



DET KONGELIGE
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 56

(2008–2009)

Om lov om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.)

*Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet av 3. april 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne- og likestillingsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) kapittel 14 Ytelser ved fødsel og adopsjon. Endringene gjelder utvidelse av fedrekvoten med fire uker og forlengelse av den samlede stønadperioden for foreldrepenger med to uker. Hovedforslaget innebærer at fedrekvoten utvides med to uker innenfor gjeldende stønadperiode og at den perioden som er til valgfri fordeling mellom foreldrene blir to uker kortere enn i dag. Forslaget om å utvide fedrekvoten og forlenge stønadperioden ble fremmet i St.prp. nr. 1 (2008-2009) Barne- og likestillingsdepartementet. Stortinget sluttet seg til forslaget under budsjettbehandlingen, jf. B.innst. S. nr. 2 (2008-2009). Denne odelstingsproposisjonen inneholder de nødvendige lovendringer for gjennomføring av budsjettvedtaket.

I tillegg foreslås å utvide foreldrepengeperioden der bare far har opptjent rett til foreldrepenger, slik at maksimal stønadperiode i disse tilfellene forlenges tilsvarende lengden på fedrekvoten. Videre foreslås å gi far rett til uttak av foreldrepenger på selvstendig grunnlag når mor deltar i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere eller i kvalifiseringsprogram for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne.

Det foreslås å gi endringene virkning for fødsler og omsorgsovertakelser fra og med 1. juli 2009.

2 Bakgrunn

I St.prp. nr. 1 (2008-2009) Barne- og likestillingsdepartementet ble det foreslått å utvide fedrekvoten med fire uker fra seks til ti uker med virkning for fødsler og omsorgsovertakelser fra og med 1. juli 2009. Begrunnelsen for forslaget var at fedres omsorgsdeltakelse i barnets første leveår er viktig for tidlig å etablere god kontakt mellom far og barn og for å skape et godt grunnlag for foreldrenes fordeling av omsorgsansvaret. Det ble henvist til at fedrekvoten har vist seg som et svært effektivt virkemiddel for å øke fedres uttak av foreldrepenger og at forslaget ventelig vil medføre at fedreuttaket øker tilsvarende. Utvidelsen ble foreslått gjennomført ved at den samlede stønadperioden ble forlenget med to uker og ved at fedrekvoten ble utvidet med to uker innenfor gjeldende stønadperiode.

Stortinget sluttet seg under budsjettbehandlingen til forslaget om å utvide fedrekvoten. I B.innst. S. nr. 2 (2008-2009) uttalte komiteen:

«Komiteen mener det er viktig for hele familien at alle fedre får mulighet til å ta en del av foreldrepermisjonen. Det er viktig at fedre tidlig tar ansvar for barneomsorgen, både for å styrke rollen til fedre som omsorgspersoner og av likestillingshensyn. Dette vil også gjøre unge kvinner og menns tilknytning til arbeidslivet mer lik. Komiteen har merket seg departementets målsetting om å få flere menn til å ta ut mer permisjon, både når det gjelder uttak av fedre-

kvoten og uttak utover fedrekvoten. Komiteen deler denne målsettingen.»

Der bare far har opptjent rett til foreldrepenger, utgjør farens stønadperiode 44 uker med full dagsats eller 54 uker med redusert dagsats, med fratrekk for de ni ukene som er forbeholdt mor og fedrekvoten på seks uker. Far kan dermed ta ut maksimalt 29 uker med full dagsats eller 39 uker med redusert dagsats når mor ikke har opptjent rett til foreldrepenger. Følges dette prinsippet vil en utvidelse av fedrekvoten med fire uker kombinert med en forlengelse av stønadperioden på to uker medføre at foreldrepengerperioden der bare far har opptjent rett, reduseres med to uker. En slik endring er uheldig i en situasjon der man ønsker å øke fedres uttak av foreldrepenger. Det framstår også som lite hensiktsmessig at far kan ta ut foreldrepenger i en kortere periode der bare han har rett til foreldrepenger, enn der begge foreldrene har rett til foreldrepenger. For å styrke fedres rettigheter til å ta ut foreldrepenger på selvstendig grunnlag, foreslås det derfor å utvide stønadperioden der bare far har opptjent rett til foreldrepenger.

Det at mor deltar i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere eller kvalifiseringsprogram for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, gir i dag ikke fedre rett til å ta ut foreldrepenger på selvstendig grunnlag. Dette framstår som uheldig, både fordi det er ønskelig å legge bedre til rette for mødres deltakelse i disse ordningene, og fordi man ønsker å bedre fedres mulighet til å ta ut foreldrepenger. Det foreslås å styrke fedres rett til å ta ut foreldrepenger som ikke er fedrekvote ved å åpne for at far kan motta foreldrepenger når mor deltar i ett av disse programmene.

3 Dagens regler

3.1 Om fedrekvoten

Fedrekvoten innebærer at en andel av stønadperioden for foreldrepenger er reservert for far. Fedrekvoten ble innført 1. april 1993 og var da på fire uker, jf. Ot.prp. nr. 13 (1992-1993). Med virkning for fødsler og omsorgsovertakelser fra og med 1. juli 2005 ble fedrekvoten utvidet med en uke til fem uker, jf. Ot.prp. nr. 98 (2004-2005). Med virkning for fødsler og omsorgsovertakelser fra og med 1. juli 2006 ble fedrekvoten utvidet med ytterligere en uke, jf. Ot.prp. nr. 70 (2005-2006) og utgjør i dag seks uker av stønadperioden. Som hovedregel fal-

ler disse ukene bort dersom far ikke benytter dem. Fra 1. januar 2005 fikk far rett til lønnskompensasjon under fedrekvoten etter egen stillingsandel, jf. Ot.prp. nr. 7 (2004-2005).

