbeidet. Dette må ses i sammenheng med beregningsgrunnlaget for den andre ytelsen. Det virker naturlig at denne ytelsen beregnes ut fra morens lønn og arbeidstid uten ammefri, og at stønaden under ammefri opphører.

II. Lovfestet plikt for arbeidsgiveren til å dekke lønn

En lovfestet plikt for arbeidsgiveren til å dekke lønn under omsorgspermisjon og ved ammefri kan enten hjemles i folketrygdloven eller i arbeidsmiljøloven. Dersom forslaget skal hjemles i folketrygdloven, anser vi det som mest hensiktsmessig at plikten hjemles i folketrygdloven kapittel 8 eller 9. Disse kapitlene inneholder allerede sammenlignbare typer plikter for arbeidsgiveren.

En slik ordning vil være enkel for NAV å administrere. Den vil ikke kreve endringer i IKT- rutinen for foreldrepenger. Det vil heller ikke være problemstillinger rundt ytelsesnivået, barnets alder, hvem som blir omfattet av ordningen eller avgrensning for deltidsansatte med videre.

I et slikt tilfelle vil ordningen bare omfatte arbeidstakere, og det er arbeidsgiverne som må bære utgiftene.

III. Økonomiske og administrative konsekvenser for NAV

Det er vanskelig å si noe konkret om dette så lenge det ikke foreligger et faktisk forslag. Dette må vi komme tilbake til. Vi har likevel følgende kommentarer:

Kompensasjon fra folketrygden

Alternativet der folketrygden skal gi inntektskompensasjon under omsorgspermisjon og ammefri, vil være meget ressurskrevende for NAV. Det innføres i så fall i praksis to nye stønadsordninger. Nytt regelverk med mer må utarbeides og driftes. IKT- rutinen for foreldrepenger må utvides vesentlig, med mindre det heller bør lages nye rutiner. Det er uansett snakk om en omfattende IKT-utvikling som vil kreve tid, og som vil være ressurskrevende både økonomisk og personellmessig. Det må i tilfelle avsettes god tid til implementering. Når det gjelder størrelsen av kostnadene, er det for tidlig å si noe konkret om det. Det må vi komme tilbake til når/hvis det foreligger et faktisk forslag.

Desto flere vilkår som skal vurderes før stønad kan tilstås/avslås, jo mer ressurskrevende blir det. Som vist foran er det mange forhold som må vurderes ved behandling av krav om slike stønader.


Lovfestet plikt for arbeidsgiveren

Alternativet med en lovfestet plikt for arbeidsgiverne til å dekke lønn under omsorgspermisjon og ved ammefri vil ikke være ressurskrevende for NAV. Generelt vil det trolig være enklest rent administrativt dersom arbeidsgiverne får ansvar for slike ordninger. Vi anbefaler dette dersom forslaget skal realiseres.

Med vennlig hilsen

for

Tor Saglie
Arbeids- og velferdsdirektør


Hilde Olsen
Direktør Pensjon og ytelser

Kopi: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Postboks 8019 Dep, 0030 Oslo