

Barne- og likestillingsdepartementet

Høringsnotat 24.2.2017

Forenklinger i foreldrepengeordningen

Innholdsfortegnelse

1	Høringsnotatets hovedinnhold.....	3
2	Bakgrunn	3
3	Gjeldende rett – hovedtrekk i foreldrepengerordningen.....	4
4	Fjerne bestemmelsene om at ventelønn og vartpenger gir grunnlag for opptjening av foreldrepenger	6
4.1	Gjeldende rett	6
4.2	Departementets vurderinger og forslag	6
5	Beregningsgrunnlaget for foreldrepenger må minst utgjøre halvparten av folketrygdens grunnbeløp	7
5.1	Gjeldende rett	7
5.2	Departementets vurderinger og forslag	7
6	Valg mellom engangsstønad og foreldrepenger.....	9
6.1	Gjeldende rett	9
6.2	Departementets vurderinger og forslag	9
7	Lovfeste at arbeidsavklaringspenger tas med i beregningen ved direkte overgang til foreldrepenger	11
7.1	Gjeldende rett	11
7.2	Departementets vurderinger og forslag	11
8	Fjerne samordningen av engangsstønad og sykepenger	12
8.1	Gjeldende rett	12
8.2	Departementets vurderinger og forslag	12
9	Fjerne kravet om at foreldrepenger må tas ut sammenhengende i minst 30 dager før uttak kan utsettes.....	13
9.1	Gjeldende rett	13
9.2	Departementets vurderinger og forslag	14
10	Lovfeste dagens praksis om at resterende stønadsperiode faller bort når stønadsperioden for nytt barn starter.....	14
10.1	Gjeldende rett.....	14
10.2	Departementets vurderinger og forslag.....	15
11	Økonomiske og administrative konsekvenser	15
12	Forslag til lovendringer.....	16

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Barne- og likestillingsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i kapittel 14 i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd. Forslagene innebærer forenklinger i foreldrepengeordningen. Et hovedformål er å tilpasse regelverket til Arbeids- og velferdsetatens nye IKT-systemer for foreldrepenger. Forslagene vil i begrenset grad innebære endringer for foreldrene, men vil gjøre regelverket enklere å forstå for brukerne og mindre komplisert å forvalte for etaten.

Foreldrepenger opptjenes gjennom yrkesaktivitet i minst seks av de siste ti månedene før uttaket starter. Likestilt med yrkesaktivitet er perioder med mottak av enkelte ytelser og mottak av ventelønn og vartpenger. Ordningene med ventelønn og vartpenger blir faset ut, og departementet foreslår derfor i kapittel 4 at de også fjernes fra bestemmelsen om opptjening av rett til foreldrepenger. Personer som blir overtallige eller uforskyldt oppsagt vil i stedet motta dagpenger, som fortsatt vil inngå i opptjeningsgrunnlaget for foreldrepenger.

For å ha rett til foreldrepenger i dag, må man ha hatt en årsinntekt på minst halvparten av folketrygdens grunnbeløp (G), for tiden 46 288 kroner. Departementet foreslår i kapittel 5 at for å ha rett til foreldrepenger, må beregningsgrunnlaget for foreldrepenger utgjøre minst en halv G.

Departementet foreslår i kapittel 6 å fjerne regelen som gir kombinert utbetaling av foreldrepenger og engangsstønad. Videre foreslår departementet å fjerne adgangen til å ombestemme seg når man har valgt henholdsvis engangsstønad eller foreldrepenger.

Departementet foreslår i kapittel 7 å lovfeste at arbeidsavklaringspenger skal tas med ved beregningen av foreldrepenger for foreldre som går direkte over fra arbeidsavklaringspenger til foreldrepenger.

I dag er det en regel om samordning av engangsstønad og sykepenger som er utbetalt etter fødselen. Departementet foreslår i kapittel 8 å fjerne denne regelen.

Departementet foreslår i kapittel 9 å fjerne kravet om at foreldrepenger må tas ut sammenhengende i minst 30 dager før uttaket kan utsettes.

I dag er praksis at eventuell resterende stønadsperiode faller bort når en ny foreldrepengerperiode starter fordi foreldrene venter et nytt barn. Departementet foreslår i kapittel 10 å lovfeste dagens praksis.

2 Bakgrunn

Regjeringen sier i sin politiske plattform at den vil forenkle regelverket for foreldrepermisjon og innføre en selvbetjent nettløsning for uttak av foreldrepenger. Barn og familier er forskjellige og de har ulike behov. Derfor må hver enkelt familie sikres fleksibilitet og frihet til å velge de løsningene som passer dem best.

