

Foreldrepermisjon og likestilling

1. Innledning

I 1960- og 70-årene økte kvinners utdanning og arbeidsdeltakelse betydelig. Som en konsekvens ble foreldrepermisjonsordningene bygget ut. Målsetningen med ordningene har vært at kvinner og menn skal opprettholde sin sysselsetting og samtidig oppmuntres til å få barn. Foreldrepermisjonen skal både sørge for arbeidsdeltakelse og legge til rette for omsorg for barnet det første leveåret.

I tillegg er det et uttalt mål at foreldrepermisjonsordningen skal bidra til mer likestilling ved at foreldrene deler omsorgsoppgaver så likt som mulig. I NOU nr. 15, 2012, *Politikk for likestilling*, er likestillingsmålet beskrevet slik: "Dersom vi skal lykkes med å oppnå målene om et samfunn der alle kan delta på like vilkår må den kjønnede fordelingen av arbeid og omsorg overskrides. Likestilling forutsetter at det blir like vanlig blant menn som blant kvinner å ta del i omsorgsarbeidet, og at det blir like vanlig for menn som for kvinner å tilpasse sin arbeidstid etter omsorgsarbeid i familien."

2. Prinsipper for liberal likestillingspolitikk

Et liberalt perspektiv vektlegger individuell frihet, mangfold og valgfrihet, og en liberal politikk for likestilling vil måtte ta utgangspunkt i individet og tildele dem rettigheter. En liberal likestillingspolitikk må sørge for at flere valg er mulige, og større aksept for ulike valg, så lenge grunnleggende rettigheter er ivaretatt. Likebehandling er viktigere enn like resultater.

En slik individbasert, liberal politikk kan stå i motsetning til en politikk som tar utgangspunkt i familien som enhet, eller i kvinner som gruppe. En liberal likestillingspolitikk må bety at alle har like rettigheter. Rettighetene gis til individet, ikke til familien eller gruppen. Fra et liberalt perspektiv vil en rent instrumentell likestillingspolitikk, som for eksempel lovpålagte kvoter som skal sikre en kjønnsmessig lik fordeling, være uheldig.

Dagens foreldrepermisjonsordning tar utgangspunkt i familien. Det er foreldrene som får permisjonsrettigheter, og deler av tiden er reservert far eller mor ved at den er delt inn i fedre- og mødrekvoter. At far ikke har selvstendig opptjeningsrett, og at fars mulighet til å ta ut lønnet permisjon er knyttet til mors aktivitet, viser tydelig at familien, og ikke individet, gis rettighetene. En mer liberal likestillingspolitikk vil innebære å overføre rettigheter til individene.

I en liberal likestillingspolitikk vil man også være forsiktig med å gripe inn politisk med formål om å endre holdninger. Det er enkelt å mene at flere menn burde vært hjemme med barn, og at det burde bli større sosial aksept for at menn tar på seg flere omsorgsoppgaver. Spørsmålet er hvilke virkemidler man er villig til å ta i bruk for å oppnå målene, og om det er andre mål enn likestilling som vil måtte nedprioriteres.

Når foreldrepermisjonen koster rundt 19 mrd. i året over statsbudsjettet, er det viktig å diskutere hvordan pengene bidrar til barnets beste, likestilling, yrkesdeltakelse og barnefødsler. I dette notatet ser jeg på likestillingsaspektet.

3. Foreldrepermisjonen

3.1. Historisk utvikling

I 1946 fikk norske kvinner rett til 12 ukers betalt barselspermisjon. Denne rettigheten ble utvidet til 18 uker i 1977, og videre til 22 uker i 1988. I 1993 ble permisjonstiden utvidet til 42 uker med full lønn, eller 52 uker med 80 prosent lønn. I 2015 er permisjonen 49 uker med 100 prosent dekningsgrad eller 59 uker med 80 prosent dekningsgrad opp til 6 G. Det har kun vært en justering på til sammen syv uker de siste 21 årene, fire av dem som følge av utvidelse av fedrekvoten.

