

Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn

– en ny modell för föräldraförsäkringen

*Slutbetänkande av
Utredningen om en modern föräldraförsäkring*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:101

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslagsverk: *Anknytning* av konstnär Kent Wisti

Omslagslayout: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24723-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 4 februari 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring. Statsrådet Annika Strandhäll förordnade samma dag Lars Arrhenius till särskild utredare. Genom tilläggsdirektiv den 28 september 2017 beslutade regeringen om förlängd utredningstid.

De sakkunniga och experter som har medverkat i utredningsarbetet anges nedan.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 15 februari 2016 kanslirådet Maria Lidström, fr.o.m. den 22 februari 2016 t.o.m. den 13 augusti 2017 numera rådmannen Marcus Edelgård, fr.o.m. den 1 mars 2016 ämnesrådet Håkan Nyman, fr.o.m. den 1 april 2016 rätts-sakkunniga Åsa Nilsson och fr.o.m. den 1 januari 2017 rättssakkunniga Susanna Pålsson Alstergren.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna som i stort har ställt sig bakom utredningens överväganden. Avvikande uppfattningar finns dock. Till betänkandet fogas tre särskilda yttranden.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om en modern föräldraförsäkring, överlämnar slutbetänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101). Uppdraget är därmed slutfört.

Förteckning över sakkunniga och experter

Om inte annat anges har förordnandet gällt fr.o.m. den 21 mars 2016.

Sakkunniga

Departementssekreteraren Victoria Larsson, Arbetsmarknadsdepartementet, fr.o.m. den 6 februari 2017 t.o.m. den 14 maj 2017.

Departementssekreteraren Karin Sandkull, Arbetsmarknadsdepartementet, t.o.m. den 5 februari 2016 och fr.o.m. 15 maj 2017.

Kanslirådet Karin Frank, Arbetsmarknadsdepartementet, t.o.m. den 31 oktober 2016.

Departementssekreteraren Karin Moberg, Finansdepartementet, t.o.m. den 14 april 2016.

Departementssekreteraren Kristin Sinclair, Finansdepartementet, fr.o.m. den 15 april 2016 t.o.m. den 14 augusti 2017.

Departementssekreteraren Petter Bryman, Finansdepartementet, fr.o.m. den 15 augusti 2017.

Kanslirådet Marie Ek, Kulturdepartementet, t.o.m. den 12 juni 2016.

Kanslirådet Anna Schölin, Kulturdepartementet, fr.o.m. den 13 juni 2016.

Departementssekreteraren Kajsa Eliasson, Socialdepartementet, t.o.m. den 31 juli 2017.

Departementssekreteraren Charlotta Örn, Socialdepartementet, fr.o.m. den 1 augusti 2017.

Ämnesrådet Annika Mansnéus, Socialdepartementet, t.o.m. den 8 december 2016.

Kanslirådet Lenita Freidenvall, Socialdepartementet, fr.o.m. den 9 december 2016.

Experter

Utredaren Erik Ageberg, Företagarna.

Utvecklingsstrategen Tommy Alexandersson, Försäkringskassan.

Utredaren Joa Bergold, LO.

Utredaren Ulrika Bertilsson, Diskrimineringsombudsmannen.

Experten Catharina Bäck, Svenskt Näringsliv.

Docenten Olof Bäckman, Stockholms universitet.

Professorn Thomas Erhag, Göteborgs universitet.

Utredaren Ulrika Hagström, TCO.

Forskaren Arizo Karimi, Uppsala universitet.

Socialförsäkringsexperten Jenny Lindmark, Arbetsgivarverket.

Utredaren Thomas Ljunglöf, Saco.

Utredaren Karin Röbäck de Souza, Barnombudsmannen.

Förhandlaren Charlotta Undén, Sveriges Kommuner och Landsting.

Stockholm i december 2017

Lars Arrhenius

/Maria Lidström

Åsa Nilsson

Håkan Nyman

Susanna Pålsson Alstergren

Innehåll

Sammanfattning	19
Summary	37
1 Författningsförslag.....	57
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	57
1.2 Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584).....	79
1.3 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	82
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:706) om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå	84
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	85
2.1 Utredningens uppdrag.....	85
2.2 Utredningens arbete	86
2.3 Disposition	88
3 Rättslig bakgrund	91
3.1 Gällande rätt.....	91
3.1.1 Föräldraförsäkringen.....	91
3.1.2 Föräldraledighet.....	109
3.1.3 Föräldraskap och vårdnad	114
3.1.4 Barns rättigheter	121
3.1.5 Vissa internationella konventioner	124

3.2	Hur föräldraförsäkringen och föräldraledighetsrätten har vuxit fram.....	126
3.2.1	Den tidiga framväxten	126
3.2.2	Framväxten under 2000-talet	145
3.3	Tidigare utredningsförslag	154
3.3.1	Föräldraförsäkringsutredningen	154
3.3.2	Utredningar i närtid som berör föräldraförsäkringen.....	156
4	Utmaningar och möjligheter – hur ser dagens arbetsliv ut?	159
4.1	Dagens arbetsmarknad	160
4.1.1	Kvinnor och män i och utanför arbetskraften.....	161
4.1.2	En könssegregerad arbetsmarknad.....	164
4.1.3	Anställningsformer och anknytningen till arbetslivet.....	166
4.1.4	Deltidsarbete	171
4.1.5	Sjukfrånvaro och förvärvsavbrott.....	176
4.1.6	Utmaningar på den framtida arbetsmarknaden...	180
4.2	Företagares villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen	185
4.2.1	Företagare – olika villkor och förutsättningar	185
4.2.2	Den grundläggande rätten till föräldraförsäkringsförmåner	190
4.2.3	Beräkningen av ersättning	195
4.3	Studerandes villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen	208
4.3.1	Studerande – en heterogen grupp	208
4.3.2	Många föräldrar bland studenterna	209
4.3.3	Föräldraförsäkring för studerande	214
4.3.4	Föräldraledighet, studier och ekonomi.....	221
4.4	Är reglerna för graviditetspenning tillräckligt anpassade till dagens arbetsliv?	226
4.4.1	Rätten till graviditetspenning	227
4.4.2	Graviditetspenningen och dagens arbetsliv	229
4.4.3	Hur skulle graviditetspenningen kunna utformas?	235

4.5	Normer i samhället och på arbetsmarknaden.....	245
4.5.1	Olika förväntningar på kvinnor och män.....	246
4.5.2	Skilda villkor i arbetslivet	248
4.5.3	Påverkansarbete – statlig styrning m.m.	250
4.6	Dagens arbetsliv och möjligheten till föräldraledighet.....	252
5	Familjeförhållanden i Sverige.....	259
5.1	Vad är en familj?.....	260
5.2	Familjer i Sverige.....	261
5.2.1	Olika familjekonstellationer	266
5.2.2	Gemensam och ensam vårdnad.....	270
5.2.3	Barns boende.....	272
5.2.4	Sammanfattande beskrivning av olika familjekonstellationer.....	275
5.3	Vilka möjligheter finns att använda föräldrapenningförmåner enligt nuvarande regelverk?	276
5.3.1	Föräldrabegreppet inom föräldrapenningen	276
5.3.2	Vårdnadshavarens särskilda ställning inom föräldrapenningen	277
5.3.3	Föräldrabegreppet inom den tillfälliga föräldrapenningen	278
5.3.4	Tillfällig föräldrapenning kan ges till en bred grupp personer.....	279
5.3.5	Jämförelse av möjligheterna att få föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning	282
5.3.6	Vem omfattas av ledighetsrätten i föräldraledighetslagen?	283
5.4	I vilka situationer kan det finnas en begränsning i möjligheten att använda föräldrapenningförmåner?	284
5.4.1	Begränsningar till följd av regelverken	284
5.4.2	Särskilt om konflikter avseende vårdnad, boende och umgänge samt fördelningen av föräldrapenning och föräldraledighet.....	290

6	Fördelning och användning av föräldraförsäkring och föräldraledighet	293
6.1	Utgångspunkter för presentationen.....	293
6.2	En stark koncentration av föräldrapenning till barnets yngre åldrar	295
6.2.1	Kvinnor har ett tidigare uttag än män.....	295
6.2.2	Färre föräldrapenningdagar för äldre barn	300
6.2.3	Variationer i uttaget av föräldrapenning	303
6.3	Bakgrundsfaktorer som har betydelse för hur föräldrapenningen används	304
6.3.1	Föräldrarnas utbildningsnivå påverkar.....	304
6.3.2	Inkomsten spelar roll för intensiteten i uttaget ..	307
6.3.3	Föräldrar med ensam vårdnad använder föräldrapenningen mer intensivt	313
6.3.4	Män i statlig sektor tar ut flest föräldrapenningdagar	315
6.3.5	Sammanfattande beskrivning av bakgrundsfaktorernas betydelse för intensitet i uttaget	318
6.4	Föräldraledighet på heltid och deltid	321
6.4.1	Föräldraledighetens längd.....	321
6.4.2	Föräldraledighet och föräldrapenning på heltid och deltid.....	325
6.4.3	Ökat uttag under sommarmånader och vid årsskiftet.....	328
6.4.4	Samtida ledighet	328
6.5	Dagtyper och kompensation	332
6.5.1	Kvinnor har i genomsnitt en lägre föräldrapenning än män.....	332
6.5.2	Bakgrundsfaktorer påverkar vilka dagtyper som används	335
6.5.3	Särskilt om lägstanivådagar.....	341

6.6	Långt kvar till jämställd fördelning.....	343
6.6.1	Reserverade månader normerande men allt fler män använder många dagar	344
6.6.2	För små barn är fördelningen av föräldrapenning mycket ojämn.....	353
6.6.3	Uttaget för tillkommande syskon och frånvaro under en åttaårsperiod.....	358
6.7	Tillfällig föräldrapenning.....	362
6.7.1	Tio dagar i samband med barns födelse eller adoption	363
6.7.2	Vård av barn	365
6.7.3	Kontaktddagar	371
6.8	Graviditetspenning	372
6.8.1	En majoritet av gravida kvinnor får ersättning från socialförsäkringen i slutet av graviditeten	373
6.9	Effekter av nuvarande fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet	377
6.9.1	Arbetsmarknadsanknytning och arbetsutbud	379
6.9.2	Kvinnor och mäns ekonomiska situation	383
6.9.3	Fördelningen av hem- och omsorgsarbete.....	396
6.10	Nordisk utblick.....	399
7	Överväganden och förslag	405
7.1	Det bör införas en ny modell för föräldrapenningen	405
7.1.1	Nuvarande åldersgränser.....	405
7.1.2	Föräldraledighetens längd	408
7.1.3	Föräldraledighet när barnet blir äldre.....	413
7.1.4	Tidigarelagd föräldraledighet för pappor?	417
7.1.5	Regelförenkling och bättre planeringsmöjligheter.....	418
7.1.6	Slutsatser och särskilt om barnperspektivet	419

7.2	Den nya modellen.....	423
7.2.1	Lämpliga åldersgränser.....	424
7.2.2	Föräldrapenningen fram till barnets treårsdag	430
7.2.3	Föräldrapenningen från och med barnets treårsdag till och med barnets tioårsdag	436
7.2.4	Särskilt om föräldrapenning med anledning av adoption.....	443
7.2.5	Antal dagar vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption	444
7.2.6	Särskilt om begränsningarna för föräldrar som kommer till Sverige med barn	447
7.2.7	Sammanfattande beskrivning av den nya modellen för föräldrapenningen.....	453
7.2.8	Fördelningen av dagarna mellan föräldrarna	455
7.3	Föräldraledighetslagens bestämmelser om möjligheterna till ledighet utan föräldrapenning bör inte ändras.....	457
7.3.1	Möjligheten till ledighet utan föräldrapenning när barnet är yngre än 18 månader.....	457
7.3.2	Åldersgränsen för obetald ledighet när barnet är litet.....	464
7.3.3	Möjligheten att reducera arbetstiden	470
7.3.4	Åldersgränsen för deltidsledighet	476
7.4	Lägstnivån inom föräldrapenningen ska tas bort.....	478
7.4.1	Föräldrapenning på lägstnivå.....	478
7.4.2	Effekter av lägstnivådagarna	479
7.4.3	Lägstnivådagarna bör tas bort.....	481
7.5	Fördelningen av föräldrapenning mellan föräldrarna är inte jämställd.....	482
7.6	Det bör inte göras en fullständig uppdelning av föräldrapenningen.....	486
7.6.1	Föräldrapenningen är individualiserad men ojämnt fördelad	486
7.6.2	Effekter för barn och familj.....	487
7.6.3	En kraftig beteendeförändring krävs	497
7.6.4	Arbetsmarknaden.....	499
7.6.5	Utgifter för stat och kommun	505
7.6.6	Sammanfattande slutsatser	509

7.7	Ytterligare tid med föräldrapenning ska reserveras	511
7.7.1	Många positiva effekter av en mer jämn fördelning.....	512
7.7.2	Hälften var – med utrymme för flexibilitet	513
7.7.3	Ytterligare reserverade dagar	515
7.7.4	Förväntade effekter på fördelningen av föräldrapenning.....	518
7.7.5	Barnperspektivet.....	525
7.8	Även grundnivådagar ska ingå i den reserverade tiden för föräldrapenning.....	527
7.8.1	Grundnivådagarna ingår i dag inte i den reserverade tiden	528
7.8.2	Grundnivådagar bör ingå i den reserverade tiden.....	529
7.9	Ytterligare undantag från fördelningen av föräldrapenning ska införas	534
7.9.1	Undantag från fördelningen av föräldrapenning.....	534
7.9.2	Det behövs ytterligare undantag från fördelningen av föräldrapenningdagar vid långvariga fängelsestraff	537
7.10	Möjligheterna för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmånerna ska förbättras.....	541
7.10.1	Behov av att ändra regelverket.....	542
7.10.2	Sambo ska likställas med en förälder utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn.....	544
7.10.3	En vårdnadshavare ska kunna lämna dagar med föräldrapenning även till en person som inte definieras som förälder	546
7.10.4	Ledighet, semesterlön och pensionsrätt för barnår med anledning av de nya möjligheterna till föräldrapenning.....	558
7.10.5	Överlåtelsemöjligheten inom den tillfälliga föräldrapenningen ska utökas	560
7.10.6	Anpassningar ska göras utifrån att föräldrapenningförmåner kan lämnas till fler än två mottagare.....	561

7.11	Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska tas bort och ersättas av möjlighet till ersättning inom föräldrapenningen.....	562
7.11.1	Ersättning bör lämnas inom ramen för föräldrapenningen	562
7.11.2	Utformningen av en rätt till föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption.....	567
7.11.3	Vissa följder av en överföring på grund av regelverkens olika systematik.....	575
7.11.4	Föräldraledighet	581
7.12	Snabbhetspremien ska tas bort	585
7.12.1	SGI-skydd vid vård av barn och särskild beräkningsgrund för föräldrapenning	585
7.12.2	Snabbhetspremien bör tas bort men övriga skyddsregler bör behållas oförändrade	587
7.13	Utformningen av 240-dagarsvillkoret för rätt till ersättning på sjukpenningnivån ska ändras	593
7.14	Företagares villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen.....	596
7.14.1	Översiktlig problembeskrivning	596
7.14.2	Den grundläggande rätten till föräldraförsäkringsförmåner	597
7.14.3	Beräkningen av ersättning	601
7.14.4	Sammanfattande bedömningar	605
7.15	Studenters villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen.....	608
7.15.1	Studenters ekonomiska situation och beräkning av ersättning.....	608
7.15.2	Föräldraförsäkring under studietiden	611

7.16	Skyddet för kvinnor med graviditetspenning ska utökas.....	614
7.16.1	Arbete under graviditeten och utvidgat skydd vid nedsatt arbetsförmåga	615
7.16.2	Tiden med graviditetspenning bör förlängas	618
7.16.3	Önskvärt med ytterligare utvidgning av graviditetspenningen	619
7.16.4	Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst bör höjas.....	621
7.17	Ökad jämställdhet i användning av tillfällig föräldrapenning m.m.	622
7.17.1	Jämställdhet och fördelningen av tillfällig föräldrapenning.....	622
7.17.2	Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst bör höjas.....	624
7.17.3	Svårt att styra mot ett jämställt uttag.....	626
7.17.4	Regelverket avseende den tillfälliga föräldrapenningen behöver en bredare översyn...	628
7.18	Vissa övriga ändringar ska göras	629
7.18.1	Rätten att återta föräldrapenningdagar som har avståtts till en annan förälder ska lagregleras.....	630
7.18.2	Reglerna om avräkning för utländsk förmån ska ändras	630
7.18.3	Utformningen av föräldraledighetslagens portalparagraf ska ändras.....	632
7.18.4	Följdändringar i två förordningar ska göras	634
7.19	Insatser ska genomföras för att öka kunskaperna om föräldraförsäkring, föräldraledighet och föräldrapenningtillägg.....	636
7.20	Förslagen bör följas upp.....	638

8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	641
8.1	Ändringarna i socialförsäkringsbalken.....	642
8.2	Övriga författningsändringar.....	645
9	Konsekvenser av förslagen	649
9.1	Ekonomiska konsekvenser för staten	649
9.1.1	Föräldraförsäkringen	649
9.1.2	Övriga ersättningar	657
9.1.3	Statliga myndigheter	658
9.1.4	Sammantagna utgifter och finansiering	658
9.2	Konsekvenser för jämställdheten, barn och integrationen.....	660
9.2.1	Jämställdhetspolitiska mål och effekter av förslagen.....	660
9.2.2	Barnets bästa och rätt till sina föräldrar.....	667
9.2.3	Mål för integrationspolitiken och effekter av förslagen.....	677
9.3	Konsekvenser för kommunerna	677
9.3.1	Ekonomiska konsekvenser	677
9.3.2	Administrativa konsekvenser	682
9.3.3	Den kommunala självstyrelsen.....	682
9.4	Ekonomiska konsekvenser för enskilda.....	682
9.5	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.....	689
9.6	Förslagets övriga konsekvenser	690
9.6.1	Företagande och små företag	690
9.6.2	EU-rätt och internationella åtaganden	692
	Appendix	692
10	Författningskommentar	695
10.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	695
10.2	Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)	715

Särskilda yttranden	719

Källor och litteratur	727

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:10	751

Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:98	767

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring. Syftet har varit att identifiera problem och föreslå åtgärder för att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag ska bidra till jämställdhet på arbetsmarknaden, ett jämställt föräldraskap och även fortsatt bidra till goda uppväxtvillkor för barn. Utredningen lämnade i oktober 2016 delbetänkandet Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73).

I detta betänkande redovisas utredningens huvudsakliga uppdrag. Utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att uppnå en jämställd fördelning av föräldraledighet och föräldrapenningförmåner. Inom ramen för detta har utredningen särskilt haft att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att reservera ytterligare månader för vilka en förälder inte kan avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern, inklusive en fullständig uppdelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna. Utredningen har vidare haft att analysera om åldersgränserna för rätten till föräldraledighet är väl avvägda och om det finns behov av förändringar. Utredningen har även haft i uppdrag att identifiera och analysera hur föräldraförsäkringen behöver moderniseras för att möta nya utmaningar på arbetsmarknaden och i familjelivet. Inom ramen för detta har utredningen i sin kartläggning och analys av dagens arbetsliv haft att sätta särskild fokus på företagares och studerandes villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen. Utredningen har vidare haft att utreda om reglerna för graviditetsspenningen är tillräckligt anpassade till dagens arbetsliv och om de utgör ett ändamålsenligt skydd för de kvinnor som har en nedsatt arbetsförmåga i slutet av graviditeten. Vidare har utredningen haft att identifiera problem och undersöka möjligheterna

att underlätta för olika familjekonstellationer att använda föräldraförsäkringen. I utredningens uppdrag har ingått att göra vissa kartläggningar och att vid behov lämna förslag till vissa förändringar och åtgärder, inklusive nödvändiga författningsförslag. Utredningen har genomgående haft att analysera behovet av förenklingar och att arbeta för en renodling av regelverket utifrån föräldraförsäkringens olika syften.

Som grundförutsättningar för arbetet har utredningen haft att ta vägledning i principen om barnets bästa och barnets rätt till omvårdnad och kontakt med sina föräldrar samt att vidhålla inkomstbortfallsprincipen som en av grundpelarna för föräldraförsäkringen. Eventuella förslag har inte fått omfatta den statliga ålderspensionsavgiften och inte heller föräldrabalkens regler om föräldraskap och vårdnad.

Utmaningar och möjligheter – hur ser dagens arbetsliv ut?

Föräldraförsäkringens huvudsyfte är att möjliggöra för föräldrar att förena arbete och familj. Försäkringen är utformad för att främja deltagande på arbetsmarknaden. Kvinnors och mäns arbetsliv och arbetsmarknadens funktionssätt har därför en central betydelse för hur föräldraförsäkringen är uppbyggd och fungerar. Utredningen har kartlagt hur arbetsliv och föräldraförsäkring samverkar och vilka möjligheter och utmaningar som dagens arbetsliv innebär för möjligheterna för föräldrar att kombinera arbete och familj.

Utredningen konstaterar att arbetsmarknaden fortfarande i hög utsträckning är könssegregerad. I jämförelse med män har kvinnor oftare tillfälliga anställningar, i genomsnitt längre ledigheter i samband med att de blir föräldrar och arbetar i högre utsträckning deltid. Kvinnor är också i genomsnitt mer sjukskrivna än män och en orsak till detta är kvinnornas generellt sett större ansvar för familj och hemarbete. Även om kvinnor i genomsnitt har längre utbildning än män tjänar de i genomsnitt mindre. Kvinnor återfinns också mer sällan än män i chefspositioner.

En viktig och stor del av arbetsmarknaden utgörs av företagare, en grupp inom vilken villkoren och förutsättningarna för arbetet är mycket varierande. Utredningen har gjort en kartläggning av företagarnas villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen. Det kan konstateras att dessa använder försäkringen i något lägre omfattning än anställda. Inom ramen för kartläggningen beskriver utred-

ningen olika faktorer som kan förklara det förhållandet. Vidare beskrivs olika förslag som har lämnats från bland annat företagare i syfte att komma till rätta med sådana aspekter av föräldraförsäkringen som kan innebära svårigheter för företagare att använda den på samma sätt som anställda.

Utredningen har också kartlagt studerandes villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen. Inom ramen för denna kartläggning beskrivs hur föräldraförsäkringen är utformad för studerande som blir föräldrar eller för föräldrar som påbörjar studier. Utredningen konstaterar att gruppen studerande är heterogen och att situationen kan se mycket olikartad ut för studerande föräldrar. Utredningen beskriver olika förslag som har lämnats för att komma till rätta med vissa svårigheter att använda föräldraförsäkringen när man studerar.

Utredningen har också gjort en översiktlig översyn av reglerna för graviditetspenning i förhållande till dagens arbetsliv. En slutsats som utredningen drar är att det finns vissa problem med graviditetspenningen, som utformades i en tid då fysiskt ansträngande arbeten var mer vanligt förekommande än i dag. Det finns t.ex. enligt tidigare granskningar utrymme att bevilja fler kvinnor graviditetspenning enligt den nu gällande regleringen än vad tolkningen av denna innebär. Det är också många av de kvinnor som får avslag på sin ansökan om graviditetspenning som får annan ersättning från socialförsäkringen. Utredningen redovisar ett antal alternativ för hur graviditetspenningen skulle kunna utformas.

Utredningen beskriver också översiktligt hur normer i samhället, familjelivet och arbetslivet påverkar villkor och förutsättningar att kombinera arbetsliv och familjeliv på lika villkor.

Familjeförhållanden i Sverige

Barnfamiljernas levnadsförhållanden och synen på föräldraskap har förändrats sedan föräldraförsäkringen infördes. Ungefär 25 procent av alla barn har föräldrar som inte lever tillsammans. Två av tio familjer består av en ensamstående förälder, oftast en ensamstående mamma. Knappt en av tio familjer är en s.k. ombildad familj, dvs. en familj där en eller båda föräldrarna har barn från ett tidigare förhållande. Det saknas officiell statistik om hur vanligt det är att barn har fler än två vuxna som utövar ett föräldraskap, exempelvis när en ensamstående

kvinnor eller ett lesbiskt par väljer att gå samman med en man eller ett manligt par för ett delat föräldraskap. Det kan konstateras att barns familjesituationer ser olika ut och även varierar över tid.

Utredningen har gjort en översyn av nuvarande regelverk för att se i vilka fall det finns begränsningar i möjligheterna för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmånerna. Det kan konstateras att det finns en utveckling där lagstiftaren i någon mån beaktat de svårigheter som kan finnas för andra familjekonstellationer än den traditionella kärnfamiljen, men att dagens regelverk trots det medför begränsningar i möjligheten att använda föräldrapenningförmåner för vissa familjekonstellationer. Begränsningarna gäller främst inom föräldrapenningen.

Utredningens överväganden och förslag i korthet

Utredningen lämnar ett antal förslag avseende föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning. Förslagen är utformade så att de i huvudsak ska ses som en helhet och är i stort ömsesidigt beroende av varandra för att de önskvärda effekterna ska uppnås. Utredningen gör därutöver vissa bedömningar relaterade till uppdraget.

En ny modell för föräldrapenningen

Det bör införas en ny modell för föräldrapenningen

Utredningen anser att de nuvarande åldersgränserna inom föräldrapenningen inte är ändamålsenliga. Föräldrapenningen bör ytterligare koncentreras till tiden för barnets födelse och de första åren i barnets liv. Detta ligger i linje med huvudsyftet med föräldrapenningen, att möjliggöra för föräldrar att kombinera familjeliv och arbetsliv bl.a. genom att kompensera dem för inkomstbortfall från arbetet på grund av ledighet i samband med ett barns födelse eller adoption. Det ligger även i linje med att det största antalet föräldrapenningdagar bör lämnas för att ge möjlighet till längre sammanhängande ledigheter under ett barns första levnadstid eller första tid i en ny familj. Därefter bör det lämnas föräldrapenningdagar för att möjliggöra kortare ledigheter. Detta bedöms även medverka till en jämnare fördelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna och innebära att män uppmuntras att

använda en större andel av föräldrapenningen när barnet är litet, vilket har fördelar för hur kvinnor och män fördelar både obetalt och betalt arbete inom hushållet, såväl på kort som på lång sikt.

Utifrån det som anges ovan, samt i syfte att renodla föräldrapenningen i förhållande till dess syfte att framförallt ge föräldrar möjlighet att vårda ett barn i dess yngre åldrar, föreslår utredningen en ny modell för förmånen.

Den nya modellen

Den nya modellen innebär att föräldrapenning ska kunna lämnas under totalt högst 460 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption under ytterligare högst 170 dagar för varje barn utöver det första. Föräldrapenning ska kunna lämnas fram till dess att barnet har fyllt tio år och ska fördelas på visst sätt under förmånstiden.

Till och med barnets tredje levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, ska föräldrapenning som huvudregel kunna lämnas under högst 390 av de högst 460 dagarna, och vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption under ytterligare högst 142 av de högst 170 dagarna för varje barn utöver det första. Utredningen föreslår att tidsgränsen för uttaget av de dagar som förbehålls perioden ifråga ska vara skarp, dvs. dagar ska inte kunna sparas till förmånstiden därefter. När det gäller valet av gränsen för den större delen av föräldrapenningdagarna och antalet föräldrapenningdagar som fördelas för den perioden har utredningen gjort samlade bedömningar av ett antal faktorer. Enligt utredningens mening väger barnperspektivet tungt. Med barnperspektivet menas här att barn ska ges förutsättningar för goda uppväxtvillkor och rätt till vård och omsorg av båda föräldrarna samt att barn har olika behov av föräldrar, av anknytning, av omsorg och vård och att föräldrarna därmed behöver ges fortsatt möjlighet till en viss flexibilitet när det gäller användningen av föräldrapenning. En sänkning av gränsen enligt utredningens förslag innebär fortfarande, både i sig själv men framförallt tillsammans med övriga förslag om modellen för föräldrapenningen, ett starkt incitament att koncentrera den längre föräldraledigheten samt att fördela ledigheten och föräldrapenningen mer jämnt mellan föräldrarna redan i barnets yngre åldrar.

Antalet dagar enligt den begränsningsregel som utredningen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 2016:73) för föräldrar som kommer till Sverige med barn efter barnets första levnadsår ska justeras utifrån att dagarna kan användas fram till barnets treårsdag i stället för fram till och med barnets tolvårsdag. Vid beräkningen av antalet dagar inom den föreslagna modellen har utredningen tillämpat samma metod som i delbetänkandet, med vissa justeringar på grund av olika osäkerhetsfaktorer.

Det bör även fortsättningsvis finnas en möjlighet till föräldrapenningförmån för barn som är äldre än tre år, för att det ska finnas reella förutsättningar för föräldrar att vara hemma med sina barn även under den delen av barnens liv och för att, i enlighet med föräldraförsäkringens huvudsyfte, underlätta möjligheterna att kombinera familjeliv och arbetsliv. Utredningen föreslår att för tid efter barnets tredje levnadsår och fram till dess att barnet har fyllt tio år ska föräldrapenning som huvudregel lämnas under högst tio dagar per barn och år av de högst 460 dagarna, och vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption under ytterligare högst fyra dagar per barn och år av de högst 170 dagarna för varje barn utöver det första. Ersättning ska inte kunna sparas från ett år till ett annat. Även när det gäller valet av den yttersta åldersgränsen för föräldrapenning och fördelningen av föräldrapenningdagar för denna period har utredningen gjort samlade bedömningar av ett antal faktorer. Vid en prioritering av de olika behov av ledighet som har identifierats och utifrån de förutsättningar som ligger till grund för utredningens arbete, där bland annat de beräknade kostnaderna för de föreslagna reformerna när de är genomförda fullt ut har beaktats, anser utredningen att det är av större vikt att skapa en mer generös förmån för en tid i barnets liv då behoven av föräldrarnas omsorg generellt sett är som störst snarare än att sträcka ut möjligheten till föräldrapenning till en tid i barnets liv då behovet av föräldrarnas omsorg i allmänhet inte är lika stort. Den föreslagna modellen, med dess fördelning av föräldrapenningdagarna på olika perioder, innebär att förmånen blir mer jämlik, då alla föräldrar garanteras föräldrapenning under hela föräldrastiden utan att behöva spara föräldrapenningdagar.

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet ska vardera föräldern som huvudregel få föräldrapenning under hälften av den tid under vilken föräldrapenning som högst kan lämnas till och med barnets tredje levnadsår och hälften av den tid per år under vilken

föräldrapenning som högst kan lämnas efter barnets tredje levnadsår till dess att barnet har fyllt tio år.

Ingen ändring av föräldraledighetslagens bestämmelser om möjligheterna till ledighet utan föräldrapenning

Utredningen bedömer att en förälder fortsatt bör ha rätt att vara helt ledig från arbetet för vård av barn till dess att barnet är 18 månader. Att sänka möjligheten till obetald ledighet från 18 månader till det att barnet är t.ex. 12 månader skulle inte med automatik innebära en kortare ledighet. Det är inte föräldraledighetens längd som är problematisk utan snarare fördelningen av ledighetstiden mellan föräldrarna.

Möjligheten att reducera arbetstiden under småbarnsåren kan ge föräldrar mer tid till barn och familj, minska tidspressen och medföra en ökad balans mellan arbetsliv och familjeliv. Utredningen föreslår också en helt ny modell för hur föräldrapenning kan lämnas. Mot bakgrund av det förslaget och behov som kan finnas hos föräldrar av att kunna reducera arbetstiden, bedömer utredningen att en förälder även fortsättningsvis bör ha rätt att förkorta sin arbetstid med upp till en fjärdedel för vård av barn som inte har fyllt åtta år eller som är äldre än så men som inte har avslutat sitt första skolår.

Om ett barn som är äldre än 18 månader tas om hand i ett familjehem har familjehemsföräldern enbart rätt att reducera sin arbetstid med 25 procent. I de fall barnet har ett stort omsorgsbehov kan detta vara otillräckligt. Utredningen bedömer därför att det i ett annat sammanhang bör övervägas om familjehemsförälders rätt till hel ledighet utan föräldrapenning bör utvidgas till att gälla även barn som är över 18 månader.

Borttagande av lägstanivå inom föräldrapenningen

Utredningen föreslår att de 90 dagarna med föräldrapenning med ersättning på lägstanivå ska slopas. Föräldrapenning på lägstanivå ska därmed avskaffas. Ersättningen för lägstanivådagarna är så låg att den i många fall inte fungerar som ersättning för förlorad arbetsinkomst. Föräldraförsäkringen ger därmed inte alla föräldrar reella ekonomiska möjligheter att vårda sina barn under de 90 dagarna som lägstanivå omfattar. Det är också lägstanivådagarna som oftast brinner inne när

barnet fyller åtta år. Det totala antalet föräldrapenningdagar föreslås i stället uppgå till 460 dagar med ersättning på sjukpenning- eller grundnivån.

Med utredningens förslag görs ingen skillnad mellan olika flerbarnsfödslar eller flerbarnsadoptioner utan föräldrapenning lämnas alltid på sjukpenning- eller grundnivån. Som en följd av att lägstanivån slopas föreslår utredningen att de särskilda bestämmelserna om ersättningsnivå för de ytterligare dagarna som tilldelas föräldrar vid flerbarnsfödelse tas bort.

Ytterligare reservering av tid med föräldrapenning

Fördelningen av föräldrapenning

En mer jämn fördelning av föräldrapenning såväl som av föräldraledighet har stora fördelar för kvinnors situation på arbetsmarknaden. Om kvinnors och mäns ledighetslängder utjämnas innebär det att kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden minskar, både på kort och på lång sikt, eftersom längre föräldraledigheter har ett samband med stort fortsatt ansvar för hem- och omsorgsarbete och med deltidarbete. Med mer tid på arbetsmarknaden ges bättre förutsättningar för t.ex. löneutveckling och karriärmöjligheter, livsinkomster och in-tjänande av pension. Kvinnors ekonomiska självständighet stärks när graden av självförsörjning ökar. Samtidigt kan en längre ledighet för män komma att ha mer negativa utfall på arbetsmarknaden för dem som grupp. För män kan en längre föräldraledighet resultera i en något sämre löneutveckling än vad som skulle vara fallet om de fortsatte sin relativt sett korta frånvaro från förvärvsarbete. Sannolikheten för statistisk diskriminering, eller att längre föräldraledigheter för män signalerar mindre arbetsorientering, minskar dock när ledighetslängderna utjämnas mellan män och kvinnor och även inom gruppen män.

Utredningen föreslår att fler dagar ska reserveras

Utredningen anser att föräldrarnas incitament till att dela både föräldrapenning och föräldraledighet mer lika behöver förstärkas. Utredningen gör dock bedömningen att det i nuläget inte bör göras en fullständig uppdelning av föräldrapenningdagarna på så sätt att hälften

av samtliga dagar reserveras för vardera vårdnadshavaren. Eftersom alla familjer och barn ser olika ut och har olika behov som dessutom kan förändras över tid, är det enligt utredningens mening viktigt att behålla viss flexibilitet i försäkringen. Flexibiliteten är högt värderad av föräldrarna och möjliggör anpassningar av hur vården för barnet ska arrangeras. Vad som är viktigt för att kunna förena arbetsliv och familjeliv kan också se mycket olika ut i olika sektorer av arbetsmarknaden, exempelvis avseende sådana frågor som har att göra med möjligheten till flexibelt arbete, arbetstidens förläggning, om föräldern är egenföretagare etc. Viss flexibilitet behöver därför finnas kvar för att ge föräldrarna utrymme för sådan variation. Ett förslag om fullständig reservering skulle även innebära att familjer som består av fler än två vårdnadshavare utestängs från att använda föräldrapenningen om inte någon form av behovsprövning införs, vilket inte är i linje med utredningens övriga uppdrag. En fullständig uppdelning skulle också kräva mycket stora beteendeförändringar för både män och kvinnor, som på kort sikt kan vara svåra att uppnå. Stora förändringar, utan möjlighet att helt överblicka konsekvenser på lång sikt, är svåra att motivera.

Utredningen föreslår att det antal dagar för vilka en förälder inte kan lämna över rätt till föräldrapenning till någon annan person, dvs. den s.k. reserverade tiden, ska utökas. För tiden till och med barnets tredje levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, ska 130 dagar för varje barn eller för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption vara reserverade för vardera föräldern. För tiden efter barnets tredje levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, till dess att barnet har fyllt tio år ska tre dagar per år och per barn eller för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption reserveras för vardera föräldern.

Reservering av dagar med föräldrapenning på grundnivå

Utredningen gör bedömningen att dagar med föräldrapenning på grundnivå i dag inte omfattas av regleringen om reserverad tid för vardera föräldern och att det inte finns någon befogad anledning till detta. Det finns fördelar att vinna när det gäller att främja en jämn fördelning av uttaget av föräldrapenning mellan kvinnor och män även i fråga om grundnivådagar, varför utredningen föreslår att även sådana dagar ska

ingå i den tid för vilken en förälder inte kan lämna över sin rätt till föräldrapenning till någon annan. Förslaget innebär att samtliga föräldrar som tar ut föräldrapenning träffas av regleringen om reserverad tid.

Ytterligare undantag från fördelningen av föräldrapenning

Utredningen föreslår ytterligare ett undantag från huvudregeln om hälftendelning av föräldrapenningdagarna mellan föräldrar som har gemensam vårdnad. Om en förälder på grund av ett fängelsestraff är varaktigt förhindrad att uppbära föräldrapenning, ska den andra föräldern ha rätt till samtliga dagar med föräldrapenning. För att förhindret ska anses vara varaktigt krävs att det löper under hela tiden som föräldern har rätt till föräldrapenning, utifrån de perioder på vilka föräldrapenning fördelas enligt den föreslagna nya modellen. De fängelsestraff som kommer att omfattas av förslaget är således långvariga tidsbestämda straff och livstidsstraff.

Förbättrade möjligheter för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmåner

Förälders sambo ska likställas med en förälder

Utredningen föreslår att en förälders sambo ska likställas med en förälder vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenning utan krav på att föräldern och sambon ska ha varit gifta med varandra eller ska ha eller ha haft barn tillsammans. Sambon ska också ges rätt till ledighet utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn. Några särskilda krav gäller inte för att en förälders make ska likställas med föräldern, varken för rätt till föräldrapenning eller för rätt till föräldraledighet. Enligt utredningens mening framstår denna skillnad som omotiverad.

Utökad möjlighet att lämna över rätt till föräldrapenning

Utredningen föreslår att en vårdnadshavare ska få överlåta en del av sin rätt till föräldrapenning till en person som inte är barnets förälder eller likställd med en förälder. En utökad möjlighet för en vårdnadshavare att lämna en del av sina egna dagar med föräldrapenning till en annan person bedöms ge ensamstående föräldrar en förbättrad möj-

lighet att få hjälp och avlastning av en närstående i vården av barnet. I familjer där fler än två personer utövar en föräldraroll innebär en sådan möjlighet att fler kan kombinera föräldraskap och arbetsliv och att barnet får del av fler föräldrars omsorg och tillsyn. En utökad möjlighet att lämna dagar till en annan person än en förälder eller en likställd förälder torde vara värdefull även för andra familjekonstellationer och kunna underlätta vardagen för många. Överlåtelsemöjligheten bedöms ha positiva konsekvenser för de barn som omfattas och det är enligt utredningens mening självklart att endast någon som har föräldrarnas förtroende kommer att få ta del av föräldrapenningen.

Utredningen föreslår att överlåtelsen ska få göras till en person som är försäkrad för föräldrapenning. Möjligheten till överlåtelse ska ligga inom ramen för de dagar som inte är reserverade för vardera föräldern. Fram till det att barnet fyller tre år ska möjligheten avse en tid om högst 60 dagar för varje barn. Efter denna tid och fram till dess att barnet har fyllt tio år ska möjligheten i stället avse en tid om högst fyra dagar per år för varje barn. En förälder som har ensam vårdnad om ett barn ska ha rätt att själv överlåta alla dagarna. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn ska vardera föräldern ha rätt att i stället överlåta hälften av dagarna. Om de överlåtna dagarna inte används ska rätten till föräldrapenning för dessa kunna återtas. Bestämmelserna om föräldrapenning ska även gälla för den person som har fått dagar efter överlåtelse. Det ska dock inte vara möjligt för en sådan person att i sin tur avstå eller överlåta dagar till någon annan. En arbetstagare ska ha rätt till ledighet från arbete under den tid då han eller hon får föräldrapenning genom överlåtelse.

Utredningen bedömer att den nya möjligheten för en annan försäkrad att vara ledig med ersättning i form av föräldrapenning bör vara semesterlönegrundande. De effekter som den nya överlåtelsemöjligheten kan ha på pensionen bör följas upp.

Överflyttning av rätten till ersättning i samband med barns födelse och vid adoption

Utifrån bland annat de behov som den tillfälliga föräldrapenningen i samband med barns födelse och vid adoption är avsedd att tillgodose samt mot bakgrund av den utveckling som har skett av föräldrapenningens regelverk och i samhället sedan förmånen infördes gör utredningen bedömningen att ersättning för ändamålen ifråga i stället

bör lämnas inom ramen för föräldrapenningen. En sådan överflyttning medför dessutom ett reformutrymme att prioritera andra centrala förändringar av föräldraförsäkringen.

Utredningen föreslår därför att en förälder ska ha rätt till föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption. Det föreslås ingen begränsning av antalet dagar i sig, men föräldrapenningen ska kunna lämnas endast för tid från och med förlossningen till och med den fjortonde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. Beräkningen av tidsramen för uttaget av föräldrapenningen ska vid adoption, såsom är fallet enligt gällande rätt, utgå från tidpunkten när föräldrarna har fått barnet i sin vård. Perioden under vilken föräldrapenningen ska kunna lämnas innebär att i stort sett samma kompensationsnivå kan uppnås som genom den nuvarande ersättningen inom ramen för den tillfälliga föräldrapenningen. Några ytterligare dagar med föräldrapenning föreslås inte med anledning av överflyttningen, utan rätten till ersättning ska omfattas av rätten till föräldrapenning i stort med de möjligheter och begränsningar det innebär. Dagar med föräldrapenning för ändamålen ska räknas av från den reserverade tiden för föräldern. Föräldrapenningen ska kunna lämnas även till en förälder som inte har barnet i sin vård, bl.a. för att möjliggöra en icke-födande förälders närvaro vid förlossningen. Eftersom syftet med ersättningen är att fler än en förälder ska kunna närvara vid barnets ankomst och första tid i familjen ska ersättningen kunna lämnas till en förälder för samma tid som föräldrapenningförmån för samma barn lämnas till annan förälder.

Överflyttningen av ersättningsrätten får vissa följder på grund av att systematiken för föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen skiljer sig åt. Enligt utredningens bedömning innebär dock inte detta att ersättningsrätten bör kvarstå inom den tillfälliga föräldrapenningen. Om ändamålen med ersättningen anses höra mer hemma inom föräldrapenningen är det logiskt att hela systematiken med den förmånen gäller för rätten till ersättning.

Bestämmelserna i föräldraledighetslagen (1995:584) om antal ledighetsperioder och tid för arbetstagarens anmälan om ledighet till arbetsgivaren skiljer sig åt i fråga om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Utredningen anser emellertid inte att några ändringar i föräldraledighetslagens bestämmelser behöver göras med anledning av att ersättning för de nu aktuella ändamålen flyttas över till föräldrapenningen.

Borttagande av snabbhetspremien

Utredningen bedömer att skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten vid vård av barn och den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning för tid före det att barnet har fyllt två år inte bör ändras. Behovet av föräldrapenning och föräldraledighet, på hel- eller deltid, är stort under barnets två första levnadsår varför det enligt utredningens bedömning är rimligt med ett omfattande skydd för föräldrapenningen och den sjukpenninggrundande inkomsten under denna period. Utredningen föreslår dock att den del av den särskilda beräkningsgrunden som ger ett förlängt skydd för föräldrapenning vid ny graviditet och adoption (den s.k. snabbhetspremien) ska tas bort. Ett borttagande bedöms kunna leda till att kvinnor i högre utsträckning arbetar heltid mellan graviditeterna, med följderna att den ojämlika fördelningen mellan betalt och obetalt arbete minskar och den ekonomiska självständigheten för kvinnor ökar.

