



Barne- og familiedepartementet - BFD

Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 20/02913-2
Arkivkode: X00 &00
Saksbehandler: Cornelia Nordgaard,
Deres referanse: 20/4299
Dato: 11.12.2020

Hørings svar fri utsettelse av foreldrepenger

Innledning

KS viser til Barne- og familiedepartementets forslag om å gi foreldre fri adgang til å utsette foreldrepengene fram til barnet fyller tre år. Det vises til høringsnotat i ovennevnte sak med høringsfrist 22. desember 2020.

Hovedmålet med endringsforslaget er å gi foreldrene større fleksibilitet, samt at ordningen skal bli enklere for foreldre og NAV å administrere.

Departementet foreslår ingen endringer i retten til permisjon etter arbeidsmiljøloven, men viser samtidig til at retten til foreldrepenger også knyttes til retten til permisjon. KS mener at departementet ikke har vurdert samspillet mellom arbeidsmiljøloven og folketrygdloven i tilstrekkelig grad. Det fremkommer ikke direkte hvilke konsekvenser forslaget til endringer i folketrygdloven vil få for forståelsen og praktiseringen av arbeidsmiljøloven. KS savner en redegjørelse om hvilke konsekvenser en endring i folketrygdloven får for forståelsen av arbeidsmiljøloven § 12-5 første ledd om at "Foreldrene har uansett rett til permisjon når det ytes foreldrepenger fra folketrygden". Forslaget kan forstå slik at en fri utsettelse av foreldrepengene også innebærer en fri utsettelse av foreldrepermisjonen.

Fri utsettelse av foreldrepenger

Departementet foreslår å fjerne bestemmelsen om at stønadperioden løper sammenhengende. Endringen innebærer at det ikke stilles noen vilkår for utsettelse av foreldrepenger. Eksempelvis vil det ikke kreves avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker ved utsettelse av uttak av foreldrepenger for heltidsarbeidende. Det fremgår av endringsforslaget at foreldrene fritt kan bestemme når de vil ta ut foreldrepengedagene innen barnet fyller tre år. KS savner en forklaring på forholdet mellom folketrygdloven § 14-11 og arbeidsmiljøloven § 12-6.

Sammenhengende tjeneste

Etter arbeidsmiljøloven er hovedregelen at foreldrepermisjon skal tas ut sammenhengende. I forarbeidene til den tidligere arbeidsmiljøloven § 31 nr. 3 forutsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet at permisjonen skulle tas ut sammenhengende, med mindre særlige forhold tilsa noe annet, og det ikke virket urimelig for arbeidsgiveren (Ot. Prp. Nr. 3 (1975-1976). Videre foreligger

det fast og langvarig praksis fra tvisteløsningsnemnda om at permisjon etter arbeidsmiljøloven må tas sammenhengende, med mindre annet er avtalt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Hovedregelen for foreldrepenger er at de skal tas ut sammenhengende fra det tidspunkt uttaket starter etter folketrygdloven (§ 14-10). Unntak følger av folketrygdloven § 14-11 der uttak av foreldrepenger kan utsettes, deriblant grunnet arbeid på heltid. Slik utsettelse fordrer avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Disse reglene harmonerer dermed med arbeidsmiljølovens tilsvarende bestemmelser. KS har i den videre fremstillingen tatt utgangspunkt i at arbeidstaker, etter forslaget om å fjerne vilkåret om avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver i § 14-11 andre ledd, også får en utvidet rett til å velge når permisjonen etter arbeidsmiljøloven § 12-5 første ledd skal avvikles. Departementets forslag kan forstås slik at arbeidstaker under en foreldrepermisjon, uavhengig av arbeidsgivers behov, kan gå inn og ut av foreldrepermisjon i løpet av en treårsperiode. Hvis forslaget er slik å forstå legger KS til grunn at arbeidstaker likevel må varsle arbeidsgiver om hvordan uttaket skal gjennomføres før det første uttaket starter.