Siktemålet med fedrekvoten er å få flere fedre til å ta aktivt del i omsorgen i barnets første leveår. Helt siden 1977 har fedre hatt mulighet til å dele foreldrepengerperioden med mor. Få benyttet seg av denne muligheten; bare 2-3 prosent av fedrene tok ut foreldrepenger på begynnelsen av 90-tallet.

Innføringen av fedrekvoten medførte en betydelig økning i fedres uttak av foreldrepenger, og andelen som benytter fedrekvoten har økt gradvis siden 1993. 91 prosent av fedrene som hadde rett til fedrekvote (inntil fire uker), benyttet seg av denne retten i 2005. Statistikken for 2007 viser delvis effekten av utvidelsen av fedrekvoten til seks uker fra 1. juli 2006. Full effekt av denne regelendringen vil imidlertid først komme fram i statistikken for 2008. Dette skyldes at de fleste fedre (om lag 90 prosent) tar ut fedrekvoten etter at barnet er minst seks måneder. Statistikken for de siste årene viser likevel en klar effekt av de to foregående utvidelsene av fedrekvoten. Det er i dag langt flere fedre som tar ut foreldrepenger i seks uker enn det som var tilfellet da fedrekvoten var fire uker.

Foreldrene har etter dagens regler gode muligheter til å fordele en større del av foreldrepengerperioden seg imellom. Et mål med fedrekvoten var at denne også skulle påvirke diskusjonen mellom foreldrene om hvordan permisjonen som helhet skulle deles og føre til at fedre på sikt tok en større del av permisjonen. Dette har skjedd i mindre grad enn forventet. Det er ulike forklaringer på at utviklingen går langsomt når det gjelder fedres uttak av foreldrepenger. Forskning¹ viser at en viktig årsak er arbeidsgivers holdning og fedres dedikasjon til arbeidet. I følge forskerne Brandth og Kvande trenger fedrene hjelp til å sette grenser overfor arbeidsgiver, og da hjelper kun øremerkede permisjonsordninger.

Andelen fedre som tar ut mer enn fedrekvoten, har likevel over tid vært svakt økende. I 2008 tok 16,5 prosent av fedrene med fedrekvoteuttak ut mer enn fedrekvoten. Tilsvarende andel i 2000 var 11 prosent.

Reglene om fedrekvote er regulert i § 14-12 i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

Stønadperioden for foreldrepenger er for fødsler fra og med 1. juli 2006 totalt 54 uker med redusert dagsats (80 prosent dekningsgrad) eller 44

¹ Brandth, Berit og Kvande, Elin: *Fleksible fedre*. Universitetsforlaget (2003)

uker med full dagsats (100 prosent dekningsgrad), jf. folketrygdloven § 14-9. Ved adopsjon er stønadsperioden for omsorgsovertakelser fra og med 1. juli 2006 henholdsvis 51 og 41 uker, jf. folketrygdloven § 14-9. Det følger av folketrygdloven § 14-12 at seks av disse ukene er forbeholdt far.

Etter § 14-12 første ledd er det en forutsetning for rett til fedrekvote at både mor og far fyller vilkårene for rett til foreldrepenger. I tillegg er det et vilkår at mors yrkesaktivitet i hennes opptjeningstid har svart til minst halv stilling. Fars rett til fedrekvote er altså knyttet til mors yrkesaktivitet før fødselen eller omsorgsovertakelsen. Når far har rett til fedrekvote, beregnes fars lønnskompensasjon under fedrekvoten ut fra hans inntekt etter reglene i folketrygdloven § 14-7 jf. kapittel 8.

Fedrekvoten kan som hovedregel ikke tas ut de første seks ukene etter fødselen, jf. § 14-10 første ledd. Denne begrensningen gjelder ikke ved adopsjon.

Etter § 14-12 annet ledd kan fedrekvoten tas ut samtidig med at mor tar ut graderte foreldrepenger inntil 50 prosent. Under fedrekvoten kan foreldrene med andre ord ta ut inntil 150 prosent foreldrepenger til sammen.

Det følger av Ot.prp. nr. 13 (1992-93) at fedrekvoten kan tas ut gradert. Fedrekvoten må altså ikke nødvendigvis tas ut som sammenhengende heltidspermisjon. En oppdeling av permisjonen forutsetter i utgangspunktet samtykke fra arbeidsgiver. Fedrekvoten må være avviklet innen tre år etter fødselen eller omsorgsovertakelsen, jf. § 14-10 tredje ledd.

Hovedregelen etter folketrygdloven § 14-12 første ledd er at stønadsperioden blir tilsvarende kortere hvis far helt eller delvis lar være å ta ut fedrekvoten. Ukene kan bare overføres til mor hvis faren på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet, eller er innlagt i helseinstitusjon, jf. § 14-12 tredje ledd. Fedrekvoten tilfaller også mor hvis far ikke har opptjent rett til foreldrepenger, se § 14-12 første ledd. Når foreldrene er enige om det, kan faren ta ut fedrekvote også der foreldrene ikke bor sammen.