Förändring av 240-dagarsvillkorets utformning

Eftersom utredningen föreslår att lägstanivån för föräldrapenning ska slopas, bör även utformningen av kvalificeringsvillkoret för rätt till ersättning på sjukpenningnivån ändras. Ersättning på lägstanivån motsvarar i dag 180 kronor om dagen. Utredningen föreslår därför att villkoret ändras på så sätt att föräldern under hela kvalificeringstiden ska ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger 180 kronor om dagen i stället för en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning. Med denna ändring kommer innebörden av villkoret att vara densamma som före ändringen.

Företagares villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen

Det kan konstateras att föräldrar som är företagare, dvs. personer som driver företag i vilken form det än må vara, generellt sett tar ut ersättning ur föräldraförsäkringen i något lägre omfattning än anställda, trots att de kan ha samma grundläggande rätt i sak till sådan ersättning och trots att de önskar ta del av försäkringen. Om effekten är att barn

till företagare får mindre tillgång till sina föräldrar än de har behov av, är detta givetvis inte tillfredsställande ur ett barnperspektiv.

Mycket av den problematik som företagare beskriver att de har att använda föräldraförsäkringen torde ha sin grund i regelverket om sjukpenninggrundande inkomst. Sökandet av lösningar inom det regelverket kräver en bredare och djupare översyn av bestämmelserna om sjukpenninggrundande inkomst än vad utredningen har i uppdrag och möjlighet att göra. Utredningen gör trots detta bedömningen att det finns behov av en skyddsbestämmelse för sjukpenninggrundande inkomst under uppbyggnadsskedet av ett företag inte bara för egenföretagare, som har ett sådant skydd enligt dagens regelverk, utan även för personer som driver aktiebolag. Eftersom regeringen i budgetpropositionen för 2018 har aviserat att den under 2018 avser att lämna lagförslag om ett ekonomiskt skydd under uppbyggnadsskede som omfattar företagare oavsett i vilken juridisk form verksamheten bedrivs lämnar utredningen inget förslag om sådana förändringar.

Inom ramen för de generella förslag som utredningen lämnar om förändringar inom föräldrapenningen har stor hänsyn tagits till att föräldrar har olika förutsättningar när det gäller att vara föräldralediga och att ta ut föräldrapenning. Särskilt förslaget om utökade möjligheter att lämna över rätt till föräldrapenning till en annan person torde innebära förenklingar för företagare att kombinera familj och arbete. I övrigt är det svårt att se hur förändringar av villkoren inom föräldraförsäkringen skulle lösa den problematik som har beskrivits, i vart fall utan att helt frånga vissa principiella grunder för socialförsäkringarna. Utredningen bör därmed inte lämna förslag om sådana förändringar enbart ur ett företagarperspektiv.

Studenters villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen

Utredningen bedömer att de generella förslag som utredningen lämnar om förändringar av föräldraförsäkringen kommer även studerande föräldrar till godo. Några förändringar av villkoren för föräldraförsäkringsförmånerna bör inte göras enbart ur ett studerandeperspektiv. Inte heller bör beräkningsgrunden för den sjukpenninggrundande inkomsten för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning förändras enbart för studerande. Utredningen instämmer däremot i det förslag som har lämnats i promemorian Stärkt skydd av sjukpen-

ninggrundande inkomst för studerande om att utvidga det allmänna skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten för studerande till att omfatta även tid när en person bedriver studier utan studiemedel.

Utredningen bedömer vidare att det i ett annat sammanhang bör utredas om studiemedel i form av tilläggsbidrag för studerande bör kunna delas då båda föräldrarna studerar eller om rätten till sådant bidrag bör utformas på annat sätt för att uppmuntra till ett jämställt föräldraskap för föräldrar som studerar. Det bör också utredas om det bör göras möjligt att behålla studiemedel under graviditeten för studenter som har risker i sin studiemiljö under exempelvis en praktikperiod och där det saknas möjlighet till anpassning av arbetsmiljö eller arbetsuppgifter och möjlighet till omplacering.

Ett utökat skydd för kvinnor med graviditetspenning

Förlängning av tid med graviditetspenning

Graviditetspenning lämnas i dag längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. De omständigheter som ger en kvinna rätt till graviditetspenning upphör dock inte bara för att tio dagar återstår till beräknad förlossning. Utredningen föreslår därför att rätten till graviditetspenning ändras på så sätt att den kan lämnas fram till och med dagen före den beräknade födelsen av barnet, dvs. en tio dagar längre förmånstid än i dag.

Utredningen bedömer att det är önskvärt med ytterligare utvidgning av rätten till graviditetspenning för att den bättre ska motsvara de behov som gravida kvinnor har. En lämplig utvidgning skulle kunna vara att göra graviditetspenningen generell på så sätt att den omfattar alla gravida under de tio sista dagarna före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Utredningen saknar dock såväl tid som ekonomiska förutsättningar för att göra de övervägningar som krävs för att lämna ett eget förslag. En omfattande analys måste göras av vilka behov gravida kvinnor faktiskt har av att få ersättning för förlorad arbetsinkomst för att arbetsförmågan är nedsatt på grund av graviditeten och dessa behov bör avgöra hur graviditetspenningen ska utformas i framtiden. En sådan utredning bör i huvudsak göras av de myndigheter som har särskild kunskap inom området.

Höjning av inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst

I budgetpropositionen för 2018 föreslås en höjning av inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst från 7,5 till 8,0 prisbasbelopp från och med den 1 juli 2018. Ett uttryckligt undantag från höjningen görs för bl.a. graviditetspenning. Utredningen anser att det är motiverat att höja taket även inom graviditetspenningen. Utredningen föreslår att inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetspenning ska vara samma som inom sjukförsäkringen och därmed höjas från 7,5 till 8,0 prisbasbelopp.

Den tillfälliga föräldrapenningen

Höjning av inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst

I budgetpropositionen för 2018 föreslås en höjning av inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för ett flertal sjukförsäkringsförmåner från 7,5 till 8,0 prisbasbelopp från och med den 1 juli 2018. Ett uttryckligt undantag från höjningen görs för bl.a. tillfällig föräldrapenning. Utredningen anser att det är motiverat att höja taket även inom den tillfälliga föräldrapenningen. Utredningen föreslår att inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid tillfällig föräldrapenning ska vara samma som inom sjukförsäkringen och därmed höjas från 7,5 till 8,0 prisbasbelopp.

Behov av översyn av regelverket om tillfällig föräldrapenning

Regelverket avseende den tillfälliga föräldrapenningen är komplicerat och det finns konstaterade gränsdragningsproblem till andra stödssystem. Utredningen bedömer att det finns ett behov av en övergripande översyn av regelverket i syfte att förenkla och göra det mer lättöverskådligt. Det finns dock inte utrymme för en sådan översyn inom ramen för utredningens arbete.

Övriga ändringar

Utredningen föreslår vissa mindre ändringar i olika författningar, däribland socialförsäkringsbalken och föräldraledighetslagen. Exempelvis föreslås en kodifiering av den reglering som har etablerats i rättspraxis om att en förälder får återta ett avstående av rätt till föräldrapenning till en annan förälder för dagar som inte har utyttjats samt ändringar i bestämmelserna om avräkning för utländsk förmån som motsvarar föräldrapenning med anledning av barns födelse.

Ökade kunskaper om föräldraförsäkring, föräldraledighet och föräldrapenningtillägg samt uppföljning av förslagen

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Försäkringskassan i uppdrag att utveckla möjligheterna för föräldrar att göra en tidig planering av föräldraledigheten, med utgångspunkt i den nya modellen för föräldraförsäkringen. Vidare ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ges i uppdrag att fortsätta arbetet med att informera om konsekvenser, på kort och lång sikt, av att fördela föräldrapenningen och föräldraledigheten jämställt. Särskilt företagares behov av vägledning, med avseende på exempelvis beräkning av sjukpenninggrundande inkomst, behöver tillgodoses. Kampanjer och andra åtgärder för att uppmuntra till ett jämställt användande av föräldrapenningförmånerna bör utvärderas.

Utredningen gör bedömningen att arbetsmarknadens parter bör uppmuntras att fortsätta ge god rådgivning och information om existerande föräldrapenningtillägg och föräldralön.

Utredningen bedömer att det bör göras en uppföljning av konsekvenserna av de förslag som lämnas.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att samtliga författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2019 med vissa övergångsbestämmelser. Exempelvis ska den nu gällande modellen för föräldrapenningen gälla även för tid efter ikraftträdandet i fråga om barn som har fötts före den 1 januari 2019 eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före det datumet.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen bedömer att förslagen samlat kommer att bidra till en mer jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet. Förslagen bedöms också bidra till arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska delmålen om ekonomisk jämställdhet och jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

Utredningens utgångspunkt är genomgående att barn gynnas av en tidig och nära anknytning till sina föräldrar. De förslag som utredningen lämnar avser att medföra en jämnare fördelning av föräldraledighet och föräldrapenning mellan barnets föräldrar och förväntas också medföra en jämnare fördelning av omvårdnaden av barnet, vilket främjar en god kontakt mellan barnet och fler än en förälder.

Utredningen gör bedömningen att förslagen samlat leder till besparingar för staten under de första åren efter ikraftträdandet men att förslagen fullt infasade innebär något ökade utgifter. Prognosperioden är dock lång och därmed mycket osäker.

Summary

Remit

The inquiry's remit has been to conduct a review of the regulations governing parental leave and parental insurance. The aim has been to identify problems and propose measures that lead to the parental insurance system making a greater contribution than is currently the case to gender equality in the labour market, gender-equal parenthood and also continuing to make a contribution to providing children with good conditions in which to grow up. The inquiry published the interim report *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn* [Restrictions on parental benefit for parents who come to Sweden with children] (SOU 2016:73) in October 2016.

This report contains an account of the inquiry's principal remit. The inquiry has been tasked with analysing and proposing measures that result in a gender-equal distribution of parental leave and parental insurance benefits. Within the scope of this, the inquiry has had to specifically analyse the feasibility and consequences of reserving further months for which one parent cannot surrender their right to parental benefit to the other parent, including a complete reservation of parental benefit between the parents. The inquiry has also had to analyse whether the age limits for the right to parental leave are well balanced and whether there is a need for changes. The inquiry has also had the task of identifying and analysing how the parental insurance system needs to be modernised in order to stand up to new challenges in the labour market and in family life. As part of this, the inquiry has had to focus its survey and analysis of contemporary working life on the conditions of entrepreneurs and students and their opportunities to use parental insurance. The inquiry has also had to investigate whether the rules for pregnancy benefit are sufficiently

well adapted to contemporary working life and whether they provide appropriate cover for those women who have a reduced work capacity at the end of their pregnancy. In addition, the inquiry has had to identify problems and investigate the feasibility of making it easier for different family constellations to use parental insurance. The inquiry's remit has included conducting certain surveys and submitting, where necessary, proposals concerning changes and measures, including necessary proposed statutes. The inquiry has consistently had to analyse the need for simplifications and to work to streamline the regulations on the basis of the various aims of the parental insurance system.

In terms of the prerequisites for this work, the inquiry has had to be guided by the principle of what is best for the child and of the child's right to care and contact with their parents and has also had to keep the principle of income replacement as one of the foundations of the parental insurance system.

Challenges and opportunities

– what does contemporary working life look like?

The main purpose of parental insurance is to make it possible for parents to combine work with family life. The insurance system is designed as to encourage participation in the labour market. Consequently, women's and men's working lives and how the labour market functions are of central significance to the structure and function of the parental insurance system. The inquiry has surveyed the interaction between working life and parental insurance and what opportunities and challenges contemporary working life presents for parents' potential to combine work and family.

The inquiry notes that the labour market is still highly gender segregated. Compared to men, women more often have temporary jobs, take, on average, more time off work in conjunction with becoming parents and are more likely to work part-time. Women also have a higher average rate of sick leave than men and one of the reasons for this is that women generally have greater responsibility for the family and domestic work. Despite women having, on average, a higher level of education than men, their average earnings are lower. There are also fewer women than men in senior management positions.

An important and sizeable section of the labour market is made up of entrepreneurs, a group in which the conditions and circumstances of work are very varied. The inquiry has carried out a survey of entrepreneurs' conditions and opportunities to use parental insurance. It can be concluded that they make somewhat less use of parental insurance than employees. Within the context of this survey, the inquiry describes various factors that could explain this relationship. The inquiry also describes various proposals that have been submitted from the entrepreneur community that are intended to address those aspects of the parental insurance system that can be difficult for entrepreneurs to use in the same way as employees.

The inquiry has also surveyed students' conditions and opportunities to use parental insurance. In the context of this survey, the inquiry describes how the parental insurance system is designed for students who become parents or for parents who start studying. The inquiry notes that students are a heterogeneous group and that the situation of parents who are students can vary greatly. The inquiry describes various proposals that have been submitted in order to resolve some of the difficulties encountered by students who want to use parental insurance.

The inquiry has also conducted a general review of the regulations for pregnancy benefit in relation to contemporary working life. One conclusion drawn by the inquiry is that there are certain problems with pregnancy benefit, which was designed at a time when physically taxing work was more common than it is today. According to previous reviews, for example, there is scope to grant more women pregnancy benefit pursuant to the current regulations than the interpretation of this entails. It is also the case that many of the women whose applications for pregnancy benefit are refused still receive compensation from the social insurance system. The inquiry sets out a number of alternative designs that could be used for pregnancy benefit.

The inquiry also describes how norms in society, family life and working life influence conditions and the prospects of combining working life and family life on equal terms.

Family circumstances in Sweden

The living circumstances of families with children and the view of parenthood have changed since parental insurance was introduced. Around 25 per cent of all children have parents who do not live together. Two in ten families consist of a single parent, most often a single mother. Just under one in ten families is a reconstituted family, i.e. a family in which one or both parents has children from a previous relationship. There are no official statistics on how common it is for children to have more than two adults exercising parenthood, for example when a single woman or a lesbian couple choose to share parenthood with a man or a male couple. It can be concluded that children have a variety of family situations and that these also vary over time.

The inquiry has conducted a review of the current regulations in order to see in which cases there are restrictions placed on the potential of different family constellations to use parental insurance benefits. It can be concluded that to some extent the legislator has taken into account the difficulties that may be present for family constellations other than the traditional nuclear family, but that the current regulatory framework nevertheless results in restrictions on the potential of some family constellations to use parental insurance benefits. These restrictions mainly apply to parental benefit.

The inquiry's deliberations and proposals in brief

The report provides a number of proposals regarding parental allowance, temporary parental allowance and pregnancy allowance. The proposals presented are designed so that they are generally to be viewed as a whole and are largely interdependent when it comes to achieving the desired effects. The inquiry also makes certain assessments related to the remit.

A new model for parental benefit

A new model for parental benefit should be introduced

The inquiry is of the opinion that the current age limits that apply to parental benefit are not fit for purpose. Parental benefit should be further concentrated to the time of the child's birth and the early

years of the child's life. This is consistent with the primary purpose of parental benefit; to make it possible for parents to combine family life and working life, partly by compensating them for loss of earnings from work as a result of taking leave in conjunction with the birth or adoption of a child. This is also consistent with the fact that the vast majority of parental benefit days should be provided in order to allow parents to take longer continuous periods of leave during the early part of a child's life or immediately after a child joins a new family. Parental benefit days should subsequently be provided in order to enable shorter periods of leave to be taken. This is also judged to contribute to a more even distribution of parental benefit between the parents and means that men are encouraged to use a larger proportion of the parental benefit when the child is young. This has benefits in terms of how women and men distribute both unpaid and paid work within the household in both the short and the long term.

On the basis of that which is stated above, as well as to refine parental benefit in relation to its primary purpose of providing parents with the opportunity to care for a child in its early years, the inquiry proposes a new model for this benefit.

The new model

Under the new model, it will be possible to provide parental benefit to the parents for a combined total of up to 460 days, with an additional maximum of 170 days for each additional child in the event of multiple births or multiple adoptions. It will be possible to provide parental benefit up until the child's tenth birthday and it will be distributed in a certain way during this period.

Up to and including the child's third year, calculated from their birth or an equivalent point in time, it will be possible, as a general rule, to provide parental benefit for up to 390 of the maximum of 460 days, up to a further 142 of the additional maximum of 170 days for each additional child in the event of multiple births or multiple adoptions. The inquiry proposes that the time limit for taking the days reserved for the period in question be strict, i.e. it will not be possible to save days to use in the subsequent period. The inquiry's overall assessments concerning the choice of limit for the majority

of the parental benefit days and the number of parental benefit days that are allocated to this period are based on a number of factors. The inquiry thinks that there should be a strong emphasis on the child's perspective. What is meant here by 'the child's perspective' is that children are to be given the prerequisites for good conditions in which to grow up and a right to be taken care of by both parents and that children have different needs in terms of parents, attachment and care. Consequently, parents need to continue being allowed some flexibility in terms of how they use parental benefit. Reducing the limit as per the inquiry's proposal still provides, both in itself, but primarily in combination with other proposals concerning the model for parental benefit, a strong incentive to concentrate the longer period of parental leave and to distribute the leave and parental benefit more evenly between the parents in the child's early years.

The number of days as per the limit proposed by the inquiry in its interim report (SOU 2016:73) for parents who come to Sweden with children after the child's first year or life is to be adjusted on the basis of the fact that these days can be used up until the child's third birthday, instead of up until the child's twelfth birthday. The inquiry has applied the same method to calculate the number of days as was used in the interim report, but with some adjustments due to uncertainty regarding some of the factors.

There should also continue to be an opportunity to receive parental insurance benefits for children who are older than three years. This is to provide genuine opportunities for parents to spend time at home with their children in this period of their children's lives and to, in line with the principal aim of the parental insurance system, make it easier to combine family life and working life. The inquiry proposes as a principal rule that parental benefit be provided for a maximum of ten days per year in the period subsequent to the child's third year and up to the child's tenth birthday, with an additional maximum of four days per child per year available for every additional child in the event of multiple births and multiple adoptions. It will not be possible to save parental benefit from one year to the next. The inquiry has also made overall assessments based on a number of factors when deciding on the choice of the uppermost age limit for parental benefit and the distribution of parental benefit days for this period. The inquiry believes it is more important to create a system that provides more generous benefits during the

period of a child's life when the need for parental care is at its greatest, rather than extending the period for which parental benefit is available into a period of the child's life when the need for parental care is generally not as high. To arrive at this position, the inquiry has examined the various requirements for leave that were identified and has used the prerequisites that are the foundation of the inquiry's work as a basis, taking into account factors such as the estimated costs the proposed reforms will have when they are fully implemented. The proposed model, with its distribution of parental benefit days between different periods, means that benefits become more equal as all parents are guaranteed parental benefit throughout the entire benefit period without needing to save parental benefit days.

If parents have shared custody of the child, each parent will, as a principal rule, receive parental benefit for half of the maximum time for which parental benefit can be provided up to and including the child's third year and half of the maximum time per year that parental benefit can be provided subsequent to the child's third year up to the child's tenth birthday.

No amendments to the Parental Leave Act provisions concerning the opportunity to take leave without parental benefit

The inquiry's assessment is that a parent should continue to have the right to take full-time leave from work in order to care for a child until the child is 18 months old. Reducing the opportunity to take unpaid leave from 18 months to the age of, e.g. 12 months would not automatically result in a shortened period of leave. It is not the length of the parental leave that is problematic; it is how the leave is distributed between the parents.

The opportunity to reduce working hours in the child's early years can allow parents more time with their children and family, reduce the time pressure on them and result in greater balance between working life and family life. The inquiry thus proposes an entirely new model for the provision of parental benefit. In light of the proposal and the potential need parents may have to reduce their working hours, the inquiry's assessment is that a parent should continue to have the right to reduce their working hours by up to one quarter in order to care for children under the age of eight years or older children who have not yet completed their first year of school.

If a child who is older than 18 months is being looked after in a foster home, the foster parents only have the right to reduce their working hours by 25 per cent. In cases where the child has substantial care needs, this may be insufficient. Consequently, the inquiry's assessment is that the question of whether foster parents' right to full-time leave without parental benefit should be expanded to also cover children who are over the age of 18 months should be considered in another context.

Removal of the minimum level of parental benefit

The inquiry proposes that the 90 days of parental benefit at the minimum level be scrapped. Parental benefit at the minimum level will thus be abolished. The compensation provided for the minimum level days is so low that in many cases it does not function as compensation for loss of earnings from work. The parental insurance system therefore does not provide all parents with the genuine financial opportunity to care for their children for the 90 days that the minimum level encompasses. The minimum level days are also usually those that are left to expire when the child reaches their eighth birthday. It is instead proposed that the total number of parental benefit days be 460 days with compensation at the sickness benefit or basic level.

The inquiry's proposals does not differentiate between different multiple births or multiple adoptions, instead parental benefit is always provided at the sickness benefit or basic level. As a result of the minimum level being scrapped, the inquiry proposes that the specific provisions concerning the compensation level for the additional days that are allocated to parents in the event of multiple births be removed.

Further reservation of time with parental benefit

Distribution of parental benefit

A more equal distribution of both parental benefit and parental leave has major benefits for the situation of women in the labour market. If women and men take more equal amounts of parental leave,

women's absence from the labour market decreases in both the short and the long term because longer parental leave is associated with substantial future responsibility for domestic and care work and with part-time work. More time in the labour market provides better conditions for salary increases, career progression, lifetime earnings and pension contributions. Women's financial independence is reinforced when their degree of self-sufficiency increases. At the same time, longer leave for men will have more detrimental labour market outcomes for them as a group. For men, longer parental leave may result in a somewhat lower salary trend that would have been the case if they continued with their relatively short absence from paid work. However, the likelihood of statistical discrimination, or that longer parental leave for men signals less orientation towards work, decreases when the length of parental leave is evened out between men and women and also among men as a group.

The inquiry proposes that more days be reserved

The inquiry is of the opinion that parents need to be given greater incentives to share both parental benefit and parental leave more equally. However, the inquiry makes the assessment that, at present, there should not be a division of the parental benefit days in such a way that half of all the days are reserved for each of the legal guardians. It is the opinion of the inquiry that, because all families and children are different and have differing needs that may also change over time, it is important that the insurance system retain some degree of flexibility. Flexibility is highly valued by parents and makes it possible to adapt how care is organised for the child. There can also be major differences between sectors of the labour market in terms of what factors are important to allowing working life to be combined with family life, for example issues pertaining to the potential to work flexibly, the hours at which work take place, whether the parent is self-employed, etc. Accordingly, some flexibility needs to be retained in order to provide parents with the scope for such variation. A proposal for complete reservation would also result in families consisting of more than two legal guardians being excluded from using parental benefit unless some form of needs assessment is introduced, which is not in line with the rest of the

inquiry's remit. A completely equal distribution would also require major behavioural changes among both men and women, which would be difficult to achieve in the short term. Without the opportunity to gain a comprehensive overview of the long-term consequences, it is hard to justify major changes.

The inquiry proposes that the number of days for which one parent cannot hand over the right to parental benefit to any other person, i.e. 'the reserved period', be increased. For the period up to and including the child's third year, calculated from the child's birth or an equivalent point in time, 130 days for each child or for the children together in the event of multiple births or multiple adoptions will be reserved for each parent. For the period subsequent to the child's third year, calculated from the child's birth or an equivalent point in time, up until the child's tenth birthday, three days per year per child or for the children together in the event of multiple births or multiple adoptions will be reserved for each parent.

Reservation of days with parental benefit at the basic level

The inquiry makes the assessment that days with parental benefit at the basic level are not currently encompassed by the regulation concerning the reserved period for each parent and that there is no justifiable reason for this. There are also benefits to be gained by encouraging an equal distribution of parental benefit use between women and men when it comes to the issue of basic level days. This is why the inquiry proposes that these days also be included in the time for which one parent may not hand over their right to parental benefit to anyone else. This proposal means that all parents who take parental benefit are covered by the regulation concerning the reserved period.

Additional exemption from the distribution of parental benefit

The inquiry proposes one additional exemption from the principal rule of dividing the parental benefit days in half between parents who have joint custody. If one parent is permanently prevented from receiving parental benefit because they are serving a custodial sentence, the other parent will have the right to all the days with parental

benefit. For a parent to be considered permanently prevented, their sentence is required to encompass the entire period during which they are entitled to parental benefit, based on the periods across which parental benefit is distributed in accordance with the proposed new model. Those custodial sentences that will be encompassed by this proposal are thus long, fixed-term sentences and life sentences.

Improved opportunities for different family constellations to use parental insurance benefits

A parent's cohabiting partner is to be equated to a parent

The inquiry proposes that a parent's cohabiting partner be equated to a parent when applying the provisions concerning parental benefit without there being a requirement for the parent and the cohabiting partner to have been married to one another or to have or have had children together. The cohabiting partner will also be given the right to parental leave without a requirement for previous marriage or joint children. There are no specific requirements for a parent's spouse to be equated to a parent, either for the right to parental benefit or the right to parental leave. It is the opinion of the inquiry that this difference appears to be unjustified.

Greater opportunity to transfer parental benefit entitlement

The inquiry proposes that a legal guardian be permitted to transfer their parental benefit entitlement to a person who is not the child's parent or equivalent to a parent. Greater opportunity for a legal guardian to transfer some of their own days with parental benefit to another person is deemed to provide single parents with an improved potential to obtain help and relief from the burden of caring for the child from someone close to them. In families where more than two people exercise a parental role, this provides an opportunity for more people to combine parenthood with working life and for the child to benefit from the care and supervision of more parents. Greater opportunity to transfer days to someone other than a parent or equivalent to a parent should also be of value to other family constellations and could simplify people's everyday lives. The opportunity to transfer

entitlement is deemed to have a positive outcome for those children who are encompassed by it and the inquiry believes that it is natural that only someone who has the parents' trust will be able to take advantage of parental benefit in this way.

The inquiry proposes that it be possible to make the transfer to someone who is insured for parental benefit. It will only be possible to transfer those days that are not reserved for each of the parents. Up until the child's third birthday, it will be possible to transfer up to 60 days for each child. Subsequent to this and up until the child's tenth birthday, it will instead be possible to transfer a maximum of four days per child per year. A parent who has sole custody of a child will be entitled to transfer all the days. If the parents have joint custody of a child, each of the parents will instead be entitled to transfer half of the days. If the transferred days are not used, it will be possible to reclaim the entitlement to parental benefit for these. The provisions concerning parental benefit will also apply to the person who has received days following a transfer. However, it will not be possible for such a person in their turn to surrender or transfer days to someone else. An employee will be entitled to leave from work in the period during which they are receiving parental benefit as a result of a transfer.

The inquiry's assessment is that the new opportunity for another insured person to take leave with compensation in the form of parental benefit should provide entitlement to holiday pay. The effects that the new opportunity to transfer entitlement may have on the pension should be followed up.

Transfer of the entitlement to parental benefit in conjunction with the birth or adoption of a child

Based on factors such as the needs that temporary parental benefit in conjunction with birth or adoption of a child is intended to meet and in light of the developments that have taken place in the regulations governing parental benefit and in society since these benefits were introduced, the inquiry makes the assessment that compensation for these purposes should instead be provided within the scope of parental benefit. A transfer of this type also results in an opportunity for reform in terms of prioritising other central changes in the parental insurance system.

Consequently, the inquiry proposes that a parent be entitled to parental benefit in conjunction with the birth or adoption of a child. No limit on the number of days is proposed, but it will only be possible to provide parental benefit for the period from delivery up to and including the fourteenth day after the child goes home following delivery. The calculation of the time period for withdrawing parental benefit in the event of adoption, as is the case under the current law, is based on the time at which the parents have taken the child into their care. The period during which it will be possible to provide parental benefit means that largely the same compensation level can be achieved as through the current compensation provided by temporary parental benefit. No additional days with parental benefit are proposed as a result of the transfer. Instead the entitlement to compensation will be encompassed by the entitlement to parental benefit as a whole, with the opportunities and limitations this involves. Days with parental benefit for these purposes will be deducted from the parent's reserved period. It will also be possible to provide parental benefit to a parent who does not have custody of the child, for example to allow a non-birth parent to be present during delivery. Because the aim of this compensation is to make it possible for more than one parent to be present at the child's arrival and early days in the family, it will be possible to provide this compensation to a parent for the same period during which parental benefit is provided to another parent for the same child.

The transfer of compensation entitlement has some consequences due to differences between the systems for parental benefit and temporary parental benefit. Nonetheless, it is the inquiry's assessment that this does not mean that the compensation entitlement should remain within the temporary parental benefit system. If the purposes of the compensation are considered to belong more to the parental benefit system, it is logical that the entire systems of these benefits apply to the entitlement to compensation.

The provisions in the Parental Leave Act (1995:584) concerning the number of periods of leave and the time for the employee to notify their employer of leave differ between parental benefit and temporary parental benefit. However, the inquiry believes that no amendments to the Parental Leave Act's provisions are required as a result of compensation for the purposes in question being moved over to parental benefit.

Removal of the speed premium

The inquiry's assessment is that the protection for sickness benefit qualifying income when caring for children and the possibility to keep the same level of parental benefit for the period prior to the child's second birthday should not be altered. The need for parental benefit and parental leave, on full or part-time basis, is great during the first two years of the child's life, which is why the inquiry is of the opinion that it is reasonable to provide extensive protection for parental benefit and sickness benefit qualifying income in this period. However, the inquiry proposes that possibility to extended protection for parental benefit in the event of new pregnancy and adoption (the 'speed premium') be removed. The assessment is that removing this could lead to women working full-time more frequently between pregnancies, resulting in a more gender equal distribution between paid and unpaid work and an increase in women's financial independence.

Change to the 240-day condition

Because the inquiry is proposing that the minimum level of parental benefit be scrapped, the qualification condition for entitlement to compensation at the sickness benefit level should also be changed. Compensation at the minimum level is currently equivalent to SEK 180 per day. The inquiry therefore proposes that the condition be changed so that the parent will have been entitled to sickness benefit that exceeds SEK 180 per day throughout the entire qualification period, instead of sickness benefit that exceeds the minimum level for parental benefit. This change will mean that the condition is the same as prior to the change.

Entrepreneurs' conditions and opportunities to use parental insurance

It can be concluded that parents who are entrepreneurs, i.e. people who run companies of any form, generally take out less of compensation from the parental insurance system than employees, despite the fact that they may have the same basic entitlement to such

compensation and in spite of the fact that they want to make use of parental insurance. If this results in the children of entrepreneurs having less access to their parents than they need, this is of course not a satisfactory situation from the child's perspective.

A large part of the problem with using parental insurance described by entrepreneurs relates to the regulations concerning sickness benefit qualifying income. The search for solutions within the regulations requires a broader and more in-depth review of the provisions concerning sickness benefit qualifying income than the inquiry's remit allows. In spite of this, the inquiry makes the assessment that there is need for a protective provision for sickness benefit qualifying income during the establishment phase of a company, not just for those who are self-employed, who already have such protection under the current regulations, but also for people who run limited companies. Because the Government has announced in the budget bill for 2018 that it intends to publish a government bill concerning financial protection during the establishment phase that covers all entrepreneurs, regardless of what legal form their enterprise takes, the inquiry is not issuing any proposals concerning such changes.

Within the scope of the general proposals the inquiry is issuing concerning changes within the parental benefit system, serious consideration has been given to the fact that parent's circumstances vary in terms of taking parental leave and parental benefit. In particular, the proposal to provide greater opportunity to transfer parental benefit entitlement to another person should make it easier for entrepreneurs to combine family and working life. In general, it is difficult to see how changes to the conditions within the parental insurance system would solve the problems described, in any case without completely abandoning certain basic principles of the social insurance systems. The inquiry should therefore not issue any proposals concerning such changes that only have an entrepreneur's perspective.

Students' conditions and opportunities to use parental insurance

The inquiry's assessment is that the general proposals being issued by the inquiry concerning changes to the parental insurance system will also benefit students. No changes that only have a student's per-

spective should be made to the conditions for parental insurance benefits. Nor should the calculation of sickness benefit qualifying income for parental benefit and temporary parental benefit be altered only for students. Nevertheless, the inquiry agrees with the proposals that have been published in the memorandum *Stärkt skydd av sjukpenninggrundande inkomst för studerande* [Greater protection for sickness benefit qualifying income for students] concerning expanding the general protection for sickness benefit qualifying income for students to also encompass the period in which a person is studying without student aid.

The inquiry's assessment is also that there should be an investigation in another context into whether it should be possible to provide student aid in the form of a supplementary benefit for students when both parents are studying or the entitlement to such a benefit should be structured in an alternative manner in order to encourage gender equal parenting for parents who study. There should also be an investigation as to whether it should be possible to retain student aid during pregnancy for students who have risks in their study environment, for example during work placement periods, and where it is not feasible to adapt the work environment or duties or to relocate the student.

Greater protection for women receiving pregnancy benefit

Extension of the period with pregnancy benefit

The longest pregnancy benefit is currently provided up to and including the eleventh day prior to the estimated delivery date. However, the circumstances that give a woman an entitlement to pregnancy benefit do not expire simply because there are ten days remaining until the expected delivery date. Consequently, the inquiry proposes that entitlement to pregnancy benefit is altered so that it can be provided up to and including the day prior to the expected delivery date, i.e. ten days longer than is currently the case.

The inquiry's assessment is that it is desirable to further expand entitlement to pregnancy benefit to better align it with the needs of pregnant women. One appropriate expansion could be to make pregnancy benefit general so that it covers all pregnant women for the final ten days prior to the estimated delivery date. However, the

inquiry has neither the time nor the financial resources to undertake the deliberations required in order to issue its own proposal. Extensive analysis must be carried out of what needs pregnant women actually have in terms of compensation for loss of earnings due to their work capacity being reduced as a result of pregnancy and these needs should be the decisive factors in the future design of pregnancy benefit. An inquiry of this type should primarily be conducted by the authorities that have specific knowledge of this area.

Raising the income ceiling used when calculating sickness benefit qualifying income

There is a proposal in the budget bill for 2018 to increase the income ceiling used when calculating sickness benefit qualifying income from 7.5 to 8.0 price base amounts as of 1 July 2018. There is an explicit exemption to this increase for benefits including pregnancy benefit. The inquiry is of the opinion that there is also justification for increasing the ceiling for pregnancy benefit. The inquiry proposes that the income ceiling used when calculating sickness benefit qualifying income for pregnancy benefit be the same as that used within the sickness insurance system and thus be increased from 7.5 to 8.0 price base amounts.

Temporary parental benefit

Raising the income ceiling used when calculating sickness benefit qualifying income

There is a proposal in the budget bill for 2018 to increase the income ceiling used when calculating sickness benefit qualifying income for the majority of sickness insurance benefits from 7.5 to 8.0 price base amounts as of 1 July 2018. There is an explicit exemption to this increase for benefits including temporary parental benefit. The inquiry is of the opinion that there is also justification for increasing the ceiling for temporary parental benefit. The inquiry proposes that the income ceiling used when calculating sickness benefit qualifying income for temporary parental benefit be the same as that used

within the sickness insurance system and thus be increased from 7.5 to 8.0 price base amounts.

A need to review the regulations concerning temporary parental benefit

The regulations pertaining to temporary parental benefit are complicated and there are established problems with respect to where the boundaries lie between this benefit and other support systems. The inquiry's assessment is that there needs to be a comprehensive review of the regulations in order to simplify and make these easier to interpret. However, there is not the scope to conduct such a review as part of the inquiry's work.

Other amendments

The inquiry proposes some minor amendments to various statutes including the Social Insurance Code and the Parental Leave Act. For example, we propose a codification of the regulation that has been established in case law that a parent may reclaim parental benefit entitlement that has been transferred to another parent for days that have not been used and amendments to the provisions concerning deducting foreign benefits that correspond to parental benefit as a result of a child's birth.

Greater knowledge about parental insurance, parental leave and parental benefit supplement and follow-up of the proposals

The inquiry proposes that the Government task Försäkringskassan (the Swedish Social Insurance Agency) with developing opportunities for parents to make a clear plan for their parental leave based on the new model for the parental insurance system. In addition, Försäkringskassan and the Swedish Pensions Agency will be tasked with continuing the work of disseminating information about the long and short-term consequences of distributing parental benefit and parental leave in a gender equal manner. In particular, entrepreneurs' need for guidance with respect to matters such as calculation of sickness benefit qualifying income needs to be met.

Campaigns and other initiatives to encourage gender equal use of parental insurance benefits should be evaluated.

The inquiry's assessment is that the social partners should be encouraged to continue providing good advice and information about existing parental benefit supplement and parental salary.

The inquiry's assessment is that a follow-up should be conducted of the consequences of the proposals being issued.

Entry into force and transitional provisions

The inquiry proposes that all statutory amendments enter into force on 1 January 2019, with some transitional provisions. For example, the current model for parental benefit will apply with respect to children born prior to 1 January 2019 or, in the event of adoption, when adoptive parents have gained custody of the child prior to this date.

Consequences of the inquiry's proposals

The inquiry's assessment is that the proposals will contribute all in all to a more equal distribution of parental benefit, temporary parental benefit and parental leave. It is also deemed that these proposals will contribute to achieving the gender equality policy target of financial gender equality and an equal distribution of unpaid domestic and care work.

The inquiry's basic premise throughout is that children benefit from an early and close connection with their parents. The proposals that the inquiry is issuing are intended to result in a more equal distribution of parental leave and parental benefit between the child's parents and are also expected to result in a more equal distribution of childcare, which encourages good contact between the child and more than one of their parents.

The inquiry makes the assessment that its proposals together lead to savings for the central government in the initial years after they enter into force, but that they involve somewhat increased expenditure once they are completely phased in. However, the period of this forecast is long and there is thus a high degree of uncertainty.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken¹
dels att 12 kap. 13, 15 a, 15 b, 19, 20, 24, 29, 34 a, 41 a–46 §§ samt
13 kap. 10–15 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 11 kap. 4 och 5 §§ samt 12 kap.
16 §, rubrikerna närmast efter 12 kap. 23 och 28 §§, de åtta rubri-
kerna närmast efter 12 kap. 41 § och de fyra rubrikerna närmast efter
13 kap. 9 § ska utgå,
dels att nuvarande 12 kap. 12 a § ska betecknas 12 kap. 13 §,
dels att 5 kap. 9 §, 10 kap. 8, 10 och 11 §§, 11 kap. 1, 4–6 och
10 §§, 12 kap. 1, 4, 4 a, 8, 9, 12, 15–18, 30, 33–35, 39–41 §§, 13 kap.
1, 2, 3, 31 a och 33 §§, 110 kap. 5 a § samt rubrikerna närmast före
11 kap. 4 § och 12 kap. 17 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas fem nya paragrafer, 12 kap. 5 a, 12 a, 12 b,
17 a och 17 b §§, och närmast före 11 kap. 6 §, 12 kap. 5 a, 12, 12 a
och 12 b §§ nya rubriker av följande lydelse,
dels att det närmast före 12 kap. 13 § ska införas en ny rubrik som
ska lyda ”Föräldrapenning för tid före ansökan”.

¹ Senaste lydelse av

12 kap. 12 a § 2013:999
12 kap. 13 § 2013:999
12 kap. 15 a § 2013:999
12 kap. 15 b § 2013:999
12 kap. 20 § 2013:999
12 kap. 34 a § 2013:999
12 kap. 41 a § 2013:999
12 kap. 41 b § 2013:999
12 kap. 41 c § 2013:999
12 kap. 41 d § 2013:999

12 kap. 41 e § 2013:999
12 kap. 41 f § 2013:999
12 kap. 41 g § 2015:674
12 kap. 41 h § 2013:999
12 kap. 45 a § 2017:559
12 kap. 46 § 2013:999
13 kap. 11 § 2011:486
rubriken närmast före 12 kap. 41 a § 2013:999
rubriken närmast före 12 kap. 45 a § 2017:559
rubriken närmast före 12 kap. 46 § 2013:999.

5 kap.

9 §²*Nuvarande lydelse*

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner

1. föräldrapenning på <i>lägstnivå</i> och grundnivå,	(11 och 12 kap.)
2. barnbidrag,	(15 och 16 kap.)
3. underhållsstöd,	(17–19 kap.)
4. adoptionsbidrag,	(21 kap.)
5. vårdbidrag,	(22 kap.)

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

6. sjukpenning i särskilda fall,	(28 a kap.)
7. rehabilitering, bidrag till arbets- hjälpmedel, särskilt bidrag och rehabili- teringspenning i särskilda fall,	(29–31 a kap.)
8. sjukersättning och aktivitetsersätt- ning i form av garantiersättning,	(33 och 35–37 kap.)

Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder

9. handikappersättning,	(50 kap.)
10. assistansersättning,	(51 kap.)
11. bilstöd,	(52 kap.)

Avdelning E Förmåner vid ålderdom

12. garantipension,	(55, 56, 65–67 och 69–71 kap.)
13. särskilt pensionstillägg,	(73 kap.)
14. äldreförsörjningsstöd,	(74 kap.)

Avdelning F Förmåner till efterlevande

15. efterlevandestöd,	(77, 79 och 85 kap.)
16. garantipension till omställnings- pension,	(77, 81 och 85 kap.)

² Senaste lydelse 2011:1513.

Avdelning G Bostadsstöd

17. bostadsbidrag,	(95–98 kap.)
18. bostadstillägg, och	(100–103 kap.)
19. boendetillägg.	(103 a–103 e kap.)

Föreslagen lydelse

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner

1. föräldrapenning på grundnivå,	(11 och 12 kap.)
2. barnbidrag,	(15 och 16 kap.)
3. underhållsstöd,	(17–19 kap.)
4. adoptionsbidrag,	(21 kap.)
5. vårdbidrag,	(22 kap.)

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

6. sjukpenning i särskilda fall,	(28 a kap.)
7. rehabilitering, bidrag till arbets- hjälpmedel, särskilt bidrag och rehabili- teringspenning i särskilda fall,	(29–31 a kap.)
8. sjukersättning och aktivitetsersätt- ning i form av garantiersättning,	(33 och 35–37 kap.)

Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder

9. handikappersättning,	(50 kap.)
10. assistansersättning,	(51 kap.)
11. bilstöd,	(52 kap.)

Avdelning E Förmåner vid ålderdom

12. garantipension,	(55, 56, 65–67 och 69–71 kap.)
13. särskilt pensionstillägg,	(73 kap.)
14. äldreförsörjningsstöd,	(74 kap.)

Avdelning F Förmåner till efterlevande

15. efterlevandestöd,	(77, 79 och 85 kap.)
16. garantipension till omställnings- pension,	(77, 81 och 85 kap.)

Avdelning G Bostadsstöd

17. bostadsbidrag,	(95–98 kap.)
18. bostadstillägg, och	(100–103 kap.)
19. boendetillägg.	(103 a–103 e kap.)

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***10 kap.****8 §**

Graviditetspenning lämnas
längst till och med *den elfte* dagen
före den beräknade tidpunkten
för barnets födelse.

Graviditetspenning lämnas
längst till och med dagen före den
beräknade tidpunkten för barnets
födelse.

*Lydelse enligt prop. 2017/18:1,
utg.omr. 10*

*Föreslagen lydelse***10 §**

Graviditetspenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst i 25–28 kap., med de undantag som anges i 11 §.

För hel graviditetspenning motsvarar ersättningsnivån beräkningsunderlaget för sjukpenning på normalnivå enligt 28 kap. 7 § 1.

11 §³

Det som i denna balk i övrigt eller i annan författning föreskrivs om sjukpenning enligt 25–28 kap. gäller i tillämpliga delar även i fråga om graviditetspenning, med undantag av bestämmelserna i

– 25 kap. 5 § om bortseende från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete överstigande 8,0 pristasbelopp,	– 27 kap. 5 § om ersättning för merutgifter,
– 27 kap. 5 § om ersättning för merutgifter,	– 27 kap. 27 § och 28 b § första stycket om karensdagar,

³ Ändringen innebär bl.a. att andra och tredje styckena tas bort.