I Arbeids- og velferdsetaten pågår det en langsiktig og omfattende modernisering av IKT-systemene, som har som hovedformål å gi bedre tjenester for brukerne og større effektivitet i saksbehandlingen. Brukerne skal få bedre tilgang til og innsyn i egen sak, døgnåpne dialogløsninger og flere selvbetjeningsløsninger. Stortinget har samtykket til oppstart av Prosjekt 2 i IKT-moderniseringen som gjelder utvikling av en ny løsning for elektronisk saksbehandling av foreldrepenger og engangsstønad.¹ Nye IKT-løsninger skal så langt det er praktisk baseres på automatiserte vedtaksprosesser og selvbetjening. Bedre elektronisk dialog og bedre selvbetjeningsløsninger med automatiserte saksbehandlingsløsninger vil blant annet gi flere selvhjulpne brukere og vil redusere NAVs tidsbruk knyttet til veiledning av brukerne. Tilrettelegging for økt automatisering forutsetter forenklinger og tilpasninger i regelverket. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor kommet med forslag til endringer som tilpasser regelverket til nye IKT-løsninger. Forenklinger for etaten er omtalt under det enkelte forslaget.

Foreldrepengerregelverket er komplisert. Kompleksiteten skyldes delvis at regelverket gir foreldrene valgfrihet. Reglene ville for eksempel vært enklere hvis foreldrene ikke hadde anledning til å utsette og gradere foreldrepengeneuttaket. Slik fleksibilitet er imidlertid viktig å beholde. Familier er forskjellige og foreldre må ha valgmuligheter med hensyn til uttak av foreldrepenger. Ved vurderingen av aktuelle forslag har departementet lagt vekt på hensynet til brukerne og at reglene også kan bli lettere å forstå for dem. Der hvor forenklingene kan ha negative konsekvenser for enkelte brukere, er konsekvensene svært små og/eller gjelder svært få.

Regjeringen sendte i 2014 på høring en sak om en ny, utvidet unntaksordning for kvotene i foreldrepengereordningen. I høringsnotatet foreslo departementet å åpne for at flere grunner enn i dag kan gi rett til å overføre kvoten til den andre forelderens. Departementet vil se forslaget i sammenheng med andre mulige forenklinger og forbedringer i regelverket, også forslagene i dette høringsnotatet.

3 Gjeldende rett – hovedtrekk i foreldrepengereordningen

Foreldrepengereordningen er regulert i kapittel 14 i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Foreldrepengereperioden er 49 uker med full sats eller 59 uker med redusert sats. Full sats betyr at foreldrepengene utbetales med 100 prosent av tidligere inntekt (beregningsgrunnlaget). Redusert sats betyr at foreldrepengene utbetales med 80 prosent av beregningsgrunnlaget. Det utbetales ikke foreldrepenger for den delen av inntekten som overstiger seks ganger folketrygdens grunnbeløp (G) (G er p.t. 92 576 kroner).

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

¹ For omtale av IKT-moderniseringen i Arbeids- og velferdsetaten, se Prop. 1 S (2016-2017) fra Arbeids- og sosialdepartementet.

forutsatt at mor er i aktivitet, se nedenfor. Foreldrepengene må alltid være tatt ut før barnet fyller tre år. Kvinner som ikke har opptjent rett til foreldrepenger, får en engangsstønad som i 2017 utgjør 61 120 kroner. Menn uten opptjening til foreldrepenger kan i særlige unntakstilfeller ha rett til engangsstønad.

Hvis begge foreldrene har opptjent rett til foreldrepenger, deles perioden mellom dem med mødrekvote, fedrekvote og fellesdel. Mødrekvoten og fedrekvoten er hver på ti uker. Mor må begynne uttaket av foreldrepenger senest tre uker før fødselen av hensyn til egen og fosterets helse. Dersom barnet blir født etter termin, reduseres foreldrepengeperioden som kan tas ut etter fødselen med tilsvarende antall dager. De første seks ukene etter fødselen er forbeholdt mor av helsemessige årsaker, og inngår i hennes kvote. Resten av perioden (26 uker hvis foreldrene har valgt full sats eller 36 uker hvis foreldrene har valgt redusert sats) bestemmer foreldrene selv fordelingen av. Det kan i dag gjøres unntak fra kvoteregelen dersom forelderens som skal ta ut foreldrepenger på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet eller er innlagt i helseinstitusjon. Når vilkårene for unntak er oppfylt, kan hele eller deler av kvoten overføres til den andre av foreldrene.

Når far tar ut fedrekvoten, kan mor være hjemme samtidig. Det stilles ikke noe krav til hennes aktivitet. Hvis far derimot skal ta ut mer enn fedrekvoten, kan mor ikke være hjemme samtidig. Det stilles da krav til mors aktivitet, ofte omtalt som aktivitetskravet. Far kan ta ut foreldrepenger utover fedrekvoten, bare hvis moren oppfyller ett av følgende vilkår:

- går ut i arbeid,
- tar offentlig godkjent utdanning på heltid,
- tar offentlig godkjent utdanning i kombinasjon med arbeid som i sum gir heltid,
- på grunn av sykdom eller skade er helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet,
- er innlagt i helseinstitusjon,
- deltar på heltid i introduksjonsprogram, eller
- deltar på heltid i kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven.

Det samme aktivitetskravet gjelder hvis far skal ta ut foreldrepenger i tilfeller der mor ikke har opptjent rett til foreldrepenger. I familier der mor har uførepensjon er det unntak fra aktivitetskravet i en periode tilsvarende fedrekvoten. Når mor tar ut foreldrepenger, er det ingen krav til aktivitet hos far.