Fedre fikk en egen kvote i 1993, på fire uker. Den eksplisitte målsettingen var å ta i bruk et kraftig politisk verktøy for å styrke relasjonen mellom far og barn. I tillegg var intensjonen å bidra til økt likestilling i arbeidslivet og i omsorgsarbeidet hjemme. Kvoten har siden økt, spesielt fra 2005-2013, da den økte fra fire til 14 uker. I 2014 ble den redusert til 10 uker. Samtidig er lengden på den totale foreldrepermisjonen økt tilsvarende. Da man reduserte fedrekvoten i 2014, reduserte man ikke den totale foreldrepermisjonen.

Utvikling av fedrekvoten fra 1993 – 2014

Fedrekvoteutvidelse	Antall uker
1.4.1993	4 uker
1.7.2005	5 uker
1.7. 2006	6 uker
1.7.2009	10 uker
1.7.2011	12 uker
1.7.2013	14 uker
1.7.2014	10 uker

3.2. Krav til mottakere

Foreldrepermisjon er knyttet til yrkesaktivitet og regulert i arbeidsmiljøloven. Full opptjening av foreldrepenger forutsetter fulltidsarbeid. Foreldre må ha vært yrkesaktive med pensjonsgivende inntekt i minst seks av 10 måneder før fødselen. For at far skal ha rett til foreldrepenger, må mor oppfylle aktivitetskravet, som sier at mor enten må være yrkesaktiv eller oppfylle NAVs krav til annen aktivitet.¹

35 prosent av fedrene tok ikke ut foreldrepenger, noe som kan skyldes at de ikke har selvstendige opptjeningsrettigheter, men det kan også være andre årsaker, som arbeids- eller familieforhold.² Fedrekvoten kan ikke overføres til mor, med mindre far er for syk til å ta seg av barnet (tilsvarende kan far overta mors kvote om hun er for syk). Blant kvinner som får barn, har 90 prosent rett til foreldrepenger.

3.3 Ytelsen

Maksimal utbetaling fra det offentlige er 6 G, noe man får om man tjener 6 G eller mer. Per 1.4.2015 er 1 G 88 370 kroner, og full betaling for 49 uker med 100 prosent dekningsgrad gir 500 000 kroner. I tillegg er det mange arbeidsgivere som betaler foreldrepenger ut over 6 G for de som tjener mer enn 500 000 kroner. Det er også mulig å ta ut 59 uker permisjon med 80 prosent dekningsgrad. Tre uker før termin er øremerket mor.

En økende andel av foreldrene velger 100 prosent foreldrepenger, og dermed en permisjonslengde på 49 uker. På 10 år har andelen kvinner som gjør dette, økt fra 25 prosent til rundt 64 prosent. Det kan skyldes at det er mer økonomisk gunstig å få 100 prosent dekning, eller at foreldrene opplever at permisjonstiden på 49 uker er lang nok.

Dagens støtte til familier som får barn, er i stor grad basert på inntekt (se Civita-rapporten *Det store barneregnskapet*). Det er økonomisk mest gunstig å få barn når man har etablert seg med god inntekt. Foreldrepermisjonen bidrar til det.

3.4. Andre løsninger

I tillegg til den betalte permisjonslengden, kan hver av foreldrene også ta ut ett års foreldrepermisjon uten lønn.³

Det er også mulig, etter avtale med arbeidsgiver, å ta ut delvis permisjon, der man deler opp permisjonen eller kombinerer arbeid og permisjon over en lengre periode. Permisjonen må tas i løpet av de tre første årene etter fødselen. Denne fleksibiliteten skal bidra til at foreldrene i større grad kan kombinere omsorg og yrkesaktivitet.⁴

3.5 Offentlige finanser

Foreldrepenger utgjør mellom 18 og 19 milliarder kroner på statsbudsjettet i 2015.