– 27 kap. 27 § och 28 b § första stycket om karensdagar,

– 27 kap. 29–33 a §§ om karenstid, och

– 28 kap. 7 § 2 om beräkningsunderlag för sjukpenning på fortsättningsnivån.

Vid beräkning av graviditetspenning ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bortses från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av dessa inkomster överstiger 7,5 prisbasbelopp. Det ska vid denna beräkning i första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete.

För hel graviditetspenning motsvarar ersättningsnivån beräkningsunderlaget för sjukpenning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1 grundat på en sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt första och andra styckena.

– 27 kap. 29–33 a §§ om karenstid, och

– 28 kap. 7 § 2 om beräkningsunderlag för sjukpenning på fortsättningsnivån.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

1 §

I detta kapitel finns inledande bestämmelser i 2–3 §§.

Vidare finns bestämmelser om

– föräldrabegreppet i 4–6 §§,

– adoptionsbegreppet i 7 §,

– rätten till föräldrapenningsförmåner i 8–13 §§,

– personer som likställs med förälder i 4 och 5 §§,

– föräldrapenningsförmån till annan försäkrad än en förälder i 6 §,

– adoptionsbegreppet i 7 §,

– samordning med andra förmåner i 14–16 §§, och
 – utbetalning till annan än förälder i 17 §.

– rätten till föräldrapenningsförmåner i 8–13 §§,
 – samordning med andra förmåner i 14–16 §§, och
 – utbetalning till annan än förälder i 17 §.

Föräldrabegreppet

Personer som likställs med förälder

4 §

Vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner likställs med en förälder följande personer:

1. förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern,
2. förälders sambo som tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern,
2. förälders sambo,
3. särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, och
4. blivande adoptivförälder.

5 §⁴

När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även följande personer:

1. förälders sambo i annat fall än som avses i 4 § 2, och
2. familjehemsförälder.

Första stycket gäller inte i fall som avses i 13 kap. 8 och 9 §§.

När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även familjehemsförälder.

⁴ Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

Föräldrapenningsförmån till annan försäkrad än en förälder

6 §

I fråga om tillfällig föräldrapenning för en försäkrad som har fått rätt till sådan förmån enligt 13 kap. 8, 9, 11 eller 31 a § likställs den försäkrade med en förälder.

En försäkrad som enligt första stycket är likställd med en förälder får dock inte överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 8 §. Inte heller får Försäkringskassan bevilja tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 9 § på grundval av ett medgivande av en sådan försäkrad.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenning ska vad som anges om en förälder även gälla en försäkrad som har fått rätt till en sådan förmån genom överlåtelse enligt 12 kap. 17 § första stycket. Den försäkrade får dock inte i sin tur avstå eller överlåta rätt till föräldrapenning enligt nämnda lagrum.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning ska vad som anges om en förälder även gälla en försäkrad som har fått rätt till en sådan förmån enligt 13 kap. 8, 9 eller 31 a §. Den försäkrade får dock inte i sin tur överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 8 §. Inte heller får Försäkringskassan bevilja tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 9 § på grundval av ett medgivande av en sådan försäkrad.

10 §⁵

Föräldrapenningsförmåner får inte lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid i annat fall än som anges i 12 kap. 4 a, 6 och 7 §§ samt 13 kap. 10, 11, 13, 26 och 30 §§. För tillfällig föräldrapenning gäller även 13 kap. 3 §.

Föräldrapenningsförmåner får inte lämnas till fler än en förälder för samma barn och tid i annat fall än som anges i 12 kap. 4 a, 5 a, 6 och 7 §§ samt 13 kap. 26 och 30 §§.

⁵ Senaste lydelse 2011:1082.

Tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 31 e § får lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid.

Tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 31 e § får lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid. *För tillfällig föräldrapenning gäller även 13 kap. 3 §.*

12 kap.

1 §⁶

I detta kapitel finns bestämmelser om

- rätten till föräldrapenning i 2–11 §§,
- förmånstiden i 12–13 §§,
- vem som får föräldrapenningen i 14–17 §§,

- ersättningsnivåer i 18–24 §§,

- beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivån i 25–31 §§,

- beräkning av antalet dagar med rätt till föräldrapenning i 32–34 §§,

- föräldrapenning för de första

180 dagarna i 35–38 §§,

- föräldrapenning efter

180 dagar i 39–41 §§,

- *föräldrapenning för tid efter barnets fjärde levnadsår i 41 a–*

41 b §§, och

- *föräldrapenning vid flerbarnsfödelse i 42–46 §§.*

- vem som får föräldrapenningen i 14–17 b §§,

- föräldrapenning för de första

180 dagarna i 35–38 §§, *och*

- föräldrapenning efter 180 dagar i 39–41 §§.

4 §

I andra fall än som avses i 5 och 6 §§ har en förälder som inte har barnet i sin vård rätt till föräldrapenning endast om det finns särskilda skäl.

I andra fall än som avses i 5–6 §§ har en förälder som inte har barnet i sin vård rätt till föräldrapenning endast om det finns särskilda skäl.

⁶ Senaste lydelse 2013:999.

4 a §⁷

Föräldrapenning får för samma barn och tid lämnas till *båda föräldrarna samtidigt* i högst 30 dagar under barnets första levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. Detta gäller endast dagar för vilka det inte för någon av föräldrarna finns hinder enligt 17 § andra stycket mot att avstå föräldrapenning till *förmån för den andra föräldern*.

Bestämmelser om ansökan i fall som avses i första stycket finns i 110 kap. 5 a §.

Föräldrapenning får för samma barn och tid lämnas till *flera föräldrar* i högst 30 dagar under barnets första levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. Detta gäller endast dagar för vilka det inte för någon av föräldrarna finns hinder enligt 17 § andra stycket mot att avstå *eller överlåta rätten till* föräldrapenning till *någon annan*.

Barns födelse

5 a §

En förälder har rätt till föräldrapenning i samband med barns födelse.

Föräldrapenning i samband med barns födelse kan lämnas för tid från och med förlossningen till och med den fjortonde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. Föräldrapenningen kan lämnas även till en förälder som inte har barnet i sin vård.

⁷ Senaste lydelse 2011:1082.

8 §⁸

Bestämmelserna om föräldrapenning gäller i tillämpliga delar också vid adoption av barn, med följande undantag:

1. Vid adoption av andra makens barn eller av eget barn lämnas föräldrapenning inte utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade ägt rum.

2. *Föräldrapenning i samband med föräldrautbildning enligt 6 § till den som avser att adoptera ett barn lämnas inte före den dag då föräldern har fått barnet i sin vård.*

2. *Beräkningen av tiden i 5 a § andra stycket utgår från den tidpunkt då föräldrarna har fått barnet i sin vård.*

3. *Föräldrapenning i samband med föräldrautbildning enligt 6 § till den som avser att adoptera ett barn lämnas inte före den dag då föräldern har fått barnet i sin vård.*

9 §

Föräldrapenning lämnas enligt följande förmånsnivåer:

1. Hel föräldrapenning lämnas för dag när föräldern inte förvärvsarbetar.

2. Tre fjärdedels föräldrapenning lämnas när föräldern förvärvsarbetar högst en fjärdedel av normal arbetstid.

3. Halv föräldrapenning lämnas när föräldern förvärvsarbetar högst hälften av normal arbetstid.

4. En fjärdedels föräldrapenning lämnas när föräldern förvärvsarbetar högst tre fjärdedelar av normal arbetstid.

5. En åttondels föräldrapenning lämnas när föräldern förvärvsarbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid.

Föräldrapenning får dock lämnas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning på grundnivå enligt 23 § eller på lägstanivå enligt 24 § när föräldern arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid.

Föräldrapenning får dock lämnas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning på grundnivå enligt 23 § när föräldern arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid.

⁸ Senaste lydelse 2013:999.

Inledande bestämmelser12 §⁹

Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första.

Om ett barn blir bosatt här i landet under barnets andra levnadsår lämnas föräldrapenning under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 76 dagar för varje barn utöver det första. Om barnet blir bosatt här i landet efter det andra levnadsåret lämnas föräldrapenning under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 38 dagar för varje barn utöver det första.

För tid efter barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, lämnas föräldrapenning dock under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första.

Föräldrapenning med anledning av barns födelse lämnas under högst 460 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 170 dagar för varje barn utöver det första.

Föräldrapenning lämnas längst till dess att barnet har fyllt tio år på det sätt som anges i 12 a och 12 b §§.

⁹ Senaste lydelse 2017:559. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

Fördelning av antalet dagar för
tid till och med barnets tredje
levnadsår

12 a §

För tid till och med barnets tredje levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, lämnas föräldrapenning under högst 390 av det antal dagar som anges i 12 § första stycket, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 142 av antalet dagar för varje barn utöver det första.

Om ett barn blir bosatt här i landet under barnets andra levnadsår, lämnas föräldrapenning för tid till och med barnets tredje levnadsår under högst 130 av det antal dagar som anges i 12 § första stycket, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 46 av antalet dagar för varje barn utöver det första. Om barnet blir bosatt här i landet under det tredje levnadsåret lämnas föräldrapenning för samma tid under högst 30 av det antal dagar som anges i 12 § första stycket, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst tio av antalet dagar för varje barn utöver det första.

Fördelning av antalet dagar för
tid efter barnets tredje levnadsår
till dess att barnet har fyllt tio år

12 b §

För tid efter barnets tredje levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, till dess att barnet har fyllt tio år lämnas föräldrapenning under högst tio av det antal dagar som anges i 12 § första stycket per år, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst fyra dagar per år av antalet dagar för varje barn utöver det första.

15 §¹⁰

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn får vardera föräldern föräldrapenning under hälften av den tid som anges i 12 §. *Vardera föräldern får då föräldrapenning under hälften av den tid för vilken förmånen enligt 19 § lämnas på sjukpenning- eller grundnivån och hälften av den tid för vilken den lämnas på lägstannivån.* Om endast en av föräldrarna har rätt till föräldrapenning, får han eller hon dock föräldrapenning under hela den tid som anges i 12 §.

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn får vardera föräldern föräldrapenning under hälften av den tid som anges i 12–12 b §§. Om endast en av föräldrarna har rätt till föräldrapenning, får han eller hon dock föräldrapenning under hela den tiden.

¹⁰ Senaste lydelse 2013:999.

16 §

Om en förälder på grund av sjukdom eller *funktionsbinder* varaktigt saknar förmåga att vårda barnet, får den andra föräldern föräldrapenning under hela den tid som anges i 12 §.

Om en förälder på grund av sjukdom eller *funktionsnedsättning* varaktigt saknar förmåga att vårda barnet, får den andra föräldern föräldrapenning under hela den tid som anges i 12 §.

Detsamma gäller om en förälder på grund av avtjänande av fängelsestraff är varaktigt förhindrad att vårda barnet.

Avstående från föräldrapenningAvstående från och överlåtelse av rätten till föräldrapenning17 §¹¹

En förälder kan genom skriftlig anmälan till Försäkringskassan avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för *den andra föräldern*.

En förälder kan genom skriftlig anmälan till Försäkringskassan avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för *en annan förälder*.

En förälder kan på samma sätt överlåta rätten till någon annan som är försäkrad för föräldrapenning under de förutsättningar som anges i 17 a §.

Detta gäller dock inte föräldrapenning på sjukpenningnivå enligt 21 och 22 §§ såvitt avser en tid om

1. 90 dagar för varje barn, eller
2. 90 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödsl.

För tid som anges i 12 a § gäller vad som anges i första stycket dock inte föräldrapenning såvitt avser

1. 130 dagar för varje barn, eller
2. 130 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödsl.

¹¹ Senaste lydelse 2015:674.

I anmälan ska det anges vilka ersättningsnivåer enligt 18 § avståendet avser.

För tid som anges i 12 b § gäller vad som anges i första stycket inte såvitt avser

1. tre dagar per år för varje barn, eller

2. tre dagar per år för barnen gemensamt vid flerbarnsfödsel.

17 a §

För tid som anges i 12 a § får överlåtelse av rätten till föräldrapenning avse högst 60 dagar för varje barn. För tid som anges i 12 b § får överlåtelse avse högst fyra dagar per år för varje barn.

En förälder som har ensam vårdnad om ett barn har rätt att själv överlåta alla de dagar som anges i första stycket. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn har vardera föräldern rätt att överlåta hälften av antalet dagar.

17 b §

Den förälder som har avstått eller överlåtit rätt till föräldrapenning enligt 17 § första stycket får återta avståendet eller överlåtelsen för dagar som inte har utnyttjats.

18 §

Föräldrapenning kan lämnas på

- sjukpenningnivå,*
- grundnivå, eller*
- lägstnivå.*

Föräldrapenning kan lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå.

*Lydelse enligt prop. 2017/18:1, Föreslagen lydelse
utg.omr. 10*

30 §

Har efter tid som avses i 26 kap. 15 § (SGI-skyddad tid för föräldraledighet) sänkning inte skett av den sjukpenninggrundande inkomst som avses i 25 kap. på grund av att den årliga inkomsten överstiger 8,0 prisbasbelopp, gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 25–29 §§.

Har efter tid som avses i 26 kap. 15 § (SGI-skyddad tid för föräldraledighet) sänkning inte skett av den sjukpenninggrundande inkomst som avses i 25 kap. på grund av att den årliga inkomsten överstiger 8,0 prisbasbelopp, gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 25–28 §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §¹²

Om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning, som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för enligt 12 §.

Om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning, som motsvarar föräldrapenning med anledning av barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för enligt 12 § *första stycket*.

Om rätten till föräldrapenning inträder först under sådan tid som avses i 12 § andra eller tredje stycket och den ena av föräldrarna eller båda har fått en sådan utländsk förmån som ska räknas av enligt första stycket, ska avräkningen göras från det högsta antal dagar som föräldrapenning hade kunnat lämnas för enligt 12 § första stycket.

¹² Senaste lydelse 2017:559. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

34 §¹³

Avräkning enligt 33 § första stycket ska i första hand göras från de dagar som föräldern själv har rätt till enligt 15 § första meningen samt, när det gäller dessa dagar, från de dagar som avses i 35–37 §§.

För återstående dagar som ska räknas av gäller följande:

1. Om den utländska förmånen grundas på inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete, ska avräkningen i första hand göras från de dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas på sjukpenningnivån.

2. Om den utländska förmånen lämnas med ett belopp som för alla förmånstagare är enhetligt och oberoende av inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete, ska avräkningen i första hand göras från de dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas endast på lägstannivån.

Avräkning enligt 33 § ska i första hand göras från de dagar som föräldern själv har rätt till enligt 15 § första meningen samt, när det gäller dessa dagar, från de dagar som avses i 35–37 §§.

För sådan avräkning av dagar som överstiger det högsta antal dagar som kan lämnas för tid som anges i 12 a § ska avräkning, i stället för vad som följer av första stycket, göras från de dagar som kan lämnas sist för tid som anges i 12 b §.

35 §¹⁴

Till en förälder som är försäkrad för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen för de första 180 dagarna enligt följande:

1. Föräldrapenning lämnas på sjukpenningnivån, om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen

1. Föräldrapenning lämnas på sjukpenningnivån, om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen

¹³ Senaste lydelse 2013:999.

¹⁴ Senaste lydelse 2015:964.

har varit försäkrad för sjukpenning enligt 6 kap. 6 § 3 och under hela den tiden skulle ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger *lägstannivån för föräldrapenning* (240-dagarsvillkoret).

2. Om förutsättningarna i 1 inte är uppfyllda eller hel föräldrapenning på sjukpenningnivån i annat fall inte överstiger 250 kronor om dagen, lämnas föräldrapenning på grundnivån.

har varit försäkrad för sjukpenning enligt 6 kap. 6 § 3 och under hela den tiden skulle ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger *180 kronor om dagen* (240-dagarsvillkoret).

39 §

Till en förälder som är försäkrad för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen efter den 180 dagen för

Till en förälder som är försäkrad för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen *för dagar* efter den 180 dagen *på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån.*

1. *210 dagar på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån, och*

2. *90 dagar på lägstannivån.*

40 §

Till en förälder som är försäkrad för enbart bosättningsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen efter den 180 dagen för

Till en förälder som är försäkrad för enbart bosättningsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen *för dagar* efter den 180 dagen *på grundnivån.*

1. *210 dagar på grundnivån, och*

2. *90 dagar på lägstannivån.*

41 §

Till en förälder som är försäkrad för enbart arbetsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen efter den 180 dagen *för 210 dagar* på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån.

Till en förälder som är försäkrad för enbart arbetsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen *för dagar* efter den 180 dagen på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån.

13 kap.

1 §¹⁵

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser om rätten till tillfällig föräldrapenning i 2–9 §§.

Vidare finns bestämmelser om

- tillfällig föräldrapenning vid barns födelse eller adoption i 10–15 §§,
- vård av barn som inte har fyllt 12 år i 16–21 §§,
- vård av barn som har fyllt 12 år i 22–25 §§,
- vård av barn som omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade i 26–29 §§,
- vård av allvarligt sjukt barn i 30 och 31 §§,
- utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning vid förälders sjukdom eller smitta i 31 a–31 d §§,
- tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit i 31 e och 31 f §§,
- beräkning av antalet dagar med rätt till tillfällig föräldrapenning i 32 §, och
- beräkning av tillfällig föräldrapenning i 33–38 §§.
- vård av barn som inte har fyllt 12 år i 22–25 §§,
- vård av barn som omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade i 26–29 §§,
- vård av allvarligt sjukt barn i 30 och 31 §§,
- utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning vid förälders sjukdom eller smitta i 31 a–31 d §§,
- tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit i 31 e och 31 f §§,
- beräkning av antalet dagar med rätt till tillfällig föräldrapenning i 32 §, och
- beräkning av tillfällig föräldrapenning i 33–38 §§.

¹⁵ Senaste lydelse 2010:2005.

2 §¹⁶

Rätt till tillfällig föräldrapenning har en försäkrad förälder som avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med *ett barns födelse* eller behov av vård eller i samband med att ett barn har avlidit.

Rätt till tillfällig föräldrapenning har en försäkrad förälder som avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med behov av vård *av ett barn* eller i samband med att ett barn har avlidit.

Tillfällig föräldrapenning lämnas i de fall och under de närmare förutsättningar som anges i detta kapitel.

3 §

Tillfällig föräldrapenning får förutom i de fall som anges i 11 kap. 10 § lämnas till *båda föräldrarna* för samma barn och tid:

Tillfällig föräldrapenning får förutom i de fall som anges i 11 kap. 10 § lämnas till *flera föräldrar* för samma barn och tid:

1. om föräldrarna följer med sitt barn till läkare när barnet lider av allvarlig sjukdom, och

2. om föräldrarna, som en del i behandlingen av sitt barn, behöver delta i läkarbesök eller i behandling som ordinerats av läkare.

31 a §

Försäkringskassan får besluta att en annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som avstår från förvärvsarbete ska få rätt till tillfällig föräldrapenning för att i stället för föräldern vårda ett barn som inte har fyllt tre år. Som villkor för detta gäller

1. att föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet,

2. att föräldern enligt 12 kap. 14–16 §§ har rätt att själv uppbära föräldrapenningen eller skulle ha haft rätt att själv uppbära föräldrapenningen, och

3. att föräldern inte bor tillsammans med någon som kan beviljas tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 4 § 1 eller 2 *eller med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 5 § första stycket 1.*

3. att föräldern inte bor tillsammans med någon som kan beviljas tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 4 § 1 eller 2.

¹⁶ Senaste lydelse 2010:2005.

*Lydelse enligt prop. 2017/18:1, Föreslagen lydelse
utg.omr. 10*

33 §¹⁷

Tillfällig föräldrapenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning på normalnivån och sjukpenninggrundande inkomst i 25–28 kap. samt 34–38 §§ i detta kapitel, dock med undantag av bestämmelserna i

– 25 kap. 5 § om bortseende från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete överstigande 8,0 prisbasbelopp,

– 27 kap. 27 § och 28 b § första stycket om karensdagar,

– 27 kap. 29–33 a §§ om karenstid, och

– 28 kap. 7 § 2 om beräkningsunderlag för sjukpenning på fortsättningsnivån.

Vid beräkning av tillfällig föräldrapenning ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bortses från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av dessa inkomster överstiger 7,5 prisbasbelopp. Det ska vid denna beräkning i första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete.

För hel tillfällig föräldrapenning motsvarar ersättningsnivån förälderns beräkningsunderlag för sjukpenning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1 grundat på en sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt första och andra styckena (beräkningsunderlaget).

– 27 kap. 27 § och 28 b § första stycket om karensdagar,

– 27 kap. 29–33 a §§ om karenstid, och

– 28 kap. 7 § 2 om beräkningsunderlag för sjukpenning på fortsättningsnivån.

För hel tillfällig föräldrapenning motsvarar ersättningsnivån förälderns beräkningsunderlag för sjukpenning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1 grundat på en sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt första stycket (beräkningsunderlaget).

¹⁷ Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***110 kap.****5 a §¹⁸**

Ansökan om föräldrapenning i fall som avses i 12 kap. 4 a § ska göras gemensamt av *båda* föräldrarna.

Ansökan om föräldrapenning i fall som avses i 12 kap. 4 a § ska göras gemensamt av föräldrarna.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Den äldre föreskriften i 10 kap. 8 § gäller fortfarande för graviditetspenning som avser tid före ikraftträdandet. Bestämmelsen i den nya lydelsen tillämpas dock även för tid före den 1 januari 2019 om den beräknade tidpunkten för barnets födelse infaller efter det datumet. Graviditetspenning får i det fallet, till skillnad från vad som följer av 10 kap. 11 § jämte 27 kap. 17 §, inte lämnas för längre tid tillbaka än tio dagar före den dag då anmälan gjordes till Försäkringskassan.

3. Äldre föreskrifter i 10 kap. 10 och 11 §§ samt 13 kap. 33 § gäller fortfarande i fråga om graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning som avser tid före ikraftträdandet.

4. Äldre föreskrifter i övrigt gäller fortfarande för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för barn som har fötts före ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

¹⁸ Senaste lydelse 2011:1082.

1.2 Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

Härigenom föreskrivs att 1, 5, 6 och 8 §§ föräldraledighetslagen (1995:584) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹⁹

En arbetstagare har som förälder rätt att *vara ledig* från sin anställning enligt denna lag.

En arbetstagare har som förälder rätt *till ledighet* från sin anställning enligt denna lag. *I vissa fall har även en annan arbetstagare rätt till ledighet.*

Samma rätt har också en arbetstagare som

Med förälder likställs följande personer:

1. *utan att vara förälder är rättslig vårdnadshavare och har vård om ett barn,*

1. *förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern,*

2. *har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem,*

2. *förälders sambo,*

3. *stadigvarande sammanbor med en förälder under förutsättning att arbetstagaren är eller har varit gift med eller har eller har haft barn med denna förälder.*

3. *särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet,*

4. *den som efter socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem i syfte att adoptera barnet (blivande adoptivförälder), och*

5. *den som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av barnets föräldrar*

¹⁹ Senaste lydelse 2006:442.

eller någon annan som har vårdnaden om barnet (familjehemsförälder).

Bestämmelser om förbud mot missgynnande behandling av arbetssökande och arbetstagare finns i 16 §.

5 §²⁰

En förälder har rätt att vara helt ledig för vård av barn till dess barnet är 18 månader. En arbetstagare som har adopterat ett barn eller tagit emot ett barn i avsikt att adoptera det har rätt att vara helt ledig i 18 månader från den tidpunkt då arbetstagaren fick barnet i sin vård. Arbetstagarens rätt till sådan ledighet upphör dock när barnet har fyllt åtta år eller vid den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret. Vid adoption av arbetstagarens makes barn eller av eget barn har arbetstagaren inte rätt till ledighet utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade skett.

En förälder har därutöver rätt att vara helt ledig medan föräldern får hel föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken.

En förälder har därutöver rätt att vara helt ledig medan föräldern får hel föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken. *Samma rätt har en arbetstagare som, utan att vara förälder, får hel föräldrapenning efter överlåtelse enligt 12 kap. 17 § första stycket socialförsäkringsbalken.*

6 §²¹

Under den tid då en förälder får tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken har föräldern rätt till förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel respektive en åttondel.

Under den tid då en förälder får tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken har föräldern rätt till förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel respektive en åttondel. *Samma rätt har en arbets-*

²⁰ Senaste lydelse 2014:948.

²¹ Senaste lydelse 2010:1263.

tagare som, utan att vara förälder, får tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning efter överlåtelse enligt 12 kap. 17 § första stycket socialförsäkringsbalken.

8 §²²

En arbetstagare har rätt till ledighet under den tid då han eller hon

1. får tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. socialförsäkringsbalken,
2. skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 10–31 §§ eller 31 e och 31 f §§ samma balk, om arbetstagaren inte omfattats av bestämmelserna i 37 kap. 3 § balken, eller
3. skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 8 eller 9 § samma balk, om barnets förälder inte omfattats av bestämmelserna i 37 kap. 3 § balken.

En förälder som behöver vårda sitt barn när den ordinarie vårdaren blivit sjuk eller smittad har rätt till ledighet även om föräldern inte har rätt till tillfällig föräldrapenning på grund av att

1. barnet är yngre än 240 dagar, eller
2. barnet är yngre än 240 dagar och föräldern omfattas av bestämmelserna i 37 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter i 8 § gäller fortfarande för en arbetstagare som skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 10–15 §§ socialförsäkringsbalken i lydelsen före den 1 januari 2019.

²² Senaste lydelse 2010:2006.

1.3 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 32 a § studiestödsförordningen (2000:655) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 32 a §²³

En studerande som studerar med studiemedel och som är förälder har enligt andra och tredje styckena rätt att behålla studiemedlen under den tid då han eller hon helt avstår från studier för tillfällig vård av barn (vårdperiod). Med förälder likställs personer som enligt 11 kap. 4–6 §§ socialförsäkringsbalken ska likställas med föräldrar i fråga om rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn.

En studerande som studerar med studiemedel och som är förälder har enligt andra och tredje styckena rätt att behålla studiemedlen under den tid då han eller hon helt avstår från studier för tillfällig vård av barn (vårdperiod). Med förälder likställs personer som enligt 11 kap. 4 och 5 §§ socialförsäkringsbalken ska likställas med föräldrar i fråga om rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn *samt personer som har fått rätt till en sådan förmån enligt 13 kap. 8, 9 eller 31 a § socialförsäkringsbalken.*

En studerande som avses i första stycket har rätt att behålla studiemedlen i situationer som anges i 13 kap. socialförsäkringsbalken.

En studerande som avses i första stycket får behålla studiemedlen under den längsta tid per kalenderår och barn som anges i 13 kap. socialförsäkringsbalken. Vid omräkning från dagar med tillfällig föräldrapenning till veckor med studiemedel ska 60 dagar motsvara 12 veckor och 10 dagar motsvara 2 veckor.

²³ Senaste lydelse 2010:1389.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när studeranden avstår från studier för tillfällig vård av barn som har fötts före ikraftträdandet, eller vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:706) om utbildningsbidrag för kompletterande pedago- gisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (2016:706) om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Vid tillämpning av 10 § första stycket 2 ska med förälder likställas personer som enligt 11 kap. 4–6 §§ socialförsäkringsbalken ska likställas med föräldrar i fråga om rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn.

Vid tillämpning av 10 § första stycket 2 ska med förälder likställas personer som enligt 11 kap. 4 och 5 §§ socialförsäkringsbalken ska likställas med föräldrar i fråga om rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn *samt personer som har fått rätt till en sådan förmån enligt 13 kap. 8, 9 eller 31 a § socialförsäkringsbalken.*

Vid tillämpning av 10 § första stycket 3 ska med förälder likställas personer som enligt 11 kap. 4 och 5 §§ socialförsäkringsbalken ska likställas med föräldrar i fråga om rätt till tillfällig föräldrapenning.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande när studeranden avstår från studier för tillfällig vård av barn som har fötts före ikraftträdandet, eller vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring (dir. 2016:10). Inom ramen för detta har utredningen haft till uppgift att analysera och föreslå åtgärder för att begränsa möjligheten att använda föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Den delen av uppdraget redovisades i oktober 2016 i delbetänkandet Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73). Uppdraget i övrigt skulle ursprungligen redovisas senast den 1 oktober 2017. Regeringen beslutade i ett tilläggsdirektiv den 28 september 2017 att förlänga utredningstiden, med slutredovisning senast den 20 december 2017 (dir. 2017:98). Direktiven för utredningen fogas till betänkandet som bilagor 1 och 2.

I detta betänkande redovisas utredningens huvudsakliga uppdrag. I denna del har ingått att se över reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring i syfte att identifiera problem och föreslå åtgärder för att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag ska bidra till jämställdhet på arbetsmarknaden, ett jämställt föräldraskap och även fortsatt bidra till goda uppväxtvillkor för barn. Utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att uppnå en jämställd fördelning av föräldraledighet och föräldrapenningförmåner. Inom ramen för detta har utredningen särskilt haft att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att reservera ytterligare månader för vilka en förälder inte kan avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern, inklusive en fullständig uppdelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna. Utredningen har vidare haft att analysera om åldersgränserna för rätten till föräldraledighet är väl avvägda och om det finns behov av förändringar. Utredningen har även haft i upp-

drag att identifiera och analysera hur föräldraförsäkringen behöver moderniseras för att möta nya utmaningar på arbetsmarknaden och i familjelivet. Inom ramen för detta har utredningen i sin kartläggning och analys av dagens arbetsliv haft att sätta särskild fokus på företagares och studerandes villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen. Utredningen har vidare haft att utreda om reglerna för graviditetspenningen är tillräckligt anpassade till dagens arbetsliv och om de utgör ett ändamålsenligt skydd för de kvinnor som har en nedfattad arbetsförmåga i slutet av graviditeten. Vidare har utredningen haft att identifiera problem och undersöka möjligheterna att underlätta för olika familjekonstellationer att använda föräldraförsäkringen. I utredningens uppdrag har ingått att göra vissa kartläggningar och att vid behov lämna förslag till vissa förändringar och åtgärder, inklusive nödvändiga författningsförslag. Utredningen har genomgående haft att analysera behovet av förenklingar och att arbeta för en renodling av regelverket utifrån föräldraförsäkringens olika syften.

Som grundförutsättningar för arbetet har utredningen haft att ta vägledning i principen om barnets bästa och barnets rätt till omvårdnad och kontakt med sina föräldrar samt att vidhålla inkomstbortfallsprincipen som en av grundpelarna för föräldraförsäkringen. Eventuella förslag har inte fått omfatta den statliga ålderspensionsavgiften och inte heller föräldrabalkens regler om föräldraskap och vårdnad.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i mars 2016 och då framförallt med den del av uppdraget som redovisades i oktober samma år. Efter att delbetänkandet hade färdigställts koncentrerades arbetet till den del av uppdraget som behandlas i detta betänkande. Arbetet har bedrivits i samråd med de utsedda experterna och sakkunniga. Sedan oktober 2016 har fem sammanträden hållits som experter och sakkunniga har deltagit i. Utredningen har därutöver haft särskilda diskussioner med företrädare för Försäkringskassan, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Socialdepartementet, Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

Under arbetets gång har utredningen träffat respektive tagit del av skriftligt material från följande organisationer och intressegrupper utanför expertgruppen:

- Autism- och Aspergerförbundet,
- Barncancerfonden,
- Diabetesförbundet,
- Femmis, Föreningen för frivilligt ensamstående föräldrar med donation,
- Lantbrukarnas riksförbund,
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd,
- RFSL, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter,
- RFSU, Riksförbundet för sexuell upplysning,
- Riksorganisationen MÄN, Män för Jämställdhet,
- Svenska Barnmorskeförbundet,
- Sveriges Kvinnolobby, och
- Sveriges Makalösa Föräldrar.

Utredningens bakgrundsanalyser har i stora delar utgått från befintlig forskning och statistik. Utredningen har även beställt och sammanställt statistik och uppgifter relaterade till föräldraförsäkringen. I det arbetet har utredningen haft kontakt med Försäkringskassan, Socialdepartementet, Riksrevisionen, Statistiska centralbyrån och Medlingsinstitutet. Utredningen har i enlighet med direktiven hållit sig informerad om och beaktat relevant lagstiftningsarbete i Regeringskansliet. Barnets bästa och behovet av förenklingar av regelverket har beaktats genomgående.

Utredningen har i enlighet med vad som anges i direktiven bedrivit ett kommunikativt och utåtriktat arbete. Utredningen har haft en hemsida med information om bland annat utredningens arbete. Där har även blogginlägg skrivna av utredningens experter från LO, Sveriges kommuner och landsting, Arbetsgivarverket och Barnombudsmannen lagts ut samt inspelade intervjuer med barnläkaren Lars H. Gustafsson, professor Agnes Wold, fil. dr. Per Kågeson, Carolina

Orre, Johanna Holmgren och Didrik von Seth. Utredningen har deltagit vid ett flertal evenemang, såsom följande:

- ett seminarium i Almedalen 2016 arrangerat av Försäkringskassan kring frågan ”Varför delar föräldrar inte mer jämställt – individens situation eller försäkringens konstruktion?”,
- ett seminarium om jämställt föräldraskap och arbetsgivaransvar hos Länsstyrelsen i Jönköping,
- två seminarier hos Inspektionen för socialförsäkringen; det första om delbetänkandet och det andra då utredningen kommenterade en rapport om användning av föräldraförsäkringen efter separation,
- ett seminarium under Forum Jämställdhet om hur vi utformar en föräldraförsäkring som ger ekonomisk självständighet livet ut,
- föräldraförsäkringens dag arrangerad av Försäkringskassan,
- ett seminarium arrangerat av Ledarna kring föräldraförsäkringen, utredningen och kvinnoförbundens syn på framtidens föräldraförsäkring, och
- tre seminarier i Almedalen 2017; ett seminarium anordnat av Länsstyrelsen på Gotland kring frågan ”Från prat till jämställt resultat – är det nu det vänder?”, ett seminarium och panelsamtal om föräldraförsäkringen är ett stöd eller hinder för ett jämställt arbetsliv arrangerat av Ledarna samt ett seminarium om en föräldraförsäkring för alla och vems behov den ska fylla arrangerat av LO.

Utredningen har också vid särskilda möten träffat företrädare för samtliga politiska partier i riksdagen. Vid dessa möten har föräldraförsäkringen diskuterats, med fokus på utredningens uppdragsområden.

2.3 Disposition

Betänkandet innehåller tio kapitel. Kapitel 3 redogör för den rättsliga regleringen som utredningen har att beakta. Denna spannar över flera rättsområden, som i stort innefattar socialförsäkringsrätt, arbetsrätt, familjerätt och internationell rätt. I kapitlet beskrivs vidare hur föräldraförsäkringen och föräldraledighetsrätten har vuxit fram samt vissa tidigare utredningars förslag till förändringar av föräldraförsäkringen.

I kapitel 4 återfinns utredningens kartläggning av dagens arbetsliv, med särskild fokus på företagares och studenters villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen. Även frågan om graviditetspenningens utformning i förhållande till dagens arbetsliv behandlas i kapitlet. I kapitel 5 redogörs för olika familjeförhållanden i Sverige och vilka möjligheter och begränsningar som finns för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmånerna enligt nu gällande regelverk. I kapitel 6 redovisas fördelningen och användningen av föräldraförsäkringsförmåner och föräldraledighet. Kapitel 7 innehåller utredningens överväganden och förslag i sak. Inom ramen för dessa analyseras bland annat sådana åtgärder som kan behövas för att uppnå en jämn fördelning mellan föräldrar av föräldraledighet, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning samt förutsättningarna för att reservera ytterligare månader med rätt till föräldrapenning för vardera föräldern. Vidare analyseras åldersgränserna inom föräldrapenningen och åldersgränserna för rätten till föräldraledighet. Kapitel 8 innehåller förslag angående när och på vilket sätt de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft. En konsekvensbeskrivning av utredningens förslag presenteras i kapitel 9. Betänkandet avslutas med författningskommentarer i kapitel 10.

3 Rättslig bakgrund

3.1 Gällande rätt

I detta avsnitt redogörs för den övergripande rättsliga reglering som utredningen har att beakta. Regleringen spänner över flera rättsområden och avsnittet inleds med en redogörelse av regler om föräldraförsäkring följt av redogörelser av regler om föräldraledighet, föräldraskap och vårdnad, barns rättigheter samt vissa internationella konventioner.

3.1.1 Föräldraförsäkringen

Allmänt om socialförsäkringsskyddet

Bestämmelser som rör socialförsäkringen finns framförallt i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. I balken definieras socialförsäkringen som ”de sociala försäkringar samt andra ersättnings- och bidragssystem som behandlas i avdelningarna B–G i balken” (1 kap. 1 § SFB). Socialförsäkringen avgränsas i svensk rätt alltså utifrån ett praktiskt synsätt och någon egentlig definition av begreppet finns inte (Hessmark m.fl. 2015, s. 83).

Socialförsäkringen omfattar bland annat föräldraförsäkringen, sjukförsäkringen och pensioner. Föräldraförsäkringen omfattar graviditetspenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Gemensamt för de förmåner som omfattas av socialförsäkringen är att de ingår i ett obligatoriskt trygghetssystem som administreras av staten (bet. 2011/12:SfU1, s. 16).

Det är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt i viss mån även Skatteverket som administrerar socialförsäkringsförmånerna (2 kap. 2 § SFB). Socialförsäkringarna finansieras i huvudsak med arbetsgivaravgifter, egenavgifter och allmän pensionsavgift. Bestäm-

melser om finansieringen finns inte i SFB utan i vissa särskilda lagar, t.ex. socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter (se 2 kap. 3 § SFB).

I 4 kap. 2 § SFB delas socialförsäkringen in i tre försäkringsgrenar som avser förmåner som grundas på bosättning i Sverige (bosättningsbaserade förmåner), förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner) respektive förmåner som grundas på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige (övriga förmåner). Föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå är bosättningsbaserade förmåner (5 kap. 9 § SFB). Graviditetspenning, föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå samt tillfällig föräldrapenning är arbetsbaserade förmåner (6 kap. 6 § SFB).

För att omfattas av socialförsäkringsskyddet krävs enligt 4 kap. 3 § SFB att man uppfyller de krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter som avses i 4 kap. 2 § samma balk samt krav på försäkringstider. Vidare krävs att man uppfyller de andra villkor som gäller för respektive förmån enligt reglerna i 5–7 kap. SFB, t.ex. att det i vissa fall krävs uppehållstillstånd för att ha rätt till en förmån.

Bosatt i Sverige är enligt 5 kap. 2 § SFB den som har sitt egentliga hemvist här i landet. Den som är bosatt utomlands och flyttar till Sverige och som kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år anses enligt 5 kap. 3 § SFB i regel bosatt här. I 5 kap. 4–8 §§ SFB finns avvikande regler i bosättningsfrågan för särskilda personkategorier. Särskilda bestämmelser finns för statsanställda (4 §), utländska diplomater m.fl. (5 §), biståndsarbetare m.fl. (6 §), utlandsstuderande m.fl. (7 §) och för familjemedlemmar till dessa personer (8 §). Bestämmelserna innebär i korthet att personer som tillhör någon av de angivna kategorierna ska anses bosatta här i landet även om de vistas i utlandet.

Med arbete avses enligt huvudregeln i 6 kap. 2 § första stycket SFB förvärvsarbete i verksamhet här i landet. Vad som avses med att någon är arbetstagare anges inte i balken, men har bl.a. tolkats i rättspraxis (se t.ex. RÅ 2004 ref. 88 och RÅ 2007 ref. 83). Även arbete som utförs av en person som bedriver näringsverksamhet med fast driftställe i Sverige ska ses som arbete här i landet om verksamheten är hänförlig till det driftstället. Särskilda, avvikande regler finns bland annat för vissa personkategorier i 6 kap. 3–5 §§ SFB (sjömän, utsända arbetstagare och diplomater m.fl.).

I betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:05) föreslår Utredningen om trygghetssystemen och in-

ternationell rörlighet (S 2014:17, ToR-utredningen) ändringar i SFB:s regler om bland annat bosättnings- och arbetsbaserade förmåner. Ett av förslagen är att det ska införas en rätt i SFB att på begäran få prövat om en person är försäkrad enligt SFB. ToR-utredningen föreslår också en ändring av bestämmelsen i 5 kap. 3 § SFB på så sätt att det ska göras en samlad bedömning av samtliga omständigheter för att avgöra om bosättning föreligger för den som kommer till Sverige. Vidare föreslås att det ska krävas att en person som behöver uppehållstillstånd för att få vistas här i landet också ska ha ett sådant tillstånd för att personen ska kunna anses vara bosatt här. ToR-utredningen föreslår att barns bosättning ska bestämmas fristående från föräldrarnas bosättning, i de fall det krävs att barnet är försäkrat eller bosatt i Sverige för att få rätt till förmåner. Det föreslås vissa ändrade regler i 6 kap. SFB för utsända arbetstagare. Vidare lämnar ToR-utredningen förslag för att ge framförallt medföljande familjemedlemmar förbättrade möjligheter att omfattas av den svenska sociala tryggheten, bl.a. att 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § SFB för rätt till föräldrapenning inte ska gälla i vissa fall.

EU:s samordningsförordning

Bestämmelser som kan ge rätt till socialförsäkringsförmåner finns även i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (samordningsförordningen). Syftet med förordningen är att samordna men inte harmonisera medlemsländernas lagstiftning om bland annat socialförsäkring. Föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning omfattas av förordningen.

Samordningsförordningen tillämpas på nationell lagstiftning inom vissa angivna sakområden, t.ex. förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap samt familjeförmåner. EU-domstolen klassificerade svensk föräldrapenning som en familjeförmån enligt föregångaren till samordningsförordningen, den numera upphävd förordningen (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (mål C-275/96 Kuusijärvi och mål C-257/10 Bergström). Regeringen har lämnat en förklaring till EU-kommissionen i enlighet med artikel 9 i samordningsförordningen om att föräldrapenning från och med den 1 sep-

tember 2011 inte längre ska klassificeras som en familjeförmån utan i stället tillhöra sakområdet förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap och denna inställning har sedermera vidhållits (se SOU 2017:05, s. 653). Frågan vilken kategori föräldrapenningen tillhör är inte okontroversiell, t.ex. har Kammarrätten i Göteborg i en dom den 6 oktober 2017 (mål nr 469-17) gjort bedömningen att föräldrapenning ska klassificeras som familjeförmån enligt samordningsförordningen. Regeringen har vidare förklarat att tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning ska tillhöra sakområdet förmåner vid sjukdom (jfr dock RÅ 2003 ref. 65). (Se SOU 2017:05 s. 645 f. för en utförlig diskussion om klassificeringen av föräldrapenning.)

Samordningsförordningen reglerar bland annat de lagkonflikter som kan uppstå när en person rör sig mellan olika medlemsländer inom Europeiska unionen (EU) och innehåller regler om fastställande av tillämplig lagstiftning. Huvudregeln är att en person ska omfattas av lagstiftningen i det land där han eller hon arbetar (artikel 11.3 a). Det finns vidare särskilda lagvalsregler för vissa personkategorier, t.ex. offentligt anställda och personer som uppbär arbetslöshetsersättning (artikel 11.3 b och c). Om ingen annan bestämmelse om tillämplig lagstiftning i förordningen är tillämplig för en person, ska han eller hon omfattas av bosättningslandets lagstiftning (artikel 11.3 e). Med bosättning avses i förordningen den ort där en person är stadigvarande bosatt (artikel 1 j).