Forutsatt at forslaget i realiteten også innebærer en utvidelse av retten til permisjon etter arbeidsmiljøloven, vil dette kunne få store konsekvenser for kommunesektoren. Endringsforslaget kan by på særskilte utfordringer når det gjelder arbeidstakergrupper med arbeidstidsordninger som innebærer arbeidsfrie perioder. Hvis det skal være fri adgang til å utsette foreldrepengene og foreldrepermisjon, vil det også innebære at arbeidstaker kan velge å ikke ta ut foreldrepermisjon i de arbeidsfrie periodene. Dette vil særlig gjelde undervisningspersonalet, men også turnusarbeidere i større eller mindre grad. Dette kan føre til at noen arbeidstakere plukker dager/perioder ved uttak av foreldrepermisjon og velger å ikke ta ut foreldrepermisjon i de arbeidsfrie periodene. En slik adgang vil få både økonomiske og bemanningsmessige konsekvenser, noe som igjen vil gå utover tjenesten. Dersom det åpnes for å plukke dager/perioder vil arbeidsgivere i kommunesektoren også måtte betale lønn i de arbeidsfrie periodene, hvor arbeidstaker ikke faktisk arbeider. Etter dagens regelverk får arbeidsgiver refusjon for foreldrepengene fra NAV i disse periodene. Kommunesektoren har allerede en merkostnad knyttet til utbetaling av «full lønn» under foreldrepermisjon, da foreldrepengegrunnlaget etter folketrygdloven i mange tilfeller vil medføre en lavere refusjon enn grunnlaget som kommunene og fylkeskommunene utbetaler etter hovedtariffavtalen. Beregningsgrunnlaget etter hovedtariffavtalen er fremtidsrettet, slik at arbeidstaker skal ha lønn som om vedkommende var i arbeid. Kvaliteten på tjenestene vil reduseres som følge av oppdeling av foreldrepengeuttaket, ettersom det vil medføre utskiftninger av personalet og mindre kontinuitet i tjenesten. Dette kan særlig være utfordrende i skolen begrunnet i elevenes behov for kontinuitet i undervisningen. Det er ikke gitt at den samme vikaren ønsker å arbeide sporadiske uker spredt over et år. Elevene vil bli skadelidende grunnet hyppigheten av vikarbruk og omfanget av vikarer.

Arbeidsgiver har et stort behov for forutsigbarhet av hensyn til bemanningsplanlegging og organisering av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Når en ansatt tar ut foreldrepenger er arbeidsgiver avhengig i å få ansatt en vikar som kan utføre den ansattes arbeid under permisjonen. Dersom den ansatte fritt over en treårsperiode kan velge hvilke perioder foreldrepengene skal tas ut, uten at det foreligger krav om avtale med arbeidsgiver på forhånd, vil det gå utover arbeidsgivers mulighet til å planlegge og fordele arbeidsoppgaver mellom ansatte. En uforutsigbar oppdeling av foreldrepengeuttaket kan videre føre til at det blir vanskeligere å rekruttere vikarer til å arbeide i arbeidstakers sted, ettersom vikarenes arbeidssituasjon også vil bli mindre forutsigbar og dermed mindre attraktivt å søke seg til.

Konsekvenser for omfanget av fravær

Undervisningspersonalet arbeider i et komprimert arbeidsår som medfører arbeidsfrie perioder i forbindelse med høst, jul, vinter, påske og i tiden før og etter sommerferien. I de arbeidsfrie periodene får denne yrkesgruppen utbetalt lønn uten å møte på arbeidsplassen og utføre arbeid.

Det foreligger gjennomgående og klar praksis fra tvisteløsningsnemnda om at permisjon etter arbeidsmiljøloven må tas sammenhengende, og at oppdeling av foreldrepermisjon ikke skal ha et formål om å maksimere antall permisjonsdager ved arbeidsfrie perioder. Nemndas vedtak i TLN-2013-32 illustrerer problemstillingen, der arbeidstakers motivasjon for å få en lengre friperiode for å få lengre samvær med barnet, ikke var tilstrekkelig for å fravike hovedregelen om sammenhengende permisjon. Nemnda fant det «[...]urimelig om permisjonen kunne tilpasses på denne måten for å få maksimalt fravær». Nemnda kunne heller ikke se at folketrygdlovens regler om utsettelse av foreldrepermisjon ga arbeidstaker rett til utsatt permisjon hvor det ikke forelå skriftlig avtale om gjeninntreden i arbeid med arbeidsgiver. I TLN-2020-42 forelå det spesielle omstendigheter som gjorde at arbeidstaker i denne saken fikk medhold. Arbeidstaker hadde fått en muntlig bekreftelse fra leder og dermed en forventning om at søknad om utsettelse ville bli innvilget. Nemnda la her dessuten vekt på at arbeidstakers intensjon med oppdelingen av permisjonen ikke utelukkende var ment for å maksimere antall permisjonsdager. Nemnda poengterer at utsettelse av foreldrepermisjon i undervisningsfrie perioder vil åpne for at permisjonen forlenges og at det samlede fraværet økes. Nemnda konstaterer videre at en slik mulighet er uheldig for arbeidsgiver, og heller ikke i overensstemmelse med de hensyn som § 12-6 skal ivareta, da det forutsettes i forarbeidene til § 12-6 (Ot. prp. nr. 49 for 2004-2005 side 189-190) at det samlede fraværet ikke skal bli større ved delvis permisjon.