Foreldre kan kombinere arbeid og foreldrepenger ved å motta graderte foreldrepenger. Stillingsdel og prosentvise foreldrepenger må til sammen utgjøre 100 prosent. Foreldrene kan også ta gradert uttak samtidig, men deres samlede uttak kan som hovedregel ikke overstige 100 prosent. Mor kan for eksempel arbeide 20 prosent stilling og motta 80 prosent foreldrepenger samtidig som far arbeider 80 prosent stilling og mottar 20 prosent foreldrepenger. Ved gradert uttak må stillingsandelen avtales med arbeidsgiver.

Selvstendig næringsdrivende og frilansere kan ta gradert uttak basert på en skriftlig

utbetalingsavtale med NAV. Dette innebærer at disse gruppene selv bestemmer forholdet mellom arbeid og foreldrepenger.

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

For foreldre som adopterer, gjelder tilsvarende regelverk som omtalt ovenfor. Ved adopsjon gis imidlertid ikke foreldrepenger før omsorgsovertakelsen. Stønadsperioden er i slike tilfeller 46/56 uker.

4 Fjerne bestemmelsene om at ventelønn og vartpenger gir grunnlag for opptjening av foreldrepenger

4.1 Gjeldende rett

Rett til foreldrepenger opptjenes som hovedregel gjennom yrkesaktivitet i seks av de siste ti månedene før uttak av foreldrepenger. Visse ytelser er likestilt med yrkesaktivitet, blant annet tidsrom med ventelønn og vartpenger, jf. folketrygdloven § 14-6 fjerde ledd bokstav b og c.

Ansatte i statlige virksomheter som uforskyldt blir oppsagt, kan få ventelønn etter lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. § 13 nr. 6. Vartpenger skal kompensere for inntektsbortfall ved overtallighet, jf. lov av 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse § 24 tredje ledd. Ordningene med ventelønn og vartpenger er faset ut 31. desember 2016, og ingen nye tilfeller kommer inn i ordningene etter dette. Personer som blir overtallige eller uforskyldt oppsagt vil da følge reglene om dagpenger. Tidsrom hvor mottakeren har mottatt dagpenger er for øvrig likestilt med yrkesaktivitet, og gir rett til foreldrepenger.

4.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å fjerne ventelønn og vartpenger som grunnlag for opptjening av foreldrepenger.

Ordningene fases ut, og svært få personer omfattes av disse ytelsene i dag. Antagelig er svært få eller ingen foreldrepengemottakere berørt, siden personkretsen i hovedsak er i et annet alderssjikt enn foreldrepengemottakere. Når direktoratet skal lage en ny elektronisk løsning for saksbehandling av foreldrepenger, er det en fordel å fjerne bestemmelser som ikke er i bruk. Direktoratet bør ikke bruke ressurser på å etablere et grensesnitt mot kilder for disse ytelsene, når ordningene uansett fases ut. Det er vanskelig å se at noen stønadmottakere overhodet vil bli berørt av forslaget. Forslaget vil høyst sannsynlig ikke få konsekvenser for stønadsbudsjettet.

Departementets forslag

Departementet foreslår å fjerne bestemmelsene som gjør at ventelønn og vartpenger kan gi rett til foreldrepenger. Se kapittel 12 for forslag til endringer i folketrygdloven § 14-6 fjerde ledd.

5 Beregningsgrunnlaget for foreldrepenger må minst utgjøre halvparten av folketrygdens grunnbeløp

5.1 Gjeldende rett

For å opptjene rett til foreldrepenger, må mottakeren ha hatt pensjonsgivende inntekt i seks av de siste ti månedene (*opptjeningsperioden*). Den pensjonsgivende inntekten må på årsbasis minst være halvparten av folketrygdens grunnbeløp. Per 1. mai 2016 er grunnbeløpet 92 576 kroner.

Når satsen for foreldrepenger i det enkelte tilfellet skal fastsettes (*beregningsgrunnlaget*), bruker NAV beregningsreglene for sykepenger i folketrygdloven kapittel 8.² Disse er laget for å gi et representativt bilde av inntekten i opptjeningsperioden. Det ligger i systemet at det grunnlaget man ender opp med, ikke nødvendigvis er helt lik den tidligere inntekten. Det finnes også en bestemmelse i folketrygdloven § 8-30 andre ledd som sier at hvis det foreldrepengegrunnlaget man har fått beregnet, avviker mer enn 25 prosent fra tidligere inntekt, skal likevel sistnevnte inntekt brukes som foreldrepengegrunnlag.

Foreldrepenger kan utbetales med et beregningsgrunnlag (inntektsgrunnlag) som er mindre enn ½ G. Her skiller reglene for foreldrepenger seg fra reglene for sykepenger og stønad ved barns og andre nærstående sykdom, hvor det er et vilkår at inntektsgrunnlaget må være minst ½ G. Hvis satsen blir satt lavere enn det, blir kravet om ytelsen i disse tilfellene avslått.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å endre regelverket slik at en person bare har rett til foreldrepenger hvis *beregningsgrunnlaget* utgjør minst ½ G. Dette er en endring fra dagens regel som sier at inntekten i *opptjeningsperioden* må utgjøre minst ½ G.