Samordningen av de olika medlemsländernas system för social trygghet har sin grund i och bestäms utifrån principerna om likabehandling, likställande av fakta, sammanläggning och *pro rata* samt exportabilitet. Likabehandlingsprincipen i artikel 4 skyddar personer som omfattas av förordningen mot diskriminering på grund av nationalitet. En person kan enligt artikeln ha rätt till förmåner i ett annat medlemsland på samma sätt som det landets medborgare. Principen om likställande av fakta i artikel 5 innebär att ett medlemsland ska beakta likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser som inträffat i ett annat medlemsland. Det innebär till exempel att, om en inkomst har förvärvats i ett annat medlemsland än det där personen är försäkrad, ska inkomsten likställas med inkomst i medlemslandet där personen är försäkrad. Sammanläggningsprincipen i artikel 6 syftar till att undvika försäkringsavbrott. Om det krävs att föräldern har varit försäkrad eller arbetat under en viss tid för att ha rätt till en moderskapsförmån eller likvärdig faderskapsförmån enligt

ett visst medlemslands lagstiftning, så ska även försäkrings- eller arbetsperioder som har fullgjorts i ett annat medlemsland räknas med. Sammanläggningsprincipen kan till exempel tillämpas när det gäller att uppfylla 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § SFB för rätt till föräldrapenning över grundnivå under de första 180 dagarna. *Pro rata*-principen kan beskrivas som en reglering om hur man går till väga till exempel för att dela upp en persons intjänandetid utifrån de delar han eller hon kan göra gällande emot olika medlemsländers myndigheter (se Paju 2015, s. 108). Exportabilitetsprincipen i artikel 7 innebär att det land som är ansvarigt för utbetalning av en kontantförmån till en person inte kan upprätthålla krav på bosättning i landet för att förmåner ska utges.

Europeiska kommissionen lämnade den 13 december 2016 ett förslag om att ändra samordningsförordningen (Europeiska kommissionen 2016). Förslaget syftar till att fortsätta moderniseringen av bestämmelserna i förordningen för att spegla de sociala och ekonomiska förutsättningarna i medlemsländerna. Ett av kommissionens förslag berör föräldrapenningen och innebär att familjeförmåner som är avsedda att ersätta föräldrar för inkomstbortfall under en period av omvårdnad av barn ska utgöra individuella rättigheter och inte betraktas som familjeförmåner riktade till familjen som helhet. Inkomstrelaterade förmåner ska dessutom kunna undantas från att samordnas vid sammanträffande rätt till förmåner i ett annat medlemsland.

Internationella avtal m.m. som rör social trygghet

Det ska också nämnas att Sverige har ingått avtal med flera andra länder som rör social trygghet. I huvudsak syftar avtalen till att undvika luckor i socialförsäkringsskyddet och dubbla ersättningar. Avtalen innehåller i flera fall regler om likabehandling. Avtal har ingåtts med såväl EU-länder som tredje land. Även EU har avtal med länder utanför unionen som gör det möjligt för unionen att utveckla sina politiska, ekonomiska och sociala förbindelser med omvärlden. En redogörelse för nu nämnda avtal finns bland annat i utredningens delbetänkande (SOU 2016:73, s. 75 f.). Det finns även en nordisk konvention om social trygghet (se lagen [2013:134] om nordisk konvention om social trygghet; SÖ 2014:5).

I det följande redovisas SFB:s bestämmelser avseende graviditetspenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Det ska framhållas att EU-rätten eller avtal som Sverige har ingått med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i SFB (2 kap. 5 § SFB). I vissa fall ska till exempel föräldrapenning baseras på SGI som fastställs med beaktande av arbete i ett annat EU-land (se HFD 2012 ref. 44).

Graviditetspenning

Graviditetspenning kan lämnas till en försäkrad som är gravid och som inte kan arbeta. Förmånen kan lämnas i tre olika situationer. Den ena är att graviditeten sätter ned arbetsförmågan på visst sätt och den andra är att arbetsmiljölagstiftningen innebär att den försäkrade är förbjuden att utföra sitt arbete. Den tredje situationen gäller egenföretagare och innebär att graviditetspenning kan utgå på grund av risker i arbetsmiljön även utan något förbud med stöd av arbetsmiljölagstiftningen (10 kap. 2, 3 och 3 a §§ SFB).

I den första situationen gäller att graviditeten ska sätta ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel och att den försäkrade inte kan omplaceras till mindre ansträngande arbete enligt 19 § föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL. Graviditetspenning lämnas i denna situation från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse (10 kap. 6 § SFB).

När det gäller den andra situationen ska den försäkrade ha förbjudits att fortsätta sitt arbete med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160). Ett sådant förbud kan meddelas när ett arbete medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagare. En ytterligare förutsättning för graviditetspenning i nu aktuell situation är att den försäkrade inte kan omplaceras till annat arbete enligt 18 § FLL. Någon tidsgräns för rätt till graviditetspenning på denna grund finns inte, utan ersättning lämnas för varje dag som förbudet gäller (10 kap. 7 § SFB).

Rätten till graviditetspenning för egenföretagare gäller om förvärvsarbetet innehåller någon risk för skadlig inverkan på den försäkrades hälsa, graviditeten eller fostret. I denna situation lämnas graviditetspenning för varje dag som den försäkrade avstår från att utföra förvärvsarbete (10 kap. 7 a § SFB).

Graviditetspenning beräknas i huvudsak enligt de regler som gäller för sjukpenning och SGI (10 kap. 10 § SFB). Detta innebär att graviditetspenning i huvudsak beräknas på ungefär 80 procent av den försäkrades SGI (den försäkrade inkomsten) med ett inkomsttak på 7,5 prisbasbelopp.¹ Prisbasbeloppet för 2017 är 44 800 kronor. Inkomsttaket för graviditetspenningen är således 336 000 kronor samma år. Prisbasbeloppet för 2018 har bestämts till 45 500 kronor, innehållande ett inkomsttak på 341 250 kronor.

Graviditetspenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån och beviljas för en viss period, dock längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse (10 kap. 4, 8 och 9 §§ SFB). Graviditetspenning lämnas inte om en försäkrad samtidigt får sjukpenning, sjuklön eller sådan ersättning som kan lämnas vid tvist om sjuklön (10 kap. 5 § SFB).

Föräldrapenning

Föräldrapenning är en av de två föräldrapenningförmånerna som finns i SFB och lämnas med anledning av barns födelse eller vid adoption av barn. Den andra föräldrapenningförmånen är tillfällig föräldrapenning, som redovisas senare i detta avsnitt.

Rätt till föräldrapenning har en försäkrad förälder som vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete (12 kap. 2 § SFB). Som ett ytterligare villkor gäller att föräldern till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder (12 kap. 3 § SFB). Det görs dock undantag från detta krav i vissa fall (se 12 kap. 4, 5 och 6 §§ SFB). Barnet ska enligt huvudregeln vara bosatt i Sverige (11 kap. 8 § SFB). Föräldrapenning lämnas inte om det för samma barn och tid lämnas en motsvarande förmån enligt utländsk lagstiftning (11 kap. 15 § SFB). Föräldrapenning lämnas inte heller om en förälder för samma tid får sjuklön eller sådan ersättning som kan lämnas vid tvist om sjuklön, sjukpenning eller ersättning som motsvarar sjukpenning (11 kap. 14 § SFB).

Vem som är förälder följer av reglerna i 1 kap. föräldrabalken, förkortad FB (se 2 kap. 14 § SFB). Med en förälder likställs, vid tillämp-

¹ I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10) föreslår regeringen ett höjt inkomsttak för sjukpenningen. Förslaget omfattar inte graviditetspenningen.

ning av bestämmelserna om föräldrapenning, förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo som tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet och blivande adoptivförälder (11 kap. 4 § SFB, se definition av blivande adoptivförälder i 2 kap. 15 § SFB).

Utöver den grundläggande rätten till föräldrapenning för vård av barn, har en förälder rätt till föräldrapenning i vissa utpekade situationer. En gravid kvinna har rätt till föräldrapenning från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse (12 kap. 5 § SFB). En förälder har rätt att ta ut föräldrapenning såväl före som efter barnets födelse för att delta i föräldrautbildning (12 kap. 6 § SFB). I båda dessa situationer kan föräldern få föräldrapenning även om han eller hon inte har barnet i sin vård. En förälder har även rätt till föräldrapenning när han eller hon besöker förskolan eller viss annan pedagogisk verksamhet som barnet medverkar i (12 kap. 7 § SFB). Föräldrapenningförmåner lämnas som huvudregel inte till mer än en förälder för samma barn och tid. Båda föräldrarna får dock ta ut föräldrapenning för samma barn och tid exempelvis för att medverka vid föräldrautbildning eller för att besöka barnets förskola eller dylikt. Föräldrarna har också en allmän rätt att ta ut föräldrapenning samtidigt för samma barn i högst 30 dagar under barnets första levnadsår. (11 kap. 10 § första stycket samt 12 kap. 4 a, 6 och 7 §§ SFB)

Bestämmelserna om föräldrapenning gäller i tillämpliga delar också vid adoption av barn, med vissa undantag (12 kap. 8 § SFB). Med adoption likställs, vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenning, att någon efter socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem i syfte att adoptera barnet. Vidare likställs den tidpunkt när den som har adopterat ett barn har fått barnet i sin vård med tidpunkten för barnets födelse, dock inte vid beräkning av barnets ålder. (11 kap. 7 § SFB) Vid adoption anses barnet bosatt i Sverige om den blivande föräldern är bosatt här i landet (11 kap. 8 § SFB).

Ersättningstiden för föräldrapenning med anledning av ett barns födelse är högst 480 dagar sammanlagt för båda föräldrarna och vid flerbarnsfödelse ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första (12 kap. 12 § första stycket SFB). Om ett barn blir bosatt här i landet under sitt andra levnadsår lämnas föräldrapenning med högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under

ytterligare högst 76 dagar för varje barn utöver det första. Om barnet däremot blir bosatt efter det andra levnadsåret lämnas föräldrapenning med högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 38 dagar för varje barn utöver det första. (12 kap. 12 § andra stycket SFB) Begränsningsregeln i det nyss angivna lagrummet trädde i kraft den 1 juli 2017 och tillämpas på föräldrapenning som avser den 1 juli 2017 eller tid därefter. Om föräldrapenning för ett barn har beviljats enligt bestämmelsen som nu finns i 12 kap. 12 § första stycket SFB (dvs. med rätt till 480 dagar) för dagar före den 1 juli 2017 så gäller inte begränsningsregeln för det barnet, dvs. inte heller för tid från och med det angivna datumet. (Se övergångsbestämmelserna till SFS 2017:559.) För tid efter barnets fjärde levnadsår finns en ytterligare begränsning i fråga om ersättningstiden som gäller för samtliga föräldrar med rätt till föräldrapenning. Den begränsningen innebär att föräldrapenning lämnas under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första (12 kap. 12 § tredje stycket SFB). Fyraårsbegränsningen trädde i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas för barn som har fötts efter ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård efter ikraftträdandet (se övergångsbestämmelserna till SFS 2013:999).

Föräldrapenning lämnas längst till dess att barnet har fyllt tolv år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan (12 kap. 13 § SFB). Tolvårsgränsen trädde i kraft den 1 januari 2014, samtidigt med införandet av fyraårsbegränsningen. Innan dess var gränsen barnets åttaårsdag, eller barnets tioårsdag vid adoption. Tolvårsgränsen gäller i fråga om föräldrapenning för barn som har fötts efter ikraftträdandet, eller vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått det i sin vård efter ikraftträdandet (se övergångsbestämmelserna till SFS 2013:999).

Föräldrapenningen är delad lika mellan föräldrarna vid gemensam vårdnad (12 kap. 15 § SFB). Tre månader (90 dagar) med föräldrapenning på sjukpenningnivå är reserverade för vardera föräldern. För övriga dagar kan en förälder avstå sin rätt till föräldrapenning till den andra föräldern. (12 kap. 17 § SFB) I vissa fall får den ena föräldern hela föräldrapenningen. Det gäller dels om en förälder har ensam vårdnad om ett barn, dels om en förälder på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning varaktigt saknar förmåga att vårda barnet (12 kap. 14 och 16 §§ SFB). När endast en förälder får föräldrapenningen gäller

bestämmelsen om reserverade dagar i förhållande till föräldrarnas möjlighet att avstå rätt till föräldrapenning till förmån för en annan förälder som inte har vårdnad om barnet eller till förmån för personer som enligt 11 kap. 4 § SFB likställs med förälder.

Föräldrapenning kan lämnas för hela dagar samt för tre fjärdedels, en halv, en fjärdedels eller en åttondels dag (12 kap. 9 § SFB). En förälder kan inte få mer än sammanlagt hel föräldrapenning per dag, oavsett antalet barn (11 kap. 9 § SFB). Förmånen kan lämnas på tre olika ersättningsnivåer; sjukpenningnivå, grundnivå eller lägstannivå (12 kap. 18 § SFB). Sjukpenningnivån är den högsta ersättningsnivån. Den lämnas till en förälder som är försäkrad för arbetsbaserad föräldrapenning, om det kan fastställas en SGI för föräldern (12 kap. 21 § SFB). SGI-reglerna beskrivs längre fram i detta avsnitt. Föräldrapenning på sjukpenningnivå beräknas i huvudsak enligt de regler som gäller för sjukpenning och SGI (se 12 kap. 25 § SFB). Detta innebär att föräldrapenning på sjukpenningnivå i huvudsak beräknas på ungefär 80 procent av den försäkrade inkomsten, till den del inkomsten inte överstiger tio gånger prisbasbeloppet (12 kap. 26 § SFB). Prisbasbeloppet för 2017 är 44 800 kronor. Inkomsttaket för föräldrapenningen är således 448 000 kronor samma år. Prisbasbeloppet för 2018 har bestämts till 45 500 kronor, innebärande ett inkomsttak på 455 000 kronor.

Ersättningen på grundnivå är 250 kronor om dagen och lämnas när föräldern är försäkrad för endast bosättningsbaserad föräldrapenning eller om föräldern har en låg arbetsbaserad föräldrapenning (12 kap. 23 § SFB, se även 12 kap. 22 § andra stycket SFB). Föräldrapenning på lägstannivå, som är 180 kronor om dagen, lämnas till en förälder som är försäkrad för bosättningsbaserad föräldrapenning och avser tid då föräldrapenning inte lämnas på sjukpenningnivån eller grundnivån (12 kap. 24 § SFB).

Vid sidan av SFB:s regler finns olika lösningar i kollektivavtal som har ingåtts av arbetsmarknadens parter som innebär att en arbetstagare under föräldraledigheten kan få högre ersättning än vad föräldrapenningen ger. Det kan till exempel handla om s.k. föräldralön som kompletterar föräldrapenningen och ger en högre ersättning under en tid. Det förekommer också att arbetsgivare och arbetstagare kommer överens om kompletterande ersättning till arbetstagaren vid föräldraledighet i individuella anställningsavtal, där villkoren kan vara mer generösa än de villkor som finns i kollektivavtal.

Av de 480 ersättningsdagarna lämnas föräldrapenning under 390 dagar på antingen sjukpenningnivå eller grundnivå och 90 dagar på lägstnivå (12 kap. 19 § SFB). Har föräldrarna gemensam vårdnad om barnet fördelas dagarna lika även på ersättningsnivå, så att föräldrarna får 195 dagar var på sjukpenningnivå eller grundnivå och 45 dagar på lägstnivå (12 kap. 15 § SFB).

De första 180 dagarna räknas alltid av från antalet dagar som betalas ut på sjukpenningnivå eller grundnivå (12 kap. 35–37 §§ SFB). När de 180 första föräldrapenningdagarna för barnet har tagits ut kan föräldrarna få föräldrapenning på sjukpenningnivå, dock lägst på grundnivån, under 210 dagar och på lägstnivån under 90 dagar (12 kap. 39–41 §§ SFB).

Utöver de ovan angivna kraven för föräldrapenning på sjukpenningnivå (se 12 kap. 21 § SFB) finns ett särskilt kvalifikationskrav för att få föräldrapenning på den nivån under de första 180 dagarna med föräldrapenning för ett barn. Kravet innebär att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen, måste ha varit försäkrad för sjukpenning och under hela tiden skulle ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstnivån för föräldrapenning (240-dagarsvillkoret). En förälder som både arbetar och bor i Sverige får ersättning enligt grundnivån om kravet inte är uppfyllt eller om hel föräldrapenning på sjukpenningnivå för föräldern är 250 kronor eller lägre. (12 kap. 35 § SFB). En förälder som bara är försäkrad för arbetsbaserade förmåner måste uppfylla 240-dagarsvillkoret för att överhuvudtaget kunna få någon ersättning under de första 180 dagarna, dvs. även på grundnivån (12 kap. 37 § SFB). 240-dagarsvillkoret tillämpas inte när det gäller föräldrapenning som lämnas för tid efter barnets fjärde levnadsår (se 12 kap. 41 a § SFB). Till en förälder som endast är bosatt i Sverige lämnas föräldrapenning för de första 180 dagarna alltid på grundnivån (12 kap. 36 § SFB).

Om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning, som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för räknas av från de dagar som föräldrapenning kan lämnas för enligt svensk rätt (12 kap. 33–34 a §§ SFB). Genom avräkningsreglerna undviker man att en förälder får oavkortade föräldrapenningförmåner från två eller flera länder för vård av samma barn under samma tid (Hessmark m.fl. 2015, s. 276).

Föräldrapenning är en skattepliktig inkomst (inkomst av tjänst, se 11 kap. 31 § inkomstskattelagen [1999:1229]). Föräldrapenning är också pensionsgrundande (59 kap. 3 § och 13 § 1 SFB).

Tillfällig föräldrapenning

Tillfällig föräldrapenning kan lämnas till en försäkrad förälder som avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med ett barns födelse eller vid adoption, behov av vård eller i samband med att ett barn har avlidit (se bl.a. 13 kap. 2 § SFB). Barnet ska som regel vara bosatt i Sverige. Vid adoption anses barnet bosatt i Sverige om den blivande föräldern är bosatt här i landet. (11 kap. 8 § SFB) Tillfällig föräldrapenning lämnas inte om en förälder för samma tid får sjuklön eller sådan ersättning som kan lämnas vid tvist om sjuklön, sjukpenning samt ersättning som motsvarar sjukpenning (11 kap. 14 § SFB).

Föräldrabegreppet i SFB är mer vidsträckt när det gäller tillfällig föräldrapenning än när det gäller föräldrapenning. Med förälder likställs förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern och förälders sambo. I fråga om tillfällig föräldrapenning krävs inte, till skillnad från vad som krävs i fråga om föräldrapenning, att sambon tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern. Vidare likställs med förälder särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, blivande adoptivförälder och, endast i fråga om tillfällig föräldrapenning, familjehemsförälder (11 kap. 4 och 5 §§ SFB).

Föräldrapenningförmåner får som huvudregel inte lämnas till mer än en förälder för samma barn och tid. Sådana förmåner kan dock lämnas till båda föräldrarna samtidigt för samma barn bland annat i samband med barnets födelse eller adoption. (11 kap. 10 § jämte 13 kap. 10, 11, 13 §§ SFB). Båda föräldrarna får också ta ut tillfällig föräldrapenning samtidigt för samma barn bland annat om föräldrarna följer med barnet till läkare när barnet lider av allvarlig sjukdom och om föräldrarna, som en del i behandlingen av sitt barn, behöver delta i läkarbesök eller i behandling som har ordinerats av läkare (13 kap. 3 § SFB).

En förälder får överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning till någon annan försäkrad som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barnet i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller, i fråga om vissa barn, sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare (13 kap. 8 § SFB). Vidare får Försäkringskassan besluta att en

annan försäkrad som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete vid sjukdom eller smitta hos barnet eller, i fråga om vissa barn, sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare ska få den tillfälliga föräldrapenningen. Det krävs då bland annat att föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet. Det krävs vidare att föräldern medger överlåtelsen. (13 kap. 9 § SFB)

Det finns flera olika situationer då tillfällig föräldrapenning kan lämnas. Bestämmelserna som reglerar under vilka förutsättningar föräldrarna kan lämnas är med några undantag utformade efter barnets ålder. Vid tillämpningen av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning likställs den tidpunkt när den som har adopterat ett barn har fått barnet i sin vård med tidpunkten för barnets födelse, dock inte vid beräkning av barnets ålder (11 kap. 7 § andra stycket SFB).

En av de situationer då tillfällig föräldrapenning kan lämnas är när pappan eller förälder enligt 1 kap. 9 § FB *i samband med födelsen* närvarar vid förlossningen, sköter hemmet eller vårdar barn (13 kap. 10 § SFB). (För en beskrivning av 1 kap. 9 § FB, se avsnitt 3.1.3.) I denna situation får båda föräldrarna ta ut föräldrapenningförmån för samma barn och tid (11 kap. 10 § första stycket SFB). I vissa fall får Försäkringskassan besluta att en annan försäkrad person som avstår från förvärvsarbete ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning för ändamålen som anges ovan. Myndigheten får fatta ett sådant beslut om barnet inte har någon pappa eller förälder enligt 1 kap. 9 § FB som har rätt till tillfällig föräldrapenning, om barnets mamma är avliden, om barnets pappa eller förälder enligt 1 kap. 9 § FB avstår från sin rätt till ersättning och det skulle vara oskäligt att inte låta honom eller henne avstå, om barnets pappa eller förälder enligt 1 kap. 9 § FB inte kan utnyttja sin rätt till ersättning eller om barnets pappa eller förälder enligt 1 kap. 9 § FB sannolikt inte kommer att utnyttja sin rätt till ersättning på grund av kontaktförbud eller liknande eller på grund av andra särskilda omständigheter (13 kap. 11 § SFB). En försäkrad som har fått rätt till tillfällig föräldrapenning enligt ovan likställs med en förälder i fråga om sådan föräldrapenning, dock med vissa begränsningar (se 11 kap. 6 § SFB). Tillfällig föräldrapenning enligt ovan lämnas även vid adoption, dock endast om barnet inte har fyllt tio år (13 kap. 12 § SFB). Rätten till ersättning tillkommer då båda adoptivföräldrarna. Detsamma gäller när barnet har två särskilt förordnade vårdnadshavare. (13 kap. 13 § SFB) Med adoption likställs vid tillämpningen av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning att någon efter socialnämndens medgivande har

tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem i syfte att adoptera barnet (11 kap. 7 § första stycket SFB). Tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller vid adoption lämnas under högst tio dagar per barn och kan utgå längst till och med den sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. Vid adoption räknas tiden från den tidpunkt då föräldrarna fick barnet i sin vård. (13 kap. 14 § första stycket SFB) Vid adoption och för särskilt förordnade vårdnadshavare fördelas dagarna som utgångspunkt med hälften till vardera föräldern eller vårdnadshavaren (13 kap. 15 § SFB).

För *barn som inte har fyllt tolv år* kan tillfällig föräldrapenning lämnas för vård av barn om föräldern behöver avstå förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnet, sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare, besök i samhällets förebyggande barnhälsovård eller om barnets andra förälder besöker läkare med sjukt barn (13 kap. 16 § SFB). För vård av ett barn som är yngre än 240 dagar (cirka åtta månader) gäller att tillsynen av barnet ska vara stadigvarande ordnad för att tillfällig föräldrapenning enligt ovan ska kunna lämnas. Därutöver lämnas ersättning endast om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet. (13 kap. 17 § SFB) För vård av ett barn som är 240 dagar eller äldre lämnas inte tillfällig föräldrapenning i ovan angivna situationer för tid när föräldrapenning annars skulle ha lämnats. Denna begränsning för rätt till ersättning gäller dock inte om barnet vårdats på sjukhus. (13 kap. 18 § SFB) En förälder till ett barn som inte har fyllt 12 år har även rätt till tillfällig föräldrapenning om barnet är sjukt eller har en funktionsnedsättning och föräldern behöver avstå från förvärvsarbete för att kunna besöka läkare, medverka i behandlingen av sitt barn eller lära sig vårda barnet (13 kap. 20 § SFB). Förmånstiden är i de fall som nu behandlas sammanlagt högst 60 dagar per barn och år. I vissa situationer kan ytterligare 60 dagar för varje barn och år lämnas, bl.a. vid sjukdom eller smitta hos barnet. (13 kap. 21 § SFB)

För *barn som har ett särskilt behov av tillsyn eller vård* är åldersgränsen för tillfällig föräldrapenning i stället 16 år. Det särskilda behovet av tillsyn eller vård ska ha sin grund i sjukdom eller utvecklingsstörning eller annan funktionsnedsättning. Rätten till tillfällig föräldrapenning på denna grund gäller i samma situationer som regleras i 13 kap. 16 och 20 §§ SFB och begränsas av att för tid när föräldrapenning annars skulle ha lämnats har en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning endast om barnet vårdas på sjukhus. (13 kap. 22–24 §§ SFB). Förmåns-

tiden är högst 60 dagar för varje barn och år. I vissa fall kan ytterligare 60 dagar för varje barn och år lämnas, bl.a. vid sjukdom eller smitta hos barnet. (13 kap. 25 § SFB)

För vård av *barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade* finns en utökad rätt till tillfällig föräldrapenning. Föräldrarna har då rätt till s.k. kontaktdagar från barnets födelse till dess att barnet fyller 16 år. Dagarna kan användas om föräldern avstår från förvärvsarbete för att delta i föräldrautbildning, besök i skola, förskola, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800). (13 kap. 26 § SFB) Hänvisningen till skollagen innebär att kontaktdagarna kan användas bland annat för besök i öppen förskola. Båda föräldrarna får ta ut tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar samtidigt för samma barn (se 11 kap. 10 § första stycket SFB). Dessutom gäller i fråga om denna grupp av barn att tillfällig föräldrapenning kan lämnas i samband med sjukdom eller smitta ända till dess att barnet fyller 21 år. Om barnet efter att ha fyllt 21 år går i en gymnasieskola som är anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar eller i en gymnasiesärskola lämnas tillfällig föräldrapenning till och med vårterminen det år då barnet fyller 23 år (13 kap. 27 § SFB). För kontaktdagarna är förmånstiden högst tio dagar för varje barn och år. I de fall tillfällig föräldrapenning lämnas efter att barnet har fyllt 16 år är förmånstiden högst 60 dagar för varje barn och år med möjlighet att i vissa situationer, bl.a. vid sjukdom eller smitta hos barnet, få ytterligare 60 dagar per år. (13 kap. 28 och 29 §§ SFB).

Föräldrar till *allvarligt sjuka barn* har rätt till ett obegränsat antal dagar med tillfällig föräldrapenning när de behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barnet. Rätten gäller fram till dess att barnet har fyllt 18 år. (13 kap. 30 och 31 §§ SFB) Även i denna situation får båda föräldrarna ta ut tillfällig föräldrapenning för samma barn och tid (se 11 kap. 10 § första stycket SFB).

Det finns också en *utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning vid förälders sjukdom eller smitta*. En annan person än föräldern kan då få rätt till tillfällig föräldrapenning för att vårda ett barn som inte har fyllt tre år. Den andra personen måste vara försäkrad för tillfällig föräldrapenning och avstå från förvärvsarbete. Vidare krävs att föräldern enligt reglerna i 12 kap. 14–16 §§ SFB har rätt att själv uppbära föräldrapenningen eller skulle ha haft rätt att själv uppbära den samt att föräldern inte bor tillsammans med någon som kan likställas med en

förälder och som därför själv kan beviljas tillfällig föräldrapenning. Förmånstiden är högst 120 dagar för varje barn och år. (13 kap. 31 a och 31 d §§ SFB).

Tillfällig föräldrapenning kan också utges när föräldrar avstår från att utföra förvärvsarbete i *samband med att ett barn som inte har fyllt 18 år avlidit* (13 kap. 31 e § SFB). Under dessa omständigheter får flera föräldrar ta ut tillfällig föräldrapenning för samma barn och tid (11 kap. 10 § andra stycket SFB). Förmånen lämnas under högst tio dagar per förälder och barn och tidigast från och med dagen efter den dag då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 90 dagar efter den dag då barnet har avlidit (13 kap. 31 f § SFB).

Tillfällig föräldrapenning beräknas i huvudsak enligt de regler som gäller för sjukpenning och SGI. Detta innebär att tillfällig föräldrapenning i huvudsak beräknas på ungefär 80 procent av den försäkrade inkomsten till den del inkomsten inte överstiger 7,5 prisbasbelopp (13 kap. 33 § SFB).² Prisbasbeloppet för 2017 är 44 800 kronor. Inkomsttaket för den tillfälliga föräldrapenningen är således 336 000 kronor samma år. Prisbasbeloppet för 2018 har bestämts till 45 500 kronor, innebärande ett inkomsttak på 341 250 kronor. Tillfällig föräldrapenning kan lämnas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels förmån (13 kap. 5 § SFB).

Tillfällig föräldrapenning är en skattepliktig inkomst (inkomst av tjänst, se 11 kap. 31 § inkomstskattelagen). Förmånen är också pensionsgrundande (59 kap. 3 § och 13 § 1 SFB).

Sjukpenninggrundande inkomst

SGI är det inkomstunderlag som används för beräkning av flera socialförsäkringsförmåner som utges som ersättning för inkomstbortfall. Som framgår ovan används det som beräkningsunderlag för bland annat graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning.

Till grund för SGI ligger den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas få antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat

² I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10) föreslår regeringen ett höjt inkomsttak för sjukpenningen. Förslaget omfattar inte den tillfälliga föräldrapenningen.

förvärvsarbete). (25 kap. 2 § SFB) Den senare omfattar exempelvis inkomst av näringsverksamhet från enskild firma eller handelsbolag (se 25 kap. 8–14 § SFB). SGI kan beskrivas som den försäkrade inkomsten.

En grundförutsättning för att SGI ska kunna fastställas för en person är att han eller hon är försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Vidare krävs att inkomsten kommer från arbete i Sverige som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande och att inkomsten kan antas uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet, dvs. 10 752 kronor för 2017 och 10 920 kronor för 2018. (25 kap. 3 § SFB) Bestämmelserna i EU:s samordningsförordning och i internationella överenskommelser som Sverige är bunden av kan medföra att även inkomster från annat land ska ingå i SGI.

Beräkningen av SGI görs på olika sätt beroende på bland annat om det är fråga om inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete (se framförallt 25 kap. 7–14 §§ SFB). Vid beräkning av SGI ska det bortses från inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete till den del summan av dessa överstiger 7,5 prisbasbelopp³ (25 kap. 5 § andra stycket SFB), dvs. 336 000 kronor för 2017 och 341 250 kronor för 2018. Inkomster ovanför detta tak är alltså inte sjukpenninggrundande. Vid beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivå är inkomsttakets dock tio prisbasbelopp (12 kap. 26 § SFB), dvs. 448 000 kronor för 2017 och 455 000 kronor för 2018.

SGI bestäms av Försäkringskassan när ett ersättningsärende är aktuellt eller när en försäkrad begär att få SGI fastställd (26 kap. 2 och 3 §§ SFB). En förmån beräknas på grundval av fastställd SGI till dess det uppstår något skäl till ändring, t.ex. ändrade inkomstförhållanden (26 kap. 4 § SFB).

Utifrån de grundläggande bestämmelserna ska fastställd SGI inte längre gälla om en person inte längre kan antas komma att få inkomst för eget arbete i den omfattning som ligger till grund för SGI:n, exempelvis på grund av att han eller hon inskränker eller gör ett avbrott i sitt förvärvsarbete. En försäkrad kan dock i vissa situationer få behålla en fastställd SGI, under s.k. SGI-skyddad tid. Har någon SGI inte tidigare fastställts för personen innebär skyddet att SGI vid ett ersättningsärende under den skyddade tiden kan beräknas med utgångs-

³ I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10) föreslår regeringen ett höjt inkomsttak för sjukpenningen till 8,0 prisbasbelopp. Föräldraförsäkringsförmånerna berörs inte av det förslaget, utan för dessa kvarstår nu gällande inkomsttak.

punkt i förhållandena närmast före inskränkningen eller avbrottet av förvärvsarbetet. (26 kap. 9 § SFB) Vid avbrott i förvärvsarbete finns ett generellt SGI-skydd under tre månader (26 kap. 18 § SFB). SGI-skydd finns därutöver i vissa utpekade situationer, bl.a. i samband med graviditet och vård av barn.

SGI-skydd gäller för en försäkrad som är gravid och som avbryter sitt arbete eller minskar sin arbetstid tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen (26 kap. 14 § SFB).

Vidare gäller SGI-skydd under tid då en försäkrad förälder helt eller delvis avstår från förvärvsarbete för vård av sitt barn som inte har fyllt ett år. Detta SGI-skydd gäller även för en person som likställs med förälder enligt 1 § FLL, dvs. en annan rättslig vårdnadshavare än föräldern som har vård om ett barn, en person som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem, eller en person som stadigvarande sammanbor med en förälder som han eller hon är eller har varit gift med eller har eller har haft barn med. Skyddet gäller även vid adoption av barn som inte har fyllt tio år och när någon tar emot ett sådant barn i syfte att adoptera det. Då räknas ettårsperioden från och med den dag när föräldrarna har fått barnet i sin vård. (26 kap. 15 § SFB)

I Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid anges i fråga om 26 kap. 15 § SFB att SGI-skyddet under vissa förutsättningar kan fortsätta att gälla även efter det att barnet har fyllt ett år om den försäkrade i oavbruten följd är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete och under den tiden får föräldrapenning.

Även om en förälders SGI har sänkts sedan SGI-skyddet för föräldraledighet har upphört kan den SGI som tidigare skyddats ändå användas vid beräkning av föräldrapenning. För föräldrapenning på sjukpenningnivå finns nämligen ett förlängt skydd fram till dess att barnet fyller två år som innebär att föräldrapenningens storlek inte ska påverkas av en eventuell sänkning av SGI. Föräldrapenningen ska i stället beräknas lägst på grundval av den SGI som gällde innan sänkningen skedde eller på den högre inkomst som löneavtal därefter föranleder (12 kap. 27 § SFB). Detta gäller all föräldrapenning som lämnas till föräldern under denna tid. Det förlängda skyddet gäller i ytterligare två situationer; dels om en förälder är gravid på nytt innan ett barn har uppnått eller skulle ha uppnått ett år och nio månaders ålder, dels vid

adoption som sker högst två år och sex månader efter det att det föregående barnet har fötts eller adopterats (12 kap. 29 § SFB).

3.1.2 Föräldraledighet

Allmänt om rätten till föräldraledighet

Regler om föräldrars rätt till ledighet från arbetet eller förkortad arbetstid för vård av barn finns i föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL. I FLL finns också särskilda bestämmelser om ledighet och omplacering som enbart riktar sig till kvinnliga arbetstagare.

Bestämmelser som rör föräldraledighet finns även i rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (mammaledighetsdirektivet). Direktivet är en skyddslagstiftning som syftar till att skydda mödrars och barns hälsa och reglerar bland annat minimitider för barnledighet och minimiersättning. I direktivet föreskrivs att medlemsländerna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar är berättigade till sammanhängande barnledighet under minst 14 veckor under tiden före eller efter förlossningen enligt nationell lagstiftning eller praxis (artikel 8.1). Av denna ledighet ska minst två veckor vara obligatoriska under tiden före eller efter förlossningen (artikel 8.2). Det ska vidare säkerställas att arbetstagarna under barnledigheten får behålla sin lön eller ges rätt till skälig ersättning (artikel 11.2). Enligt direktivet är ersättningen skälig om den garanterar minst samma inkomst som arbetstagaren skulle ha fått vid arbetsuppehåll av hälsoskäl, med förbehåll för eventuellt tak för ersättningen som fastställts i nationell lagstiftning (artikel 11.3). Medlemsländerna får ställa som villkor för rätt till lön eller ersättning att arbetstagaren ska uppfylla de villkor för rätt till sådana förmåner som fastställs i nationell lagstiftning. Sådana villkor får dock inte avse att arbetstagaren har varit anställd under mer än tolv månader omedelbart före den beräknade tidpunkten för förlossningen (artikel 11.4). Mammaledighetsdirektivet är i svensk rätt genomfört i FLL (prop. 1994/95:207; prop. 1999/2000:87).

Bestämmelser som rör föräldraledighet finns även i rådets direktiv 2010/18/EU av den 8 mars 2010 om genomförandet av det ändrade ramavtalet om föräldraledighet som ingåtts av BUSINESSEUROPE,

UEAPME, ECPE och EFS och om upphävande av direktiv 96/34/EG (föräldraledighetsdirektivet). Direktivet ersatte rådets direktiv 96/34/EG av den 3 juni 1996 om ramavtalet om föräldraledighet, undertecknat av UNICE, CEEP och EFS. Syftet med föräldraledighetsdirektivet och det numera upphävda direktivet 96/34/EG är att genomföra ett ramavtal som har ingåtts av arbetsmarknadens parter på europeisk nivå. Avtalet anger minimistandarder för föräldraledighet och syftar till att underlätta för föräldrar som arbetar att förena åtagandena i arbetsliv och familjeliv. I föräldraledighetsdirektivets ingress anges att direktivet är ett minimidirektiv, vilket gör att det är möjligt att ha mer generösa regler för rätt till ledighet än de som anges i direktivet (skäl 12). De materiella bestämmelserna finns i avtalet, som utgör en bilaga till direktivet. I avtalet föreskrivs att män och kvinnor har en individuell rätt till föräldraledighet i minst fyra månader med anledning av ett barns födelse eller adoption för att vårda barnet (§ 2.1 och 2.2). Rätten till ledighet ska gälla upp till en bestämd ålder som får vara upp till åtta år och som ska fastställas av medlemsländerna och/eller arbetsmarknadens parter (§ 2.1). För att främja rätten till lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män ska ledigheten i princip inte kunna överlåtas (§ 2.2). Det anges att minst en av de fyra månaderna inte ska kunna överlåtas och att närmare bestämmelser för hur den icke överlåtbara delen ska tillämpas ska fastställas på nationell nivå genom lagstiftning och/eller kollektivavtal med beaktande av gällande regler i medlemsstaterna (§ 2.2). Vidare anges att alla socialförsäkringsfrågor som hänger samman med avtalet ska behandlas och avgöras av medlemsstaterna och/eller arbetsmarknadens parter i enlighet med nationell lagstiftning och/eller kollektivavtal och med beaktande av kontinuitetens betydelse när det gäller rätten till socialförsäkringsförmåner, särskilt sjuk- och hälsovård (§ 5.5).

Vid genomförandet av det numera upphävda direktivet 96/34/EG i svensk rätt gjordes bedömningen att direktivets regler om föräldraledighet var uppfyllda genom FLL (prop. 1997/98:81, s. 10 f.). För att tillgodose direktivets krav om ledighet vid trängande familjeskäl infördes lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl (ibid. s. 14 f.). Lagen föreskriver att en arbetstagare har rätt till ledighet av trängande familjeskäl som har samband med sjukdom eller olycksfall och som gör arbetstagarens omedelbara närvaro absolut nödvändig. Genomförandet av det nu gällande föräldraledighetsdirektivet föranledde inga ändringar av svensk lagstiftning (Ds 2010:44, s. 17 f.).

Europeiska kommissionen lämnade den 26 april 2017 ett förslag om att upphäva föräldraledighetsdirektivet och ersätta det med ett nytt direktiv (Europeiska kommissionen 2017). Förslaget innehåller nya minimistandarder för föräldraledighet och pappaledighet. Det föreslås att pappor ska ha en rätt att ta minst tio dagar ledigt i samband med ett barns födelse. Vidare föreslås att den nuvarande individuella rätten till minst fyra månaders föräldraledighet ska kunna utnyttjas fram till dess att barnet fyller tolv år. Minst fyra månaders föräldraledighet ska enligt förslaget inte kunna överlåtas. Förslaget ger också föräldrar med barn upp till tolv år rätt att begära flexibla arbetsformer. Det föreslås även en rätt till skälig ersättning under ledigheten. Ersättningsnivån bör minst motsvara den nivå av ersättning som arbetstagaren skulle få vid sjukdom.

Det kan vidare nämnas att bestämmelser som syftar till att säkerställa att deltidanställda inte diskrimineras finns i rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidarbete undertecknat av UNICE, CEEP och EFS. Direktivet genomför det ramavtal om deltidarbete som har ingåtts mellan arbetsmarknadens parter på europanivå. Direktivet är i svensk rätt genomfört i lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning (prop. 2001/02:97).

Föräldraledighetslagen

Ledighetsrätten i FLL gäller för föräldrar som är arbetstagare. Därutöver omfattar lagen arbetstagare som utan att vara föräldrar är rättsliga vårdnadshavare och har vård om ett barn, arbetstagare som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem och arbetstagare som stadigvarande sammanbor med en förälder som han eller hon är eller har varit gift med, eller har eller har haft barn med (1 § FLL). Det finns inte någon definition i lagen av vad som menas med begreppet arbetstagare. Det finns däremot en omfattande rättspraxis där innebörden av begreppet utvecklas. Utgångspunkten för bedömningen är vad parterna har avtalat om och domstolarna gör en helhetsbedömning där flera olika faktorer vägs samman (jfr t.ex. NJA 1949 s. 768).

Lagen är med vissa undantag tvingande till arbetstagarens förmån (2 § FLL). Det är t.ex. möjligt att i kollektivavtal som på arbetstagar-

sidan har slutits eller godkänts på central nivå göra avvikelser från lagens regler om anmälan om ledighet och tiden för arbetstagarens underrättelse om återgång till arbete (2 § andra stycket FLL).

Det finns fem olika former av rätt till föräldraledighet i FLL. En kvinnlig arbetstagare har rätt till hel ledighet i samband med sitt barns födelse (*mammaledighet*) under en sammanhängande tid av minst sju veckor före den beräknade tidpunkten för förlossningen och sju veckor efter förlossningen. Om hon inte är ledig på annan grund ska två veckor vara obligatoriska under tiden före eller efter förlossningen. Arbetstagaren har också rätt att vara ledig för att amma barnet. (4 § FLL) Bestämmelserna i 4 § FLL genomför artiklarna 8.1 och 8.2 i mammaledighetsdirektivet.

En förälder har rätt att vara *helt ledig för vård av barn med eller utan föräldrapenning till dess barnet är 18 månader*. För adoptivföräldrar är utgångspunkten för beräkning av de 18 månaderna den tidpunkt då arbetstagaren fick barnet i sin vård. Adoptivföräldrars rätt till ledighet upphör när barnet har fyllt åtta år eller vid den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret. Vid adoption av arbetstagarens makes barn eller av eget barn har arbetstagaren inte rätt till ledighet utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade skett. (5 § FLL)

En förälder kan också vara *delledig med föräldrapenning*. Under den tid då föräldern får tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning har föräldern rätt till förkortning av normal arbetstid med motsvarande tid (6 § FLL).

Vidare kan en förälder vara *delledig utan föräldrapenning* och förkorta normal arbetstid med upp till en fjärdedel för vård av ett barn som inte har fyllt åtta år eller som är äldre än så men ännu inte har avslutat sitt första skolar (7 § FLL).

Slutligen finns en rätt till *ledighet med tillfällig föräldrapenning* som innebär att en arbetstagare har rätt till ledighet under tid då han eller hon får tillfällig föräldrapenning. Om en förälder har överlåtit sin rätt till tillfällig föräldrapenning till någon annan försäkrad person tillkommer ledighetsrätten denna sistnämnda person. Behöver en förälder vårda sitt barn när den ordinarie vårdaren blivit sjuk eller smittad har föräldern alltid rätt till ledighet även om rätten till tillfällig föräldrapenning saknas på grund av att barnet är yngre än 240 dagar (cirka åtta månader). Det finns särskilda regler om ledighetsrätt på denna grund för arbetstagare som omfattas av bestämmelser i 37 kap.

3 § socialförsäkringsbalken om rätt till icke tidsbegränsad sjukersättning i vissa särskilda fall. (8 § FLL)

Ledighet enligt FLL får som huvudregel delas upp på högst tre perioder under varje kalenderår. Om en ledighetsperiod löper över ett årsskifte ska den anses höra till det kalenderår då ledigheten påbörjades. Begränsningen om tre ledighetsperioder gäller inte i fråga om ledighet med tillfällig föräldrapenning, ledighet för vård av barn som är yngre än 240 dagar där den ordinarie vårdaren är sjuk eller smittad, ledighet för föräldrautbildning eller ledighet för besök i barnets förskola eller viss annan pedagogisk verksamhet som barnet medverkar i. (10 § FLL)

Arbetstagaren får ta ut hel ledighet den eller de dagar som arbetstagaren begär (11 § FLL). Vid förkortning av arbetstid får ledigheten spridas över arbetsveckans samtliga dagar eller förläggas till viss eller vissa av arbetsveckans dagar (12 § FLL).