Departementet uttaler i høringsnotatet at oppheving av regelen om at stønadsperioden løper sammenhengende, først og fremst har betydning for foreldre som ønsker å forskyve foreldrepengeperioden av andre grunner enn heltidsarbeid. Departementet uttaler videre at forslaget neppe vil medføre vesentlige endringer i uttaksmønster og/eller lengre fravær fra arbeidslivet. Gitt at en eventuell endring i folketrygdloven også får betydning for permisjonsretten etter arbeidsmiljøloven, er KS uenig i at det ikke vil medføre endringer i uttaksmønsteret. KS mener i så fall at forslaget vil føre til at undervisningspersonalet vil benytte seg av adgangen til å forskyve foreldrepengeperioden med arbeid i arbeidsfrie perioder. Ordningen vil i disse tilfellene innebære at perioder der arbeidstaker ikke har arbeidsplicht skal regnes blant arbeidsperiodene, slik at det samlede fraværet fra undervisningen blir større enn om permisjonen avvikles fortløpende. Fri adgang til å utsette foreldrepengeuttak vil videre kunne medføre skjevhet mellom undervisningspersonalet sammenlignet med andre yrkesgrupper. Særlig undervisningspersonalet og turnusarbeidere vil kunne forlenge foreldrepengeperioden ved å utsette foreldrepengene i lønnede arbeidsfrie perioder, som andre yrkesgrupper ikke har muligheten til. Forslaget om fri adgang til å forskyve foreldrepengeperioden kan potensielt bli benyttet til å maksimere antallet permisjonsdager. Dette kan neppe være en tilsiktet konsekvens.

KS mener at en eventuell endring i adgangen til utsettelse under enhver omstendighet ikke må innebære at arbeidstaker totalt sett får et lengre fravær fra arbeidsplassen, enn etter dagens regelverk.

Skjæringstidspunkt for rett til og beregning av foreldrepenger

Det fremgår to alternativer for skjæringstidspunkt for beregning av foreldrepenger av høringsnotatet. Slik beregningsregelen er i dag, beregnes foreldrepengene til mor tre uker før termindato (eller ev. ved fødsel hvis denne skjer tidligere enn tre uker før termin). Fars foreldrepenger beregnes som oftest på det tidspunktet som mor utsetter sitt uttak. Foreldrene beholder altså foreldrepengegrunlaget de hadde ved første uttak, og det foretas ingen omregning ved inntektsøkning (eller eventuelt inntektsreduksjon). Forslag til endring av beregningsregelen (alternativ 2), vil medføre at skjæringstidspunktet endres til når forelder/far starter foreldrepengeuttaget etter utsettelsen.

I kommunesektoren følger det av hovedtariffavtalen at det skal utbetales «full lønn» som om arbeidstaker var i arbeid. Det innebærer at det ikke alltid er samsvar mellom kommunens/fylkeskommunens utbetaling og refusjon fra NAV. Departementet skisserer to ulike alternativer for skjæringstidspunktet. Alternativ 2

vil kunne føre til en refusjon som er mer tilnærmet lønnen som kommunen og fylkeskommunen etter hovedtariffavtalen allerede er forpliktet til å utbetale. Alternativ 1 (slik reglene er i dag, og som departementet foreslår videreført), vil innebære at NAV utbetaler refusjon fra det opprinnelige foreldrepengeuttaket, mens arbeidsgiver er forpliktet til å utbetale "full lønn" som om arbeidstaker var i arbeid. Det vil innebære at refusjonen kan bli betydelig lavere enn det arbeidsgiver faktisk må utbetale, dette som følge av lønnsøkning, ansiennitetsopprykk m.v.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom alternativ 1 under skjæringstidspunktet velges, kan det medføre store økonomiske konsekvenser. Lønnsøkningen for en lærer har i snitt de siste tre årene vært omtrent 60 000 kr. Hvis for eksempel en lærer utsetter deler av permisjonen til år tre, vil arbeidsgiver derfor måtte betale et langt høyere beløp enn refusjonen fra NAV.

Vi har forsøkt å regne ut hva merkostnaden for kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere vil være dersom foreldrepengegrunnlaget ikke omregnes etter første uttak, gitt at arbeidstaker (lærer) forlenger foreldrepengeperioden ved å gjeninntre i de arbeidsfrie periodene som minimum vil tilsvare fire uker i løpet av et år. Regnestykket er gjort med eventuell lønnsøkning og tillegg over en treårsperiode.