3.2 Om lengden på stønadsperioden der bare far har opptjent rett

Med virkning for fødsler og omsorgsovertakelser fra og med 1. juli 2000, ble fedre gitt selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger, jf. Ot.prp. nr. 52 (1999-2000). Før dette kunne fedre opptjene rett til foreldrepenger bare dersom mor hadde opptjent rett til foreldrepenger. Dersom mor ikke hadde

opptjent rett til foreldrepenger, kunne altså ikke far ta ut foreldrepenger selv om han hadde vært i arbeid seks av de ti siste månedene før fødselen/omsorgsovertakelsen og dermed oppfylte kravet til egen opptjening. I kapittel 8.5 i Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) ble lengden på stønadsperioden der bare far har rett til foreldrepenger, vurdert. Departementet uttaler blant annet:

«De tre ukene før fødselen og de første seks ukene etter fødselen som (...) er forbeholdt mor, bør etter departementets mening komme til fradrag i fars totale stønadsperiode.

Ettersom det ikke er naturlig å snakke om en obligatorisk fedrekvote i situasjoner der bare far har rett til fødselspenger, kan det etter departementets mening forsvares å trekke fra disse 4 ukene.»

Dette resonnementet er fulgt opp ved senere utvidelser av fedrekvoten, og den maksimale stønadsperioden der bare far har rett til foreldrepenger, er nå 29/39 uker, avhengig av om 100 prosent eller 80 prosent dekningsgrad er valgt. Dette tilsvarer dagens maksimale stønadsperiode der begge foreldrene har opptjent rett, med fratrekk for de ukene som er forbeholdt mor (tre uker før og seks uker etter fødselen) og fedrekvoten (seks uker). Uketallet svarer dermed også til det antall uker som foreldrene fritt kan dele mellom seg når begge har opptjent rett til foreldrepenger.

3.3 Om foreldrepengeuttak der mor deltar i introduksjonsprogram eller kvalifiseringsprogram

Det er i kapittel 3.2 ovenfor gjort rede for innføringen av selvstendig opptjeningsrett til foreldrepenger for fedre. I forbindelse med at fedre fikk en selvstendig opptjeningsrett, ble det innført krav til mors aktivitet etter fødselen/omsorgsovertakelsen, jf. Ot.prp. nr. 52 (1999-2000). Aktivitetskravet gjelder bare der faren tar ut foreldrepenger som ikke er fedrekvote. For uttak av fedrekvote stilles det ikke krav til mors aktivitet. Begrunnelsen for dette var at enkelte fedre ikke fikk tatt ut fedrekvoten fordi mor valgte å ta ulønnet permisjon etter å ha mottatt foreldrepenger, eller fordi mor ikke hadde et arbeidsforhold å gjenoppta, se Ot.prp. nr. 80 (1993-94). Kravet til mors aktivitet gjelder dermed bare der det ikke foreligger rett til fedrekvote, enten fordi mor ikke har opptjent rett til foreldrepenger eller fordi mor har arbeidet i mindre enn halv stilling i opptjeningstiden, eller der faren tar ut foreldrepenger utover fedrekvoten.

Det følger i dag av folketrygdloven § 14-13 første ledd bokstav a) til e) at far bare kan ta ut foreldrepenger som ikke er fedrekvote dersom mor går ut i arbeid, tar offentlig godkjent utdanning på heltid, tar offentlig godkjent utdanning i kombinasjon med arbeid som i sum gir heltid, eller på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon. Når det gjelder farens rett til å ta ut foreldrepenger når mor tar utdanning, uttaler departementet på side 15-16 i Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) følgende:

«Ut fra kontrollhensyn mener departementet at ordningen bør avgrenses til å gjelde utdanningsinstitusjoner på alle nivåer der utdanningen er offentlig godkjent og gir formell kompetanse. (...) Når det gjelder hva som skal regnes som offentlig godkjent utdanning, foreslår Barne- og familiedepartementet at det tas utgangspunkt i de utdanninger som gir rett til støtte fra Lånekassen.»

Offentlig godkjent utdanning som ledd i et attføringsopplegg jf. folketrygdloven kapittel 11 omfattes også av folketrygdloven § 14-13. Etter gjeldende rett er bestemmelsen videre fortolket slik at arbeidstrening som ledd i yrkesrettet attføring jf. folketrygdloven kapittel 11 etter en konkret vurdering kan sidestilles med arbeid etter folketrygdloven § 14-13.

Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere er hjemlet i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) kapittel 2. Loven trådte i kraft for alle kommuner 1. september 2004. Det følger av Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) at formålet med ordningen er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Det er kommunen som har ansvaret for gjennomføringen av programmet. Rett og plikt til deltakelse har innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått asyl, oppholdstillatelse på humanitært grunnlag eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, eller er overføringsflyktninger, jf. introduksjonsloven § 2. Familiemedlemmer omfattes også, med unntak av familiemedlemmer til personer som har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år før det søkes om familiegjengeforening. Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på full tid. Programmet kan vare inntil to år med tillegg av godkjent permisjon. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil tre år. Deltakelse i introduksjonsprogrammet gir rett til introduksjonsstønad, som utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp (140 500 kroner) per år. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad. Stønaden er skatte-