Foreldrepenger

Maksimal stønadperiode	49 uker (100 prosent dekningsgrad) 59 uker (80 prosent dekningsgrad)
Før termin	3 uker (forbeholdt mor og tas av fellesperioden)
Mødrekvote	10 uker (reduksjon fra 14 uker med virkning fra 1.7.2014)
Fedrekvote	10 uker (reduksjon fra 14 uker med virkning fra 1.7.2014)
Periode foreldrene kan dele (fellesperioden)	26 uker (100 prosent dekningsgrad) 36 uker (80 prosent dekningsgrad)

Kilde: NAV

4. Liberal foreldrepermisjon – noen ulike forhold

4.1 Lik deling av foreldrepermisjonen

Likestillingsutvalget foreslo i NOU nr. 15, 2012, *Politikk for likestilling* at hele foreldrepengeperioden deles i tre like store deler: En til far, en til mor og en fellesdel de kan dele seg imellom. Det vil, med full kompensasjon, bety litt over 15 uker i hver del. De tre ukene før fødsel til mor kommer i tillegg. Kostnaden for denne formen for lik foreldrepengefordeling er ifølge NOU-en 400–500 000 mill. kroner.⁵

På Island har man i dag en slik tredelt permisjon. I 2016 tar islendingene enda et skritt mot en 50/50-delning, ved at fellesdelen reduseres og mors og fars deler økes. I det nye systemet skal mor og far hver ha 5/12, mens foreldrene fritt kan fordele den siste sjettedelen. Systemet kalles 5-2-5. Har barnet bare én omsorgsperson, tilfaller hele permisjonen denne, og i tillegg er det noen få unntak som også kvalifiserer til overføring av rettigheter. Permisjonslengden vil i 2016 være 12 måneder, men det er mulig å forlenge den perioden til inntil to år med lavere dekningsgrad og samme totale betaling. På Island har mor og far selvstendige opptjeningsrettigheter, og det stilles ingen aktivitetskrav. Dessuten gjelder ordningene for alle som blir foreldre, uavhengig av yrkesaktivitet.⁶

Både den politiske høyre- og venstresiden på Island argumenterer for likestilling, ikke valgfrihet, i spørsmålet om foreldrepermisjon. De liberale tar utgangspunkt i individet og gir det rettigheter, og det vurderes som viktigere enn at familien skal kunne velge fordeling. På Island tar fedre stort sett ut hele sin del, og fellesperioden benyttes i det alt vesentlige av mor. I Norge er fordelingen som ble foreslått i NOU nr. 15, 2012, *Politikk for likestilling* ikke tatt til følge. Fedrekvoten og mødrekvoten er redusert til 10 uker, samtidig som den totale lengden på foreldrepermisjonen er uendret.

4.2 Rettigheter til ikke-yrkesaktive

I Civita-rapporten *Det store barneregnskapet* har vi vist hvordan mødre i ulike situasjoner får ulik støtte når de får barn.⁷ Yrkesaktivitet favoriseres. Foreldrepengeordningen har bidratt til at vi i Norge lykkes med å få kvinner til å føde barn selv om de er yrkesaktive. Mer enn 85 prosent av kvinnene som føder barn, har skattbar inntekt som kvalifiserer til foreldrepenger det året de får barn. Det betyr at det er 15 prosent som faller utenfor ordningen. I 2013 fikk 9 852 personer engangsstønad.

Samtidig bidrar ordningene til at kvinner venter med å få barn til de er godt etablert i yrkeslivet og dermed har rett til foreldrepenger. En familie med to barn, som tjener nok til å nå øverste grense for foreldrebetaling på 6 G, får til sammen får over 2,5 mill. kroner i foreldrepenger, barnetrygd og barnehagesubsidier. En mor som ikke er yrkesaktiv, får bare rundt 500 000 kroner i engangsstønad og barnetrygd.

Foreldrepengene kan i dag være maksimalt 6 G, rundt 530 000 kroner, mens engangsstønaden er 44 190 kroner per 1.1.2015.⁸ Jo lenger kvinner og menn venter med å få barn, jo større sannsynlighet er det for at de har rettigheter til maksimalt foreldrepengebeløp på 6G. Det øker de offentlige utgiftene, samtidig som det også er dyrt for bedrifter og organisasjoner som må erstatte dyr arbeidskraft.