I dag må NAV foreta to beregninger for å ta stilling til en søknad om foreldrepenger; Først må NAV ta stilling til om søkeren har hatt en årsinntekt som på årsbasis svarer til

² Arbeids- og sosialdepartementet la 9. desember 2016 frem Prop. 37 L (2016-2017) Endringer i folketrygdloven (endret fastsetting av grunnlaget for sykepenger, foreldrepenger og pleiepenger mv.). Proposisjonen er til behandling i Stortinget.

minst en halv G. Deretter må NAV beregne et foreldrepengegrunnlag, det vil si hvor mye søkeren skal få brutto utbetalt i måneden. Hensikten med forslaget er å forenkle slik at NAV kun må foreta én beregning.

Forslaget kan føre til at et fåtall vil miste retten til foreldrepenger. Siden det er få tilfeller det dreier seg om, er det vanskelig å si sikkert hvilke grupper dette er. Men hvis vi snakker om personer som mottar mindre enn om lag 46 000 kroner brutto i lønn årlig, er dette trolig personer som har helgejobber eller ekstrajobber, for eksempel studenter.

For dem som vil motta en veldig lav månedlig utbetaling av foreldrepenger, kan engangsstønad være et godt alternativ. I 2016 utgjorde engangsstønaden 46 000 kroner per barn. I 2017 er den økt vesentlig, til 61 120 kroner. Engangsstønaden er altså nå høyere enn ½ G, og kvinner vil dermed uansett ha krav på en ytelse som langt overstiger inntektsnivået det er tale om her. Departementet legger til grunn at få kvinner vil berøres av endringen. Engangsstønad kan imidlertid bare gis til kvinner (men i særlige unntakstilfeller også til menn). De fedrene som i dag mottar foreldrepenger med lavest sats, vil ikke få foreldrepenger etter det nye forslaget. Imidlertid finnes flere støtteordninger som kan være relevante for mange av disse, blant annet foreldrestipend fra Statens lånekasse for utdanning.

Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at forslaget mest sannsynlig vil berøre i underkant av 100 familier hvert år.

Departementet legger vekt på at forslaget vil føre til et enklere og mer sammenhengende regelverk, siden foreldrepenger, sykepenger og stønad ved barns sykdom skal beregnes etter samme modell. Det vil gjøre det enklere å bygge en ny og automatisert saksbehandlingsløsning. Forslaget vil føre til enklere saksbehandling, primært ved at det er mindre behov for etterbehandling. Større sammenheng i regelverket vil også gjøre at det blir lettere for NAV å veilede brukerne.

Departementet foreslår å gjennomføre endringen ved å endre folketrygdloven § 14-6 andre ledd. De andre kravene til opptjening i § 14-6 vil fortsatt gjelde, se likevel høringsnotatets pkt. 4. Videre vil reglene om beregning av stønaden fortsatt være som i dag. I § 14-7 første ledd første punktum er det en henvisning til reglene om beregning av sykepenger i folketrygdlovens kapittel 8.

Departementets forslag

Departementet foreslår at for å ha rett til foreldrepenger, må beregningsgrunnlaget utgjøre minst halvparten av grunnbeløpet. Se kapittel 12 for forslag til endringer i folketrygdloven § 14-6 andre ledd.

6 Valg mellom engangsstønad og foreldrepenger

6.1 Gjeldende rett

Engangsstønad er en ytelse som kan utbetales til mødre som føder barn eller adopterer barn under 15 år, eller til en far som adopterer alene. Dersom foreldre mottar foreldrepenger med lavere sats enn engangsstønad, kan differansen mellom foreldrepengene og engangsstønaden utbetales, jf. folketrygdloven § 14-17 femte ledd, som lyder slik:

"Dersom det ytes foreldrepenger til mor eller til far som adopterer alene, utbetales engangsstønaden i den utstrekning stønaden overstiger utbetalte foreldrepenger."

En mottaker som har fått utbetalt engangsstønad, har adgang til å ombestemme seg, og få utbetalt foreldrepenger i stedet. Ytelsene blir da ikke utbetalt med fullt beløp, men samordnet. Trygderetten uttalte følgende i ankesak nr. 14/293:

"Av femte ledd følger det at engangsstønad likevel utbetales i den grad den overstiger foreldrepengene. Engangsstønad blir dermed i praksis en minsteytelse ved fødsel og adopsjon. Det er ikke lovhjemmel for å utbetale begge ytelser med fulle beløp og uten samordning. Dette var sikker rett etter den gamle folketrygdloven og ble videreført i folketrygdloven av 1997, jf. NOU 1990:20 side 268 og Ot.Prp.nr.29 (1995-96) side 142."

Det er dermed fast praksis i dag at brukerne kan ombestemme seg når de har valgt engangsstønad eller foreldrepenger, og at ytelsene motregnes mot hverandre, slik at mottakeren ikke skal få dobbel dekning.

Satsen på engangsstønaden fastsettes av Stortinget. I 2016 var satsen 46 000 kroner per barn, satsen i 2017 er 61 120 kroner.

6.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å fjerne regelen som gir kombinert utbetaling av foreldrepenger og engangsstønad, og å fjerne adgangen til å ombestemme seg når man først har fått en ytelse.