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till mammaledighet, hel ledighet med eller utan föräldrapenning eller delledighet med eller utan föräldrapenning ska anmäla detta till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början. Om det inte går, ska anmälan göras så snart som möjligt. Det ska anges hur lång tid ledigheten planeras att pågå. En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning ska anmäla detta minst en vecka före ledighetens början. Det finns dock ingen anmälningstid om ledigheten beror på sjukdom eller smitta. (13 § FLL)

Arbetstagaren ska samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning och om andra frågor som rör ledigheten. Hel ledighet ska, om det kan göras utan olägenhet för arbetstagaren, förläggas så att arbetsgivarens verksamhet kan fortsätta utan påtaglig störning. Om en överenskommelse inte kan träffas ska delledighet förläggas enligt arbetstagarens önskemål om den inte innebär påtaglig störning i arbetsgivarens verksamhet. Arbetstagaren måste samtycka till att förlägga ledigheten på något annat sätt än att sprida den över arbetsveckans samtliga dagar. Samtycke krävs också för att dela upp ledigheten under arbetsdagen eller förlägga den till någon annan tid än arbetsdagens början eller slut. (14 § FLL)

En arbetstagare får avbryta sin påbörjade ledighet och återuppta arbetet i samma omfattning som före ledigheten. Arbetstagaren ska snarast möjligt underrätta arbetsgivaren om sitt önskemål att återuppta

arbetet. Om ledigheten har varit avsedd att pågå en månad eller mer får arbetsgivaren skjuta på återgången högst en månad. (15 § FLL)

FLL innehåller även bestämmelser om förbud mot missgynnande behandling. Reglerna innebär att en arbetsgivare i vissa angivna situationer inte får missgynna en arbetssökande eller en arbetstagare av skäl som har samband med föräldraledigheten. Förbudet gäller bland annat när arbetsgivaren beslutar om befordran eller tar ut arbetstagare till utbildning för befordran, tillämpar löne- eller andra anställningsvillkor eller säger upp, avskedar, permitterar eller vidtar annan ingripande åtgärd mot en arbetstagare. (16 § FLL) En uppsägning eller ett avskedande som görs enbart av skäl som har samband med föräldraledighet ska ogiltigförklaras, om arbetstagaren begär det (17 § FLL).

Det finns särskilda bestämmelser för kvinnliga arbetstagare som väntar barn, nyligen har fött barn eller som ammar. Reglerna innebär en rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner om kvinnan har förbjudits att fortsätta sitt vanliga arbete enligt skyddsföreskrifter som har meddelats med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160) (18 § FLL). En kvinnlig arbetstagare som väntar barn och som på grund av detta inte kan utföra fysiskt påfrestande arbete har vidare rätt att bli omplacerad till ett annat arbete. Denna rätt gäller endast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för förlossningen. (19 § FLL) Kvinnans rätt till omplacering gäller endast om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren ger henne ett annat arbete i sin verksamhet och om omplacering inte är möjlig finns en rätt till ledighet, dock utan bibehållna anställningsförmåner (20 § FLL).

En arbetsgivare som bryter mot reglerna i FLL ska betala skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har inträffat (22 § FLL).

3.1.3 Föräldraskap och vårdnad

Förälder är den som är ett barns mamma eller pappa. Med vårdnadshavare avses den som har det rättsliga ansvaret för barnet. Ett barn kan enligt svensk lagstiftning inte ha fler än två vårdnadshavare eller föräldrar. Föräldrarna kan vara av olika kön eller av samma kön. Ett barn kan också ha endast en förälder. Föräldrarna kan vara barnets biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar. Barnet kan också ha till-

kommit genom assisterad befruktning. Rätten till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning tillkommer i första hand föräldrar, men som utvecklas nedan likställs vissa andra personer med föräldrar i fråga om de förmånerna.

Föräldrarnas betydelse slås fast på flera ställen i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Principen om barnets bästa är en av grundpelarna i barnkonventionen. Vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3, se mer i avsnitt 3.1.4). Enligt artikel 5 ska konventionsstaterna respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar eller där så är tillämpligt medlemmar av den utvidgande familjen eller gemenskapen enligt lokal sedvänja, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, att på ett sätt som står i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga ge lämplig ledning och råd då barnet utövar de rättigheter som erkänns i konventionen. Ett barns rätt till kännedom om sitt biologiska ursprung slås fast i artikel 7. Barnet har rätt att, så långt det är möjligt, få veta om sina föräldrar och bli vårdat av dem. Enligt artikel 21 ska stater som tillåter adoption säkerställa att barnets bästa främst beaktas.

Förälder

Föräldrabegreppet i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, utgår från familjerätten och är nära kopplat till frågor om underhållsskyldighet och arv. I 2 kap. 14 § SFB hänvisas till bestämmelser om föräldraskap till barn och rättsverkan av adoption i föräldrabalken, förkortad FB. Vem som är förälder regleras i 1 kap. FB.

I svensk rätt presumeras att den födande kvinnan är barnets mamma. Det gäller också om ägget är donerat av en annan kvinna (1 kap. 7 § FB). Om en födande kvinna är gift med en man presumeras enligt 1 kap. 1 § FB att mannen är barnets pappa. Detsamma gäller om mamman är änka och barnet föds inom sådan tid efter mannens död att barnet kan vara avlat dessförinnan. För barn som föds av en ogift mamma ska faderskapet fastställas genom en faderskapsbekräftelse eller genom en dom från domstol (1 kap. 3 § FB). Som en följd av förutsättningen i 1 kap. 1 § att mamman är gift med en man, gäller faderskapspresumtionen inte heller i ett samkönat äktenskap. Social-

nämnden i barnets kommun är skyldig att försöka utreda vem som är barnets pappa (2 kap. FB).

Assisterad befruktning är ett samlingsnamn på olika metoder att behandla ofrivillig barnlöshet. Bestämmelser om insemination och befruktning utanför kroppen finns i lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. Inom svensk hälso- och sjukvård kan assisterad befruktning utföras dels i form av insemination, dels befruktning utanför kroppen (s.k. *in vitro*-fertilisering eller provrörsbefruktning). Tidigare gällde att assisterad befruktning endast fick utföras på en kvinna som var gift, registrerad partner eller sambo och att kvinnans make, maka, partner eller sambo hade samtyckt till behandlingen. Sedan den 1 april 2016 omfattas även ensamstående kvinnor av möjligheten till assisterad befruktning (SFS 2016:18; prop. 2014/15:127).

Om insemination har utförts på mamman eller om befruktning av mammans ägg har utförts utanför hennes kropp med samtycke av en man som var hennes make eller sambo och det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har avlats genom inseminationen, ska den som har lämnat samtycke anses som barnets pappa. Detsamma ska gälla när befruktning utanför en kvinnas kropp har skett av ett ägg som kommer från en annan kvinna (1 kap. 6 och 8 §§ FB).

När ett barn kommer till genom assisterad befruktning i äktenskap, registrerade partnerskap eller samboförhållanden mellan två kvinnor ska under vissa förutsättningar den kvinna som inte föder barnet anses som förälder till barnet jämte barnets mamma. Har insemination utförts på mamman enligt lagen om genetisk integritet m.m. eller har befruktning av mammans ägg utförts enligt samma lag med samtycke av en kvinna som var hennes maka, registrerade partner eller sambo och det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har avlats genom inseminationen eller befruktningen, ska den som har lämnat samtycket anses som barnets förälder (1 kap. 9 § FB). Här används alltså uttrycket förälder för den kvinna som inte är den födande kvinnan.

Om en ensamstående kvinna har genomgått assisterad befruktning fastställs inte faderskap eller föräldraskap, om det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har tillkommit genom behandlingen (1 kap. 3 § andra stycket FB).

De grundläggande reglerna om adoption finns i 4 kap. FB. Med adoption avses en rättshandling genom vilken en person (adoptanten) upptar en annan person till sitt barn (adoptivbarnet). I och med adop-

tionen får det adopterade barnet samma rättsliga ställning som ett biologiskt barn. För att få adoptera måste man vara minst 25 år. Om adoptionen avser eget barn, makes barn eller makes adoptivbarn eller om det finns synnerliga skäl, kan adoption tillåtas vid 18 års ålder (4 kap. 1 § FB). Synnerliga skäl kan till exempel vara när det är fråga om adoption av ett barn till en närstående avliden släkting. Såväl makar som ensamstående kan adoptera. Huvudregeln är att makar endast får adoptera gemensamt (4 kap. 3 § FB). Det är inte tillåtet för andra än makar att adoptera gemensamt (4 kap. 4 § FB). Det innebär alltså att sambor inte kan adoptera gemensamt. Förslag till ändring har lagts fram i betänkandet Modernare adoptionsregler (SOU 2009:61). Adoption kommer till stånd efter prövning av domstol (4 kap. 6 § FB) efter utredning av socialtjänsten.

Surrogatmoderskap (ibland även kallat värdmoderskap) innebär att en kvinna upplåter sin kropp och blir gravid med den uttalade avsikten att efter födseln lämna över barnet till ett par eller en person som inte själv kan eller vill bära fram ett barn. Surrogatmoderskap är inte tillåtet enligt svensk rätt. Utredningen om utökade möjligheter till behandling av ofrivillig barnlöshet (Ju 2013:12), som hade i uppdrag att ta ställning till om altruistiskt surrogatmoderskap borde bli tillåtet, ansåg att detta inte borde tillåtas inom svensk hälso- och sjukvård och valde att inte lämna något sådant förslag (SOU 2016:11).

Rätten till föräldraledighet tillkommer barnets föräldrar och vissa personkategorier som likställs med föräldrar (1 § FLL). Såsom redovisas i avsnitt 3.1.1, likställs med en förälder vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenningförmåner i SFB förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo som tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet och blivande adoptivförälder (11 kap. 4 § SFB). När det gäller tillfällig föräldrapenning är föräldrabegreppet i SFB än mer vidsträckt. För tillfällig föräldrapenning krävs inte att sambon tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern. Därutöver likställs med förälder i fråga om tillfällig föräldrapenning även familjehemsförälder. (11 kap. 5 § SFB) Vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenningförmåner likställs med adoption att någon efter socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem i syfte att adoptera barnet (11 kap. 7 § första stycket SFB). Med blivande adoptivförälder, som likställs med förälder vid tillämpningen av be-

stämmelserna om föräldrapenningförmåner, avses den som efter socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn i situationen som likställs med adoption (11 kap. 4 § 4 och 2 kap. 15 § SFB).

Vårdnad

Med vårdnad avses det juridiska ansvaret för barnets person. Med vårdnad avses normalt också den faktiska vården om barnet. Ett barn står under vårdnad av båda föräldrarna (gemensam vårdnad) eller en av dem (ensam vårdnad), om inte domstol har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 2 § första stycket första meningen FB). Gemensam vårdnad är den allra vanligaste vårdnadsformen. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år (6 kap. 2 § första stycket andra meningen FB). Vårdnadshavaren ansvarar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. I syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan ska vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas. (6 kap. 2 § andra stycket FB)

Om föräldrarna är gifta med varandra, står barnet från födelsen under vårdnad av båda föräldrarna, i annat fall av mamman ensam. Om det döms till äktenskapsskillnad mellan föräldrarna står barnet även därefter under båda föräldrarnas vårdnad, om inte den gemensamma vårdnaden upplöses. Om föräldrarna är sammanboende med varandra utan att vara gifta är det alltså mamman som blir ensam vårdnadshavare. Om de ogifta föräldrarna gifter sig får de automatiskt gemensam vårdnad genom giftermålet. (6 kap. 3 § FB) Det vanligaste sättet för ogifta föräldrar att få gemensam vårdnad är dock genom registrering hos Skatteverket efter en anmälan av båda föräldrarna, vanligen i samband med att socialnämnden ska godkänna en faderskapsbekräftelse eller en föräldraskapsbekräftelse (6 kap. 4 § andra stycket FB). Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, får de avtala att vårdnaden ska vara gemensam eller att en av dem ska ha vårdnaden om barnet. Avtalet blir gällande om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det. (6 kap. 6 § FB)

Om vårdnadshavarna inte kan enas i frågor kring barnet kan de få frågor om vårdnad, boende, umgänge och underhåll prövade i domstol. När det gäller andra frågor som går utöver den dagliga omsorgen förväntas vårdnadshavarna dock komma överens, annars återstår endast att ansöka om ensam vårdnad om barnet. Med frågor om den dagliga omsorgen avses vardagliga frågor, såsom t.ex. barnets mat och kläder samt sovtider (prop. 1975/76:170, s. 178). Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och någon av föräldrarna vill få ändring i vårdnaden, ska rätten besluta att vårdnaden ska vara gemensam eller anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna. Vid sin bedömning ska rätten fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. (6 kap. 5 § FB)

Om en förälder vid utövandet av vårdnaden om ett barn gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling, ska domstol besluta om ändring i vårdnaden. Står barnet under båda föräldrarnas vårdnad och gäller dessa brister i omsorgen en av föräldrarna, ska rätten anförtro vårdnaden åt den andra föräldern ensam. Brister också den föräldern i omsorgen om barnet enligt ovan ska rätten flytta över vårdnaden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Om barnet däremot står under endast en förälders vårdnad och den föräldern brister i omsorgen, ska rätten flytta över vårdnaden till den andra föräldern eller, om det är lämpligare, till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. (6 kap. 7 § FB) Om föräldrarna har gemensam vårdnad, får rätten på talan av en av dem eller båda besluta vem av föräldrarna som barnet ska bo tillsammans med. Föräldrarna kan också avtala om barnets boende. (6 kap. 14 a § FB) Domstolen kan besluta att barnet ska bo hos var och en av föräldrarna, s.k. växelvist boende, om föräldrarna har gemensam vårdnad. Växelvist boende förutsätter dock att föräldrarna har gemensam vårdnad. Barnet har rätt till umgänge med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Umgänget kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom annan kontakt, t.ex. brev eller telefon. Föräldrarna har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med den andra föräldern så långt som möjligt tillgodoses. (6 kap. 15 § FB) På talan av en förälder som vill umgås med sitt barn får rätten besluta om umgänge mellan barnet och den föräldern. En sådan talan får också föras av socialnämnden. (6 kap. 15 a § FB)

Det är vårdnadshavaren som har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets person. Vårdnadshavaren ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med barnets stigande ålder och utveckling. (6 kap. 11 § FB) Vid gemensam vårdnad gäller att vårdnadshavarna ska bestämma i dessa frågor tillsammans. Om en av vårdnadshavarna till följd av till exempel sjukdom är förhindrad att ta del i sådana beslut rörande vårdnaden som inte kan skjutas upp, bestämmer den andre ensam. Denne får dock inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det. (6 kap. 13 § FB)

Barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut som rör bland annat vårdnaden om barnet (6 kap. 2 a § FB). FB:s regler om vårdnad och umgänge bygger på uppfattningen om att barn har behov av nära och goda relationer till båda sina föräldrar även om föräldrarna bor isär. För barnets skull är det viktigt att båda föräldrarna är delaktiga i barnets förhållanden och tar ansvar för barnet. Denna grundprincip kommer också till uttryck i barnkonventionen. Där sägs i artikel 18 att konventionsstaterna ska göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling.

I betänkandet *Se barnet!* (SOU 2017:6) föreslår 2014 års vårdnadsutredning (Ju 2014:14) ändringar i bland annat FB:s regler om vårdnad, boende och umgänge. Utredningen föreslår till exempel att bestämmelsen i 6 kap. 5 § FB ska ändras så att rätten vid bedömningen av vårdnadsfrågan, i stället för att fästa avseende särskilt vid föräldrarnas samarbetsförmåga, ska fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att ta ett gemensamt ansvar i frågor som rör barnet. Utredningen föreslår även att det i lag ska föreskrivas att föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov före den egna konflikten ska vara en av de omständigheter som ska beaktas särskilt vid bedömningen av vad som är bäst för barnet (jfr 6 kap. 2 a § FB). Vidare föreslår utredningen att en utredning om vårdnad, boende och umgänge som huvudregel ska vara utförd senast inom fyra månader.

3.1.4 Barns rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ratificerades av Sverige 1990 (SÖ 1990:20; prop. 1989/90:107). För övervakning av att konventionen följs finns FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén). Barnrättighetsutredningen (S 2013:08) lämnade i betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19) förslag till en lag om inkorporering av konventionen i svensk rätt. Regeringen har i lagrådsremissen Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter föreslagit att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Barnkonventionens artiklar 2, 3, 6 och 12 innehåller konventionens grundprinciper, nämligen rätten till icke-diskriminering, barnets bästa, rätten till liv och överlevnad samt rätten till åsiktsfrihet och att bli hörd. Dessa grundprinciper är vägledande för hur konventionens olika artiklar ska tolkas.

Enligt barnkonventionens artikel 1 avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller barnet. Enligt svensk rätt är den som är under 18 år omyndig (9 kap. 1 § föräldrabalken, förkortad FB).

Barnets bästa

I artikel 3 i barnkonventionen slås fast att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Detta gäller vare sig åtgärderna vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Konventionsstaterna åtar sig vidare att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.

Enligt barnrättskommittén består begreppet barnets bästa av tre delar; en materiell rättighet, en rättslig tolkningsprincip och ett tillvägagångssätt. Med barnets bästa som en *materiell rättighet* avses rätten att få barnets bästa bedömt i beslut som gäller barnet. Barnets bästa ska i denna bedömning, när olika intressen vägs mot varandra, sättas i främsta rummet. Principen om barnets bästa ska alltid tillämpas när

man ska fatta ett beslut som rör ett enskilt barn eller grupper av barn. Med att barnets bästa också är en *grundläggande rättslig tolkningsprincip* avses att om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning ska den tolkning som tillgodoser barnets bästa mest verkningsfullt ha företräde. Tolkningsramarna är enligt kommittén de rättigheter som barn har enligt barnkonventionen och de fakultativa protokollen till konventionen. Som ett *tillvägagångssätt i beslutsprocesser* innebär principen att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. Dessutom måste beslutsmotiveringen visa att uttrycklig hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad som har ansetts vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen har vägts mot andra intressen, vare sig dessa handlar om övergripande policyfrågor eller enskilda fall (FN:s kommitté för barnets rättigheter 2013, p. 6).

Barnrättskommittén har uttalat att innebörden av begreppet barnets bästa får avgöras från fall till fall. Genom att tolka och tillämpa artikeln tillsammans med konventionens övriga bestämmelser kan begreppet klargöras och användas konkret. Begreppet bör justeras och definieras individuellt utifrån det berörda barnets eller de berörda barnens specifika situation. I beslut som rör ett enskilt barn måste barnets bästa bedömas och fastställas med utgångspunkt i barnets specifika omständigheter. I beslut som rör barn som kollektiv, t.ex. när lagar stiftas, måste barns bästa bedömas och fastställas utifrån de omständigheter som råder såväl för den grupp av barn det gäller som för barn i allmänhet. Vad som är barnets bästa är alltså flexibelt och anpassningsbart (ibid. p. 32). Barnrättskommittén har vidare uttalat att om barnets bästa står i konflikt med andra intressen, t.ex. föräldrars, måste eventuella konflikter lösas från fall till fall genom att alla parter intressen omsorgsfullt vägs mot varandra och en lämplig kompromiss nås. Att barnets bästa ska sättas i främsta rummet betyder att barnets intressen har hög prioritet och inte bara är ett bland flera överväganden. Stor vikt måste fästas vid vad som gagnar barnet (ibid. p. 39).

Barnrättskommittén har gjort en icke uttömmande förteckning över faktorer att ta hänsyn till vid bedömningen av barnets bästa. En sådan faktor är bevarandet av familjemiljön och upprätthållandet av relationer. Kommittén pekar på vad som sägs i barnkonventionens ingress om att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnens utveckling och välfärd (ibid. p. 59).

Barnets rätt till familjeliv skyddas av konventionens artikel 16. Det är kommitténs uppfattning att gemensamt föräldraansvar i allmänhet är det bästa för barnet.

I svensk lagstiftning kommer barnets bästa till uttryck på flera olika ställen, bl.a. i FB. Enligt 6 kap. 2 a § FB ska barnets bästa vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. I den proposition som ligger till grund för denna bestämmelse uttalas att det vid alla beslut och andra åtgärder som rör barn ska finnas ett tydligt barnperspektiv. Vidare uttalas följande.

Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Att ha ett barnperspektiv vid beslutsfattandet innebär att man försöker förstå barnet och ta reda på hur barnet uppfattar sin situation och eventuella förändringar – att se med barnets ögon. Det handlar också om att analysera vilka följder olika beslutsalternativ kan få för barnet. I detta ingår att lyssna på barnet och respektera det som en individ med egna uppfattningar. Därmed inte sagt att barnets åsikter alltid måste följas. Det är i sista hand den vuxne som utifrån sina kunskaper och erfarenheter måste fatta beslutet och ta ansvar för det. (Prop. 2005/06:99, s. 39)

Som nämns ovan slås det fast i artikel 21 i barnkonventionen att konventionsstater som tillåter adoption ska säkerställa att barnets bästa beaktas. Artikel 3 i och med att det ska *säkerställas* att barnets bästa beaktas.

Barn och deras föräldrar

Såväl barnkonventionen som den svenska föräldraförsäkringen utgår från att barnet behöver och har rätt till båda sina föräldrar. Barnkonventionens artikel 18 stadgar att konventionsstaterna ska göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Även FB:s regler utgår från principen att barn behöver båda sina föräldrar och att det för barnets skull är viktigt att båda föräldrarna är delaktiga i barnets uppväxt och tar ansvar för barnet (prop. 2000/01:44, s. 22). Av artikel 18 i barnkonventionen framgår vidare att även för barnets föräldrar ska barnets bästa komma i främsta rummet. Föräldrar har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling och konventionsstaterna ska ge lämpligt bistånd till föräldrarna då de fullgör sitt

ansvar och ska säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn.

Enligt artikel 5 i barnkonventionen ska konventionsstaterna respektera det ansvar och de rättigheter som tillkommer bland annat föräldrar och vårdnadshavare att på ett sätt som står i överensstämmelse med den löpande utvecklingen av barnets förmåga ge lämplig ledning och råd då barnet utövar konventionens rättigheter.

Artikel 9.1 i barnkonventionen slår fast att konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter finner att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ett sådant beslut kan vara nödvändigt till exempel då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas angående barnets vistelseort. Enligt artikel 9.3 ska barn som är skilt från den ena eller båda föräldrarna regelbundet kunna upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då det strider mot barnets bästa.

3.1.5 Vissa internationella konventioner

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) ratificerades av Sverige 1980 (SÖ 1980:8; prop. 1979/80:147). I konventionens ingress anges bland annat att konventionsstaterna betänker båda föräldrarnas roll inom familjen och när det gäller barnuppfostran samt är medvetna om att en ändring av mannens traditionella roll liksom av kvinnans roll inom samhället och familjen är nödvändig för att full jämställdhet mellan män och kvinnor ska uppnås. I artikel 5 slås fast att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att dels ändra mäns och kvinnors sociala och kulturella beteendemönster för att därmed avskaffa fördomar samt seder och bruk som grundar sig på föreställningen om det ena könets underlägsenhet eller på ställande roller för män och kvinnor, dels säkerställa att familjeutbildningen bibringar en riktig uppfattning om moderskapet såsom en social funktion och erkänner att män och kvinnor har ett gemensamt ansvar för sina barns uppfostran och utveckling, varvid barnets bästa alltid ska komma i första hand.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ratificerades av Sverige 1971 och trädde i kraft 1976 (SÖ 1971:41; prop. 1971:125). FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kul-

turella rättigheter övervakar att konventionen efterlevs. Artikel 10.1 stadgar att skydd och bistånd i största möjliga utsträckning bör tillförsäkras familjen som är samhällets naturliga och grundläggande enhet, i synnerhet vid den tid då familjen bildas och när den ansvarar för omvårdnad och fostran av barn som inte är självförsörjande. Enligt artikel 10.2 bör mödrar åtnjuta särskilt skydd under en skälig tid före och efter förlossning. Under denna tid bör yrkesarbetande mödrar åtnjuta avlönad ledighet eller ledighet med tillräckliga socialförsäkringsförmåner.

Europarådets sociala stadga ratificerades av Sverige 1962. Stadgan reviderades senare och den reviderade stadgan ratificerades av Sverige 1998 och trädde i kraft 1999 (SÖ 1998:35; prop. 1997/98:82). Efterlevnaden av stadgan övervakas av den europeiska kommittén för sociala rättigheter. Stadgan innehåller bland annat regler om skydd för kvinnliga arbetstagare (artikel 8). Enligt artikel 8.1 föreligger en skyldighet att se till att kvinnliga arbetstagare kan få ledigt med ekonomisk kompensation i sammanlagt 14 veckor i samband med barns födelse. Artikel 8.3 stadgar rätt till ledighet för amning. Enligt artikel 8.2 ska staterna genomföra en ordning som innebär att en arbetsgivares uppsägning av en kvinnlig arbetstagare är lagstridig om den sker under tiden från det att hon meddelar sin arbetsgivare att hon är gravid till slutet av hennes mödraledighet. Detsamma gäller om uppsägningen sker vid en sådan tidpunkt att uppsägningstiden löper ut under frånvaron. Sverige har emellertid inte ratificerat artikel 8.2. Enligt artikel 16 ska konventionsstaterna för att trygga att familjen, som är en grundläggande del i samhället, kommer i åtnjutande av vad som behövs för sin fulla utveckling, i ekonomiskt, rättsligt och socialt hänseende främja familjelivet med sådana medel som bland annat sociala förmåner och familjebidrag. Artikel 27 reglerar rätt till jämställdhet för arbetstagare med familjeansvar och i artikel 27.2 fastslås bland annat konventionsstaternas ansvar att tillhandahålla möjligheter för envar av föräldrarna att efter en tid av mödraledighet få familjeledighet för vård av barn.

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor och har antagit ett flertal konventioner. Åtta konventioner betecknas som "kärnkonventioner" och berör grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet. Sverige har ratificerat närmare hundra av ILO:s konventioner, däribland de åtta kärnkonventionerna och grundläggande konventioner på den sociala

trygghetens område. Bland de konventioner som Sverige har ratificerat kan nämnas ILO:s konvention (nr 175) om deltidarbete som ratificerades 2002 och trädde i kraft samma år (SÖ 2002:28; prop. 2001/02:97; bet. 2001/02:AU6). Enligt konventionen ska de lagstadgade sociala trygghetssystemen anpassas så att deltidarbetande åtnjuter likvärdiga villkor med heltidarbetande (artikel 6). Deras villkor beträffande skydd vid havandeskap och barnsbörd, anställningens upphörande, betald semester samt ledighet på grund av sjukdom ska motsvara dem för jämförbara heltidsanställda (artikel 7). ILO har också antagit en konvention (nr 183) och en rekommendation (nr 191) om skydd vid havandeskap och barnsbörd. Sverige har inte ratificerat konventionen. I konventionen finns bland annat bestämmelser om rätt till mammaledighet under viss tid samt rätt till ersättning under den tiden.

3.2 Hur föräldraförsäkringen och föräldraledighetsrätten har vuxit fram

3.2.1 Den tidiga framväxten

Från en frivillig moderskapshjälp till en allmän moderskapsförsäkring

Ekonomiskt stöd vid barns födelse lämnades tidigt inom ramen för frivilliga sjukkassor. Sjukkassorna var föreningar som ofta var kopplade till vissa yrkesgrupper, kyrkor eller nykterhetsrörelser. Stödet hade dock en begränsad utbredning. Starten för en allmän rätt till ekonomisk ersättning vid barnafödande kom i samband med att arbetskyddslagstiftningen växte fram. År 1900 kom den första regleringen om ledighetsrätt i samband med barns födelse genom en lag som föreskrev att nyblivna mammor inte fick arbeta inom industrin under de fyra första veckorna efter förlossningen.⁴ För att ledighetsrätten skulle få avsedd effekt ansågs det nödvändigt att kombinera den med ekonomisk ersättning. Ett förslag till en allmän moderskapsförsäkring kom därför 1911. Förslaget genomfördes dock inte. År 1913 infördes i stället ett statsbidrag till de sjukkassor som frivilligt betalade ut moderskapshjälp till sina medlemmar. (Holm 2010, s. 221 f.; SOU 1954:4, s. 14 f.; prop. 1954:144, s. 11 f.)

⁴ 1900 års lag (nr 75) angående minderårigas och kvinnors användande till arbete i industriellt yrke.

Under 1930-talet var det ekonomiska läget allvarligt och födelse-talen sjönk kraftigt. Under denna tid utformades flera socialpolitiska program med bland annat barn- och mödravård samt bostäder till barnfamiljer. År 1931 blev det obligatoriskt för sjukkassorna att utge moderskapshjälp. År 1937 infördes en inkomstprövad moderskapspenning till den som inte var försäkrad för moderskapshjälp från en sjukkassa genom förordningen den 11 juni 1937 om moderskapspenning. Samma år infördes även ett inkomstprövat barnbidrag och en behovsprövad mödrahjälp. I de stöd som infördes 1937 och som kom att gälla till 1955 fanns det i princip ingen ersättning för inkomstbortfall, vilket gjorde det svårt för förvärvsarbetande kvinnor att förena arbete och familjeliv. (Holm 2010, s. 221 f.; prop. 1954:144, s. 35)

Genom lagen den 21 maj 1954 (nr 266) om moderskapshjälp infördes från och med den 1 januari 1955 en allmän försäkring för nyblivna mammor. Försäkringen avsåg moderskapspenning och ersättning för förlossningskostnader, såsom utgifter för läkarvård. Den nya lagen syftade till att ge ett förbättrat ekonomiskt stöd till nyblivna mammor. Stödet skulle också komplettera den ledighetsrätt som föreskrevs i arbetsskyddslagstiftningen. I förarbetena anfördes även befolkningspolitiska motiv till den nya försäkringen. Den nya moderskapspenningen var en del av socialförsäkringen och alla kvinnor som var försäkrade genom lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring, förkortad sjukförsäkringslagen, blev automatiskt moderskapsförsäkrade. Moderskapspenning utgick i form av grundpenning, barntillägg och tilläggspenning. Grundpenningen lämnades med ett fast belopp, varav ett mindre belopp kunde lämnas redan före barnets födelse. Om kvinnan sedan tidigare hade barn under tio års ålder lämnades barn-tillägg. Tilläggspenningen utgick till en kvinna som minst 270 dagar före barnets födelse hade varit försäkrad för tilläggssjukpenning. Enligt sjukförsäkringslagen var arbetstagare som var medlem i allmän sjukkassa och som hade en årsinkomst om minst 1 800 kronor försäkrad för tilläggssjukpenning. Moderskapspenning i form av tilläggs-penning byggde på inkomstbortfallsprincipen, vilket innebar att den skulle ersätta den förlorade arbetsinkomsten med anledning av barns födelse. Ersättningen kunde utges under 90 dagar och den kunde lämnas 45 dagar före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. (Prop. 1954:144, s. 77 f.)

När lagen (1962:381) om allmän försäkring infördes den 1 januari 1963 utökades moderskapspenningen. Grundpenningen höjdes avse-

värt och antalet dagar med tilläggspenning fördubblades till 180 dagar. Den förlängda förmånstiden för tilläggspenningen var en anpassning till nya regler i arbetsskyddslagstiftningen som föreskrev en ledighetsrätt om sex månader för en kvinnlig arbetstagare med anledning av barnafödande. Den ekonomiska ersättningen låg dock i många fall på låga nivåer. År 1971 hade 37 procent av alla nyblivna mammor inte rätt till någon tilläggspenning alls. Ersättningen till dem som hade rätt till tilläggspenning täckte i många fall inte det inkomstbortfall som ledigheten med barn medförde. (Prop. 1962:90, s. 159 och 269 f.; Cedstrand 2011, s. 90)

På 1960-talet började den då rådande familjemodellen, som byggde på att mannen var förvärvsaktiv och kvinnan ansvarig för hemmet, att ifrågasättas när allt fler kvinnor kom ut på arbetsmarknaden. Tvåför-sörjarfamiljen blev ett allt vanligare familjemönster. I början av 1970-talet var jämställdhetsfrågan central i samhällsdebatten. År 1971 avskaffades sambeskattningen som skattemässigt hade missgynnat familjer där även kvinnan arbetade och under 1970-talet påbörjades även en omfattande utbyggnad av den offentliga barnomsorgen, vilket gav kvinnor bättre förutsättningar att förvärvsarbeta. (Holm 2010, s. 220; Cedstrand 2011, s. 14)

År 1965 tillsatte den socialdemokratiska regeringen Familjepolitiska kommittén, som hade i uppdrag att se över omfattningen och utformningen av samhällets ekonomiska stöd till barnfamiljerna, bl.a. moderskapsförsäkringen. Kommittén var inledningsvis inriktad på att införa ett vårdnadsbidrag samt en utvidgad moderskapspenning. I slutet av 1960-talet började man inom kommittén emellertid att diskutera införandet av en reform liknande en föräldraförsäkring. Vid samma tid kom även krav från flera riksdagsledamöter och fackförbund om att göra socialförsäkringen mer jämställd. I sitt slutbetänkande 1972 föreslog kommittén en ny föräldraförsäkring som skulle ge barnfamiljer möjlighet till ledighet och ekonomiskt stöd i samband med barns födelse. I betänkandet beskrev kommittén ett samhälle i förändring. Trots att kvinnors förvärvsverksamhet hade ökat snabbt fanns det fortfarande stora skillnader mellan mäns och kvinnors villkor i arbetslivet och i samhället. Frågan om inkomstbortfall i samband med barns födelse hade betraktats som ett mindre problem under en tid då det i regel ansågs självklart att mannen var huvudförsörjare. Samhällets utveckling medförde att familjerna nu ställde nya krav på det ekonomiska stödets utformning. Utvecklingen mot ökad jämställd-

het mellan män och kvinnor i samhället och familjelivet gjorde det mindre motiverat att lagstiftningen skulle utgå från en huvudförsörjare i familjen. Det ansågs inte heller rimligt att utgå från att det alltid skulle vara mamman som tog hand om barnet. (SOU 1972:34, s. 199 f.; prop. 1973:47, s. 18; Cedstrand 2011, s. 91 f.)

Föräldraförsäkringen införs

Mot bakgrund av Familjepolitiska kommitténs förslag beslutade en enig riksdag 1973 att införa en ny föräldraförsäkring och det nya regelverket trädde i kraft den 1 januari 1974 (SFS 1973:473). Den största förändringen jämfört med moderskapsförsäkringen var att båda föräldrarna fick samma rätt till ersättning. Från att främst ha varit ett ekonomiskt stöd till nyblivna mammor med en skyddande funktion skulle försäkringen enligt förarbetena nu förbättra barnfamiljernas ekonomiska situation samt bidra till att förbättra jämställdhet mellan könen. Kvinnor skulle ges ökade möjligheter att förvärvsarbeta samtidigt som männen skulle få möjlighet att ta ökat ansvar för barnen. Försäkringens uppbyggnad som en individuell försäkring baserad på inkomstbortfall utgjorde ett incitament för båda föräldrarna att arbeta. Försäkringen ansågs vara en betydelsefull markering av att pappan och mamman skulle dela ansvaret för barnets omvårdnad. Om pappan vände sig vid omvårdnadsarbetet, skulle det kunna påverka den framtida arbetsfördelningen mellan föräldrarna under barnets uppväxt. Försäkringen skulle även öka jämlikheten mellan barn med olika uppväxtnmiljöer och mellan inkomstsvaga och inkomststarka grupper av barnfamiljer. (Prop. 1973:47, s. 35 f.)

Från början omfattade försäkringen endast föräldrapenning i samband med barns födelse. Föräldrapenningen lämnades under 180 dagar (sex månader) sammanlagt för föräldrarna och längst till dess att barnet hade blivit 180 dagar gammalt. Om föräldrarna inte kunde vårda barnet på grund av sjukdom hos barnet kunde de 180 dagarna i stället tas ut inom 240 dagar efter barnets födelse. Det fanns två ersättningsnivåer i försäkringen; en nivå som var avsedd att ersätta inkomstförlust för föräldrar som förvärvsarbetade samt en garantinivå som var avsedd att utgöra en ekonomisk grundtrygghet och utgavs till alla oberoende av inkomst och tidigare förvärvsarbete. Garantinivån uppgick till 25 kronor per dag och ansågs utgöra ett väsentligt bidrag till den

hemmavarande föräldrarnas försörjning. Om föräldern under minst 270 dagar före barnets födelse hade varit försäkrad för en sjukpenning över 25 kronor per dag utgick i stället ersättning motsvarande föräldrarnas sjukpenning. I dessa fall motsvarande föräldrapenningen cirka 90 procent av förvärvsinkomsten. För att pappan skulle vara berättigad till ersättning över garantinivån krävdes dock att mamman också var det. Föräldrapenningen gjordes samtidigt skattepliktig och pensionsgrundande. (Ibid. s. 59 f.)

Rätten till föräldrapenning tillkom den förälder som huvudsakligen vårdade barnet. Det lämnades till föräldrarna att själva avgöra vem av dem som skulle vårda barnet. Det ansågs tillräckligt att en av föräldrarna vårdade barnet och föräldrapenning lämnades därför inte till båda föräldrarna samtidigt. Mamman hade en särskild rätt till föräldrapenning 60 dagar före förlossningen och hon kunde ta 29 dagar efter barnets födelse utan krav på vård av barnet. (Ibid. s. 43) Papporna fick en särskild rätt till ersättning i form av sjukpenning för att i samband med ett barns födelse vara ledig från förvärvsarbete för att vårda annat barn under tio år. Syftet var att pappan vid behov skulle kunna ta hand om familjens äldre barn i samband med förlossningen. Den särskilda rätten gällde således inte förstagångspappor. (Ibid. s. 51 f.) Det infördes även ett bosättningskrav för rätt till föräldrapenning som innebar att föräldern skulle ha varit inskriven hos allmän försäkringskassa under minst 180 dagar i följd före barnets födelse. Syftet var att undvika risk för obehörigt utnyttjande av förmånerna genom tillfällig bosättning i landet. (Ibid. s. 45)

Moderskapsförsäkringen hade endast varit tillämplig på en biologisk mamma och det fanns ingen rätt till ersättning för adoptiv- och fosterföräldrar. Detta ändrades genom den nya försäkringen och dessa föräldrar likställdes nu med biologiska föräldrar. Föräldrapenning lämnades längst till den 240:e dagen efter barnets födelse. Adoptiv- och fosterföräldrar hade utöver övriga förmåner en särskild rätt till föräldrapenning i 20 dagar vid adoption av barn som var äldre än nio månader. (Ibid. s. 48 f.)

För en förälder som behövde stanna hemma för att vårda ett sjukt barn under tio år infördes en rätt till sjukpenning. Rätten tillkom familjer med två föräldrar där båda föräldrarna förvärvsarbetade och familjer med ensamstående föräldrar som förvärvsarbetade. Förmåns- tiden för sjukpenningen begränsades till tio dagar per familj och år och

i de tio dagarna ingick den särskilda rätten för pappor att vara lediga i samband med ett barns födelse. (Ibid. s. 49 f.)

I samband med införandet av föräldraförsäkringen ändrades lagen (1945:844) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av äktenskap eller havandeskap m.m. så att den även omfattade papporna (ibid. s. 43 f.).

Redan efter ett år förlängdes förmånstiden för föräldrapenningen med 30 dagar och från och med den 1 januari 1975 lämnades förmånen under 210 dagar (sju månader) sammanlagt för föräldrarna. Samtidigt förlängdes den tid inom vilken föräldrapenningen längst kunde tas ut med 30 dagar. (SFS 1974:87) I regeringens proposition angavs inte några särskilda motiv till den förlängda förmånstiden (se prop. 1974:15, s. 5 f.).

Samma år lämnade Familjestödsutredningen ett delbetänkande med förslag om att ytterligare bygga ut försäkringen. Utredningen tillsattes 1974 och hade i uppdrag att utvärdera erfarenheterna från den nya försäkringen. En av de frågor som särskilt skulle utredas var en obligatorisk fördelning av förmånstiden mellan föräldrarna. Utredningen konstaterade i betänkandet att utvecklingen mot att båda föräldrarna förvärvsarbetade hade inneburit nya påfrestningar och problem för småbarnsfamiljerna. Det var krävande att förena förvärvsarbete med vård av små barn. Utredningen ansåg det därför angeläget att försäkringen även skulle ge småbarnsföräldrar ekonomiska möjligheter att förkorta sin arbetstid och därigenom få mer tid för att umgås med sina barn. Utredningen föreslog att förmånstiden skulle förlängas till åtta månader och att föräldrar skulle ges möjlighet att reducera sin arbetstid genom en utökad ledighetsrätt. Ingen av föräldrarna skulle kunna få ta ut mer än sju av de åtta månaderna. Utredningen konstaterade att den nya försäkringen enbart i begränsad utsträckning användes av papporna och att det fortfarande var en mycket ojämn fördelning av hemarbetet mellan män och kvinnor. Pappornas uttag bedömdes visserligen komma att öka till följd av informationsinsatser och diskussion kring föräldraförsäkringen men det behövdes samtidigt stimulansåtgärder i form av reserverade dagar. (SOU 1975:62, s. 13 f.)

I den proposition som följde på betänkandet diskuterades inte frågan om en obligatorisk uppdelning av försäkringen. Att andelen pappor som använde försäkringen någon gång under barnets första månader bara var sex procent i slutet av 1975 ansågs vara en rest av

sekelgamla traditioner som man trodde skulle förändras efter hand. (Cedstrand 2011, s. 165 f.; prop. 1975/76:133, s. 42)

*Ny förmån vid tillfällig vård av sjukt barn
och ny föräldraledighetslag införs*

Den 1 januari 1977 ersattes reglerna om sjukpenning för vård av sjukt barn med ett nytt system med föräldrapenning för tillfällig vård av barn. Liksom tidigare utgick ersättning när föräldern avstod från förvärvsarbete i samband med sjukdom hos barnet samt när pappan stannade hemma för att ta hand om barn vid annat barns födelse i familjen. Samtidigt utvidgades den nya förmånen till att omfatta föräldrars besök inom den förebyggande barnhälsovården och i samband med föräldrars kontakt med förskoleverksamheten. Den omfattade även situationen att föräldern avstod från förvärvsarbete i samband med sjukdom hos barnets ordinarie vårdare. Förmånstiden utökades till tolv dagar om året i familjer med ett barn, 15 dagar i familjer med två barn och 18 dagar i familjer med tre eller flera barn. Av dessa dagar fick en dag per förälder användas för föräldrakontakt med förskoleverksamheten. Ersättningen motsvarade föräldrarnas sjukpenning. Det fanns inte någon garantinivå för föräldrapenning för tillfällig vård av barn. (SFS 1976:279; prop. 1975/76:133, s. 42 f.)

Vid detta tillfälle ändrades också reglerna om föräldrapenning vid adoption. Reglerna innebar att adoptivföräldrar fick rätt till föräldrapenning från den dag då de fått barnet i sin vård. Föräldrapenning lämnades under sammanlagt 210 dagar om barnet inte hade fyllt sju år. Om barnet var sju men inte tio år utgick föräldrapenning under 45 dagar förutsatt att båda föräldrarna eller en ensamstående förälder hade varit försäkrad för sjukpenning överstigande garantinivån under minst 270 dagar före den tidpunkt då de fått barnet i sin vård. Om 270-dagarsvillkoret inte var uppfyllt lämnades föräldrapenning under 20 dagar. (SFS 1976:279; bet. SfU 1975/76:30, s. 39 f.)