Dersom fødselspenger ikke knyttes til yrkesaktivitet, vil alle som blir foreldre bli behandlet likere, og flere vil kunne vurdere å få barn tidligere enn i dag. Graviditetsraten blant kvinner under 25 år er historisk lav, og nesten halvparten av alle gravide i denne aldersgruppen tar abort. For første gang i historien viser statistikken at det er flere kvinner over 35 år som får barn, enn det er fødsler blant kvinner mellom 20 og 24 år.

For kvinner er det biologisk mest gunstig å få barn i 20-årene. Tidligere førstefødsler vil også gjøre det lettere å få flere barn. Om kvinnene senere velger yrkeskarriere og videre utdanning, ville de kunne følge et mer uavbrutt mønster og slik sett ha samme karriere- og lønnsutvikling som menn.

Ordningene vi har i dag, oppmuntrer kvinner og menn til å få barn sent, etter at de er godt i gang med sine yrkeskarrierer. Dersom flere får barn tidligere, kan den mest intense barneperioden være over før eventuelle karrierer i yrkeslivet starter for alvor. Kvinner og menn som har fått barn i 20-årene, vil kunne arbeide mer uavbrutt fra 30-årsalderen frem til pensjonsalder. Et system som stimulerer til at flere får barn tidlig, vil derfor fremme likestilling.

Dersom man ser på det å få barn som en type arbeid, eller at høy fødselsrate er et langsiktig bidrag til økt sysselsetting, bør alle kvinner og menn som får barn, få en kompensasjon. Dagens ordninger diskriminerer alle dem som ikke er yrkesaktive, inkludert menn og kvinner under utdanning. Dersom også disse foreldrene får foreldrepenger, vil det kunne erstatte kontantstøtten, fordi man i stedet får foreldrepenger som kan fordeles utover i tid (velger man lang tid, blir beløpet per måned lavere). I NOU nr. 15, 2012, *Politikk for likestilling*, vises det til at verken Island og Sverige har aktivitetskrav, og at alle foreldre, også ikke-yrkesaktive, omfattes av ordningene.

4.3 Permisjonstidens lengde og kompensasjon

En liberal likestillingspolitikk bør som nevnt ta utgangspunkt i individet, og bidra til å gjøre individenes valgfrihet størst mulig. Prinsipielt vil man derfor ønske at begge foreldrene har selvstendige rettigheter, og at permisjonstiden kan deles fritt. Dersom man vil legge føringer på delingen for å oppnå likestilling, bør man vurdere å gi mor og far like rettigheter og like lang permisjon.

Det er foreløpig ingen politiske partier som har foreslått å forkorte foreldrepermisjonen. Med de senere økningene (etter 2005) i permisjonslengden i Norge, har begrunnelsen gjerne vært utvidelse av fedrekvoten. Bortsett fra NHO er det ingen som har foreslått å redusere permisjonstiden som følge av at fedrekvoten nå er redusert fra 14 til 10 uker. Det bør vurderes. Det er et faktum at lange permisjoner fører til svakere tilknytning til og progresjon i yrkeslivet. I tillegg har norske forskere dokumentert at de siste utvidelsene av foreldrepermisjonen ikke har hatt noen sporbar effekt på barna.⁹

Det er heller ingen politiske partier som har gått inn for en lavere kompensasjonsgrad enn 6 G eller 100 prosent dekning ved 49 uker, og 80 prosent ved 59 uker. På Island er dekningen 80 prosent (75 prosent over et gitt lønnsnivå). I de andre nordiske landene er det ulike modeller for kompensasjon, men den norske ordningen er den rauseste.

Siden far ofte tjener mer enn mor, vil flere menn enn kvinner ha rett til full kompensasjon, dvs. 6 G. Mange arbeidstakere får også dekket lønn ut over det det offentlige dekker. Det betyr at det vil bli dyrere å ansette menn enn kvinner, dersom begge er like lenge borte fra arbeidslivet i forbindelse med foreldrepermisjon. Dersom permisjonstiden deles likt, kan det også være aktuelt å diskutere grensen for kompensasjon.