Det betales skatt av foreldrepenger, mens engangsstønaden er en skattefri ytelse. Samordningen mellom en lav sats for foreldrepenger og engangsstønaden innebærer en samordning mellom skattbare og skattefrie ytelser, og er i utgangspunktet uheldig og lite presis.

For å vurdere om foreldrepengene utgjør «mindre enn» engangsstønaden, må NAV vente til hele foreldrepengerperioden til mor er utbetalt. I enkelte saker kan dette innebære at det går tre år (som er den ytre rammen for utbetaling av foreldrepenger) før man kan behandle spørsmålet om engangsstønaden faktisk ville ha gitt en høyere utbetaling. For eksempel kan den av foreldrene som mottar foreldrepenger overføre sin periode til den andre ved alvorlig sykdom. Foreldrene kan også ombestemme seg underveis i perioden når det gjelder fordelingen av fellesperioden. NAV må til slutt se hvor mye

foreldrepenger mottakeren har fått utbetalt. Det er bare ved svært lave dagsatser for foreldrepenger at denne samordningen vil tilsi at det skal utbetales deler av engangsstønaden. Regelen vil være svært komplisert og ressurskrevende å implementere og forvalte i en ny IKT-løsning for et så lite antall saker. Forslaget vil gi et enklere regelverk.

Departementet foreslår at brukeren i denne situasjonen må velge ytelse, og ikke skal kunne ombestemme seg når det først er foretatt et valg. I ny IKT-løsning for foreldrepenger legges det opp til at foreldrene enkelt kan simulere fremtidige utbetalinger. De vil få informasjon gjennom simuleringsmuligheter, generell informasjon på nav.no og i søknadsdialogen. På denne måten vil de kunne gjøre et godt informert valg basert på sine ønsker og behov.

Samtidig finnes det motargumenter. Far vil ikke få rett til fedrekvote i de tilfellene hvor mor har rett til foreldrepenger, men velger engangsstønad. Videre fjernes muligheten til å ombestemme seg underveis og bytte ytelse. Hvis mor frasier seg retten til foreldrepenger og velger engangsstønad, vil derimot far fremdeles ha rett til foreldrepenger i 40 eller 50 uker, med 100 eller 80 prosent dekning. I disse tilfellene må mor ut i arbeid, utdanning eller annen aktivitet for at far skal kunne ta ut foreldrepenger. Foreldrene må her vurdere hvilken økonomisk ytelse som passer best i deres situasjon. Dette krever samtidig at NAV gir god informasjon til brukerne om ytelsene, og hvilket valg brukerne har. For noen vil det være best å få en engangsutbetaling på 61 120 kroner, særlig hvis de ikke har utsikter til andre inntektskilder. For andre vil en månedlig utbetaling av foreldrepenger være å foretrekke, selv med lav sats. Foreldrepenger er en skattbar ytelse, som inngår i grunnlaget for opptjening til andre ytelser, som sykepenger og foreldrepenger til et nytt barn.

Departementet legger avgjørende vekt på at forslaget vil innebære en forenkling av regelverket, også for brukeren, og at det vil være kostbart å bygge en IKT-løsning for dagens bestemmelse, samtidig som den berører få personer. Videre kan brukerne med den nye selvbetjeningsløsningen få simulert en brutto ytelse basert på den informasjonen som er tilgjengelig på simuleringstidspunktet, slik at de får en så god informasjon og veiledning at de settes i stand til å ta det riktige valget av ytelse ut fra sin situasjon.

Departementets forslag

Departementet foreslår å fjerne muligheten til å bytte mellom foreldrepenger og engangsstønad og muligheten til kombinert utbetaling av foreldrepenger og engangsstønad. Se kapittel 12 for forslag til endringer i folketrygdloven § 14-17 første og femte ledd.

7 Lovfeste at arbeidsavklaringspenger tas med i beregningen ved direkte overgang til foreldrepenger

7.1 Gjeldende rett

Det følger av folketrygdloven § 14-7 at foreldrepenger skal beregnes etter de samme reglene som for beregning av sykepenger. Vanligvis er det inntekten på permisjonstidspunktet som legges til grunn for beregningen, se også punkt 5.1 over.

Dersom forelderen mottar arbeidsavklaringspenger før uttaket av foreldrepenger begynner, er praksis i dag at man ved beregningen legger til grunn ytelsen. Hvis forelderen har arbeidsinntekt i tillegg til arbeidsavklaringspenger, legges også arbeidsinntekten til beregningsgrunnlaget. Det er imidlertid ikke lovfestet hvordan foreldrepengene skal beregnes for personer som går direkte fra arbeidsavklaringspenger til foreldrepenger.

7.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å lovfeste at arbeidsavklaringspengene tas med ved beregningen av foreldrepenger hvis forelderen går direkte over fra arbeidsavklaringspenger til foreldrepenger.

Departementet mener det bør være tydelig hvilke regler som skal gjelde ved beregningen av foreldrepenger. Slik klarhet oppnås best hvis reglene går frem av lovteksten. Det er enklere både for brukerne og for NAVs saksbehandlere om praksis lovfestes. For NAV blir det enklere å informere og å veilede brukerne om regelverket.