Den 1 januari 1977 trädde även lagen (1976:280) om rätt till föräldraledighet i kraft och ersatte den dessförinnan gällande lagen om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av äktenskap eller havandeskap m.m. Den tidigare lagen ansågs omodern och det fanns även oklarheter vad gällde pappornas ledighetsrätt i vissa fall. Den nya lagen innebar i princip att arbetstagaren

hade rätt till ledighet från anställningen under den tid då föräldrapenning lämnades. (Prop. 1975/76:133, s. 49 f.)

Särskild föräldrapenning införs och förmånstiden förlängs

Nästa reform av föräldraförsäkringen kom relativt kort efter att den nya borgerliga regeringen tillträdde 1976 och byggde bland annat på Familjestödsutredningens förslag från 1975 om en utbyggnad av försäkringen. Reformen innebar att förmånstiden från och med den 1 januari 1978 förlängdes till totalt 280 dagar (nio månader) samtidigt som en ny ersättningsform, särskild föräldrapenning, infördes. Ersättningen för sex av de nio månaderna skulle användas innan barnet var 270 dagar gammalt. Ersättningen för de resterande tre månaderna utgavs i form av särskild föräldrapenning och kunde användas antingen för heltidsledighet eller för deltidsledighet fram till dess att barnet fyllde åtta år eller avslutade det första skolåret. Den särskilda föräldrapenningen beräknades under två månader på föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och för en månad lämnades ersättning på garantinivån. Garantinivån höjdes samtidigt till 32 kronor per dag. Den särskilda föräldrapenningen kunde tas ut som en fjärdedel, halv eller hel föräldrapenning. (SFS 1977:630) Det infördes också en rätt till ledighet från anställningen under tid då särskild föräldrapenning utgick.

I förarbetena angavs att bakgrunden till reformen var att småbarnsföräldrar skulle få mer tid för att umgås med sina barn och möjlighet att förkorta sin arbetstid och därigenom även förkorta tiden i förskolan för barnet. Utgångspunkten var också att valfrihet och jämställdhet skulle främjas. Genom den särskilda föräldrapenningen gavs möjlighet till ledighet vid barns skolstart. I propositionen redogjordes även för den nya regeringens mål för familjepolitiken om att skapa en god uppväxtmiljö för barnen och social trygghet för barnfamiljerna. (Prop. 1976/77:117, s. 34 f.)

Det infördes nu också en regel om att den särskilda föräldrapenningen skulle fördelas så att var och en av föräldrarna hade rätt till hälften av ersättningsdagarna. Åtgärden ansågs bidra till att öka pappornas uttag av föräldrapenning. Den obligatoriska uppdelningen väckte dock kritik under remissbehandlingen. Flera remissinstanser ansåg att det fanns situationer då det borde få göras undantag från en

obligatorisk uppdelning. Det framfördes bland annat att föräldrar som var egenföretagare inte kunde ta ut alla ersättningsdagar vilket kunde drabba barnen som fick mindre föräldrakontakt jämfört med andra barn. Med anledningen av kritiken infördes en möjlighet att överlåta dagar till den andra föräldern. (Prop. 1976/77:117, s. 40 f.)

Åldersgränsen i fråga om föräldrapenning i samband med adoptivbarns ankomst till adoptivföräldrarna höjdes från sju till åtta år. Vidare ändrades reglerna för barn som adopterats i åldern åtta till tio år så att föräldrapenning lämnades för samtliga barn under 45 dagar i samband med barnets ankomst till familjen. Det kvalificeringsvillkor som tidigare hade gällt för att få rätt till 45 dagar togs bort. Vid samma tillfälle ändrades bestämmelserna om föräldrapenning för tillfällig vård av barn i samband med barns födelse så att pappan fick rätt till ersättning också vid det första barnets födelse. Syftet var att ge pappan viss möjlighet att hjälpa till med vården av barnet i anslutning till födelsen. I förarbetena uttalades att det i den situationen fick anses föreligga en faktisk vårdsituation och att pappans hjälp kan behövas. (Prop. 1976/77:117, s. 45)

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen var oppositionen negativ till att utöka förmånstiden till totalt 280 dagar. Ett antal socialdemokratiska riksdagsledamöter motionerade om att förmånstiden i stället borde vara längst 150 dagar eftersom en längre förmånstid ansågs riskera kvinnornas position på arbetsmarknaden. Man var vidare kritisk till att inte hela förmånstiden med särskild föräldrapenning ersattes i enlighet med inkomstbortfallsprincipen, vilket ansågs dåligt ur ett jämställdhetsperspektiv. Motionerna röstades ned. (Cedstrand 2011, s. 170 f.)

Ny föräldraledighetslag och utvidgad ledighetsrätt

Den 1 januari 1979 trädde lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. i kraft. Lagen ersatte den dåvarande lagen om rätt till föräldraledighet. Nu infördes en möjlighet för föräldrar att vara helt lediga från arbetet fram till dess att barnet var ett och ett halvt år gammalt och en möjlighet att förkorta sin normala arbetstid med tre fjärdedelar fram till dess att barnet hade uppnått åtta års ålder eller till den senare tidpunkt då barnet avslutat det första skolåret. Rätten till ledighet gjordes fristående från föräldraförsäkringens förmåns-

regler. I förarbetena lyftes den vidgade ledighetsrätten fram som en viktig familjepolitisk reform som möjliggjorde för fler grupper av föräldrar att avsätta mer tid för barnen. Det betonades att ledighetsrätten även gällde småbarnspappor, varför reformen ansågs vara en jämställdhetsåtgärd. När det gällde rätten till deltidsledighet ansågs behovet som störst under förskoletiden och under det första skolåret. (Prop. 1977/78:104, s. 27)

Ersättningen för inkomstförlust höjs och havandeskapspenning införs

För att få pappor att öka sitt uttag av föräldrapenning ändrades regelverket från och med den 1 januari 1980 så att även den tredje månaden i den särskilda föräldrapenningen ersattes enligt inkomstbortfallsprincipen och tio särskilda dagar utpekades för pappornas rätt till föräldrapenning för tillfällig vård av barn i samband med barns födelse. Dessförinnan omfattades pappornas särskilda rätt av den totala förmånstiden för föräldrapenning för tillfällig vård av barn. Samtidigt ändrades förmånstiden för den övriga föräldrapenningen vid tillfällig vård av barn till högst 60 dagar per barn och år (vid sjukdom, smitta eller besök i den förebyggande hälsovården). Åldersgränsen för föräldrapenning för tillfällig vård av barn höjdes från tio till tolv år. Det infördes vidare regler om att föräldrapenning endast utgick då barnet var bosatt i landet. Reglerna för föräldrapenning vid adoption ändrades och lämnades med 180 dagar för barn som var under tio år vid adoptionstillfället. (SFS 1979:644; prop. 1978/79:168, s. 30 f.)

En mer omfattande ändring var att det vid detta tillfälle även infördes nya regler om havandeskapspenning. Blivande mammor hade sedan tidigare rätt att ta ut föräldrapenning 60 dagar före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. De dagar som togs ut minskade dock den tid som kunde användas efter förlossningen. Det var bland annat av denna anledning som det infördes en behovsprövad rätt till havandeskapspenning för kvinnor med fysiskt ansträngande arbete som inte kunde omplaceras till annat mindre ansträngande arbete. Havandeskapspenningen inordnades i det system som gällde för sjukpenning. Ersättning lämnades tidigast från och med den sextionde dagen och längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Havandeskapspenning beräknades på den försäkrades SGI. (Prop. 1978/79:168, s. 32 f.)

År 1980 utökades också den särskilda föräldrapenningen till att omfatta en rätt till ersättning i totalt 180 dagar (sex månader), vilket innebar att det fanns möjlighet till sammantaget 360 dagar (tolv månader) med föräldrapenning. Reglerna trädde i kraft den 1 juli 1980. Vid detta tillfälle fick inkomstbortfallsprincipen emellertid stå tillbaka och ersättningen under de tre nya månaderna med särskild föräldrapenning lämnades enbart på garantinivå. Garantinivån höjdes samtidigt till 37 kronor per dag. Förlängningen av förmånstiden gjordes mot bakgrund av den utvidgning av ledighetsrätten som hade gjorts i och med lagen om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. 1979. Det ansågs angeläget att ledighetsrätten kompletterades med en utbyggd rätt till ekonomisk ersättning under ledigheten. (SFS 1980:125; prop. 1979/80:76, s. 5 f.)

Efter att försäkringen byggts ut i snabb takt under ett antal år kom i slutet av 1970-talet kritik mot att den blivit invecklad och svåröverskådlig (se prop. 1978/79:168, s. 31). I förarbetena började man nu betona vikten av regelförenklingar. Under 1980 tillsattes Föräldraförsäkringsutredningen för att utarbeta förslag till regelförenklingar samt studera reglernas effekter från jämställdhetssynpunkt. I sitt betänkande lämnade utredningen förslag på regler för att underlätta försäkringens administration. Utredningen gjorde också vissa överväganden i syfte att få papporna att ta ut mer föräldrapenning. I den delen lämnades dock inte några förslag. Däremot diskuterades om en obligatorisk eller en valfri uppdelning av förmånstiden mellan föräldrarna skulle öka pappornas uttag. Utredningen ansåg att en obligatorisk uppdelning var det bästa påtryckningsmedlet för att förmå pappor att ta ut fler föräldrapenningdagar, men menade samtidigt att en sådan ordning skulle kräva en mängd dispensregler för att inte någon skulle bli ofördelaktigt behandlad. Regelverket skulle därför bli alltför krångligt. Man menade vidare att pappornas delaktighet i vården av barnen borde bedömas utifrån fler faktorer än hur många föräldrapenningdagar de tog ut. Utredningen såg också farhågor med att vissa pappor inte skulle ta ut alla sina dagar, vilket skulle innebära att barnen fick ha föräldrarna hemma under en kortare tid. Utredningen menade att en valfri uppdelning av förmånstiden mellan föräldrarna var det bästa alternativet. Detta ansågs ligga i linje med utredningens direktiv om att förenkla regelverket och det skulle också ge föräldrarna valfrihet. Genom riktade informationsinsatser ansågs en positiv utveckling

kunna uppnås även med detta alternativ. (SOU 1982:36, s. 9 f. och s. 80 f.; Cedstrand 2011, s. 172 f.)

Sammanslagning till en ny ersättningsform och kontaktdagar införs m.m.

Efter att de borgerliga partierna haft regeringsmakten i olika konstellationer sedan 1976 tillträdde 1982 en socialdemokratisk regering. Några år därefter gjordes omfattande förändringar i föräldraförsäkringen. Den 1 januari 1986 infördes nya och utvidgade ersättningsregler för föräldrapenningförmånerna och havandeskapspenningen (SFS 1985:87). Vissa av reglerna trädde i kraft redan den 1 juli 1985 (SFS 1985:83). Det nya regelverket byggde i stora delar på Föräldraförsäkringsutredningens betänkande (SOU 1982:36) och ändringarna syftade i första hand till att förenkla reglerna.

De två ersättningsformerna föräldrapenning i samband med barns födelse och särskild föräldrapenning slogs nu samman till en ersättningsform; föräldrapenning. Föräldrapenningen för tillfällig vård av barn fick benämningen tillfällig föräldrapenning. För den nya föräldrapenningen gällde en åldersgräns om fyra år. Föräldrapenningen omfattade liksom tidigare totalt 360 dagar (tolv månader). Av dessa lämnades 270 dagar motsvarande föräldrarnas sjukpenning, dock lägst på garantinivå, och 90 dagar på garantinivå, då 48 kronor per dag. Motivet bakom den nya åldersgränsen var bland annat att det faktiska uttaget av föräldrapenning visade att behovet av ledighet och av föräldrapenning var som störst under småbarnsåren. För att kompensera föräldrarna för den minskade möjligheten att ta ut föräldrapenning när barnet var över fyra år gavs en möjlighet till två kontaktdagar per barn och år inom den tillfälliga föräldrapenningen. Dagarna kunde användas för inskolning eller besök i förskola och skola och beskrevs i förarbetena som en förutsättning för den sänkta åldersgränsen. Möjligheten till kontaktdagar gällde barn som fyllt fyra men inte tolv år. Ytterligare ett argument för att införa kontaktdagar var att möjligheten till ersättning och ledighet vid inskolning eller besök på förskola eller skola blev oberoende av föräldrarnas möjlighet att spara föräldrapenning enligt tidigare modell. (Prop. 1984/85:78, s. 51 f.)

Föräldraförsäkringsutredningens förordande av en valfri uppdelning av förmånstiden mellan föräldrarna avfärdades i regeringens proposition. Det var samtidigt inte aktuellt att införa en fullständig obli-

gatorisk uppdelning av förmånstiden. För den särskilda föräldrapenningen hade gällt en obligatorisk uppdelning av antalet dagar genom att var och en av föräldrarna hade rätt till hälften av ersättningsdagarna med möjlighet att överlåta dagarna till den andra föräldern. En liknande regel infördes för den nya ersättningsformen som innebar att vid gemensam vårdnad förbehölls var och en av föräldrarna rätt till föräldrapenning för 90 dagar med möjlighet att överlåta denna rätt till den andra föräldern. Liksom tidigare gällde att en förälder som var ensam vårdnadshavare hade rätt att själv uppbära föräldrapenning under hela ersättningstiden. I förarbetena konstaterades att de befintliga reglerna om fördelning av dagar inte hade medfört att pappor hade tagit ut mer föräldrapenning. Det angavs samtidigt att det var angeläget att det skedde en fortsatt utjämning när det gällde föräldrarnas vårdansvar för barnen och att inriktningen borde vara att ersättningsdagarna, efter den första tiden efter barnets födelse, i princip skulle tas ut lika av föräldrarna. I förarbetena lyftes ett antal åtgärder fram som särskilt avsåg att främja jämställdheten. Kravet på att båda föräldrarna skulle vara försäkrade över garantinivån för att pappan skulle få ersättning på sjukpenningnivå upphävdes och det infördes en möjlighet att ta ut en fjärdedels ersättning i hela föräldraförsäkringen. Vidare förordades information för att stimulera pappor att ta ut en större del av föräldrapenningen. (Prop. 1984/85:78, s. 56 f.; Cedstrand 2011, s. 173)

Även andra ändringar gjordes av regelverket. Adoptivföräldrar gavs rätt till föräldrapenning under 360 dagar, varav 90 dagar med ersättning enligt garantinivån. Ersättningen fick tas ut från den dag adoptivföräldrarna fick barnet i sin vård och under den närmaste fyraårsperioden, dock längst till dess barnet fyllde tio år. (Prop. 1984/85:78, s. 63 f.) Vidare förkortades kvalifikationstiden för rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå från 270 till 240 dagar. (ibid. s. 59 f.)

Flera förändringar gjordes i pappornas rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse. Rätten utvidgades till att omfatta även närvaro vid förlossningen. Syftet var att möjliggöra för pappan att ta av de särskilda dagarna före barnets födelse, dvs. även om förlossningen löper över till ett nytt dygn. Det uttalades i förarbetena att pappans närvaro vid barnets födelse ofta utgör ett viktigt stöd för mamman. Adoptivpappor fick en rätt till ersättning motsvarande den som biologiska pappor hade, dock i samband med adoptivbarnets ankomst till familjen. Rätten gällde vid adoption av barn som inte hade fyllt tio år. Behovet av att båda föräldrarna har möjlighet att med er-

sättning vistas hemma med barnet under någon tid i samband med ankomsten bedömdes lika starkt som vid ett biologiskt barns födelse. (Prop. 1984/85:78, s. 71 f.) Med adoption likställdes att någon tar emot ett barn i avsikt att adoptera det (bet. SfU 1984/85:12, s. 22 och 71). Vidare ändrades de tio särskilda dagarna med rätt till tillfällig föräldrapenning till att gälla per barn och det infördes en tidsgräns för uttaget av dessa dagar till den sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen eller efter att adoptivföräldrarna har fått barnet i sin vård. Fastställandet av en tidsgräns grundade sig i att de dåvarande försäkringskassorna tillämpade begreppet ”i samband med barnets födelse” på olika sätt. Rätten till tillfällig föräldrapenning i övrigt vidgades, bl.a. genom att den kom att omfatta barn som fyllt tolv men inte sexton år och som hade ett särskilt behov av vård eller tillsyn. Samboende utan gemensamma barn fick också rätt att uppbära tillfällig föräldrapenning för vård av den andras barn. (Prop. 1984/85:78, s. 71 f.)

Det infördes också bestämmelser i lag som gav en förälder rätt att behålla tidigare SGI vid föräldraledighet samt ett förlängt inkomstskydd för föräldrapenningen. Dessa regler fanns från början i ett cirkulär som Riksförsäkringsverket gav ut men reglerades från och med 1980 i Riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1980:3) om sjukpenninggrundande inkomst i samband med föräldraledighet. Kungörelsen upphävdes när reglerna infördes i lag. I samband med att reglerna infördes i lag gjordes även förändringar av regelverket. De nya bestämmelserna innebar att en förälder under barnets första levnadsår fick behålla sin tidigare SGI och därmed kunde avstå från förvärvsarbete och ändå få ersättning för inkomstbortfall till den nivå som svarade mot den tidigare inkomsten (SGI-skyddad tid för föräldraledighet). Föräldern fick dessutom ett förlängt skydd som innebar att fram till dess att barnet fyllde två år fick föräldrapenningen inte sänkas, även om föräldrarnas SGI hade sänkts (särskild beräkningsgrund). Det förlängda skyddet gällde också om föräldern vid utgången av det andra året efter barnets födelse åter blev gravid med beräknad nedkomst inom sex månader (den s.k. snabbhetspremien). (Prop. 1984/85:78, s. 79 f.)

Möjligheten att få havandeskapspenning utökades vid detta tillfälle till att också gälla gravida kvinnor som tvingades att avstå från förvärvsarbete på grund av risker i arbetsmiljön. En förutsättning var att kvinnan hade avstängts från arbetet enligt föreskrifter utfärdade med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160). (Ibid. s. 83 f.)

Jämställdhetspolitiska mål om att öka pappornas uttag av föräldrapenning

I flera förarbeten under senare delen av 1980-talet och i början av 1990-talet påtalades vikten av att öka pappornas uttag av föräldrapenning (Cedstrand 2011, s. 174). En arbetsgrupp som tillsattes av regeringen föreslog en helt individualiserad föräldraförsäkring och en höjd ersättning i familjer där föräldrarna tog ut minst tre månader var av föräldrapenningen (Ds A 1983:2). Förslaget genomfördes inte. I propositionen Jämställdhetspolitiken inför 90-talet (prop. 1987/88:105) redogjorde den socialdemokratiska regeringen för sina mål för jämställdhetspolitiken de närmaste åren. Propositionen innehöll en femårig handlingsplan för jämställdhetsarbetet. Det framhölls att utformningen av det ekonomiska familjestödet hade stor betydelse när det gällde att öka jämställdheten mellan män och kvinnor. Ett nytt mål sattes upp om att en ökad andel män inom de närmaste fem åren skulle använda föräldraförsäkringen. För att uppnå en jämnare fördelning ansågs det viktigt att fokusera på faktorer i arbetslivet som försvårade uttag av föräldraledighet. I propositionen angavs att attityden till föräldraledighet växlade kraftigt mellan olika delar av arbetslivet och mellan olika arbetstagare. Inom kvinnodominerade sektorer uppmuntrade attityder och värderingar till ledighet medan förhållandet var det motsatta inom manligt dominerade sektorer. Regeringen betonade vikten av att intensifiera informationsinsatserna för att kunskaperna om föräldraledighet och föräldrapenning skulle förbättras. (Ibid. s. 3 f., 55 och 58)

I en proposition några år senare, om en ny jämställdhetslag, upprepades målet om att öka männens uttag av föräldraledighet. Bedömningen var fortfarande att en sådan utveckling skulle främjas genom informationsinsatser och opinionsbildande insatser. Vidare angavs att om papporna inte utnyttjade föräldrapenningen väsentligt mer intill utgången av 1993 skulle regeringen överväga ytterligare åtgärder för att påskynda utvecklingen. (Prop. 1990/91:113, s. 31 f.)

År 1991 tillsattes en utredning för att utreda löneskillnaderna mellan män och kvinnor. Utredningen konstaterade i sitt betänkande att det finns ett samband mellan kvinnors lönevillkor och föräldraförsäkringens utformning. Ett sätt att komma till rätta med löneskillnaderna var enligt utredningen att 60 föräldrapenningdagar skulle förbehållas

pappan. Några författningsförslag lämnades dock inte. (SOU 1993:7, s. 266 f.; Cedstrand 2011, s. 174)

Förmånstiden förlängs ytterligare

Den 1 juli 1989 förlängdes förmånstiden med ytterligare tre månader på sjukpenningnivå och förmånstiden uppgick nu till totalt 450 dagar. Samtidigt gjordes en återgång till att föräldrapenningen skulle kunna användas fram till åttaårsdagen eller den senare tidpunkt då barnet slutade det första skolåret. Kontaktdagarna levde kvar parallellt med den förlängda föräldrapenningen. Rätten att ta ut kontaktdagar utsträcktes samtidigt till att omfatta hela det kalenderår under vilket barnet fyllde tolv år. (SFS 1989:100)

I propositionen till lagändringarna framhölls att föräldrar och barn behövde mer tid för samvaro och att familjepolitiken skulle utgå från barnfamiljernas behov. Det aviserades också att regeringens avsikt var att de följande två åren etappvis bygga ut försäkringen så att den under 1991 skulle omfatta totalt 18 månader på sjukpenningnivå. Intentionen var att föräldrapenningen bättre skulle stämma överens med de politiska ambitionerna om en utbyggd förskola. Under 1991 skulle de föräldrar som hade behov av förskola garanteras plats för barn som var över ett och ett halvt år. Föräldrapenningen skulle vara generös nog att ge ersättning för inkomstbortfall under hela den första perioden i barnets liv för dem som så önskade. Andra motiv till utvidgningen var att föräldrarna skulle ges så stor valfrihet som möjligt och att bestämmelserna skulle samordnas med bestämmelserna i lagen om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. enligt vilka det fanns möjlighet att vara helt ledig fram till det att barnet var ett och ett halvt år. Den förlängda förmånstiden ansågs också som positiv eftersom den ökade pappornas möjlighet att använda försäkringen. I samma proposition avvisade den socialdemokratiska regeringen tanken om att en del av föräldrapeningdagarna skulle förbehållas pappan och i stället anslogs pengar för informationsinsatser i syfte att pappornas uttag av föräldrapenning skulle öka. (Prop. 1988/89:69, s. 4 f.)

Vårdnadsbidrag införs och förmånstiden kortas ned

År 1991 tillträdde en borgerlig regering. Efter några år, den 1 juli 1994, infördes ett statligt vårdnadsbidrag som syftade till att ge familjerna en ökad valfrihet när det gällde omsorgen om barnen. Vårdnadsbidraget lämnades till föräldrar som valde att helt eller delvis avstå från förvärvsarbete för att själva ta hand om barnet. Det var en ersättning för en inte utnyttjad barnomsorg. Bidraget betalades ut för barn som hade fyllt ett men inte tre år. I samband med att vårdnadsbidraget infördes sänktes förmånstiden för föräldrapenning till 360 dagar (tolv månader) genom att 90 dagar på garantinivå togs bort. Vid samma tillfälle höjdes garantinivån till 64 kronor per dag. (SFS 1994:553; SFS 1994:554; prop. 1993/94:148, s. 29 f.)

I januari samma år trädde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade i kraft. För att förbättra det ekonomiska stödet till föräldrar med barn som omfattades av den nya lagen infördes i samband därmed nya regler inom den tillfälliga föräldrapenningen. Reglerna innebar att föräldrar till barn under 16 år som hade svår funktionsnedsättning fick rätt till tio kontaktdagar per barn och år. Hade barnet fyllt 16 men inte 21 år fick föräldern rätt till tillfällig föräldrapenning om föräldern i vissa utpekade situationer behövde avstå från förvärvsarbete. I vissa fall kunde tillfällig föräldrapenning utges till utgången av vårterminen det år barnet med funktionsnedsättning fyllde 23 år. (SFS 1993:743; prop. 1992/93:159, s. 143 f.)

En reserverad månad införs och förmånstiden förlängs

Den nya borgerliga regeringen tillsatte 1992 en arbetsgrupp som hade i uppgift att lämna förslag på åtgärder för att få pappor att ta ut mer av föräldraledigheten. Arbetsgruppen föreslog att tre månader av föräldrapenningdagarna skulle förbehållas pappan. (Se prop. 1993/94:147, s. 14.) Mot bakgrund av bland annat arbetsgruppens förslag infördes den 1 januari 1995 nya regler om uppdelningen av föräldrapenningdagarna mellan föräldrarna. Fram till dess hade gällt att 90 dagar förbehölls var och en av föräldrarna vid gemensam vårdnad. I syfte att öka pappornas uttag delades nu alla föräldrapenningdagar lika mellan föräldrarna samtidigt som möjligheten för en förälder att överlåta sin rätt till den andra föräldern begränsades på så sätt att 30 dagar inte fick överlåtas. I de fall en av föräldrarna på grund av sjukdom eller funk-

tionsnedsättning varaktigt saknade förmåga att vårda sitt barn fick den andra föräldern uppbära föräldrapenning under hela ersättningstiden. Samma gällde för en förälder som ensam hade rättslig vårdnad om barnet. Vid detta tillfälle sänktes även ersättningsnivån för föräldrapenning från 90 till 80 procent av förälderns SGI, med undantag för de 30 reserverade dagarna där ersättningen fortfarande lämnades på en nivå om 90 procent. (SFS 1994:605; prop. 1993/94:147, s. 65 f.)

I förarbetena angavs att reformen syftade till att öka jämställdheten i familjen och i samhället. Andra skäl för reformen var att det var viktigt för barnen att papporna använde sig av sina möjligheter att vara föräldralediga. Det hänvisades till forskning som visade på vikten av en nära relation mellan pappa och barn redan från tidig ålder. Det angavs att de kraftiga satsningar som hade gjorts på information och opinionsbildning under en lång följd av år hade varit otillräckliga eftersom pappornas uttag av föräldrapenning inte ökat i nämnvärd utsträckning. Det ansågs därför dags att pröva nya åtgärder. Under behandlingen av regeringens proposition i riksdagen var reaktionerna blandade. I riksdagsdebatten var det främst ledamöter från oppositionspartierna Socialdemokraterna och Vänsterpartiet samt ledamöter från regeringspartiet Folkpartiet som var positivt inställda till den reserverade månaden. (Prop. 1993/94:147, s. 66 f.; Cedstrand 2011, s. 176)

Den 1 januari 1995 infördes även en möjlighet för en förälder att överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning till en annan försäkrad som i stället för föräldern avstod från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller dess ordinarie vårdare. Möjligheten till överlåtelse gällde utan några krav på släktskap, sammanboende eller annan formell anknytning mellan föräldern och den person som överlåtelsen gjordes till. (SFS 1994:605; prop. 1993/94:220, s. 50 f.)

Hösten 1994 tillträdde en socialdemokratisk regering. Bland de första åtgärderna regeringen vidtog var att avskaffa vårdnadsbidraget, som upphörde den 1 januari 1995. Samtidigt återinfördes de 90 garanti-dagarna i föräldraförsäkringen och förmånstiden blev därmed totalt 450 dagar (15 månader). Vidare sänktes garantinivån till 60 kronor per dag. Ändringarna motiverades av såväl statsfinansiella skäl som jämställdhetsskäl. För att motverka att återinförandet av garanti-dagarna skulle få en negativ effekt på pappornas uttag av föräldrapenning bestämdes att de 30 reserverade dagarna enbart skulle vara så-

dana dagar som ersattes med föräldrapenning motsvarande föräldrarnas SGI. (SFS 1994:1568; prop. 1994/95:61, s. 28 f.)

Senare samma år, den 1 juli 1995, slopades de två kontaktdagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen som kunde användas när föräldern avstod från förvärvsarbete i samband med bland annat föräldrautbildning och besök i barnets skola (SFS 1995:848; prop. 1994/95:150, bil. 5). För att undvika att föräldrapenningförmåner utgavs oavkortade från två eller flera länder för vård av samma barn infördes vid samma tidpunkt bestämmelser om avräkning av föräldrapenningdagar enligt utländsk lagstiftning. Vidare reglerades att föräldrapenning inte fick utges om det för samma barn och tid utgavs en motsvarande förmån enligt utländsk lagstiftning. (SFS 1995:515; prop. 1994/95:197, s. 15 f.)

Vissa mindre ändringar i föräldraförsäkringen och genomförande av EU-direktiv

Efter en intensiv debatt om föräldraförsäkringen under 1990-talets första hälft blev den senare delen av 1990-talet betydligt lugnare och det gjordes främst vissa mindre ändringar av regelverket (Cedstrand 2011, s. 176). Bland annat ändrades ersättningsnivåerna inom föräldraförsäkringen och havandeskapspenningen av statsfinansiella skäl. Den 1 januari 1996 sänktes ersättningsnivån för föräldrapenning på sjukpenningnivå, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning från 90 till 75 procent av föräldrarnas SGI (SFS 1995:1478; prop. 1995/96:69, s. 55 f.). För den reserverade månaden inom föräldrapenningen gällde en ersättningsnivå om 85 procent av föräldrarnas SGI. Den 1 juli 1997 sänktes även denna ersättningsnivå till 75 procent av föräldrarnas SGI (SFS 1996:1063; prop. 1995/96:209, s. 37). Den 1 januari 1997 infördes en ny förmånsnivå om tre fjärdedels föräldrapenning. Motivet var bland annat att förenkla administrationen inom försäkringen och att regelverket bättre skulle stämma överens med föräldrarnas arbetssituation. (SFS 1996:1544; prop. 1996/97:1, utg.omr. 12, s. 15) Den 1 juli 1997 höjdes återigen ersättningsnivån inom föräldraförsäkringen och havandeskapspenningen till 80 procent av föräldrarnas SGI (SFS 1997:562; prop. 1996/97:63, s. 26 f.).

Under denna tid genomfördes också EU:s mammaledighetsdirektiv och föräldraledighetsdirektiv i svensk rätt (se mer om dessa i avsnitt 3.1.2). I samband med genomförandet upphävdes lagen om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. och bestämmelserna däri fördes

över till den nya föräldraledighetslagen (1995:584) som trädde i kraft den 1 juli 1995. Den nya lagen innebar främst språkliga och lagtekniska bearbetningar i jämförelse med den tidigare lagen. Det gjordes även vissa anpassningar med anledning av mammaledighetsdirektivet. (Prop. 1994/95:207)

Föräldraledighetsdirektivet innebar ett åtagande om att införa minimiföreskrifter för att underlätta för föräldrar som arbetar att förena åtagandena i arbetsliv och familjeliv. Flera av de överväganden som gjordes i det avtal som föräldraledighetsdirektivet syftar till att genomföra känns igen från svenska förarbeten. Det angavs bland annat att det skulle vara möjligt för både kvinnor och män att förena arbetsliv och familjeliv och att männen borde uppmuntras att dela ansvaret för familjen lika och att utnyttja föräldraledigheten.

3.2.2 Framväxten under 2000-talet

*Indelning i bosättnings- och arbetsbaserad försäkring
samt ändrade regler inom den tillfälliga föräldrapenningen*

Den 1 januari 2001 delades socialförsäkringen in i en bosättningsbaserad försäkring avseende garantibelopp och bidrag samt en arbetsbaserad försäkring avseende inkomstförlust (SFS 1999:799; SFS 1999:800). Tidigare hade socialförsäkringen byggt på principen att personer som var bosatta i landet var försäkrade för förmåner. Exempelvis föräldrapenning på garantinivå var en sådan förmån som var helt kopplad till en persons bosättning i Sverige. För rätt till vissa förmåner, som var avsedda att täcka inkomstbortfall, hade därutöver krävts förvärvsarbete, t.ex. för föräldrapenning med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst och tillfällig föräldrapenning. Nu slopades kravet på 180 dagars inskrivning hos Försäkringskassan för rätt till föräldrapenningförmåner. Ändringarna medförde att den personkrets som omfattades av rätten till föräldrapenning över garantinivån och havandeskapspenning utökades till att även gälla personer som arbetar i Sverige utan att vara bosatta här. Det medförde också att föräldrapenning på garantinivå kunde utges till utländska medborgare så snart personen kunde anses bosatt här. (Prop. 1998/99:119, s. 72, 77, 96 f. och 163)

Den 1 juli 2001 ändrades reglerna gällande de dagar med tillfällig föräldrapenning som en pappa kan ta ut i samband med barns födelse

eller adoption. En annan försäkrad person som avstår från förvärvsarbete kunde nu få rätt till ersättning för ändamålen ifråga. Möjligheten fanns om det inte fanns någon pappa med rätt till tillfällig föräldrapenning, om pappan under vissa förutsättningar avstod från sin rätt eller om mamman var avliden. Syftet med ändringen var bland annat att förbättra stödet för ensamstående mammor. I förarbetena beskrevs det som en könsneutral förändring som gav både kvinnor och män rätt till tio ersättningsdagar när en förälder saknades. Vid samma tillfälle utvidgades även möjligheten för rätt till tillfällig föräldrapenning till annan försäkrad till att gälla även de fall då föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta varken kan förvärvsarbeta eller vårda barnet. Dessutom återinfördes kontaktdagarna. Föräldrar fick rätt till tillfällig föräldrapenning under en dag per barn och år för barn som fyllt sex men inte tolv år när föräldrarna avstod från förvärvsarbete i samband med besök i barns skola eller fritidshem. (SFS 2001:141; prop. 2000/01:44, s. 28 f.) Kontaktdagarna togs bort av besparingsskäl redan den 1 juli 2003 (SFS 2003:423; prop. 2002/03:100, s. 186).

En andra reserverad månad införs och förmånstiden förlängs

Den 1 januari 2002 infördes ytterligare en reserverad månad inom föräldrapenningen. Samtidigt utökades förmånstiden med 30 dagar med ersättning motsvarande föräldrarnas sjukpenning, innebärande en total förmånstid för föräldrapenningen om 480 dagar (16 månader) sammanlagt för föräldrarna. I regeringens proposition angavs att det huvudsakliga syftet med förändringen var att förenkla för småbarnsföräldrar att kombinera arbete och föräldraskap. Med hänvisning till FN:s barnkonvention och föräldrabalken, förkortad FB, konstaterades också att försäkringen utgick från barnets bästa och att barnet behövde och hade rätt att vårdas av båda sina föräldrar. Vidare konstaterades att den första reserverade månaden hade medfört att betydligt fler pappor tog del i vården av sina barn. Vid detta tillfälle infördes också en femte förmånsnivå motsvarande en åttondels förmån inom föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen. Syftet var att ytterligare öka flexibiliteten så att föräldrar bättre kunde kombinera arbete med familj. Motsvarande rätt till ledighet infördes i föräldraledighetslagen. (SFS 2001:141; SFS 2001:142; SFS 2001:143; prop. 2000/01:44, s. 1 och 22 f.)

Vid utskottsbehandlingen av regeringens proposition i riksdagen yrkade ledamöter från de borgerliga partierna om avslag på regeringens förslag om förlängning av föräldrapenningens förmånstid. De borgerliga partierna ansåg att reformen var för kostsam och var negativ till att staten skulle bestämma hur föräldrarna fördelade ledigheten. (Bet. 2000/01:SfU10; Cedstrand 2011, s. 178)

Den 1 januari 2002 slopades begreppet garantinivå och ersattes med föräldrapenning på lägstanivå. Vidare infördes föräldrapenning på grundnivå som en ytterligare ersättningsnivå. Föräldrapenning för dagar som ersattes enligt grundnivån lämnades med 120 kronor per dag. De 90 dagarna med föräldrapenning på lägstanivå förblev oförändrade och ersattes med 60 kronor per dag. (SFS 2001:1105; prop. 2001/02:1, utg.omr. 12, s. 28 f.) Den som var bosatt i Sverige var försäkrad för föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå och den som hade arbete i Sverige var försäkrad för föräldrapenning över lägstanivå och sedermera föräldrapenning på grundnivå eller över grundnivå (SFS 2001:1108; SFS 2006:362). Föräldrapenningen på grundnivå höjdes till 150 kronor för hel dag den 1 januari 2003 (SFS 2002:1136; prop. 2002/03:1, utg.omr. 12, s. 21) och till 180 kronor den 1 januari 2004 (SFS 2003:1218; prop 2003/04:1, utg.omr. 12, s. 21).

Den tillfälliga föräldrapenningen utvidgas

I början av 2000-talet gjordes ett flertal ändringar inom den tillfälliga föräldrapenningen så att ersättningsrätten kom att omfatta fler försäkrade och fler situationer.

Den 1 februari 2003 ändrades reglerna vad gäller de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning som utges i samband med barns födelse eller vid adoption av barn som inte fyllt tio år. Fram till dess hade sådan ersättning i samtliga fall lämnats till pappan. Nu ändrades reglerna så att rätten till ersättningen vid adoption eller då barnet har särskilt förordnade vårdnadshavare tillkom både föräldrarna eller vårdnadshavarna och att dagarna som utgångspunkt fördelades med hälften till var och en av dem. Det konstaterades i förarbetena att situationen i dessa fall är annorlunda än den som ligger till grund för att en pappa har rätt till ersättning i samband med barns födelse. Dessutom infördes en möjlighet för adoptivföräldrar och för särskilt förordnade

vårdnadshavare att på motsvarande sätt som gällde för andra föräldrar låta en annan försäkrad få rätt till tillfällig föräldrapenning för de ändamål som nu avses. (SFS 2002:1138; prop. 2002/03:2, s. 38 f.)

Några år senare utvidgades rätten till tillfällig föräldrapenning på så sätt att föräldrar till ett svårt sjukt barn under 18 år gavs rätt till ett obegränsat antal dagar med ersättning (SFS 2004:1250; prop. 2004/05:1, utg.omr. 12, s. 26). Den nya regeln trädde i kraft den 1 januari 2005 och ändrades redan den 1 juli 2006 genom att uttrycket ”svårt sjukt barn” ersattes med ”allvarligt sjukt barn” (SFS 2006:365; prop. 2005/06:159, s. 17 f.). Anledningen var att tillämpningen hade blivit mer restriktiv än vad som varit avsett.

En ytterligare ändring vad gäller reglerna för tillfällig föräldrapenning gjordes den 1 juli 2005 till följd av nya regler i föräldrabalken om föräldraskapet för barn som kommit till genom assisterad befruktning i äktenskap, registrerade partnerskap eller samboförhållanden mellan två kvinnor (SFS 2005:439; prop. 2004/05:137, s. 68). (Se avsnitt 3.1.3 om regleringen i föräldrabalken.) Genom ändringen omfattas en kvinna som enligt 1 kap. 9 § FB anses som ett barns förälder av rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barnets födelse på samma sätt som ett barns pappa.

Inkomsttaket höjs

År 2004 presenterade Långtidsutredningen sitt slutbetänkande (SOU 2004:19). Syftet med utredningen var att ta fram ett underlag för den ekonomiska politiken och skapa debatt om politikens utformning. I en bilaga till betänkandet presenterades en studie från Finansdepartementet som konstaterade att ett ojämnt uttag av föräldraförsäkringen får negativa konsekvenser för kvinnors ställning på arbetsmarknaden. Den åtgärd som ansågs som mest betydelsefull för att föräldraledigheten skulle bli mer jämställd var att knyta mer tid av föräldraförsäkringen till respektive förälder. Några sådana författningsförslag lämnades emellertid inte. (Se Cedstrand 2011, s. 190 och där angiven hänvisning.)

Kort tid därefter tillsatte den socialdemokratiska regeringen Föräldraförsäkringsutredningen som skulle göra en översyn av reglerna i föräldraförsäkringen med utgångspunkt i att försäkringen skulle verka för barnets bästa och bidra till en ökad jämställdhet mellan könen.

I sitt slutbetänkande (SOU 2005:73) föreslog utredningen bland annat att förmånstiden med föräldrapenning skulle förlängas till 15 månader, varav fem månader skulle vara vikta åt respektive förälder och den resterande tiden skulle få fördelas fritt mellan föräldrarna. Vidare föreslog utredningen att den tid under vilken föräldrarna kunde ta ut ersättning skulle begränsas till dess att barnet hade fyllt fyra år. För tiden därefter föreslogs kontaktdagar inom den tillfälliga föräldrapenningen.

Utredningens förslag genomfördes inte. Under 2006 höjdes i stället inkomsttaket inom försäkringen i syfte att förmå de män som hade inkomster över taket att öka sitt uttag av föräldrapenning. Regeländringen innebar att inkomsttaket vid beräkning av SGI höjdes från 7,5 till tio prisbasbelopp. Inkomsttaket tillämpades vid beräkning av bland annat havandeskapspenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Inkomsttaket hade varit oförändrat sedan det infördes 1974. Även föräldrapenning på lägstanivå höjdes, till 180 kronor. Højningen av lägstanivå var enligt förarbetena avsedd att vara en förstärkning av i första hand kvinnors ekonomi vid föräldraledighet men ansågs även vara ett incitament för män att i större utsträckning ta ut fler föräldrapenningdagar. (SFS 2006:359; prop. 2005/06:142, s. 14 f.)

Inkomsttaket sänktes den 1 januari 2007 tillbaka till 7,5 prisbasbelopp. Sänkningen omfattade bland annat havandeskapspenning och tillfällig föräldrapenning. Av jämställdhetsskäl behölls dock det högre taket för föräldrapenningen. (SFS 2006:1537; prop. 2006/07:1, utg.omr. 10, s. 52 f.)

Jämställdhetsbonus och vårdnadsbidrag införs

Hösten 2006 tillträdde en borgerlig regering. Den 1 juli 2008 infördes i en särskild lag bestämmelser om en s.k. jämställdhetsbonus. Bonusen var en stimulansåtgärd i syfte att öka jämställdheten när det gällde föräldraledighet och deltagande i arbetslivet. Jämställdhetsbonusen innebar att den förälder som hade varit hemma längst med föräldrapenning fick en skattekreditering om han eller hon arbetade när den andra föräldern tog ut föräldrapenning. Bonusen lämnades till föräldrar som hade gemensam vårdnad om ett barn. Hur stor bonusen blev styrdes dels av förvärvsinkomsten, dels av i vilken utsträckning föräldrarna delade på föräldrapenningen. Bonusens nivå bestämdes av den

arbetande föräldrarnas arbetsinkomst. Högsta bonusnivå var 100 kronor per dag. (SFS 2008:313; prop. 2007/08:93, s. 12 f.)

I förarbetena till den nya lagen angavs att skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan föräldrarna hade minskat till följd av införandet av reserverade dagar men att kvinnornas uttag fortfarande var betydligt större jämfört med männens uttag. Med bonusen ville regeringen förbättra förutsättningarna för både män och kvinnor att ta ett aktivt och jämlikt ansvar för föräldraskapet, utan att frånta familjerna sitt självbestämmande. (Prop. 2007/08:93, s. 12 f.)

Vid utskottsbehandlingen av regeringens förslag till jämställdhetsbonus reserverade sig delar av oppositionen mot förslaget. Socialdemokraterna ansåg att en jämställdhetsbonus i och för sig var positiv, men att förslaget var alltför komplicerat för att kunna överblickas och förstås av de flesta familjer. Risken var att bonusen därför skulle vara verkningslös med avseende på jämställdhet. Även Miljöpartiet ansåg att förslaget var alltför tekniskt komplicerat. (Bet. 2007/08:SfU10)

Vid samma tillfälle infördes också ett kommunalt vårdnadsbidrag i en särskild lag. Lagen innebar att kommuner kunde ge vårdnadshavare ett skattefritt kommunalt bidrag på maximalt 3 000 kronor per månad och barn. Villkoret för att få fullt vårdnadsbidrag var att barnet inte använde offentligt finansierad förskoleverksamhet. (SFS 2008:307) Syftet med vårdnadsbidraget var att ge föräldrarna ökade möjligheter att vara hemma och vårda sitt barn då barnet var mellan ett och tre år. I förarbetena betonades vikten av valfrihet och flexibilitet. (Prop. 2007/08:91, s. 15 f.)