Siden familiesituasjonen kan variere mye, kan det være verdt å diskutere ordninger som gir større fleksibilitet med hensyn til lengde og kompensasjon i permisjonsperioden. Det kan også vurderes å redusere permisjonstiden med 100 prosent kompensasjon, mens muligheten å ta ut samme ytelse over lengre tid kan opprettholdes der foreldrene ser at det for eksempel vil ta tid før de får barnehageplass. Det kan også tenkes at permisjonen kan trappes gradvis ned med en tilsvarende

reduksjon i kompensasjon. Lengre permisjoner med lavere kompensasjonsgrad kan være en god løsning for familier som venter på barnehageplass. Dessuten vil det kunne erstatte behovet for kontantstøtte.

Permisjonstidens lengde har betydning for bedrifters og organisasjoners muligheter til erstatte den som er ute i permisjon. Lange perioder er ofte enklere å håndtere enn kortere perioder, fordi det da kan ansettes en vikar, eller arbeidsoppgaver kan omorganiseres. Korte fravær blir gjerne ikke erstattet, og det fører enten til merbelastning for kolleger eller at arbeid ikke blir gjort, eventuelt utsatt til den ansatte som er ute i permisjon, er tilbake.

4.4 Selvstendig opptjeningsrett

Ut fra et liberalt perspektiv bør alle ha like rettigheter, uavhengig av kjønn. Det betyr at begge foreldre bør ha selvstendig opptjeningsrett.

Begrunnelsen for ikke å la far ha selvstendig opptjeningsrett, er at det er aktivitet som ligger til grunn for opptjeningsretten til foreldrepenger. Om mor er hjemme, skal ikke far kunne være hjemme og ta ut foreldrepenger samtidig. Det er også begrunnet med at selvstendig opptjeningsrett vil koste penger for staten, og at far skal ha et aktivt samvær med barnet (uten mor).

Antall fødsler per år i Norge er rundt 61 000. NAV anslår at det er mellom 8 000 og 10 000 flere fedre som vil kunne ta ut foreldrepenger om mors aktivitetskrav fjernes.¹⁰ En fjerning av aktivitetskravet for mor og selvstendig rett til foreldrepenger for far, vil også gi et enklere regelverk.

Selvstendig opptjeningsrett for far vil ifølge anslag koste rundt 500 millioner kroner.¹¹ Gis far selvstendig opptjeningsrett, vil det styrke fars rettigheter til å ta ut permisjon. I dag har far rett til permisjon dersom mor oppfylder aktivitetsplikten (se note to). Det enkleste vil være å oppheve aktivitetsplikten. Om det skulle føre til at både mor og far er hjemme i en periode, er ikke det et godt argument for ikke å gi far selvstendig opptjeningsrett.

4.5 Permisjonstidens fordeling

I dag er fedrekvoten 10 uker, mødrekvoten 10 uker og fellesdelen 29 uker (inkludert mors tre uker før termin) med full kompensasjon. Ut fra et liberalt perspektiv kan det argumenteres for to ulike alternative ordninger.

Det ene alternativet er at permisjonstiden fritt kan fordeles mellom foreldrene, og at begge foreldre har selvstendig opptjeningsrettighet. Man kan også gå lenger langs samme spor og velge en modell der permisjonen ikke sees på som et familieanliggende som man kan dele mellom seg, men som en individuell rettighet. Modellen som er vedtatt å gjelde fra 2016 på Island, er et slikt eksempel. Der har mor og far fem måneder hver og to måneder de fritt kan dele, alt innenfor en 80 prosents kompensasjonsgrad. Denne modellen er den som ligger nærmest en individbasert permisjonsordning med selvstendig opptjeningsrett.