Opplysninger om utbetalte arbeidsavklaringspenger kan hentes direkte fra Arbeids- og velferdsetatens systemer, og saksbehandlingen kan dermed automatiseres. Staten unngår en manuell og tidkrevende oppgave.

Ettersom forslaget innebærer lovfesting av dagens praksis, har det ikke konsekvenser for stønadsbudsjettet.

Folketrygdloven § 14-7 andre ledd har en særregel for beregning av foreldrepenger i tilfeller der en kvinne mottar dagpenger under arbeidsløshet eller sykepenger etter § 8-49. Beregningsgrunnlaget kan i disse tilfellene fastsettes ut fra inntekten i de beste seks av de siste ti månedene før hennes uttak av foreldrepenger tar til. Departementet foreslår en presisering i lovteksten som tydeliggjør at unntaksregelen gjelder i de tilfellene der dette vil være mest gunstig for kvinnen. Hvis hovedregelen vil gi høyest utbetaling, skal denne fortsatt benyttes. Den foreslåtte endringen er en tydeliggjøring av reglene, og innebærer ingen materielle endringer.

Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste at dagsatsen for arbeidsavklaringspenger skal inngå i grunnlaget for beregning av foreldrepenger for foreldre som går direkte over fra

arbeidsavklaringspenger til foreldrepenger. Hvis vedkommende delvis er i arbeid, vil både arbeidsavklaringspenger og inntekten fra arbeid inngå i beregningsgrunnlaget. Departementet forslår også en presisering av at unntaksregelen for beregning av foreldrepenger der kvinnen har mottatt dagpenger under arbeidsløshet eller sykepenger etter § 8-49 kun skal benyttes der dette er mest gunstig for kvinnen. Se kapittel 12 for forslag til endringer i folketrygdloven § 14-7.

8 Fjerne samordningen av engangsstønad og sykepenger

8.1 Gjeldende rett

Engangsstønad kan utbetales til kvinner som føder eller adopterer, eller til menn som adopterer alene, hvis de ikke har rett til foreldrepenger.³ Også i enkelte andre unntakstilfeller kan menn få utbetalt engangsstønad, se folketrygdloven § 14-7 andre til fjerde ledd. Det ytes engangsstønad for hvert barn. Engangsstønaden kan utbetales fra og med uke 26 i svangerskapet, og inntil seks måneder etter fødselen. Stønaden skal reduseres med brutto utbetalte sykepenger som er utbetalt etter fødselen eller omsorgsovertakelsen, jf. folketrygdloven § 14-17 sjette ledd.

Bestemmelsen er aktuell i svært få tilfeller. Mottakere av foreldrepenger har normalt arbeidet seks av de siste ti månedene før fødselen, og har dermed rett til foreldrepenger. Bestemmelsen er aktuell når mor har jobbet mindre enn seks måneder før fødselen (folketrygdloven § 14-6), og dermed ikke har rett til foreldrepenger, men likevel har jobbet mer enn fire uker, og dermed har opptjent rett til sykepenger (folketrygdloven § 8-2). I tillegg kommer de som har rett til foreldrepenger, men vil få så lav sats at de i stedet søker om engangsstønad. I praksis vil bestemmelsen være aktuell når retten til sykepenger inntreffer i løpet av den første måneden etter fødselen eller omsorgsovertakelsen. Da skal engangsstønaden reduseres med det beløpet som er utbetalt i brutto sykepenger. Engangsstønad og sykepenger skal samordnes krone for krone.

8.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å fjerne bestemmelsen om samordning av engangsstønad og sykepenger.

Dagens regel kan virke urimelig, siden samordningen fører til reduksjon i en ytelse som skal gi mor en viss økonomisk trygghet helt i starten av barnets liv. Hensynet til barnet taler for at engangsstønaden bør utbetales ubeskåret.

Arbeids- og velferdsdirektoratet antar at det er svært få mødre som blir berørt av bestemmelsen i dag. Det foreligger tilfeller der sykepengesaken ikke blir oppdaget før

³ Satsen fastsettes av Stortinget, og er i 2017 61 120 kroner.

engangsstønaden er utbetalt. Ifølge direktoratet er det usikkerhet knyttet til praktiseringen av regelen, og om det skal opprettes tilbakekrevingssak eller ikke.

For NAV er det en fordel om regelen blir fjernet, siden den er svært lite brukt. Samordningsregelen vil være komplisert å implementere og forvalte i en ny IKT-løsning. Det må utvikles funksjonalitet for kontroll av om sykepenger er utbetalt eller skal utbetales for perioder etter fødselen eller omsorgsovertakelsen.

Direktoratet opplyser videre om utfordringer ved forvaltningen av regelen i dag. Det er ingen klar praksis for hvor lenge etter fødselen ytelsene skal samordnes. I dag baseres vurderingene på skjønn. Det bryter også med systematikken i folketrygdloven å blande sammen en skattbar ytelse (sykepenger) og en skattefri ytelse (engangsstønad).