pliktig men gir ikke opptjeningsrett til foreldrepenger. Det er gitt nærmere regler i forskrift 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning. Det følger av forskriften § 4-2 at mor skal ha fri fra deltakelse i introduksjonsordningen i 20 virkedager etter fødselen. Moren har rett til introduksjonsstønad i denne perioden. I forbindelse med fødselen har faren rett til fri fra deltakelse med stønad i opp til 7 virkedager dersom han bor sammen med moren. I forskriften § 5-3 slås det fast at foreldre som deltar i programmet, har rett til permisjon i til sammen 10 måneder i barnets første leveår. Ved adopsjon har adoptivforeldrene rett til permisjon i til sammen 10 måneder dersom barnet er under 15 år. Det ytes ikke introduksjonsstønad i permisjonstiden. Når det gjelder hvilke tiltak som kan inngå i et introduksjonsprogram, legges det på side 57 i Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) til grunn at norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder videre opplæring eller arbeid bør utgjøre hovedelementer i programmet. Den nærmere fastleggingen av programmets innhold vil bero på individuelle ønsker og behov hos deltakeren og lokale forhold i bosettingskommunen.

Kvalifiseringsprogrammet for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne ble innført med virkning fra 1. november 2007, og er hjemlet i kapittel 5A i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. (sosialtjenesteloven). Programmet omfatter personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Formålet jf. Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Ansvaret for ordningen er kommunalt og forvaltningen er, i likhet med økonomisk sosialhjelp, lagt til NAV-kontorene. Programmet er under innfasing, og innfases i takt med etablering av NAV-kontorer. Kvalifiseringsprogrammet skal være helårlig og på full tid. Programmet varer inntil ett år og kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Programmet kan etter en særskilt vurdering forlenges utover to år. Godkjent permisjon kommer i tillegg. Deltakelse gir rett til kvalifiseringsstønad, som utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp (140 500 kroner) per år. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad. Kvalifiseringsstønad gir ikke opptjeningsrett til foreldrepenger. Etter sosialtjenesteloven § 5A-8 reduseres stønaden ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner. Det er ikke gitt nærmere retnings-

linjer for hva som skal anses som tvingende velferdsgrunner. Programmet skal være arbeidsrettet og bestå av tiltak som støtter opp under og forbereder overgang til arbeid. På side 29 i Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) nevnes arbeidsmarkedstiltak, opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestringstrening og arbeidssøking som eksempler på hva programmet samlet kan inneholde.

Trygderetten behandlet i ankesak 06/00822 en sak om fars rett til foreldrepenger på selvstendig grunnlag, der stridsspørsmålet var om norsk kurs for innvandrere kunne anses som offentlig godkjent utdanning. Retten kom, med henvisning til lovens forarbeider, til at det kun var utdanning som også ga rett til støtte fra Lånekassen som kunne anses som offentlig godkjent utdanning i denne sammenheng. Trygderettens kjennelse ble avsagt før introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere ble innført, men etter departementets syn vil rettens vurdering likevel være relevant. Kjennelsen tilsier at mors deltakelse i kvalifikasjonsprogram eller introduksjonsprogram som sådan ikke vil gi far rett til å ta ut foreldrepenger.

På samme måte som arbeidstrening eller liknende som del i et attføringsopplegg etter en konkret vurdering kan sidestilles med arbeid etter folketrygdloven § 14-13, vil arbeidstrening eller liknende som ledd i deltakelse i introduksjonsprogram eller kvalifiseringsprogram etter en konkret vurdering kunne likestilles med arbeid jf. folketrygdloven § 14-13. Deltakelse i programmene som sådan faller imidlertid utenfor aktivitetene som framgår av folketrygdloven § 14-13 da programmene ikke kan sies å være verken arbeid eller offentlig godkjent utdanning. Etter gjeldende rett gir mors deltakelse i ett av disse programmene derfor ikke far rett til å ta ut foreldrepenger som ikke er fedrekvote.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 Utvidelse av fedrekvoten

Departementet understreker at gode permisjonsordninger er viktig for at både mor og far skal kunne kombinere omsorg for små barn med yrkesaktivitet. Fedre og mødre har i dag sammenliknbare rettigheter. Det er likevel kvinner som tar størst del av foreldrepermisjonen og som arbeider mest deltid når barna blir større. Det er behov for å støtte en utvikling der fars omsorgspotensiale utnyttes i større grad enn i dag. Fedres omsorgsdeltakelse i barnets første leveår er viktig for tidlig

å etablere god kontakt mellom far og barn. Økt fedreuttak av foreldrepenger kan skape et godt grunnlag for foreldrenes omsorgsfordeling også når barna blir større. Økt deltakelse i barneomsorgen blant fedrene er en betingelse for økt yrkesaktivitet blant mødrene og for et mer likestilt foreldreskap. En utvidelse av fedrekvoten vil ventelig bidra til økt fedreuttak og kan gi holdningsmessig støtte til foreldre som ønsker en ytterligere fordeling av stønadsperioden.

Departementet foreslår, med henvisning til Stortingets budsjettbehandling, at folketrygdloven endres slik at fedrekvoten utvides med fire uker til ti uker. Utvidelsen vil skje dels innenfor dagens stønadsperiode og dels som en forlengelse av den samlede stønadsperioden.

Forslaget innebærer en forlengelse av stønadsperioden ved fødsel med to uker til 56 uker med 80 prosent dekningsgrad og 46 uker med 100 prosent dekningsgrad. Ved adopsjon utvides stønadsperioden til henholdsvis 53 uker og 43 uker.