Det andre liberale alternativet er altså å la rettighetene følge individet, slik at mor og far får nøyaktig like mye permisjon hver. På Island er det lagt inn en viss fleksibilitet (1/6), som foreldrene kan dele slik de vil, men for øvrig er modellen basert på at mor og far har like mye permisjon. Det er lagt inn noen unntak på Island, dersom man eksempelvis er eneforsørger. Det kan også gjøres i Norge.

En slik modell vil spare NAV for mye administrasjon, og et komplekst regelverk for foreldrepermisjon kan forenkles.

Oppsummeringsvis ser forslagene slik ut:

- Alternativ 1: Foreldrene deler permisjonen helt fritt
- Alternativ 2: Islands modell med 5/2/5, det vil si tilnærmet lik deling av tiden, bortsett fra en mulighet til å fritt velge hvem av foreldrene som skal ta ut 1/6 av tiden
- Alternativ 3: Rettighetene følger individet, det vil si 50/50-fordeling.
- Far får selvstendig opptjeningsrett
- Permisjonens totale lengde med 100 prosent dekning nedjusteres fra 49 uker til 46 uker
- Foreldrepengekompensasjonen beholdes på maksimalt 6 G, men et minimumsnivå på 1,5 G innføres og erstatter engangsstønad og kontantstøtten
- Mulighet til ulønnet permisjon i inntil 1 år opprettholdes som i dag
- Permisjonstiden kan for alle forlenges ut fra samme totale dekningsbeløp for 100 prosent, med tilsvarende reduksjon i utbetaling knyttet til utvidelse av antall uker.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Mathilde Fasting, prosjektleder i Civita. mathilde@civita.no.

Konklusjoner som er trukket, og eventuelle feil og mangler som måtte forekomme, står for forfatterens regning. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp og justere.

Sluttnoter

- 1 Aktivitetskravet innebærer at far bare kan ta ut foreldrepenger dersom mor etter fødselen: 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 på helseinstitusjon, deltar på heltid i introduksjonsprogram, deltar på heltid i kvalifiseringsprogram.
- 2 Far har ikke foreldrepengerrettigheter dersom han ikke har tjent opp rett gjennom egen yrkesaktivitet i minst seks av ti siste måneder (som mor), eller at han ikke bor sammen med mor til barnet dersom mor ikke samtykker til uttaket, eller om mor er hjemme både før og etter fødsel, fordi far ikke har selvstendig opptjeningsrett og er avhengig av om mor har opptjent rettigheter til foreldrepenger eller ikke.
- 3 Bringedal og Lappegård (2012 a) finner at en tredjedel av kvinnene som har permisjonsrettigheter, velger i etterkant av den lønnede permisjonstiden å ta ut noe ulønnet permisjon. Det er mest utbredt med en relativt kort ulønnet permisjon, en til tre måneder.
- 4 Drøyt 16 prosent av mennene og 7 prosent av kvinnene med foreldrepenger i løpet av 2011 hadde valgt gradert uttak.
- 5 Litt oppjustert på grunn av nye satser.
- 6 Gudny Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, "Tredelt permisjon og lang fedrekvote – erfaring er fra Island" i Berit Brandth og Elin Kvande (red), *Fedrekvoten* (Oslo: Universitetsforlaget, 2013), 180 – 193.
- 7 Civita-rapport *Det store barneregnskapet*, 2013.
- 8 Engangsstønad er skattefri. 1G er per 1.5.2014 88 370.
- 9 "Samtalen" i Dag og Tid 21.11.2014, med Kjetil Telle, forskningsleder i SSB.
- 10 NAV har beregnet tall på vegne av NOU nr. 15, 2012, *Politikk for likestilling*
- 11 Se bla beregninger gjort i NOU nr. 18, 2012, *Politikk for likestilling*. Se også spørsmål 46 fra KrF og spørsmål 140 fra Venstre til statsbudsjettet i 2015: "Hva er provenyeffekten av å gi alle fedre rett til fedrekvote uavhengig av mors tilknytning til arbeidslivet?" <http://www.statsbudsjettet.no/templates/budsjettsporsmaal.aspx?id=64184&epslanguage=en&parti=&query=fedrekvote&sort=desc>