Den 1 januari 2010 infördes en utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning vid förälders sjukdom eller smitta. Syftet var att stödja en ensamstående förälder som inte kunde vårda sitt barn på grund av sjukdom. I förarbetena framhölls att situationen för en ensamstående förälder inte är densamma som för föräldrar i familjer med två föräldrar eftersom de sistnämnda kan dela på ansvaret för vården av barnet i olika situationer, t.ex. när en av föräldrarna blir sjuk. Det ansågs angeläget att en ensamstående förälder som blir sjuk och som inte kan vårda sitt barn inte skulle hamna i en sämre situation än föräldrarna i en familj där det finns två föräldrar. I det dessförinnan gällande regelverket saknades en möjlighet att bevilja en annan person ersättning för att vårda barn i vissa fall. Den utvidgade rätten innebar att när en ensamstående förälder på grund av sjukdom inte kan vårda sitt barn, så kunde en annan försäkrad ges rätt till tillfällig föräldrapenning för vård

av barnet. Det krävdes inte att föräldern skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning om han eller hon inte hade blivit sjuk. Den utvidgade rätten till tillfällig föräldrapenning omfattade barn upp till tre år. Förmånstiden var högst 120 dagar per barn och år. Det infördes samtidigt en rätt till ledighet i föräldraledighetslagen för den som fick rätt till utvidgad tillfällig föräldrapenning. (SFS 2009:1050; SFS 2009:1051; prop. 2008/09:194, s. 25 f.)

Den tillfälliga föräldrapenningen utvidgades ytterligare den 1 januari 2011 genom att det infördes en rätt att få tillfällig föräldrapenning under högst tio dagar per förälder och barn i samband med att ett barn under 18 år avlidit (SFS 2010:2005). Regleringen infördes eftersom det dessförinnan inte hade varit möjligt för en förälder att uppbära någon ersättning när han eller hon inte vårdade barn (med undantag för vissa situationer). Detta kunde medföra att en förälder som till exempel hade vårdat ett sjukt barn som sedan avlidit, helt blev utan ersättning från den ena dagen till den andra. (Prop. 2010/11:1, utg.omr. 10 och utg.omr. 12, s. 25 f.)

En ny socialförsäkringsbalk och s.k. dubbeldagar införs

Den 1 januari 2011 upphävdes lagen om allmän försäkring och bestämmelserna om havandeskapspenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning fördes över till den nya socialförsäkringsbalken (SFS 2010:110; prop. 2008/09:200; prop. 2009/10:69). Regleringen strukturerades om i syfte att göra lagstiftningen tydligare. För att modernisera språket byttes samtidigt beteckningen "havandeskapspenning" ut mot "graviditetspenning". Benämningen föräldrapenning på sjukpenningnivå infördes för den ersättningsnivå som tidigare hade benämnts föräldrapenning med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning.

Den 1 januari 2012 infördes en möjlighet för föräldrarna att ta ut föräldrapenning samtidigt i 30 dagar under barnets första levnadsår (SFS 2011:1082). I förarbetena angavs att familjepolitiken ska stärka föräldrars makt över sin livssituation och öka valfrihet (prop. 2010/11:146, s. 15 f.).

Föräldrapenning på grundnivå höjdes från 180 till 225 kronor per dag från och med den 1 januari 2013 (SFS 2012:931; prop. 2012/13:1, utg.omr. 12, s. 33).

Möjligheten för gravida egenföretagare att få graviditetspenning ökades den 1 januari 2014. Dessa fick nu, i likhet med vad som gällde för gravida arbetstagare, rätt till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön. Den nya bestämmelsen innebar att en gravid försäkrad som hade inkomst av annat förvärvsarbete än anställning och som bedrev näringsverksamhet fick rätt till graviditetspenning, om förvärvsarbetet medförde risk för skadlig inverkan på hennes hälsa, graviditeten eller fostret. (SFS 2013:746) I förarbetena betonades att det var viktigt att främja företagande och eftersträva en ökad balans i försäkringsvillkoren mellan anställda och företagare genom tydligare och mer rättvisa regler. Det ansågs inte tillfredsställande att möjligheten att beviljas graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön berodde på om man var anställd eller egenföretagare. (Prop. 2012/13:159, s. 6 f.)

*Begränsning av föräldrapenning efter barnets fyraårsdag
och höjd åldersgräns till tolv år*

Den 1 januari 2014 infördes en begränsning innebärande att föräldrapenning efter barnets fyraårsdag lämnas under högst 96 dagar. Samtidigt höjdes åldersgränsen för att ta ut föräldrapenning till barnets tolvårsdag eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan. (SFS 2013:999) I förarbetena angavs att fyraårsbegränsningen betonade att huvuddelen av föräldrapenningen borde användas när barnet var litet och behovet av omvårdnad var som störst. Det framhölls särskilt att begränsningen kunde medföra en snabbare etablering för utrikes födda föräldrar. Den höjda åldersgränsen till tolv år motiverades med att den tillgodosåg föräldrars behov av ledighet från arbetet även för äldre barn, exempelvis under lov och studiedagar, eller vid deltagande i förskolans och skolans verksamhet. (Prop. 2013/14:4, s. 14 f.)

I syfte att förtydliga båda föräldrarnas ansvar för barnet samt minska konflikter mellan föräldrar infördes vid samma tidpunkt även en bestämmelse om att föräldrapenningen delas lika mellan föräldrarna vid gemensam vårdnad även på ersättningsnivå, dvs. dels i fråga om den tid för vilken förmånen lämnas på sjukpenning- eller grundnivå, dels i fråga om den tid för vilken förmånen lämnas på lägstanivå. En förälder fick därmed rätt till föräldrapenning för 195 dagar på sjukpenningnivå eller grundnivå och 45 dagar på lägstanivå. Sedan samma tidpunkt gäller kravet att den som avstår dagar till den andra föräldern ska ange

vilka ersättningsnivåer avståndet avser. (Ibid. s. 15 f.) Det infördes också en bestämmelse om att föräldrapenning inte kan lämnas för längre tid tillbaka än 90 dagar före den dag då ansökan har kommit in till Försäkringskassan.

*Jämställdhetsbonus och vårdnadsbidrag avskaffas
och en tredje reserverad månad införs*

Hösten 2014 tillträdde en koalitionsregering bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Den 1 januari 2016 infördes en ytterligare reserverad månad inom föräldrapenningen. Lagändringen innebar att det antal dagar för vilka en förälder inte kan avstå rätten till föräldrapenning till den andra föräldern ökades från 60 till 90. (SFS 2015:674) I förarbetena framhölls att åtgärden förstärkte incitamenten till ett jämställt uttag av föräldrapenningen samtidigt som det gav utrymme för föräldrarnas behov av flexibilitet, exempelvis på grund av deras arbetssituation. Regeringen gjorde bedömningen att det var lämpligt att stegvis reservera mer tid åt vardera vårdnadshavaren. En helt individualiserad föräldrapenning ansågs kunna medföra att föräldraledigheten förkortades betydligt för barn i de familjer där det av något skäl inte fanns möjlighet för den ena föräldern att ta ut föräldrapenning. En sådan modell ansågs även innebära att flexibiliteten i försäkringen minskade betydligt. Vidare angavs att införandet av den första respektive den andra reserverade månaden haft olika effekt på uttaget av föräldrapenning, varför det ansågs rimligt att avvakta och analysera effekterna av en tredje reserverad månad innan ytterligare förändringar övervägdes. (Prop. 2014/15:124, s. 6 f.) Mottagandet i riksdagen var blandat. Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna var negativa till förslaget och ansåg att föräldrarnas valfrihet och flexibilitet försämrades. Även Sverigedemokraterna var negativa medan Folkpartiet och Vänsterpartiet var positiva. (Bet. 2015/16:SfU5)

Vid samma tidpunkt höjdes föräldrapenningen på grundnivå till 250 kronor per dag (SFS 2015:964; prop. 2015/16:1, utg.omr. 12, s. 27).

Det kommunala vårdnadsbidraget upphävdes vid utgången av 2016 (SFS 2015:757). I förarbetena angavs att avskaffandet bidrog till att de jämställdhetspolitiska delmålen uppnåddes och att barnets rättigheter stärktes. Vidare beskrevs hur vårdnadsbidraget enbart hade nyttjats marginellt och att andra stödsystem många gånger täckte de behov

föräldrar hade av ledighet och ersättning för omsorgen om barnen. Åtgärden ansågs motverka att föräldrar drabbades av inlåsnings effekter och i stället ökade etableringen på arbetsmarknaden. (Prop. 2014/15:147, s. 14 f.)

Vid samma tillfälle avskaffades jämställdhetsbonusen (SFS 2016:1295). I förarbetena beskrevs att bonusen inte hade haft någon mätbar effekt på fördelningen av föräldrapenningen mellan föräldrarna. Regelverket hade visserligen förenklats 2012, men det ansågs fortfarande som ett krångligt sätt att ge föräldrarna drivkrafter till ökad jämställdhet. Vidare angavs att de drygt 300 miljoner kronor som utbetalades i bonus varje år i huvudsak gick till föräldrar som ändå skulle ha delat föräldrapenningen mer lika. Den ansågs därför som en ineffektiv åtgärd för att förmå föräldrar till ett mer jämställt uttag av föräldrapenning och föräldraledighet. (Prop. 2016/17:1, utg.omr. 12, s. 35 f.)

Särskilda regler om föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn från utlandet införs

Den 1 juli 2017 infördes nya regler om begränsning av föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn. Reglerna innebär att, om ett barn blir bosatt i landet under det andra levnadsåret lämnas föräldrapenning under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 76 dagar för varje barn utöver det första. Om bosättning i stället sker efter det andra levnadsåret lämnas föräldrapenning under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 38 dagar för varje barn utöver det första. (SFS 2017:559; prop. 2016/17:154)

3.3 Tidigare utredningsförslag

3.3.1 Föräldraförsäkringsutredningen

Den senaste breda översynen av föräldraförsäkringen gjordes av Föräldraförsäkringsutredningen och redovisades för tolv år sedan i betänkandet Reformerad föräldraförsäkring – Kärlek, omvårdnad, trygghet (SOU 2005:73). Det uppdrag som Föräldraförsäkringsutredningen hade liknar i omfattning och inriktning på flera sätt det direktiv som föreliggande utredning styrs av. En central del av 2005 års översyn var

att föräldraförsäkringen skulle verka för barnets bästa och bidra till en ökad jämställdhet mellan könen. Utredningen skulle särskilt se över och belysa vilka incitament som kan minska skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar, effekterna av att reservera ytterligare månader, om föräldrar på lika villkor kan kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller studier, nya familjebegrepp, havandeskapspenningens (nu graviditetspenning) regelverk m.m. Barnkonventionen var en viktig utgångspunkt för översynen och även barnets tillgång till båda sina föräldrar. Utredningen lämnade ett antal olika förslag till förändringar av lagstiftningen, varav vissa har införts om än inte samlat. Utredningen föreslog bland annat att föräldrapenningen ska kunna tas ut fram till och med barnets fyraårsdag. Det föreslogs även att föräldrapenningen skulle byggas ut till att omfatta totalt 15 månader på sjukpenningnivå med fem månader reserverade för vardera vårdnadshavaren. Dessutom föreslog utredningen att det skulle införas en generell graviditetspenning under graviditetens sista månad. I syfte att göra det möjligt för föräldrar att vara lediga från arbetet med äldre barn föreslogs en ledighetsrätt i tio dagar per barn och år för barn i åldern 4–10 år. För två av dagarna skulle ersättning för förlorad arbetsinkomst ges med tillfällig föräldrapenning. Det föreslogs även en del ändringar avseende skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten, t.ex. att tidigare sjukpenninggrundande inkomst skulle kunna behållas fram till dess att barnet är 18 månader, mot dagens 12 månader, samtidigt som den s.k. snabbhetspremien skulle tas bort. Utredningen förordade att förslagen skulle hanteras samlat, men så blev inte fallet.

De förslag som Föräldraförsäkringsutredningen lämnade som blivit mer eller mindre införlivade i regelverket är till exempel en koncentration av föräldrapenningen till barnets yngre åldrar, en möjlighet för föräldrar att använda föräldrapenning för samma barn och tid, s.k. dubbeldagar, en höjning av grundnivån och en s.k. särskild föräldrapenning som syftar till att hjälpa ensamstående föräldrar som på grund av egen sjukdom är förhindrade att vårda barnet. Dessutom har under 2016 en ytterligare månad reserverats för vardera föräldern, men de 90 dagar som nu är reserverade är relativt långt ifrån de 150 dagar som Föräldraförsäkringsutredningen föreslog skulle reserveras för vardera föräldern.

3.3.2 Utredningar i närtid som berör föräldraförsäkringen

I ett antal andra utredningar de senaste tio åren har frågan om föräldraförsäkringens olika regelverk varit föremål för diskussion och ibland även för förslag, även om utredningarnas direktiv inte har innehållit uppdrag att genomföra en översyn av dessa. Här redogörs för några av de mest centrala utredningarna och förslagen i stigande kronologisk ordning.

Arbetsförmågeutredningen, vars uppdrag i stort var att föreslå metoder för att mäta och bedöma funktionstillstånd och arbetsförmåga samt beskriva och analysera begreppet arbetsförmåga, lämnade i sitt betänkande Gränslandet mellan sjukdom och arbete (SOU 2009:89) författningsförslag om förändringar av graviditetsspenningen, innefattande en generell sådan förmån. Utredningen slog fast att eftersom gränsen för vad som ska anses vara en normal graviditet och vad som är sjukdom är flytande finns gränsdragningsproblem och risk för olikformig tillämpning av regelverken. Motivet till förslaget var att en generell graviditetsspenning i slutet av graviditeten skulle innebära en ökad likformighet och tydlighet för kvinnorna, för arbetsgivarna och för administrationen. Utredningen föreslog att den generella graviditetsspenningen skulle omfatta gravida kvinnor som vill vila från arbetet i slutet av graviditeten. Ersättningen föreslogs kunna betalas ut i högst 30 dagar. Ersättningsperioden föreslogs starta tidigast 30 dagar före beräknad förlossning och avslutas som senast vid förlossningen. För de kvinnor vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av graviditeten och där möjligheten till omplacering har prövats av arbetsgivaren, föreslogs en möjlighet att ansöka om s.k. särskild graviditetsspenning under perioden 60 dagar före beräknad förlossning till 30 dagar före beräknad förlossning. För en kvinna som förbjuds att fortsätta sitt arbete på grund av risker i arbetsmiljön skulle särskild föräldrapenning kunna betalas ut under hela avstängningstiden. Förslagen har inte genomförts.

I Särlevandeutredningens betänkande Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51) lämnades förslag om att föräldrapenningens olika ersättningsnivåer skulle delas upp mellan vårdnadshavarna så att dessa hade rätt till hälften var av dagarna på sjukpenningnivå respektive lägstänivå. Motivet var att regelverket annars kunde medverka till och förstärka konflikter mellan föräldrarna eftersom det fanns möjlighet för en förälder att utan den

andra föräldrarnas aktiva avstående använda 240 dagar på sjukpenningnivå och därmed lämna färre sådana mer välbetalda dagar till den andra föräldern. Förslaget blev verklighet under 2014 (SFS 2013:999).

AKKA-utredningen bedömde i delbetänkandet Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning (SOU 2012:9) att föräldrapenningen bör förändras så att möjligheten till uttag av föräldrapenning för äldre barn begränsas. Syftet skulle vara att öka arbetskraftsdeltagandet och snabba upp etableringen på arbetsmarknaden bland kvinnor som invandrar med barn i förskoleåldern. Utredningen lämnade inga författningsförslag men diskuterade ett antal olika begränsningsmodeller där en sänkning av den övre gränsen för uttag av föräldrapenning till fyra år var en. Senare införde regeringen även en fyraårsgräns, men med en möjlighet att spara maximalt 20 procent av det totala antalet dagar till tid efter fyraårsdagen (SFS 2013:999).

Delegationen för jämställdhet i arbetslivet gavs 2013 i uppdrag att sammanställa och tillgängliggöra kunskap om kvinnors och mäns olika villkor och möjligheter i arbetslivet samt lämna förslag på insatser som kan främja jämställdhet i arbetslivet. Delegationen skulle uppmärksamma och lämna förslag på hur kvinnors arbetskraftsdeltagande kan öka och lämna förslag på insatser som kan främja jämställdhet i arbetslivet. Merparten av utredningens författningsförslag rör förändringar i föräldrapenningen. Motiven bakom förändringarna är att förkorta frånvarotiden från arbetsmarknaden på grund av vård av barn för kvinnor och i stället öka densamma för män och på så sätt motverka negativa effekter för kvinnor när det gäller löneutveckling, karriär och möjligheten till egen försörjning på kort och lång sikt. I betänkandet Hela lönen, hela tiden (SOU 2015:50) föreslog delegationen att föräldrapenning ska betalas ut under totalt 420 dagar på sjukpenningnivå, där 150 dagar är reserverade för vardera vårdnadshavaren. Vidare föreslogs att vissa dagar av de icke-reserverade dagarna ska kunna avstås till någon annan som är försäkrad för föräldrapenning. Det föreslogs också att graviditetsspenningen förlängs till att omfatta även de sista tio dagarna före beräknad förlossning och dessutom kan utbetalas till och med dagen för barnets födelse om denna tidpunkt infaller senare. Möjligheten att bibehålla sin sjukpenninggrundande inkomst på tidigare nivå när föräldern får ett ytterligare barn innan det tidigare barnet är ett år och nio månader föreslogs slopas då regeln uppmuntrar till deltidsarbete mellan graviditeterna och påverkar födelseintervallen, vilket kan inverka negativt på kvinnornas hälsa. Dessutom föreslogs föränd-

ringar i föräldraledighetslagen (1995:584) när det gäller möjligheten att reducera arbetstiden när barnet är under åtta år. Det föreslogs att föräldrar med gemensam vårdnad om ett barn ska ha möjlighet att vardera reducera arbetstiden med 12,5 procent i stället för, som i dag, med 25 procent. Motivet till den föreslagna förändringen är att öka kvinnors sysselsättningsgrad och betona att ansvaret för barnen är delat mellan vårdnadshavarna. Förslagen har inte genomförts.

I betänkandet Män och jämställdhet (SOU 2014:6) diskuterade Utredningen om män och jämställdhet användningen av föräldraförsäkringen utförligt. Inga författningsförslag lämnades eftersom det inte ingick i utredningens uppdrag, men utredningen framförde att en individualiserad föräldrapenning i meningen att inga dagar är möjliga att överlåta till den andra föräldern bör övervägas. En tredelning av föräldrapenningen diskuterades som en alternativ lösning. I betänkandet Mål och myndighet – en effektiv styrning av jämställdhetspolitiken (SOU 2015:86) diskuterade också Jämställdhetsutredningen den ojämna fördelningen av föräldrapenningen mellan män och kvinnor utförligt. Utredningen lämnade inte förslag på någon förändrad lagstiftning.

4 Utmaningar och möjligheter – hur ser dagens arbetsliv ut?

Föräldraförsäkringens primära syfte är att möjliggöra för föräldrar att förena arbete och familj. Försäkringen är utformad för att främja deltagande på arbetsmarknaden. Den är tänkt att skydda vårdnadshavarnas och hushållets inkomster vid ett förvärvsavbrott och därigenom möjliggöra för föräldern att avstå arbete för att vårda barn. Föräldrapenningen är utformad som en försäkring mot inkomstbortfall och den baseras därför på föräldrarnas individuella inkomster. Detta betyder att kvinnors och mäns arbetsliv och arbetsmarknadens funktionssätt har en central betydelse för hur föräldraförsäkringen är uppbyggd och fungerar.

Även om möjligheten för föräldrar att kombinera familje- och arbetsliv har underlättats över tid finns tydliga skillnader mellan mamors och pappors arbetsmarknad. Kvinnor jobbar till exempel oftare deltid och har i genomsnitt längre ledigheter i samband med att de blir föräldrar. Kvinnor har också i större utsträckning än män tidsbegränsade anställningar. Även om kvinnor i genomsnitt har längre utbildning än männen tjänar de i genomsnitt mindre. Kvinnor återfinns också mer sällan än män i chefspositioner. Löneskillnaden mellan kvinnor och män har varit relativt oförändrad under de senaste 30 åren.

Syftet med kapitlet är att särskilt fokusera på hur arbetsliv och föräldraförsäkring samverkar och vilka möjligheter och utmaningar som dagens arbetsliv innebär för möjligheterna för föräldrar att kombinera arbete och familj. Kapitlet inleds med en övergripande beskrivning av arbetsmarknaden och villkoren för kvinnor och män samt vilka implikationer dessa villkor kan ha för föräldraförsäkringen. En viktig och omfattande del av arbetsmarknaden utgörs av företagare. Kapitlet fortsätter, i enlighet med direktivens krav på kartläggning och analys, med en fördjupning av företagarnas villkor och möjligheter att använ-

da föräldraförsäkringen. Även i fråga om studenter, som både kan utgöra en grupp som står på tröskeln till arbetsmarknaden och en grupp som gör ett tillfälligt avbrott från densamma, ska en särskild kartläggning göras och detta görs i ett eget avsnitt i kapitlet. Utredningens bedömningar kring företagares och studenters villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen återfinns i kapitel 7. En del av föräldraförsäkringen som spelar stor roll för kvinnor som har ett fysiskt påfrestande arbete eller som möter arbetsmiljörisker är graviditetsspenningen. Graviditetsspenningen utformades för ett arbetsliv där de fysiska påfrestningarna var vanligt förekommande. I kapitlet kartläggs graviditetsspenningens betydelse för dagens arbetsliv. Kapitlet avslutas med en beskrivning av hur normer i samhället, i familjelivet och i arbetslivet påverkar förutsättningarna att kombinera arbetsliv och familjeliv på lika villkor.

Flertalet av de aspekter kring kvinnor och mäns arbetsliv som behandlas i detta kapitel har varit föremål för ett antal statliga utredningar samt har analyserats i ett stort antal myndighets- och forskningsrapporter. (Se t.ex. SOU 1997:137; SOU 2004:43; SOU 2014:28; SOU 2014:30; SOU 2014:74; SOU 2014:81; SOU 2015:50.) Dessa utgör en utgångspunkt för beskrivningarna och analyserna i kapitlet och av denna anledning ska beskrivningarna i första hand ses som en bakgrund till analyserna och förslagen om en ändrad föräldraförsäkring som återfinns i kapitel 7.

4.1 Dagens arbetsmarknad

Det som i ett internationellt perspektiv framförallt står ut som positivt kring den svenska arbetsmarknaden är det höga arbetskraftsdeltagandet och den höga sysselsättningen, särskilt bland kvinnor och äldre. Sysselsättningsgraden i Sverige är för närvarande högst i den Europeiska unionen (EU) och har under de senaste tio åren visat en stabil positiv utveckling. Andelen sysselsatta kvinnor och män i Sverige är bland den högsta i EU samtidigt som skillnaden i sysselsättningsgrad mellan könen är bland de lägsta. Även för svenska kvinnor och män med barn är sysselsättningsgraden bland den högsta i EU och skillnaden i sysselsättningsgrad bland den lägsta i EU.

Samtidigt kan det konstateras att det finns grupper som fått allt svårare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Det handlar fram-

förallt om unga med inga eller begränsade studieresultat och personer som relativt nyligen invandrat till Sverige. Även långvarigt arbetslösa och äldre personer som blir arbetslösa har svårigheter att återinträda på arbetsmarknaden (Nordström Skans m.fl. 2017). I Arbetsmarknadsekonomiska rådets rapport 2017 beskrivs detta som en tudelning av arbetsmarknaden. Å ena sidan bidrar rådande högkonjunktur till en ökad efterfrågan på arbetskraft vilket medför att det finns en god arbetsmarknad för stora delar av befolkningen. Å andra sidan finns det svårigheter för personer med låga kvalifikationer, särskilt utrikes födda, att komma in på arbetsmarknaden. (Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2017)

Det finns även ett antal historiska faktorer som har betydelse för Sveriges höga sysselsättning. En rad reformer under 1970- och 1980-talen bidrog till en kraftig ökning av arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor. Särskilt betydelse har tillskrivits slopandet av sambeskattningen inom hushållet, utbyggnaden av den offentligfinansierade barnomsorgen, införandet av den inkomstbaserade föräldraförsäkringen och rätten att behålla arbetet efter föräldraledighet (Svensson 2008).

Sammantaget är möjligheten att kombinera arbete och familj för de flesta kvinnor och män i Sverige god och skillnaden mellan kvinnors och mäns anknytning till arbetsmarknaden verkar inte påverkas negativt av att bilda familj. Detta är särskilt tydligt i ett internationellt perspektiv. Samtidigt visar mer detaljerad statistik och forskning att familjebildning och barn *de facto* medför en rad negativa effekter på framförallt kvinnors arbetsliv och försörjning, på såväl kort som lång sikt. Trots ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättningsgrad bland kvinnor finns det i Sverige fortsatt stora skillnader mellan kvinnors och mäns arbetsmarknad.

4.1.1 Kvinnor och män i och utanför arbetskraften

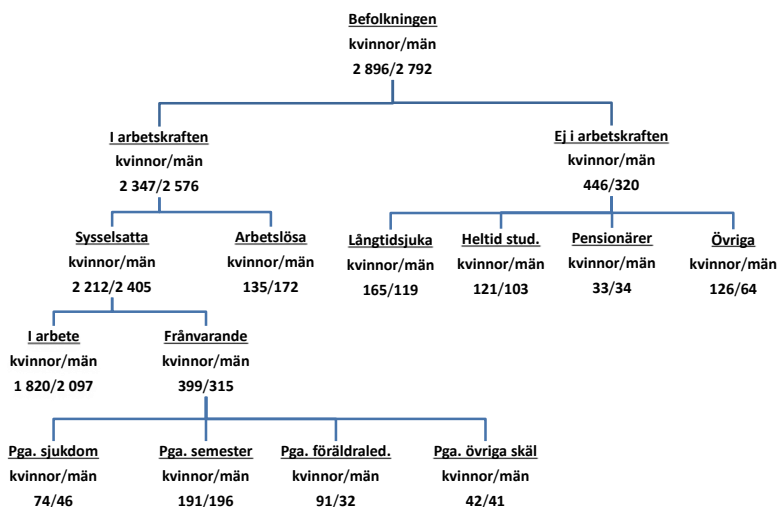
I Sverige är det nästan lika många män och kvinnor som deltar i arbetskraften, dvs. som arbetar eller söker arbete. Under 2016 var arbetskraftsdeltagandet för kvinnor 84 procent och för män 89 procent i gruppen 20–64 år (se figur 4.1). Av dem som deltog i arbetskraften var det vidare en relativt större andel män än kvinnor som var sysselsatta medan andelen arbetslösa kvinnor i befolkningen var något lägre än andelen arbetslösa män. Bland de sysselsatta var det dock en större

andel kvinnor än män som var frånvarande från arbetskraften under mätperioden, 14 respektive 11 procent. Den vanligaste orsaken till frånvaro var föräldraledighet eller sjukdom.

Det är en större andel kvinnor än män som står utanför arbetskraften, 16 respektive 11 procent. Kvinnor och män i gruppen *ej i arbetskraften* omfattar personer som varken är sysselsatta eller arbetslösa och det handlar framförallt om långvarigt sjuka eller intagna för vård ett år eller mer, studerande och pensionärer. Av dem som står utanför arbetskraften var det cirka åtta procent av männen och fem procent av kvinnorna som svarade att de hade kunnat och velat jobba under referensperioden. Gruppen *övriga* omfattar bland annat värnpliktiga samt cirka 40 000 kvinnor och 2 000 män som definierar sig som hemarbetande. Gruppen *ej i arbetskraften* innefattar vidare personer som hade velat och kunnat ta arbete under referensveckan men inte sökt något arbete, s.k. latent arbetssökande. Eftersom dessa inte sökt arbete uppfyller de inte definitionen av arbetslösa och tillhör därmed inte heller arbetskraften. Antalet latent arbetssökande uppgick 2016 till 109 000, varav 52 000 kvinnor och 57 000 män. Andelen personer utanför arbetskraften skiljer sig kraftigt åt mellan utrikes och inrikes födda samt mellan kvinnor och män. Totalt var det en fjärdedel av utrikes födda kvinnor i åldern 20–64 år som var utanför arbetskraften. Motsvarande andel för inrikes födda kvinnor och utrikes födda män var cirka 14 procent. Lägst var andelen bland inrikes födda män, cirka tio procent. (Statistiska centralbyrån [SCB], Arbetskraftsundersökningarna [AKU])

Figur 4.1 Arbetsmarknaden för kvinnor och män 20–64 år, 2016

Tusental



Källa: Arbetskraftsundersökningen (AKU), SCB och egna bearbetningar.

Not: AKU är en urvalsundersökning vilken fångar respondenternas aktiviteter och arbetsmarknadstillhörighet under en referensvecka.

Det finns flera orsaker bakom kvinnors högre frånvaro från arbete. Under 2016 var ohälsotalet för kvinnor dubbelt så stort som för män, för kvinnor var det 16,7 dagar och för män 8,3 dagar. Enligt Försäkringskassan stod kvinnor för majoriteten av de uttagna dagarna med föräldrapenning 2016; kvinnor tog ut 39,2 miljoner dagar och män 14,5 miljoner. Kvinnor tog även ut en större andel av de dagar med tillfällig föräldrapenning som togs ut 2016; kvinnor tog ut 3,9 miljoner dagar och män 2,4 miljoner. Även annan registrerad frånvaro för att vårda familj eller närstående dominerades av kvinnor. Av de dagar med närståendepenning som togs ut 2016 stod kvinnor för 70,0 procent, innebärande totalt 124 000 dagar för kvinnor och 53 000 dagar för män. (Medlingsinstitutet 2017, s. 25)

4.1.2 En könssegregerad arbetsmarknad

Kvinnor och män arbetar i stor utsträckning i olika sektorer och yrken, vilket delvis kan förklaras av den höga sysselsättningsgraden bland kvinnor. En orsak är att i Sverige, liksom i de övriga nordiska länderna, förvärvsarbetar kvinnor med uppgifter som i andra länder utförs obetalt i hemmen. Det handlar exempelvis om omsorgsarbete med barn och gamla, som har flyttats ut ur hemmen och blivit avlönat förvärvsarbete. Det är också i stor utsträckning fortsatt kvinnor som utför dessa arbetsuppgifter. Detta bidrar till att yrkessegregeringen i Sverige och de nordiska länderna är relativt hög. Endast omkring 15 procent av alla anställda kvinnor respektive män befinner sig i ett yrke med jämn könsfördelning (40/60 procent). (Medlingsinstitutet 2017)

Tabell 4.1 Yrkessegregering, samtliga anställda 20–64 år, 2014

Procentuell fördelning

	Kvinnor	Män
90–100 procent kvinnor, 0–10 procent män	17	1
60–90 procent kvinnor, 10–40 procent män	53	17
40–60 procent kvinnor, 40–60 procent män	16	15
10–40 procent kvinnor, 60–90 procent män	13	45
0–10 procent kvinnor, 90–100 procent män	1	22
Samtliga	100	100

Källa: SCB, Yrkesregistret.

Not: Yrket har klassificerats enligt Standard för Svensk yrkesklassificering SSYK 2012. Totalt finns 429 yrken.

Även könssegregeringen mellan sektorer på arbetsmarknaden är tydlig. En övervägande majoritet av de offentliganställda är kvinnor, cirka 70 procent, medan situationen är den omvända i privat sektor, där cirka 40 procent är kvinnor. Landstingssektorn är kraftigt kvinnodominerad; knappt 80 procent av dem som arbetar där är kvinnor och drygt 20 procent är män. Inom staten är fördelningen nästan jämn. Som helhet är den offentliga sektorn kvinnodominerad sett till antalet anställda, samtidigt som mer än hälften av alla kvinnor har en anställning i privat sektor (SOU 2015:50). Könsuppdelningen har minskat något under 2000-talet och det har i viss mån skett genom att kvinnor har ökat sitt inträde i traditionellt manliga yrken. Motsvarande trend återfinns dock inte i fråga om mäns inträde i traditionellt kvinnodominerade yrken.

Studier visar att sett över kvinnor och mäns arbetslivskarriär byter kvinnor och män arbetsgivare i lika stor omfattning. Kvinnor väljer dock i större utsträckning än män att byta arbetsgivare i samband med första barnets födelse och de byter oftare till arbetsplatser som underlättar möjligheten att kombinera familje- och arbetsliv (Kennerberg 2007).

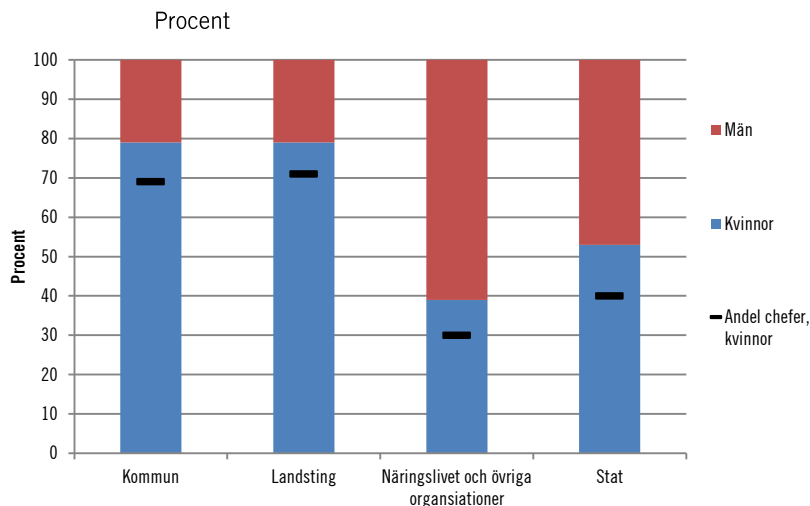
Kvinnor och män arbetar inte bara i olika sektorer och yrken utan de har ofta olika positioner även om de befinner sig i samma sektor och yrke. Män befinner sig i högre grad än kvinnor på ledande positioner i arbetslivet. Störst skillnad återfinns bland verkställande direktörer och styrelseordföranden i det privata näringslivet (SOU 2015:50). Sett till hela arbetsmarknaden har andelen kvinnor i chefspositioner ökat över tid, från omkring 25 procent i början av 2000-talet till knappt 40 procent år 2015.¹

Andelen kvinnor i chefspositioner² är högre i kommuner och landsting medan andelen kvinnliga chefer är lägre i näringslivet och intresseorganisationer. Omkring 70 procent av cheferna i kommuner och landsting var kvinnor 2015. Jämnast var könsfördelning bland cheferna inom statlig sektor där fördelningen var 40 procent kvinnor och 60 procent män (se figur 4.2).

¹ Yrkesklassificeringen för Sveriges kommuner och landsting ändrades 2008 vilket innebar att antalet chefer och andelen kvinnliga chefer ökade, framförallt inom landstinget. Från 2014 används SSK 2012 i stället för SSK 96. (SCB statistikdatabasen)

² Chefsyrken inkluderar enligt denna definition, utöver chefer, högre ämbetsmän och politiker (t.ex. ambassadörer, kommunchefer, riksdagsledamöter och statsekreterare) samt chefstjänstemän i intresseorganisationer (t.ex. förbundsordföranden och generalsekreterare). Yrkesområde 1.

Figur 4.2 Könsfördelningen bland anställda jämfört med könsfördelningen bland chefer efter sektor, 2015



Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS).

Flera studier visar att den professionella karriären påverkas av att bli förälder och att effekterna är olika för kvinnor och män. Andelen kvinnor och män som innehar chefspositioner är lika stor fram till dess att de är ungefär 30 år gamla. Andelen män i chefspositioner ökar till dess de närmar sig 50-årsåldern medan andelen kvinnor i chefspositioner är oförändrad efter 30-årsåldern. Resultat antyder också att variationen bland män i olika sektorer är större än bland kvinnor. (Bygren och Gähler 2012) Sammanboende män och fäder har i genomsnitt högre sannolikhet att inneha chefspositioner än ensamstående män, men sannolikheten att inneha en chefsposition skiljer sig inte åt för kvinnor med och utan barn och/eller partner (SOU 2014:28).

4.1.3 Anställningsformer och anknytningen till arbetslivet

Majoriteten av dem som är sysselsatta har en fast anställning och andelen är högre för kvinnor och män med hemmavarande barn jämfört med befolkningen i stort. Andelen föräldrar med tidsbegränsad anställning är däremot lägre än i hela befolkningen och andelen är lägst bland män med hemmavarande barn. Andelen sjunker också ju äldre

det yngsta barnet är. Andelen företagare bland kvinnor och män med hemmavarande barn är på ungefär samma nivå som i befolkningen i stort men tenderar att öka med yngsta barnets ålder för både kvinnor och män (se vidare under avsnitt 4.2).

Tabell 4.2 Sysselsatta 20–64 år efter ålder och anknytningsgrad till arbetsmarknaden, 2016

Procent

	Anställda				Företagare		Totalt	
	Fast anställda		Tidsbegränsat anställda		–		–	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Befolkningen	79,4	76,3	15,0	11,6	5,6	12,1	100	100
Föräldrar med hemmavarande barn 0–5* år	82,8	81,1	12,8	7,7	4,3	11,3	100	100
Föräldrar med hemmavarande barn 6–10* år	84,6	81,9	8,8	5,1	6,6	13,0	100	100

Källa: SCB, AKU.

* Yngsta barnets ålder.

Tidsbegränsade anställningar

Såväl antalet som andelen personer med tidsbegränsade anställningar har ökat sedan slutet av 1980-talet. Med tidsbegränsade anställningar avses, enligt Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar, sysselsatta personer som varken är fast anställda, företagare eller medhjälpande hushållsmedlemmar. Till exempel omfattas personer med vikariat, säsongarbete, provanställning eller objekts-/projektanställning. Däremot omfattas inte personer som har en fast anställning i botten. De tidsbegränsat anställda kan delas in efter flera olika typer av tidsbegränsad anställning omfattande till exempel vikariat, provanställning, anställd per timme med överenskommet arbetsschema för viss tid, praktik eller lärling, feriearbete, säsongarbete, inkallas vid behov och allmän visstidsanställning (SCB 2015).

Antalet personer med tidsbegränsad anställning har ökat över tid och 2016 uppgick de till cirka 610 000 personer i åldern 20–64 år, varav 330 000 kvinnor och 280 000 män. Över tid har andelen kvinnor med tillfällig anställning genomgående varit högre än andelen män.

Den största ökningen skedde efter 1990-talskrisen då antalet personer med tidsbegränsad anställning ökade med cirka 175 000 perso-

ner. Även om en del av förklaringen till ökningen av antalet tidsbegränsade anställningar kan härledas till befolkningsökningen i Sverige, har också andelen anställda med en tidsbegränsad anställning ökat. I genomsnitt under den observerade perioden skiljer sig andelen mellan kvinnor och män med cirka 4,5 procentenheter.

Utöver befolkningsökningen kan ytterligare en förklaring till ökningen av de tillfälliga anställningarna återfinnas i förändringar på arbetsmarknaden. Framförallt har andelen personer i befolkningen med fast anställning minskat kraftigt sedan slutet av 1980-talet, cirka 66 procent före 1990-talskrisen till knappt 60 procent efter krisen, en minskning med cirka tio procentenheter. Med undantag för krisåren under 1990-talet och i början av 2000-talet har andelen män med fast anställning varit högre än andelen kvinnor med sådan anställning.

Det är i huvudsak yngre kvinnor och män som återfinns i de tillfälliga anställningarna. Av samtliga anställda var det cirka 53 procent av kvinnorna och cirka 42 procent av männen i åldrarna 20–24 år som 2016 hade en tillfällig anställning. Bland de anställda i åldrarna 25–34 år var det cirka 21 procent av kvinnorna och cirka 17 procent av männen som var tillfälligt anställda. Sammantaget är cirka 63 procent av kvinnorna och 66 procent av männen med tillfällig anställning yngre än 35 år. (SCB, AKU)

Den vanligaste typen av tidsbegränsad anställning, både i absoluta och relativa tal, var 2016 anställningar per timme med överenskommet schema för viss tid. Knappt en fjärdedel av kvinnorna och en femtedel av männen hade denna typ av anställning. Medan vikariat samt objekts- och projektanställningar har minskat sedan 2005 har anställningar per timme med överenskommet schema för viss tid och anställningar med anställningsstöd ökat. (SCB 2015) Dessutom har nya former av visstidsanställningar tillkommit, såsom allmän visstidsanställning, vilka återfinns i kategorin *övrigt* i tabell 4.3.

Tabell 4.3 Tidsbegränsat anställda i åldern 20–64 år efter typ av anställning, 2016

Antal i 1 000-tal, procentuell fördelning och könsfördelning i procent

Typ av anställning	Antal		Procent		Könsfördelning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Vikariat	77,1	35,2	23,3	12,6	68,7	31,3
Kallas vid behov	45,2	30,6	23,3	12,6	59,6	31,3
Timanställd med överenskommet schema för viss tid	82,3	61,9	13,6	11,0	57,1	40,4
Objekt/projekt	25,4	27,5	24,8	22,2	48,0	42,9
Ferie-och säsongsarbete	14,1	20,0	7,7	9,9	41,3	52,0
Prov och praktik	35,7	49,7	4,3	7,2	41,8	58,7
Övrigt	51,8	54,0	10,8	17,8	49,0	58,2
Totalt	331,6	278,9	15,6	19,4	54,3	51,0

Källa: SCB, AKU.

För dem med en tidsbegränsad anställning är sannolikheten att bli fast anställd högre för män än för kvinnor, skillnaden är i genomsnitt 2,5 procentenheter. En delförklaring är sannolikt att kvinnor och män arbetar inom olika sektorer och näringsgrenar med olika typer av tidsbegränsade anställningar.

Andelen tidsbegränsade anställningar är något högre i privat jämfört med offentlig sektor, cirka 60 respektive cirka 40 procent.³ (LO och Svenskt näringsliv 2016) Andelen personer med vikariat är högre i offentlig sektor än i privat sektor, 35,2 respektive 13,5 procent. Däremot är det vanligare med allmän visstidsanställning och visstidsanställning per timme i privat sektor än i offentlig sektor. Ungefär hälften av dem med tidsbegränsad anställning i privat sektor har ett arbetstidsschema, cirka 30 procent blev kontaktade av arbetsgivaren vid behov och cirka 18 procent hade fasta arbetstider. Det är vanligare med arbetstidsschema bland kvinnor än bland män, cirka 60 jämfört med cirka 40 procent.

Majoriteten av dem med tidsbegränsad anställning är anställda hos en arbetsgivare, bland männen är det cirka 87 procent och bland kvinnorna cirka 82 procent. Det är således vanligare bland kvinnor att vara anställd hos två eller flera arbetsgivare.

³ Definitionen av tidsbegränsade anställningar exkluderar heltidsstuderande.

Inhyrd arbetskraft och egenanställning

Det finns flera sätt på vilka arbetsgivare vid behov anlitar tillfällig arbetskraft för kortare eller längre perioder. En möjlighet är att hyra in arbetstagare genom ett bemanningsföretag. Anställda i ett bemanningsföretag hyrs vanligtvis ut till kundföretag för ett tidsbegränsat arbete under kontroll och ledning av kundföretaget. Anställningsvillkoren för anställda i bemanningsföretag regleras i lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare.

Antalet anställda inom bemanningsbranschen ökade kraftigt under 2000-talet från omkring 25 000 årsanställda 2002 till drygt 76 000 årsanställda 2016. Totalt var det cirka 154 000 personer som någon gång under 2016 var anställda inom bemanningsbranschen. År 2012 var andelen män 59 procent och andelen kvinnor 41 procent. (SOU 2017:24) Denna fördelning var tidigare den omvända och förändringen kan förklaras av att bemanningsbranschens verksamhetsområden har breddats mot branscher där fler män är verksamma. Cirka 33 procent av de bemanningsanställda var 2012 yngre än 25 år, 20 procent 25–29 år och tolv procent 30–34 år, vilket är en betydligt yngre åldersprofil än den för arbetsmarknaden som helhet. Det är också i de yngre åldersgrupperna som sysselsättningen i branschen ökar (Oscarsson 2015).