Stønadsperioden *etter* fødselen eller omsorgsovertakelsen vil utgjøre inntil 53 uker med 80 prosent dekningsgrad eller inntil 43 uker med 100 prosent dekningsgrad. Som følge av at fedrekvoten utvides med to uker innenfor gjeldende stønadsperiode, blir lengden på mors maksimale periode to uker kortere enn i dag. På samme måte vil den lønede permisjonen bli redusert med to uker og være på inntil 43/33 uker etter fødselen eller omsorgsovertakelsen dersom far ikke benytter fedrekvoten slik at ukene faller bort.

Forslaget medfører ingen andre endringer i reglene for fedrekvoten. Utvidelsen på fire uker gjelder fedre som oppfyller dagens vilkår for rett til fedrekvote. Fedre som ikke har rett til fedrekvote fordi mor har jobbet mindre enn 50 prosent stilling i opptjeningstiden, jf. folketrygdloven § 14-12 første ledd, omfattes følgelig ikke. Det vil altså ikke bli flere fedre enn i dag som gis rett til fedrekvote.

I enkelte situasjoner har mor rett til hele stønadsperioden alene. Dette gjelder der far ikke har rett til fedrekvote, enten fordi han ikke har opptjent rett eller fordi mor er alene om omsorgen for barnet, eller fordi far har fått unntak fra å ta ut fedrekvoten, jf. folketrygdloven § 14-12 tredje ledd. I disse tilfellene tilfaller forlengelsen av stønadsperioden mor.

Det vises til forslag til endringer i folketrygdloven §§ 14-9 og 14-12.

Ni uker av stønadsperioden er forbeholdt mor. Når fedrekvoten utvides til ti uker, vil flere uker være forbeholdt far enn mor. På prinsipielt grunnlag kan det reises spørsmål ved om antall uker forbeholdt mor bør økes. Mødre tar i dag ut en vesent-

lig større andel av stønadsperioden enn fedre; i 2007 sto fedre for bare 11 prosent av det samlede foreldrepengeuttaket. Departementet ser det derfor ikke som nødvendig å øke den øremerkede perioden for mor utover de ni ukene som i dag er forbeholdt mor av helsemessige årsaker. I St.meld. nr. 8 (2008-2009) Om menn, mannsroller og likestilling varsler regjeringen at den vil utrede en forenklet og likestilt foreldrepengeordning. Spørsmålet om økning av mors øremerkede del av stønadsperioden kan eventuelt drøftes i denne utredningen.

4.2 Utvidelse av stønadsperioden der bare far har rett til foreldrepenger

Etter gjeldende rett utgjør den maksimale stønadsperioden der bare far har rett til foreldrepenger, den totale stønadsperioden med fratrekk for de ni ukene som er forbeholdt mor og fedrekvoten på seks uker, dvs. 29/39 uker avhengig av valgt dekningsgrad. Uketallet framgår av lovteksten. Se nærmere om dette i kapittel 3.2 ovenfor. En utvidelse av den totale stønadsperioden med to uker og fedrekvoten med fire uker vil, dersom dette prinsippet videreføres, innebære at perioden som kan tas ut der bare far har rett til foreldrepenger reduseres med to uker. Den maksimale stønadsperioden far kan ta ut der bare han har rett til foreldrepenger vil da være 27/37 uker avhengig av dekningsgrad, hvilket krever en lovendring. Dersom det ikke gjøres noen endringer i loven, vil maksimalt antall foreldrepengeuker for denne gruppen fedre fortsatt være 29/39 uker. En slik løsning vil gjøre det vanskelig å gi en god begrunnelse for uketallet siden det ikke lenger tilsvarende maksimal stønadsperiode med fratrekk for de ni ukene som er forbeholdt mor og fedrekvoten på ti uker.

I en situasjon der man ønsker å øke fedres foreldrepengeuttak, ser departementet det som lite hensiktsmessig å redusere stønadsperioden der bare far har rett til foreldrepenger. Etter departementets syn er det dessuten vanskelig å begrunne hvorfor fedrekvoten trekkes fra når bare far har rett til foreldrepenger. Det framstår som lite rimelig at fars maksimale uttak er kortere der mor ikke har opptjent rett til foreldrepenger enn der begge foreldrene har opptjent rett. Hensynet til barnet tilsier også at foreldrepengeperioden bør være tilnærmet lik uavhengig av hvem av foreldrene som har rett til foreldrepenger.

Når det gjelder de ni ukene som er forbeholdt mor, mener departementet at disse ikke bør overføres til far der bare han har rett til foreldrepenger.

De tre ukene mor skal ta ut før fødselen, er begrunnet i helsemessige forhold for kvinnen og fosteret. De seks ukene som skal tas ut umiddelbart etter fødselen, er forbeholdt mor av helsemessige årsaker. Det følger også av § 12-4 i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) at mor skal ha permisjon fra arbeidet de første seks ukene etter en fødsel. Hun kan bare gå tilbake til arbeid dersom hun framlegger legeattest om at det er bedre for henne å arbeide. Det må også ses hen til at mødre som ikke har rett til foreldrepenger, mottar en engangsstønad. Dagens foreldrepengeordning bygger på et prinsipp om at det i utgangspunktet ikke skal kompenseres for dobbeltomsorg. Siden mor i de aller fleste tilfeller vil være hjemme de første seks ukene etter fødselen, finner departementet at det ikke er rimelig at de seks ukene som er forbeholdt mor etter fødselen, overføres til far der bare han har rett til foreldrepenger.