Departementet mener at bestemmelsen bør fjernes. Sykepenger og engangsstønad har ulike formål. Sykepenger skal kompensere for bortfall av inntekt ved sykdom. Engangsstønad skal være en minstegaranti for mødre uten foreldrepenger. Den skal blant annet kompensere for utgifter til utstyr, mat, klær o.l. til barnet.

Det er svært få tilfeller av samordning, og det forventes ikke konsekvenser for stønadsbudsjettet.

Departementets forslag

Departementet foreslår å fjerne bestemmelsen om samordning mellom engangsstønad og sykepenger. Se kapittel 12 for forslag til endringer i folketrygdloven § 14-17 sjette ledd.

9 Fjerne kravet om at foreldrepenger må tas ut sammenhengende i minst 30 dager før uttak kan utsettes

9.1 Gjeldende rett

Folketrygdloven § 14-11 andre ledd siste punktum fastsetter at stønadsperioden må tas ut sammenhengende i minst 30 stønadsdager (seks uker) før uttaket kan utsettes. De første seks ukene etter fødselen er forbeholdt mor når hun har opptjent rett til foreldrepenger. Dermed har kravet om at stønadsperioden må tas ut i minst seks uker før uttaket kan utsettes, ikke betydning i tilfeller der både mor og far har opptjent rett til foreldrepenger. Regelen har kun betydning ved adopsjon og i tilfeller der bare far har opptjent rett til foreldrepenger.

Der bare far har opptjent rett til foreldrepenger, har han rett til foreldrepenger i inntil 40/50 uker (avhengig av valgt dekningsgrad). Fars rett til foreldrepenger i slike tilfeller forutsetter at mor er i aktivitet, se folketrygdloven § 14-14 jf. § 14-13. Far kan ikke ta ut foreldrepenger de første seks ukene etter fødselen, se folketrygdloven § 14-10 første ledd fjerde punktum. I praksis betyr det at mor fra uke sju etter fødselen må gå ut i aktivitet for

at far skal kunne benytte sin rett fullt ut. Far må ta ut foreldrepenger i seks uker før han kan utsette uttaket. Mor må ut i aktivitet både under utsettelsen og når far tar ut foreldrepengene.

9.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å fjerne dagens regel om at foreldrepenger må tas ut i minst seks uker før uttaket kan utsettes.

Bestemmelsen har ingen praktisk betydning når mor har rett til foreldrepenger ved fødsel, siden hun uansett må ta ut foreldrepenger de første seks ukene etter fødselen. Den har kun betydning når bare far har opptjent rett til foreldrepenger og ved adopsjon. Hvis regelen fjernes, vil foreldre i slike tilfeller få mulighet til å utsette foreldrepengeuttaket uten først å ha tatt ut foreldrepenger i minst 30 stønadsdager. En slik endring vil være en forbedring som gir foreldrene større valgfrihet enn i dag.

Forslaget innebærer også en forenkling av regelverket, og vil gjøre det lettere å forstå for brukerne. Regelverket blir også enklere å praktisere for NAV og forenkler dessuten etablering, drift og vedlikehold av ny IKT-løsning.

Forslaget gir ikke nye rettigheter, men endrer reglene med hensyn til når foreldrepengene kan tas ut. Forslaget vil ikke ha konsekvenser for stønadsbudsjettet.

Departementets forslag

Departementet foreslår å fjerne bestemmelsen om at stønadsperioden må tas ut sammenhengende i minst 30 stønadsdager (seks uker) før uttaket kan utsettes. Se kapittel 12 for forslag til endringer i folketryktdloven § 14-11 andre ledd.

10 Lovfeste dagens praksis om at resterende stønadsperiode faller bort når stønadsperioden for nytt barn starter

10.1 Gjeldende rett

Foreldrepengeuttaket må være avsluttet innen barnet fyller tre år. I og med at det er mulig å utsette uttaket så vidt lenge, hender det at stønadsperioden ikke er avsluttet før neste fødsel eller adopsjon.

Det følger av langvarig forvaltningspraksis at dersom hele stønadsperioden for et barn ikke er avviklet når stønadsperiode for nytt barn starter, faller ubrukte dager bort. Dette følger også av Ot. prp. nr. 104 (2004-2005): "*Hvis stønadsmottaker får nytt barn i stønadsperioden, bortfaller derfor en eventuell gjenværende stønadsperiode for det*

forrige barnet. Bakgrunnen for dette er at inntektstapet ikke kompenseres to ganger."

Dagens praksis går imidlertid ikke frem av lovteksten.

10.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å lovfeste dagens praksis om at stønadsdager som ikke er tatt ut, faller bort når ny rett til foreldrepenger oppstår på grunn av nytt barn.

Regelverket praktiseres slik at dersom stønadsperioden for et nytt barn starter (senest tre uker før termin), faller stønadsdager foreldrene ikke har tatt ut for forrige barn, bort. Dette kan imidlertid ikke leses ut av lovteksten. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener at det vil være enklere å veilede brukerne når etaten kan vise til en klar lovhjemmel. En klar lovregel vil antakelig også redusere antallet klager. For foreldre som selv orienterer seg i regelverket, vil det gi større forutsigbarhet hvis praksisen går direkte frem av loven.