Vi har i våre registerdata oversikt over ansatte som har foreldrepermisjon. Vi har sett på hvor mange i den aktuelle gruppen som hvert kvartal har slikt permisjonsfravær og hvor mange avtalte årsverk de har. Det dreier seg om knappe 1500 ansatte med knappe 1400 årsverk. Fra dette tallet finner vi hvor mange årsverk kommunal sektor mister når disse arbeidstakerne har fravær i fire uker lenger. De tapte årsverkene multipliseres med gjennomsnittslønn for undervisningspersonell for å finne en årlig kostnad. Tallene er en ren lønnskostnad og inkluderer ikke sosiale kostnader eller administrative ulemper.

Lønnsøkningen er her målt fra 1.12.2016 til 1.12.2019. Utregningen inkluderer tariff tillegg, ansiennitetstillegg og effekt av stillingsbytter, avgrenset til de ansatte som hadde foreldrepermisjonsfravær i 2019.

Ved en eventuelt forlenget permisjon med de arbeidsfrie periodene (beregnet her: fire uker) vil koste kommunesektoren omtrent 80 millioner i året, eksklusive sosiale kostnader. Det vil si 240 millioner over tre år. Videre vil det også være tale om økte kostnader i form av økt ressursbruk på administrasjon og bemanningsplanlegging for arbeidsgiver.

Arbeidsgiver vil også risikere å måtte betale lønn for vikaren når arbeidstaker utsetter foreldrepenge og permisjon i de arbeidsfrie periodene, ettersom det vil kunne bli vanskelig å rekruttere vikarer med uforutsette avbrudd. I tillegg vil varslingsfristen for utsettelse av foreldrepengeuttaket være kortere enn oppsigelsesfristen for vikaren. Det kan ikke anses rimelig at kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere risikerer å betale både ordinær lønn for arbeidstaker og vikaren i periodene ingen av dem har arbeidsplikt.

Foreldre som har mistet rettigheter

Departementet begrunner også endringsforslaget med at enkelte fedre mister opptjente rettigheter grunnet manglende kunnskap om vilkårene for utsettelse. Det synes mer rimelig å avhjelpe dette med ytterligere informasjonstiltak. Det antas videre at muligheten for fleksibilitet og opphør av varslingsfrister i praktisk forstand kan medføre utfordringer for både arbeidsgiver og NAV, og vil derfor ikke nødvendigvis føre til forenkling av saksbehandlingen for NAV. KS mener at utkastet i alt for liten grad tar hensyn til arbeidsgivers behov for forutsigbarhet.

Avslutning – merknader til bestemmelsene

Til § 14-6 første ledd

KS mener at alternativ 2 for skjæringstidspunkt for beregning av foreldrepenger er det rimeligste alternativet. KS ser derfor ikke behov for å endre bestemmelsen i § 14-6 første ledd.

Til § 14-7 første ledd

KS støtter ikke at alternativ 1 for skjæringstidspunktet for beregning av foreldrepenger, der foreldrene beholder foreldrepengegrunnlaget de hadde ved første uttak, og det foretas ingen omregning ved inntektsøkning (eller eventuelt inntektsreduksjon).

KS støtter alternativ 2 for skjæringstidspunktet for beregning av foreldrepenger, der skjæringstidspunktet endres til når forelder/far starter foreldrepengeuttaket etter utsettelsen.

Til § 14-10 sjuende ledd

KS mener at utsettelse av foreldrepenger ikke kan medføre at arbeidstaker får et større samlet fravær fra arbeid. For å unngå at far mister deler av foreldrepengeperioden kan det isteden synes rimelig at stønadsperioden totalt for mor og far ikke må tas ut i sammenheng, men likevel slik at hver av foreldrene som hovedregel må ta sin stønadsperiode sammenhengende.

KS foreslår isteden følgende endring i bestemmelsen i § 14-10 syvende ledd

Foreldrepenger for den enkelte forelder må tas ut sammenhengende fra det tidspunkt uttaket starter, se likevel § 14-11.

Til § 14-11

Opphevelse av alle vilkår for utsettelse av foreldrepenger støttes ikke. Forutsatt at et fleksibelt uttak av foreldrepengene for deltidsansatte ikke medfører lengre fravær fra arbeidsplassen, støtter KS forslaget om at en utsettelsesadgang kan utvides til å gjelde for ansatte i deltidsstillinger, utdanningspermisjon, avtalefestet ferie o.l. Utover dette mener imidlertid KS at hensynet til fleksibilitet er tilstrekkelig ivaretatt i arbeidstakers mulighet til å utsette foreldrepenger etter avtale om arbeid med arbeidsgiver (§ 14-11), samt ordningen med graderte foreldrepenger i kombinasjon med arbeid (§ 14-16).

Med vennlig hilsen

Tor Arne Gangsø
Områdedirektør

Cornelia Nordgaard
Rådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.