Departementet foreslår å styrke fedres rettigheter ved å gå bort fra prinsippet om at fedrekvoten trekkes fra der bare far har rett til foreldrepenger. Denne gruppen fedre vil da få rett til hele perioden med unntak av de ni ukene som er forbeholdt mor. Dette gir et maksimalt uttak for disse fedrene på 37/47 uker. Det vil bare være fedre som starter sitt uttak umiddelbart etter at barnet er seks uker samtidig som mor er i arbeid, studerer eller liknende, se folketrygdloven § 14-13, som vil ha mulighet til å ta ut hele stønadsperioden. Når far tar ut foreldrepenger på full tid, må stønadsperioden være avvirket innen 43/53 uker etter fødselen eller omsorgsovertakelsen. Faren kan ta ut hele eller deler av sin foreldrepengeperiode som gradert uttak, jf. folketrygdloven § 14-16. Dette forutsetter at moren er i en aktivitet som nevnt i folketrygdloven § 14-13 i hele perioden. Uttaket kan utsettes når faren har tatt ut foreldrepenger i minst seks uker sammenhengende, jf. § 14-11. Stønadsperioden må tas ut innen tre år etter fødselen eller omsorgsovertakelsen, jf. § 14-10 tredje ledd. Dersom uttaket ikke er avsluttet når en ny stønadsperiode påbegynnes, bortfaller gjenværende stønadsperiode for det første barnet.

En utvidelse av stønadsperioden der bare far har rett til foreldrepenger til også å omfatte lengden på fedrekvoten, vil gi en viktig prinsipiell forbedring av fedres selvstendige rettigheter. I tillegg vil det innebære en forenkling av foreldrepengeverket.

Det vises til forslag til endringer i folketrygdloven § 14-14.

4.3 Styrking av fars rett til foreldrepenger der mor deltar i introduksjonsprogram eller kvalifiseringsprogram

Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere er rettet mot å styrke nyankomne innvandre- res mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsli- vet og deres økonomiske selvstendighet. Program- met legger til rette for en bedre integrering av innvandrere som kommer til Norge, og bidrar også til økt mangfold i arbeids- og samfunnslivet. For å styrke kvinners integrering i det norske samfun- net, er det viktig å motivere kvinner til å delta i introduksjonsprogram. Det vil som regel være en fordel med kontinuitet i deltakelsen. Departemen- tet mener at det å gi fedre rett til å ta ut foreldrepeng- er mens mor deltar i et introduksjonsprogram vil gjøre det enklere for kvinner som får barn å delta i programmet, samtidig som det vil styrke fedres rett til foreldrepenger.

Mange av de samme hensynene gjør seg gjel- dende når det gjelder deltakelse i kvalifiserings- program. Målgruppen for kvalifiseringsprogram er personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inn- tektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Formålet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Å gi fedre rett til foreldrepenger når mor deltar i et kvalifiserings- program, vil støtte opp om arbeidet for å få flere kvinner med vesentlig nedsatt arbeids- og inntekts- evne i arbeid og bedre fedres foreldrepengerettig- heter.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å gi fedre rett til å ta ut foreldrepenger når mor deltar i introduksjons- eller kvalifiseringsprogram. Det vises til forslag til endringer i folketrygdloven § 14-13.

Utvidelsen av fedres rett til foreldrepenger vil gi fedre der mor deltar i enten introduksjonspro- gram eller kvalifiseringsprogram rett til å ta ut for- eldrepenger i inntil 37/47 uker, jf. kapittel 4.2 oven- for. Far kan ikke ta ut foreldrepenger i de første seks ukene etter fødselen, jf. folketrygdloven § 14-10 første ledd. Endringen vil omfatte både familier der mor ved fødselen eller omsorgsovertakelsen deltar i et program, og familier der mor starter i et program før det har gått 43/53 uker etter fødselen eller omsorgsovertakelsen. For å kunne ta 37/47 uker fullt ut, må faren påbegynne uttaket senest seks uker etter fødselen.

Departementet understreker at det ikke fore- slås at deltakelse i introduksjons- eller kvalifise- ringsprogram skal gi opptjeningsrett til foreldre- penger.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av forslaget om å utvide fedrekvoten med fire uker er beregnet til 6,5 millioner kroner for 2009 (Arbeids- og velferdsdi- rektoratet) i form av merutgifter for folketrygden. Utgiftene gjelder de to ukene stønadspan- ode er foreslått utvidet med. Forslaget om å utvide fedre- kvoten med to uker innenfor dagens stønadspan- ode er ikke anslått å gi merutgifter. Midlene er bevilget over statsbudsjettet kapittel 2530. Anslag- et for 2009 har sammenheng med at forslaget gis virkning for fødsler og omsorgsovertakelser fra og med 1. juli 2009 og at 90 prosent av fedrene tar ut fedrekvoten først etter at barnet er over et halvt år. Bare ca. 5 prosent av uttakene forventes å komme i siste halvår av 2009. Når endringene får helårs- effekt, er merutgiftene anslått til om lag 300 mill. kroner.

Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det i dag bare er om lag 80 fedre som tar ut maksi- mal foreldrepengerperiode på 29/39 uker i tilfeller der bare faren har opptjent rett til foreldrepenger. Det antas at enda færre vil ta ut hele stønadspan- oden ved en utvidelse til 37/47 uker fordi mor da må ut i arbeid eller liknende allerede når barnet er 6 uker gammelt. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår de årlige merutgiftene til om lag 2-3 mill. kroner. Merutgiftene vil bli dekket innenfor Barne- og likestillingsdepartementets budsjett- ramme. Forslaget vil ikke medføre merutgifter i 2009.

Foreliggende tallmateriale tyder på at svært få kvinner får barn mens de deltar i introduksjonspro- gram eller kvalifiseringsprogram. Eksakte tall fin- nes ikke. Fedrene til en del av disse barna vil heller ikke ha opptjent rett til foreldrepenger. Hvor lenge far kan ta ut foreldrepenger vil også avhenge av hvor lang tid mor har igjen som deltaker i det aktu- elle programmet, og hvor lenge hun velger å være hjemme med barnet før hun går tilbake til pro- grammet. Fordi det er usikkert hvor mange fedre som vil få rett til å ta ut foreldrepenger der mor del- tar i et introduksjons- eller kvalifiseringsprogram, er kostnadsanslaget skjønnsmessig. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at mellom 6 og 150 fedre vil få rett til foreldrepenger, og at kostnadene vil ligge mellom 0,1 og 5,8 mill. kroner. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at merutgiftene mest sannsynlig vil være i størrelsesorden 3 mill. kro- ner. For 2009 anslås merutgiftene til opp mot 0,5 mill. kroner. Merutgiftene vil bli dekket innenfor Barne- og likestillingsdepartementets budsjett- ramme.

Forslagene antas ikke å gi administrative merkostnader av betydning.

6 Merknader til de enkelte paragrafene

6.1 Endringer i folketrygdloven

Til § 14-9

Bestemmelsen omhandler stønadsperioden for foreldrepenger. Endringen medfører at stønadsperioden for foreldrepenger ved fødsel utvides med to uker til 56 uker med 80 prosent dekningsgrad og 46 uker med 100 prosent dekningsgrad. Ved adopsjon forlenges stønadsperioden med to uker til 53/43 uker. Utvidelsen av stønadsperioden er altså på to uker uavhengig av valgt dekningsgrad.

Departementet presiserer at de to ekstra stønadsukene tilfaller mor dersom far ikke har rett til fedrekvote, er for syk til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon, jf. § 14-12.

I femte ledd framgår det at fedrekvoten er unntatt fra deling mellom foreldrene. Endringen innebærer at fedrekvotens lengde utvides fra seks til ti uker. Siden stønadsperioden er utvidet med to uker, innebærer forlengelsen av fedrekvoten på fire uker at foreldrene får to uker mindre til valgfri fordeling seg i mellom. Mors maksimale stønadsperiode der begge foreldrene har rett til foreldrepenger blir to uker kortere enn i dag.

Til § 14-12

Bestemmelsen omhandler uttak av fedrekvote. Endringen innebærer at den øremerkede perioden for far (fedrekvoten) utvides med fire uker, fra seks til ti uker. Endringen gir ingen andre konsekvenser for reglene om fedrekvote.

Utvidelsen av fedrekvoten gjelder fedre som i dag har rett til fedrekvote, jf. første ledd. Dersom faren helt eller delvis lar være å ta ut fedrekvoten, blir stønadsperioden tilsvarende kortere. Dette gjelder likevel ikke dersom faren får unntak fra fedrekvoten fordi han er for syk til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon, jf. tredje ledd. En konsekvens av at fedrekvoten utvides med to uker som etter gjeldende regler er til fri fordeling mellom foreldrene, er at den maksimale stønadsperioden for moren blir to uker kortere der begge foreldrene har rett til foreldrepenger.

Til § 14-13

Bestemmelsen omhandler de generelle vilkårene for farens uttak av foreldrepenger. Det foreslås inn-

tatt to nye bokstaver i første ledd. Endringen medfører at faren kan ta ut foreldrepenger som ikke er fedrekvote dersom mor deltar i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere, jf. introduksjonsloven kapittel 2, eller kvalifiseringsprogram for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, jf. sosialtjenesteloven kapittel 5A. Det er i utgangspunktet bare der mor rent faktisk deltar i program far gis rett til foreldrepenger. Endringen vil gi flere fedre enn i dag rett til å ta ut foreldrepenger.

Det følger av Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) og Ot.prp. nr. 70 (2006-2007) at introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet skal være på full tid. Det er således ikke åpnet for deltakelse på deltid. Hva som anses som heltid i programmene, kan avvike noe fra det som anses som heltid etter folketrygdloven § 14-13 første ledd bokstav b) og c). I forslag til endring er det derfor presisert at det bare er deltakelse på heltid som gir far rett til å ta ut foreldrepenger. Der mor dokumenterer at hun deltar i et av programmene, legges det ikke opp til at NAV skal foreta en nærmere vurdering av programmets innhold og omfang. Det skal da legges til grunn at kravet til deltakelse på heltid er oppfylt.