Departementet kan ikke se at forslaget har ulemper. Lovfesting innebærer ikke innstramming i foreldrenes rettigheter, men er en klargjøring av rettstilstanden. Lovfesting av dagens praksis vil gjøre reglene mer forutsigbare for brukerne og enklere å forvalte for NAV.

Ettersom lovfesting ikke innebærer noen endring sammenliknet med dagens praksis, vil forslaget ikke ha konsekvenser for stønadsbudsjettet.

Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste dagens praksis som innebærer at gjenværende del av stønadsperioden faller bort når stønadsperiode for nytt barn starter. Se kapittel 12 for forslag til endringer i folketrygdloven § 14-10 tredje ledd.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i høringsnotatet innebærer lovfesting av gjeldende rett, berører svært få brukere og/eller har svært små konsekvenser for brukerne som blir berørt. Se omtale under de enkelte punktene over. Etter departementets vurdering vil forslagene ikke få konsekvenser av betydning for stønadsbudsjettet.

For NAV vil forslagene ha både økonomiske og administrative konsekvenser. Som omtalt i kapittel 2, pågår en langsiktig og omfattende modernisering av IKT-systemene i NAV. Etaten arbeider for at oppgaver og arbeidsprosesser skal digitaliseres så langt det er mulig, og med mest mulig effektiv ressursbruk. Tilrettelegging for økt automatisering forutsetter forenklinger og tilpasninger i regelverket. Forslagene i dette høringsnotatet skal bidra til at regelverket er godt tilrettelagt for nye IKT-systemer og for høyest mulig grad av automatisering i saksbehandlingen.

Foreløpige beregninger viser at de totale effektene av Prosjekt 2 i Arbeids- og velferdsetatens moderniseringsprosjekt kan gi netto besparelser for etaten på i

størrelsesorden 43 mill. kroner fra 2021.⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at forslagene i dette høringsnotatet i tillegg vil gi sparte investeringskostnader på om lag 1,5-2 mill. kroner og 1-1,5 mill. kroner i årlig besparelse for etaten. Disse gevinstene kommer i tillegg til gevinster som allerede er beregnet i forbindelse med Prosjekt 2 i etatens moderniseringsarbeid.

Forslagene vil gi et enklere og mer forutsigbart regelverk. Dette kan innebære at brukerne behøver mindre tid til å sette seg inn i og forstå regelverket. Samtidig kan færre henvendelser fra brukere som trenger veiledning også gi besparelser for NAV. Se for øvrig omtale av konsekvenser for brukere og for etaten under det enkelte forslaget.

Forslagene vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning for arbeidsgivere.

12 Forslag til lovendringer

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

§ 14-6 andre ledd skal lyde:

Beregningsgrunnlaget må utgjøre minst halvparten av grunnbeløpet.

§ 14-6 fjerde ledd bokstav b og c oppheves.

§ 14-7 nytt andre ledd skal lyde:

Til et medlem som mottar arbeidsavklaringspenger, skal utbetalte arbeidsavklaringspenger inklusive barnetillegg regnes med i beregningsgrunnlaget.

§ 14-7 nåværende andre til fjerde ledd blir tredje til femte ledd.

§ 14-7 nytt tredje ledd⁵ skal lyde:

For en kvinne som mottar dagpenger under arbeidsløshet eller sykepenger etter § 8-49 når stønadperioden for foreldrepenger starter, skal beregningsgrunnlaget per uke fastsettes

⁴ Se omtale i Prop. 1 S (2016-2017) fra Arbeids- og sosialdepartementet.

⁵ Det er foreslått en mindre tilpasning i lovteksten i Prop. 37 L (2016-2017) Endringer i folketrygdloven (endret fastsetting av grunnlaget for sykepenger, foreldrepenger og pleiepenger mv.). Proposisjonen er ikke behandlet ennå.

ut fra inntekten i de beste seks månedene av de siste ti månedene før hennes uttak tar til, se § 14-10 første og annet ledd, *hvis dette gir et høyere grunnlag enn etter første ledd.*

§ 14-10 tredje ledd skal lyde:

Foreldrepengene må tas ut innen tre år etter fødselen eller omsorgsovertakelsen.
Stønadsdager som ikke er tatt ut, faller bort når stønadsperiode for nytt barn starter.

§ 14-11 andre ledd skal lyde:

Ved forhold som nevnt i bokstav b, må det foreligge skriftlig avtale med arbeidsgiver. For selvstendig næringsdrivende og frilansere må det foreligge skriftlig avtale med *Arbeids- og velferdsetaten.*

§ 14-17 første ledd skal lyde:

Til en kvinne som føder barn eller adopterer barn under 15 år, men ikke har rett til foreldrepenger, ytes det engangsstønad for hvert barn. Til mann som adopterer alene, ytes det engangsstønad for hvert barn dersom han ikke har rett til foreldrepenger. *Dersom personen i første eller andre punktum har rett til foreldrepenger, men heller ønsker å motta engangsstønad, kan hun eller han velge dette. Stønadmottakeren kan ikke senere gjøre om på valget som er tatt.* Adopsjon av ektefellens barn gir ikke rett til engangsstønad.

§ 14-17 femte og sjette ledd oppheves.

§ 14-17 nåværende sjuende ledd blir femte ledd.