Når mor etter fødselen eller omsorgsovertakelsen faktisk har startet i et introduksjons- eller kvalifiseringsprogram, bør fravær fra programmet i forbindelse med for eksempel sykdom, ferie eller permisjon, behandles på samme måte som fravær fra arbeid/utdanning der mor går ut i arbeid/utdanning, jf. folketrygdloven § 14-13 første ledd bokstav a) eller b). Eksempelvis vil fars rett til å ta ut foreldrepenger der mor går ut i arbeid, etter gjeldende rett ikke falle bort dersom mor blir sykmeldt fra et arbeidsforhold hun faktisk har tiltrådt.

Til § 14-14

Bestemmelsen omhandler særlige regler der bare faren har opptjent rett til foreldrepenger. Endringen innebærer at stønadsperioden der bare faren har opptjent rett til foreldrepenger utvides med åtte uker til 37 uker med 100 prosent dekningsgrad og 47 uker med 80 prosent dekningsgrad. Utvidelsen i stønadsperioden er en konsekvens av at fedrekvoten ikke lenger trekkes fra der bare faren har rett til foreldrepenger. Faren har dermed rett til hele foreldrepengerperioden med unntak av de ni ukene som er forbeholdt mor. Etter gjeldende rett bestemmes stønadsperiodens lengde i disse tilfellene av vilkårene i § 14-13. Omfanget av morens yrkesaktivitet eller liknende i perioden 41 eller 51 uker etter fødselen eller omsorgsovertakelsen

bestemmer altså det nærmere omfanget av farens stønadsperiode. Etter endringen må moren være i aktivitet som nevnt i § 14-13 første ledd fra barnet er seks uker og inntil 43/53 uker etter fødselen eller omsorgsovertakelsen for at faren skal kunne ta ut 37/47 uker. Faren kan også utsette uttaket etter reglene i § 14-11 eller ta ut foreldrepenger gradert, jf. § 14-16.

Bestemmelsens første ledds første og annet punktum er omformulert for å tydeliggjøre prinsippet bak stønadsperiodens lengde der bare far har opptjent rett til foreldrepenger, se nærmere om dette i kapittel 4.2 ovenfor. Det framgår av foreslått ordlyd at stønadsperioden der bare far har opptjent rett til foreldrepenger, utgjør den ordinære stønadsperioden etter fødsel eller omsorgsovertakelse, det vil si 43/53 uker avhengig av valgt dekningsgrad, med fratrekk for de ukene som er forbeholdt mor etter fødsel (seks uker). Ved adopsjon er ingen del av stønadsperioden forbeholdt mor, men det skal likevel gjøres fratrekk for de ukene som etter § 14-9 er forbeholdt mor etter fødsel.

Endringen vil også minske behovet for å endre ordlyden ved eventuelle senere endringer i stønadsperioden eller perioder forbeholdt mor eller far. Bestemmelsen gjelder både ved fødsel og adopsjon, og farens stønadsperiode er like lang i begge tilfeller.

6.2 Ikrafttredelsesbestemmelsen

Departementet foreslår at loven trer i kraft 1. juli 2009 og at endringene gjelder for tilfeller der fødselen eller omsorgsovertakelsen skjer tidligst denne datoen.

Barne- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 14-9 første og annet ledd skal lyde:

Ved fødsel er stønadsperioden 230 stønadsdager (46 uker) med full sats eller 280 stønadsdager (56 uker) med redusert sats. Stønadsperioden etter fødselen er 215 stønadsdager (43 uker) med full sats eller 265 stønadsdager (53 uker) med redusert sats.

Ved adopsjon er stønadsperioden 215 stønadsdager (43 uker) med full sats eller 265 stønadsdager (53 uker) med redusert sats.

§ 14-9 femte ledd siste punktum skal lyde:

Unntatt fra deling er også 10 uker som er forbeholdt faren (fedrekvoten), se § 14-12.

§ 14-12 første ledd skal lyde:

Dersom morens yrkesaktivitet i opptjeningstiden har svart til minst halv stilling og faren fyller vilkårene for rett til foreldrepenger, er 50 stønadsdager (10 uker) av stønadsperioden forbeholdt faren (fedrekvote).

§ 14-13 første ledd skal lyde:

Faren kan ta ut foreldrepenger bare dersom moren etter fødselen eller omsorgsovertakelsen

- a) går ut i arbeid,
- b) tar offentlig godkjent utdanning på heltid,
- c) tar offentlig godkjent utdanning i kombinasjon med arbeid som i sum gir heltid,
- d) på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet,
- e) er innlagt i helseinstitusjon,
- f) deltar på heltid i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven kapittel 2,
- g) deltar på heltid i kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven kapittel 5A.

§ 14-14 første ledd skal lyde:

Hvis bare faren har opptjent rett til foreldrepenger, er stønadsperioden *oppad begrenset til stønadsperioden etter fødsel eller omsorgsovertakelse, jf. § 14-9. Både ved fødsel og adopsjon skal det gjøres fratrekk for den delen av stønadsperioden som er forbeholdt moren etter fødselen, jf. § 14-9 femte ledd. Det er en forutsetning at vilkårene i § 14-13 er oppfylt under perioden og innenfor stønadsperioden etter fødselen eller omsorgsovertakelsen, se § 14-9 første og annet ledd.* Farens stønadsperiode reduseres løpende når vilkårene i § 14-13 ikke er oppfylt.

II

Ikrafttredelse

Loven her trer i kraft 1. juli 2009. Endringene gjelder for tilfeller der fødselen eller omsorgsovertakelsen skjer 1. juli 2009 eller senere.