Arbetstidens förläggning

En majoritet av anställda kvinnor och män arbetar enbart dagtid, 65 procent av männen och 61 procent av kvinnorna arbetade enbart dagtid 2016. Dessa andelar har inte förändrats nämnvärt de senaste åren. Arbetstidens förläggning för anställda varierar dock mellan kvinnor och män i tjänstemanna- och arbetaryrken. Omkring 55 procent av männen och 36 procent av kvinnorna inom arbetaryrken arbetade enbart dagtid. Motsvarande andel för män och kvinnor inom tjänstemannayrken var 74 respektive 73 procent. Således var skiftarbete och arbete under kvällar och nätter mer vanligt bland kvinnor och män i arbetaryrken. (SCB, AKU)

Arbetstidens förläggning skiljer sig åt också mellan olika näringsgrenar. Inom vård och omsorg, transport, hotell och restaurang, tillverkning och handel förekommer i hög utsträckning andra tider än enbart dagtid, t.ex. skiftarbeten eller arbete enligt schema där arbete sker på kvällar och nätter. De näringsgrenar som återkommer i dessa av-

seenden är framförallt transport, hotell och restaurang samt vård och omsorg. (SCB, Undersökningar av levnadsförhållanden [ULF/SILC])

4.1.4 Deltidsarbete

En majoritet av de sysselsatta i åldrarna 16–64 år arbetar heltid. År 2016 var det cirka 80 procent av samtliga sysselsatta som arbetade heltid, enligt SCB definierat som vanligen arbetad tid om minst 35 timmar per vecka.⁴ Det var cirka 89 procent av männen och 71 procent av kvinnorna som arbetade heltid. Således arbetade cirka 30 procent av kvinnorna och cirka tio procent av männen vanligen mindre än 35 timmar per vecka.

Andelen som arbetar deltid skiljer sig åt mellan bland annat olika åldrar, sektorer, yrken och socioekonomiska grupper. Andelen har minskat något för kvinnor sedan början av 1990-talet medan den under samma period har ökat något för män. Deltidsarbete⁵ är vanligare i arbetaryrken, drygt 50 procent av kvinnorna och knappt 20 procent av männen i arbetaryrken arbetade deltid 2016. Motsvarande andel bland kvinnor och män i tjänstemannayrken var cirka 30 respektive tio procent.⁶ (Larsson 2017.) Av samtliga deltidssysselsatta hade 2016 knappt en tredjedel en heltidsanställning men hade frivilligt minskat sin arbetstid, med rätt att återgå till heltid. I denna grupp ingår de som hade reducerad arbetstid för vård av barn enligt föräldraledighetslagen (1995:584). Frivilligt minskad arbetstid var relativt vanligare bland anställda i tjänstemannayrken och bland kvinnor. Exempelvis kan anges att av de arbetarkvinnor som arbetade deltid (53 procent), så var det enbart 16 procent som hade en heltidsanställning, motsvarande för män var 13 procent. För tjänstemän var det 47 procent av kvinnorna och 34 procent av männen som hade en heltidsanställning. (Bergold m.fl. 2017; SCB, AKU)

I genomsnitt var den vanligen arbetade tiden (överenskommen tid) per vecka 2016 cirka 35,7 timmar för kvinnor och 39,3 timmar för

⁴ Vanligen arbetad tid definieras som den arbetstid som personen skulle arbeta enligt överenskommen tid. För företagare och medhjälpande hushållsmedlemmar samt anställda utan överenskommen arbetstid avses den genomsnittliga arbetstiden. För personer som kallas in vid behov och personer som arbetade tillfälligt under referensveckan avses den faktiskt arbetade tiden.

⁵ Här definierat som självrapporterad deltid enligt AKU och avser kvartal 1 år 2016.

⁶ År 2016 var antalet kvinnliga arbetare cirka 730 000 och antalet kvinnliga tjänstemän cirka 1 330 000. Motsvarande antal för männen var cirka 930 000 arbetare och cirka 1 100 000 tjänstemän.

män. Den faktiska arbetstiden⁷ per vecka var kortare än den överenskomna arbetstiden, i genomsnitt var den 27,9 timmar per vecka för anställda kvinnor och 32,9 timmar för anställda män. Bland företagare rapporterade både kvinnliga och manliga företagare en genomsnittligt längre veckoarbetstid än anställda kvinnor och män.⁸ (SCB, AKU) För anställda var den faktiska arbetsiden per vecka 32,9 timmar för män och 27,9 timmar för kvinnor. Motsvarande siffror för företagare var cirka 40,3 timmar för män och 33,1 timmar för kvinnor.

Det kan sägas att män och kvinnor sammantaget arbetar ungefär lika många timmar i veckan, men män förvärvsarbetar i större utsträckning än kvinnor. Kvinnor i sin tur lägger fler timmar på obetalt hemarbete. Det betyder att män får betalt för en större del av det totala arbete de utför, medan kvinnor ägnar mer tid åt oavlönat arbete. Som nämnt är dock variationen i betald arbetstid stor mellan olika grupper av kvinnor och män och beroende på om det finns hemma- varande barn i hushållet.

I samband med ett barns födelse, men också de följande åren, är det fortfarande så att det framförallt är kvinnan som avstår förvärvsarbete för att ta hand om barn och familj. Flera studier har visat på att det just är kring tidpunkten för första barnets födelse som de skillnader som nu behandlas uppstår (Hotz m.fl. 2017; Evertsson 2013; SOU 2014:28).

Även om männen minskar sin arbetstid något när barnen är små är det ovanligt att de jobbar deltid (Boye och Evertsson 2014; SOU 2014:28). Även om mäns uttag av föräldraledighet har ökat över tid utgör det fortfarande bara cirka en fjärdedel av det totala uttaget (se vidare kapitel 6). Det är också så att män oftare tar ut föräldraledighet i samband med sommarlov samt kring jul och nyår. Som en konsekvens av detta är kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden på grund av barn mer påtaglig och kostsam för arbetsgivare (Johansson 2010).

Den vanligaste rapporterade orsaken till deltidsarbete för både kvinnor och män är att de saknar lämpligt heltidsarbete (se tabell 4.4). Detta är fallet för en dryg fjärdedel av kvinnorna och en knapp tredje-

⁷ Enligt AKU avser faktiskt arbetad tid de timmar en person arbetat under referensveckan. Siffrorna avser sysselsatta personer 16–64 år.

⁸ Avser personer 16–64 år. Till gruppen företagare räknas dels egna företagare som har någon form av enskild firma, dels personer som är fria yrkesutövare. Som medhjälpande hushållsmedlem räknas personer som oavlönat arbetar i någon hushållsmedlems företag.

del av männen som arbetar deltid. Antalsmässigt är det dock mer än dubbelt så många kvinnor som män som arbetar deltid på grund av avsaknaden av lämpligt heltidsarbete. För kvinnor är den näst vanligaste orsaken till deltidsarbete vård av barn medan det för män är studier.

Tabell 4.4 Orsak till deltidsarbete för personer i åldern 20–64 år, 2016

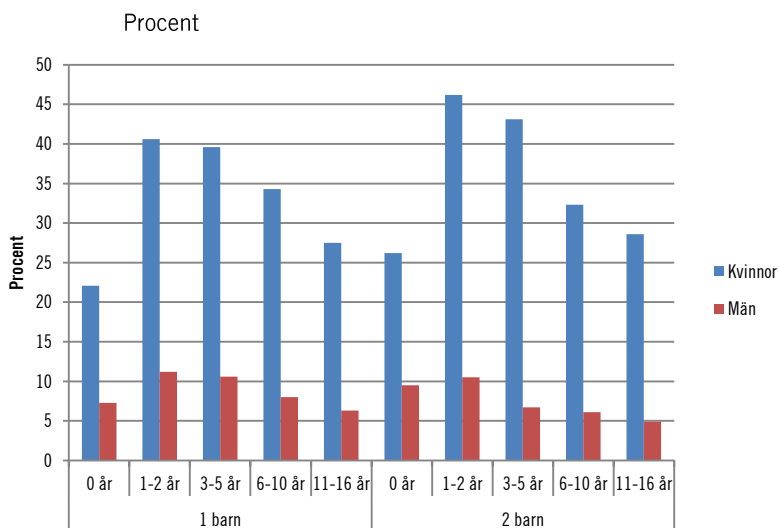
Antal i 1 000-tal samt procentuell fördelning

Orsak	Antal		Procent		Könsfördelning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Lämpligt heltidsarbete saknas/söker heltid	193,7	84,9	27,0	32,3	69,5	30,5
Vård av barn	131,8	22,0	18,4	8,4	85,7	14,3
Vill inte heltidsarbeta, uppger inget skäl	80,8	25,9	11,3	9,9	75,7	24,3
Egen sjukdom/nedsatt arbetsförmåga	74,4	27,5	10,4	10,5	73,0	27,0
Studier	73,3	45,0	10,2	17,1	62,0	38,0
Arbetet är fysiskt och/eller psykiskt krävande	57,5	10,0	8,0	3,8	85,2	14,8
Har flera jobb	35,6	19,7	5,0	7,5	64,4	35,6
Vård av både barn och vuxna anhöriga/släktingar	13,1	1,9	1,8	0,7	87,3	12,7
Vård av vuxna anhöriga/släktingar	1,4	..	0,2	..	..	..
Övrigt	52,8	22,6	7,4	8,6	70,0	30,0
Uppgift saknas	3,2	2,9	0,4	1,1	52,5	47,5
Totalt	717,5	262,6	100	100	73,2	26,8

Källa: SCB, AKU.

Det är en avsevärt högre andel av kvinnor som har hemmavarande barn som jobbar deltid jämfört med kvinnor utan barn. Bland män med barn är däremot andelen som jobbar deltid lägre än för män utan barn. Det finns också en tydlig relation mellan det genomsnittliga antalet hemmavarande barn och andelen kvinnor som arbetar deltid. Bland kvinnor med ett barn var det knappt 33 procent som 2016 arbetade deltid medan det för kvinnor med tre eller flera barn i genomsnitt var drygt 40 procent.

Figur 4.3 Andelen sysselsatta föräldrar i deltidarbete efter antalet hemmavarande barn samt yngsta barnets ålder, 2016, män och kvinnor, AKU



Källa: SCB, AKU.

För kvinnor var vård av barn en vanlig anledning till deltidarbete, medan det var mer ovanligt för män. Eftersom fler kvinnor arbetar deltid än män är det ett betydligt högre antal kvinnor som inte arbetar heltid på grund av vård av barn än vad som är fallet för män.

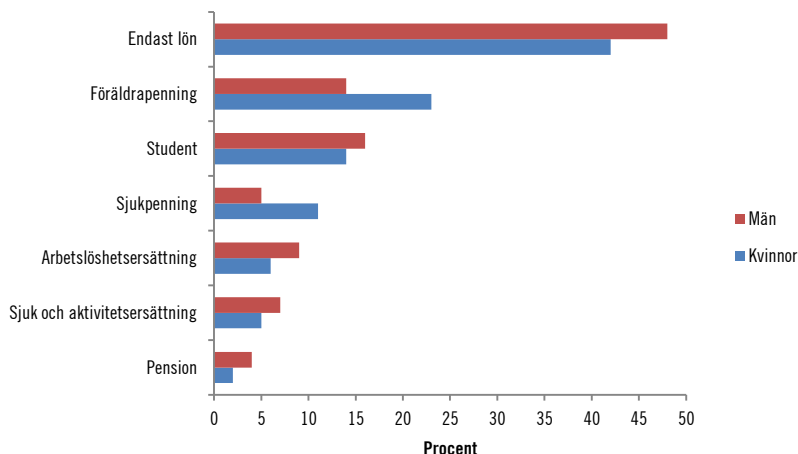
Figur 4.4 visar vilka andra transfereringar, exempelvis arbetslöshetsersättning, sjukpenning och föräldrapenning, som kvinnor och män har haft det år de arbetat deltid. De deltidssarbetande har delats in i olika inkomstslag (t.ex. föräldrapenning eller sjukpenning), som indirekt kan ge en indikation till varför man arbetar deltid. Uppgifterna baseras på registerinformation och kan innefatta såväl frivilligt som ofrivilligt deltidarbete.

Det vanligaste för både kvinnor och män är att inte kombinera deltidarbete med någon annan aktivitet. Notera att detta inte utesluter att orsaken kan vara att personen kombinerar deltidarbete med att vara hemma med barn eller någon av de övriga anledningarna. Det kan vidare konstateras att nästan 25 procent av kvinnorna och 15 procent av männen kombinerar deltidarbete under ett år

med att vara föräldraledig.⁹ Resultaten indikerar att det är relativt vanligt för kvinnor att kombinera deltidarbete och föräldrapenning under ett år (Ds 2016:19).

Figur 4.4 Inkomstslag bland deltidarbetande, 2013

Andel personer med inkomstslaget (procent)



Källa: Ds 2016:19.

Andelen mammor och pappor som arbetar deltid varierar med yngsta barnets ålder så att den är som lägst året för första barnets födelse och ökar under barnets två första levnadsår och med antal hemmavarande barn. Från och med barnets treårsdag minskar andelen mammor som arbetar deltid. Ett liknande mönster återfinns också för pappor de första åren av barnets liv och efter antal hemmavarande barn, dock är det en avsevärt lägre andel pappor som arbetar deltid. Andelen kvinnor som arbetar deltid är också lägre bland ensamstående med barn jämfört med kvinnor med barn som är sammanboende eller gifta. Bland sammaboende och gifta kvinnor med två barn var det cirka 37 procent som arbetade deltid medan motsvarande andel bland ensamstående kvinnor med två barn var 29 procent. Bland män var sambandet det omvända och cirka sju procent av sammanboende och gifta män med

⁹ Notera att redovisningen avser situationen under ett år och att deltidarbete kan förekomma under endast en del av året.

två barn arbetade deltid medan motsvarande andel bland ensamstående män med två barn var cirka åtta procent. (SCB, AKU)

Det finns också skillnader mellan förekomsten av deltidsarbete, vilken sektor föräldern arbetar i och föräldrars utbildningsnivå. Andelen kvinnor med barn arbetar i större utsträckning deltid inom kommunal och landstingskommunal sektor medan andelen deltidsarbetande mammor är lägst i statlig sektor. Kvinnor med barn som är anställda i privat sektor arbetar i något högre grad deltid jämfört med mammor i statlig sektor, men i lägre grad jämfört med mammor i kommunal och landstingskommunal sektor. Mönstret är liknande för pappor med undantaget att andelen som arbetar deltid är lägst i privat sektor samt att andelen som arbetar deltid generellt är avsevärt lägre än för mammor. Andelen som arbetar deltid är lägre bland kvinnor med barn som har en eftergymnasial utbildning än för mammor med för-gymnasial och gymnasial utbildning. Bland pappor är andelen som arbetar deltid lägst bland dem med gymnasial utbildning.

Föräldraskap har också olika effekt på deltidsarbete för kvinnor i arbetar- och tjänstemannayrken. Inom arbetaryrken är det vanligt med deltidsarbete före föräldraledigheten, medan i tjänstemannayrken minskar kvinnor ofta sin arbetstid som en följd av föräldraskap (SOU 2015:50; SCB 2007).

4.1.5 Sjukfrånvaro och förvärvsavbrott

En generell trend i länder med ett högt kvinnligt arbetskraftsdeltagande är att kvinnorna i genomsnitt är mer sjukskrivna än män och så är också fallet i Sverige. Mönstret är inte nytt men skillnaden mellan andelen sjukskrivna kvinnor och män har ökat över tid och är i dag större än i början av 1980-talet. En paradox i sammanhanget är dock att kvinnor lever längre än män, vilket skulle kunna antyda att kvinnor *de facto* är friskare än män.

En oroväckande utveckling är den ökade psykiska ohälsan¹⁰ bland kvinnor, framförallt i de yngre åldrarna (se exempelvis SOU 2014:30 och däri angivna referenser). En förklaring som lyfts fram är den ökade stress som är kopplad till förväntningar som framförallt kvin-

¹⁰ Psykisk ohälsa används som ett sammanfattande begrepp för både mindre allvarliga psykiska problem, såsom oro och nedstämdhet, och mer allvarligare symtom som uppfyller kriterierna för psykiatrisk diagnos.

nor möter både privat och i arbetslivet och förmågan att hantera dessa förväntningar (SOU 2014:30; Statens folkhälsoinstitut 2009). Trots en viss utjämning av psykiskt betungande arbete mellan olika grupper av arbetare och tjänstemän, ökade skillnaden mellan könen under 1990-talet i andelen som upplevde höga psykiska krav på arbetsplatsen (SOU 2014:30; Bäckman och Edling 2000). Emellertid är även annan ohälsa vanligare bland kvinnor, såsom värk i rygg, nacke, axlar och leder (SOU 2014:30; Hemström m.fl. 2007; Socialstyrelsen 2009). Detta återspeglar sig även i en könsskillnad i sjukfrånvaro som ökade under 1990-talet och början av 2000-talet (Angelov m.fl. 2011; Bäckman m.fl. 2007).

Ohälsan är vidare högre bland arbetare än bland tjänstemän och är allra högst bland kvinnor inom arbetaryrken. Det handlar om högre dödlighet (Socialstyrelsen 2009) och om högre sjuklighet (Kjellsson 2014) än för både män i arbetaryrken och kvinnor i tjänstemannaryrken.

Arbetsmarknaden och arbetsmiljöns betydelse

En delförklaring som har lyfts fram till de beskrivna skillnaderna i ohälsa mellan kvinnor och män återfinns i arbetsmarknadens köns-segregering och att kvinnor i större utsträckning arbetar inom branscher och yrken med hög psykisk/känslomässig belastning. De förbättringar som över tid skett i arbetsmiljön har framförallt skett i den fysiska arbetsmiljön (jfr Bäckman och Edling 2000; LO 2013, SOU 2014:30, s. 164).

Tidigare forskning visar att kvinnodominerade yrken har sämre arbetsvillkor än andra yrken vad gäller den egna kontrollen över arbetet (t.ex. Birkelund m.fl. 1996). Många kvinnligt dominerade arbeten, t.ex. inom sjukvårdvården och restaurangnäringen, kännetecknas av relativt höga krav men låg grad av kontroll (SOU 2014:30; Karasek och Theorell 1990; Long och Kahn 1993). Detta stöds av flera studier som har visat att det är vanligt med höga nivåer av negativ stress i kvinnligt dominerade yrken (SOU 2014:30; TCO 2011; LO 2013). Att de psykiska påfrestningarna i arbetslivet har ökat innebär dock inte att det inte längre finns fysiska påfrestningar. För rätt till graviditetsspenning krävs att arbetsförmågan är nedsatt på grund av graviditeten eller att det finns risker i arbetet. Förarbetena betonar att det är

de fysiska påfrestningarna i arbetet som den gravida kvinnan ska skyddas från. (Se mer om graviditetspenningen i avsnitt 4.4.) I en undersökning av levnadsförhållandena 2016 tillfrågades kvinnor och män om den fysiska och psykosociala arbetsmiljön (SCB, ULF/SILC 2016). Av kvinnor i åldrarna 25–34 och 35–44 år, dvs. de åldrar då många kvinnor får barn, var det 21,5 procent respektive 18,4 procent som angav att de hade tunga lyft i arbetet dagligen samt 38 respektive 33 procent som angav att de hade ett kroppsligt ansträngande arbete. Det var ungefär hälften av kvinnorna i respektive ålderskategori som angav att de hade ett psykiskt påfrestande arbete och 38 respektive 41,3 procent som angav att de var psykiskt utmattade efter arbetet varje vecka. Andelen som angav fysiskt påfrestande arbete var högre för dem med förgymnasial eller gymnasial utbildning än för dem med eftergymnasial utbildning, medan det var en högre andel kvinnor med eftergymnasial utbildning som angav psykiska påfrestningar i arbetet än kvinnor med gymnasial eller förgymnasial utbildning.

Dubbel arbetsbörda

Flera studier som har analyserat skillnaderna mellan kvinnor och mäns sjukskrivning lyfter fram kvinnornas större ansvar för familj och hemarbete som en orsak till kvinnors högre sjuktal. Forskningen ger dock inte något entydigt svar på frågan om kvinnors dubbelarbete i samband med familjebildning leder till ökad sjukfrånvaro (se t.ex. Försäkringskassan 2014a för en sammanställning). Graviditet och familjebildning påverkar dock kvinnors sjukskrivning. I samband med graviditeten ökar kvinnors sjukfrånvaro relativt mäns. År 2010 kunde 17 (16–29 år) respektive 11 (30–39 år) procent av kvinnors pågående sjukfall hänföras till graviditetsrelaterade diagnoser (ISF 2011). Av kvinnor och män som blev förstagångföräldrar 1999 har mammor ungefär dubbelt så många sjukfrånvarodagar som pappor efter första barnets födelse. Dessa skillnader kvarstår upp till 16 år efter barnets födelse (Angelov m.fl. 2011).

I en studie från Försäkringskassan avseende kvinnor och män som fick sitt första barn 2008 visade analysen av sjukskrivningsmönster att kvinnor i genomsnitt har fler sjukpenningdagar redan sex år före barnets födelse och att skillnaden mellan män och kvinnor ökar fram till och med graviditeten. Under graviditeten ökar antalet sjukpenning-

dagar markant för kvinnor och när hänsyn tagits till ett antal olika bakgrundsfaktorer har kvinnor en markant högre risk för sjukskrivning redan före den första graviditeten. Den första tiden efter barnets födelse ligger kvinnors sjukfrånvaro lägre än mäns eftersom kvinnor är föräldralediga i högre utsträckning när barnet är litet och rätten till sjukpenning då baseras på kvinnans förmåga att vårda barnet snarare än arbetsförmåga. (Försäkringskassan 2014a). För kvinnor i föräldrapar som fick barn 2005 och 2008 ligger antalet sjukpenningdagar två år efter barnets födelse på samma nivå som strax före graviditeten och sjunker sedan, till skillnad mot vad som var fallet för kvinnor som fick sitt första barn 1999 där det genomsnittliga antalet sjukpenningdagar per månad ökade markant efter barnets födelse (Angelov m.fl. 2011). I Försäkringskassans studie visades en ökad risk för sjukskrivning med ytterligare födda barn (Försäkringskassan 2014a).

En tolkning av skillnaderna mellan män och kvinnor är att kvinnor i genomsnitt har ett mer förbyggande beteende än män och mer ofta än män använder sjukförsäkringen när de upplever en försämrad hälsa. Det större ansvaret för familjen kan leda till en sämre förankring i arbetslivet, vilket i sin tur sänker tröskeln för sjukskrivning (Angelov m.fl. 2011). Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har också, i en systematisk översikt av arbetsmiljöns betydelse för symptom på depression och utmattningssyndrom, konstaterat att mycket av stressen i det moderna arbetslivet uppstår just i konflikten mellan företagets och den enskilda individens behov av flexibilitet och kontroll. Flexibilitet kan här handla om såväl arbetstid som anställningsformer. (SBU 2014)

Vård av barn

En bidragande orsak till kvinnors relativt större frånvaro från arbetsmarknaden är det större ansvaret för vård av barn. Utredningen redogör utförligt för hur uttaget av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet ser ut och fördelas i kapitel 6.

Det är kvinnor som tar den största delen av föräldraledigheten, föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen. Samtidigt återvänder föräldrarna till arbetsmarknaden efter ett förvärvsavbrott i avsevärt högre utsträckning än i andra länder. Detta beror bland annat på förbudet mot uppsägning under föräldraledigheten, vilket i

sin tur också innebär att föräldern vanligtvis återvänder till samma arbetsplats. Flera studier har visat att det finns ett samband mellan längden på föräldraledighet och bland annat vilken sektor eller vilket yrke föräldern arbetar i och föräldrarnas utbildningsnivå. Detta beskrivs i detalj i kapitel 6.

För föräldrar som är utanför arbetskraften, studerar eller är arbetslösa innan de får barn kan föräldraledigheten leda till en senareläggning av arbetsmarknadsinträdet. För dem som står långt ifrån arbetsmarknaden kan en längre föräldraledighet, t.ex. om det finns fler än ett barn att ta ut ledighet för, leda till inlåsnings effekter (se t.ex. SOU 2016:73).

Kvinnor tar även ut mer tillfällig föräldrapenning för att vårda barnet när det är sjukt än vad män gör. Ett argument som ofta lyfts fram är att familjen förlorar mindre på att mammorna är hemma och vårdar barn med tillfällig föräldrapenning eftersom kvinnors löner är i genomsnitt lägre än mäns. Inkomsttaket i den tillfälliga föräldrapenningen är också lågt (7,5 prisbasbelopp) och har inte justerats i takt med reallönerna, vilket kan minska incitamenten att använda tillfällig föräldrapenning. Studier visar dock att detta endast är en delförklaring eftersom mammorna använder fler dagar med tillfällig föräldrapenning även då hänsyn tas till skillnader mellan kvinnor och mäns yrkestillhörighet och löner. I förhållanden där mamman och pappan har lika hög inkomst och samma yrke är skillnaderna något mindre än i andra förhållanden, men de försvinner inte helt. Se vidare i kapitel 6.

4.1.6 Utmaningar på den framtida arbetsmarknaden

En mängd faktorer påverkar arbetslivet och dess utveckling och tidigare utredningar har berört detta i detalj. (För en översikt se t.ex. SOU 2017:24; SOU 2017:05; SOU 2015:104.) I betänkandet Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:104) lyftes fram ett antal trender som kan förväntas innebära både utmaningar och möjligheter för arbetsmarknaden och de offentligt finansierade välfärdssystemen. De trender som beskrivs och analyseras är bland annat den tekniska utvecklingen, den fortsatta internationaliseringen och den demografiska förändringen (ibid. s. 8). Trenderna påverkar tillsammans, via ett omvandlingstryck i ekonomin och därigenom till strukturomvandling, såväl produktivitetstillväxt som arbetsmarknad och offentliga finanser.

Vad gäller den tekniska utvecklingen pekar Långtidsutredningen särskilt på potentiella effekter av digitaliseringen, vilken kan bidra till att allt fler av mer rutinartade arbetsuppgifter, såsom sådana som utförs av t.ex. administrativa assistenter, bokförings- och redovisningsassistenter, montörer och maskinförare, inte längre behöver utföras av människor. Detta kan i sin tur ytterligare bidra till den polarisering av jobb som har observerats under de senaste decennierna då alltmer jobb utförs i hög- respektive lågkvalificerade yrken medan yrken med medelhöga kvalifikationskrav har kommit att minska som en andel av den totala arbetsmarknaden. Långtidsutredningens analyser visar att jobbpolariseringen i Sverige har varit tydligast bland män i privat sektor, medan det bland kvinnor i offentlig sektor blivit allt färre anställda i låglöneyrken och allt fler i höglöneyrken. Jobbpolariseringen är också tydligare bland utrikes än bland inrikes födda (ibid. s. 11). Utredningen konstaterar dock att även om Sverige har genomgått en jobbpolarisering är trenden mot en mer flexibel eller mer osäker arbetsmarknad relativt svag sett till arbetsmarknaden i stort. Samtidigt kan den tekniska utvecklingen och förändringar i efterfrågan väntas leda till fler olika anställningsformer, såsom blandformer av tillfälliga anställningar och egenföretagande där personer utför korta uppdrag för en stor mängd olika uppdragsgivare utan kollektivavtal (ibid. s. 242). Här kan även noteras den relativt kraftiga ökningen av antalet företag i Sverige under 2000-talet. Mellan 2003 och 2016 ökade antalet från omkring 800 000 till drygt en miljon företag. Flertalet av dessa, närmare 97 procent, var 2014 småföretag med färre än tio anställda. Små och medelstora företag (0–249 anställda) utgjorde tillsammans 99,9 procent av samtliga företag. De små företagen med mellan 0 och 49 anställda stod för cirka 40 procent av antalet anställda, omsättningen och förädlingsvärdet.¹¹

Trenden mot en ökad internationalisering sker inom en mängd olika områden såsom flöden av människor, kapital och kunskap samt ökad handel, men också alltmer inom arbetsmarknaden. Detta kopplat till framtida demografiska förändringarna i Sverige, i form av framförallt en fortsatt växande andel äldre i befolkningen och en ökande andel utrikes födda, kan också innebära en påverkan på den svenska arbetsmarknaden. Långtidsutredningen pekar här på behovet av en arbetsmarknad med en god anpassningsförmåga. (SOU 2015:104). Histo-

¹¹ Se www.tillvaxtverket.se/statistik/foretagande/basfakta-om-foretag.html, hämtad 2017-11-13.

riskt har framförallt migrationen under perioder haft en tydlig påverkan på den svenska arbetsmarknaden. Till detta kan också läggas den ökade internationaliseringen av arbetskraft. En allt större grupp i Sverige förvärvsarbetar i landet men har sin bosättning utomlands. Enligt ToR-utredningen rörde det sig 2013 om cirka 17 000 personer, att jämföra med omkring 7 000 personer tio år tidigare. En majoritet av dessa personer, cirka två tredjedelar, utgjorde 2013 personer som var anställda vid internationella organisationer. (SOU 2017:05)

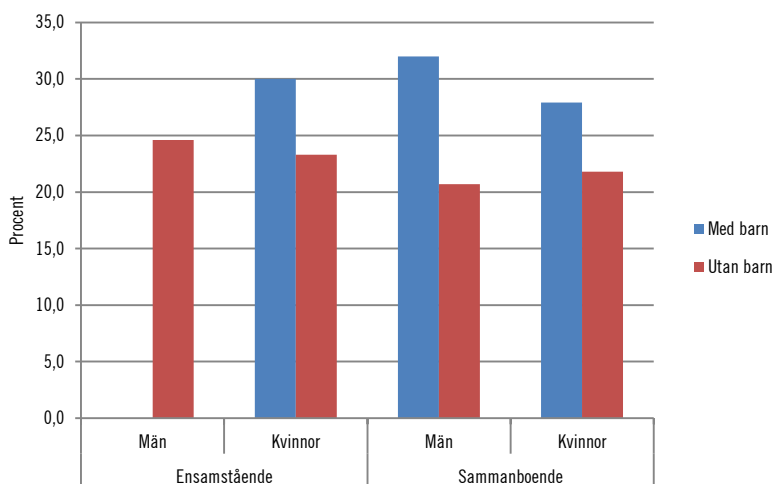
I betänkandet av Utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv (SOU 2017:24) poängteras, bl.a. som en följd av nämnda trender, särskilt företags och arbetsgivares alltmer uttalade behov av en flexibel arbetskraft. Behoven av flexibilitet visar sig bland annat genom att en mängd olika arbetsformer anlitas i en och samma verksamhet och att det blir allt vanligare att ta in specialistkompetens i olika former för att utföra samma arbete som tidigare utfördes av en större grupp anställd personal. Detta är framförallt kopplat till omvandlingstrycket på den svenska arbetsmarknaden genom ökad digitalisering och teknisk utveckling. Flexibilitet lyfts fram som viktigt för att företag ska kunna konkurrera fullt ut på den alltmer internationella marknaden och för att en ökad flexibilitet på arbetsmarknaden förväntas ha positiva effekter på sysselsättningen. Samtidigt finns det en risk för att ökad flexibilitet i arbetslivet leder till oklarheter kring vem som ansvarar för t.ex. arbetsmiljö och arbetsförhållanden på arbetsmarknaden. (Ibid. s. 218 f.)

En slutsats som drogs av Framtidskommissionen (Ds 2013:19) var att en viktig framtida utmaning handlar om att öka förvärvsfrekvensen bland utrikes födda och bland äldre samt att säkra en god kompetensförsörjning i hela landet. Detta innefattar ett behov av att underlätta kombinationen av studier, familjeliv och arbetsliv. Det handlar också om att begränsa inläsningseffekter och skapa incitament till att etablera sig på arbetsmarknaden. I denna utrednings delbetänkande (SOU 2016:73) beskrivs hur framförallt utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering blir försenad eller uteblir. Den grupp som i genomsnitt har lägst andel förvärvsarbetande är utrikes födda kvinnor som fått uppehållstillstånd av skyddsskäl och anhöriga till dessa. För dem som invandrar ser förutsättningarna för etablering på arbetsmarknaden dock mycket olika ut beroende på till exempel utbildningsnivå, tidigare arbetslivserfarenhet och språkkunskaper. Även grunden för invandringen spelar roll; den som invandrar på grund av arbete eller

studier har en lättare väg in på den svenska arbetsmarknaden än vad som är fallet för dem som har fått uppehållstillstånd av skyddsskäl. Kvinnor och män inom den sistnämnda gruppen är också de som i genomsnitt möter de största svårigheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. Det får konsekvenser för försörjningen på kort och lång sikt liksom för möjligheten att etablera sig i samhället i stort.

Figur 4.5 Varje vecka svårt att förena arbete med familj och fritid

Procent, förvärvsarbetande 16–64 år



Källa: SCB, ULF/SILC, 2016.

Not: Uppgifter för ensamstående män med barn är för osäkra för att redovisa. För ensamstående kvinnor med barn är felmarginalen +/- 9,5 procent. För övriga grupper ligger felmarginalen mellan 4,6 procent och 5,6 procent.

Möjligheterna att kombinera familjeliv, privatliv och arbetsliv påverkas av förutsättningarna på arbetsmarknaden. Huruvida den förvärvsarbetande föräldern är ensamstående eller inte påverkar också möjligheterna, liksom om det finns barn i hushållet eller inte. I SCB:s undersökning om levnadsförhållanden 2016 har förvärvsarbetande i åldern 16–64 år fått svara på frågor om bland annat hur möjligheten ser ut att förena arbete med familj och fritid. De som anger svårigheter är främst sammanboende män med barn, där drygt var tredje man anger svårigheter varje vecka eller så gott som varje dag, vilket är en högre andel än sammanboende kvinnor med barn. Detta kan vara en konsekvens av att män med barn arbetar mer än kvinnor med barn. Mer än var fjärde

ensamstående kvinna med barn anger att de varje vecka har svårt att förena familj och arbete. Antalet ensamstående män med barn är få och eftersom undersökningen är en urvalsundersökning var osäkerheten för stor för att kunna redovisa resultat för den gruppen.

Det är framförallt kvinnors arbetsmarknad som påverkas vid en familjebildning och som visas ovan återspeglas konsekvenserna bland annat i en för kvinnor större ohälsa och högre frånvaro från arbetsmarknaden. I förlängningen handlar därför de utmaningar som arbetsmarknaden står inför även om lika möjligheter för kvinnor och män att klara av ett helt arbetsliv. Beaktas bör här också att kvinnor i allt större utsträckning har ett högre humankapital i termer av formell utbildningsnivå än män, vilket på sikt antas öka kvinnors samlade betalda arbetstid (SOU 2015:104)

Arbetsmiljö

Frågor om psykisk och social arbetsmiljö har blivit allt mer uppmärksammade. Den 31 mars 2016 började Arbetsmiljöverkets nya föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) att gälla. Föreskrifterna konkretiserar arbetsmiljölagen (1977:1160) och är anpassade till dagens arbetsliv. Föreskrifterna fokuserar på frågor som arbetsbelastning, arbetstid och kränkande särbehandling och förtydligar vad arbetsgivare ska göra för att förbygga och åtgärda förhållanden som ger upphov till arbetsrelaterad stress. Arbete som innebär stark psykisk påfrestning förekommer på arbetsmarknaden och behöver inte i sig orsaka ohälsa. I föreskrifterna anges att det är arbetsgivaren som ska vidta åtgärder för att sådana arbetssituationer eller arbetsuppgifter inte leder till ohälsa. Det förebyggande arbete som föreskrifterna är tänkta att stärka kan enligt Arbetsmiljöverket med stor sannolikhet leda till färre sjukskrivningar.¹² I betänkandet SOU 2017:24 konstateras att den organisatoriska och sociala arbetsmiljön är en framträdande utmaning både i dag och sannolikt även i framtiden. Se vidare under avsnitt 4.4.2 om graviditetspenningen och dagens arbetsliv.

¹² Se www.av.se/halsa-och-sakerhet/psykisk-ohalsa-stress-hot-och-vald/fragor-och-svar-om-organisatorisk-och-social-arbetsmiljo/

4.2 Företagares villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen

I detta avsnitt görs en översiktlig kartläggning av företagares villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen. Utredningens överväganden i frågan återfinns i avsnitt 7.14.

4.2.1 Företagare – olika villkor och förutsättningar

Företag kan bedrivas i olika former, t.ex. som enskild firma, handelsbolag eller aktiebolag. Företagare används som ett gemensamt begrepp för dem som bedriver företag, i vilken form det än är. I stora drag används begreppet egenföretagare för dem som bedriver verksamhet i annan form än aktiebolag eller ekonomisk förening. Definitionerna kan dock skilja sig åt i olika sammanhang (se avsnitt 4.2.3 om definitionen inom socialförsäkringen).

Företagare och medhjälpare i familjeföretag¹³ utgör cirka tio procent av samtliga sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden.¹⁴ Under 2015 var cirka 478 000 personer 20 år och äldre sysselsatta antingen som egenföretagare eller företagare i eget aktiebolag. Av dessa var drygt 30 procent kvinnor och knappt 70 procent män. Sett över det senaste decenniet har kvinnors andel av egenföretagare respektive företagare med eget aktiebolag stadigt ökat, om än i en låg takt. Av samtliga egenföretagare och företagare med eget aktiebolag i åldrarna 20–64 år var 16 procent av kvinnorna och 14 procent av männen yngre än 35 år under 2015. Andelen egenföretagare och företagare med eget aktiebolag ökar något med ålder och är som högst i gruppen 45–54 år. Företagande är vanligare både för kvinnor och för män i högre åldrar, bland individer äldre än 64 år var det cirka 35 000 kvinnor och 74 000 män som var antingen egenföretagare eller företagare i eget aktiebolag, dvs. drygt 32 procent kvinnor och knappt 68 procent män.

Utöver de personer som enligt statistiken klassificeras som företagare finns det anställda som bedriver näringsverksamhet vid sidan av

¹³ För definitionen av familjeföretag, se SCB 2017a.

¹⁴ Statistiken över företagare baseras i denna beskrivning på Statistiska centralbyråns registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS) om inte annat anges. I RAMS definieras företagare som "en fysisk person som bedriver aktiv näringsverksamhet (egen företagare inklusive handels- och kommanditsbolagsägare) eller en fåmansaktiebolagsdelägare och som har sin huvudsysselsättning i det egna företaget".

sin anställning, vilka brukar definieras som kombinatorer.¹⁵ Totalt var det 2015 cirka 357 000 personer, 152 000 kvinnor och 205 000 män, i åldrarna 20–64 år som var anställda och bedrev näringsverksamhet (Statistiska centralbyrån [SCB], Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik [RAMS]). Av kombinatorerna var omkring nio procent av kvinnorna och tio procent av männen under 35 år. Kombinatorer är vanligast inom näringen jordbruk, skogsbruk och fiske. Knappt 25 procent av kvinnorna och drygt 30 procent av männen arbetade 2015 inom den näringen.

Eget företagande och anställning kan även kombineras antingen genom att personen har en anställning vid sidan av sitt företagande eller att personen driver flera olika företag. Dessa omfattas inte av den definition av kombinatorer som beskrivs ovan. Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) var det 2015 omkring 50 000 personer i åldrarna 16–64 år, cirka 21 000 kvinnor och cirka 28 000 män, som antingen hade en anställning vid sidan av sitt företagande eller drev flera olika företag (SCB, Yrkesregistret).

Tabell 4.5 Antal kvinnor och män efter yrkesställning, anställda, egna företagare och företagare med eget aktiebolag, 2015

	Antal						
	20–24 år	25–34 år	35–44 år	45–54 år	55–59 år	60–64 år	65+ år
Kvinnor							
Anställda	191 301	452 092	486 415	505 668	215 058	172 984	57 344
Företagare	2 197	12 665	18 124	22 151	10 417	11 173	31 826
Eget AB	315	3 547	9 612	13 782	5 610	4 122	3 076
Män							
Anställda	200 794	484 698	486 231	486 031	201 167	161 257	72 864
Företagare	3 365	17 916	27 409	36 102	19 216	22 578	63 609
Eget AB	940	13 925	35 412	45 258	18 529	14 588	10 710

Källa: SCB RAMS.

¹⁵ En anställd person kan klassas som kombinator oavsett om denne deklarerat för aktiv eller passiv näringsverksamhet. Om en anställd har deklarerat för aktiv näringsverksamhet motsvarande minst en tredjedel av en anställning på heltid (cirka 500 timmar), klassificeras denne som företagare om inkomsten från näringsverksamhet (uppräknat med faktor 1,6) överstiger deklarerad inkomst från lön.

Vid beaktande av både dem som har sin huvudsakliga yrkesställning i form av företagande och dem som kombinerar anställning och företagande, dvs. kombinatorer, utgjorde gruppen 2015 omkring 16 procent av samtliga sysselsatta mellan 20–64 år eller knappt 730 000 personer, cirka 270 000 kvinnor och 460 000 män.

Företagandet kan således vara både en huvudsyssla som kompletteras med anställning och en bisyssla vid sidan av arbete som utförs för annans räkning. Att kombinera anställning med företagande kan ge en ökad inkomstrygghet och utgöra en brygga mellan anställning och företagande.

I en forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (se SOU 2014:30 s. 195) konstaterades att på samma sätt som det finns en könssegregering inom arbetslivet finns det skillnader mellan vilka branscher och typer av företag kvinnor och män är verksamma i. Omkring hälften av alla egenföretagande män återfinns inom 20 yrkeskategorier. Inom dessa yrken är könsfördelningen cirka 80 procent män och 20 procent kvinnor. Bland de 20 vanligaste yrkena bland egenföretagande kvinnor är könsfördelningen dock mer jämn, 55 procent kvinnor och 45 procent män. Endast två av de 20 vanligaste yrkena för egenföretagande män har en jämn könsfördelning (40/60 procent). Dessa är yrkena skogsbrukare samt journalister, informatörer, författare m.fl. För egenföretagande kvinnor har, utöver dessa yrken, även försäljare av dagligvaror samt köks- och restaurangbiträden en jämn könsfördelning. (SOU 2015:50; SCB, Yrkesregistret)

Företag som drivs av kvinnor har också i genomsnitt färre anställda och lägre omsättning än företag som drivs av män. Till viss del kan detta kopplas till att kvinnor i högre grad är kombinatorer och i lägre utsträckning startar aktiebolag jämfört med män. Kvinnors företag är också ofta verksamma inom kvinnodominerade yrkesområden och starkare knutna till en lokal arbetsmarknad. I de fall företagen är verksamma inom samma sektor är dock likheterna mellan kvinnor och mäns företagande stora. Företagandet är också en försörjningsstrategi för både kvinnor och män (SOU 2014:30). Men det är viktigt att notera att förutsättningarna för företagare ser väldigt olika ut och att den ekonomiska situationen mellan företagare och jämfört med anställda varierar (se avsnitt 6.9.2).

De orsaker som har lyfts fram till skillnaderna mellan kvinnors och mäns företagande är, inte oväntat, att kvinnor och män är verksamma inom olika branscher men också att det sannolikt finns olika förvänt-

ningar på kvinnor och män som företagare. Studier har till exempel visat att det är svårare för kvinnor än för män att finansiera startandet av företag samt att en stor del av de nationella satsningarna som gjorts på innovation och företagande har gått till branscher som domineras av män (SOU 2015:86; Ahl 2002; Tillväxtverket 2015).

Den vanligaste formen av eget företagande är verksamhet i antingen enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag. Av samtliga företagare 20 år och äldre drev omkring 73 procent av kvinnorna och knappt 58 procent av männen företag i sådan form 2015. Övriga är företagare i eget aktiebolag, dvs. knappt 30 procent av kvinnorna och drygt 40 procent av männen. Det finns såväl fördelar som nackdelar med de olika företagsformerna, ur exempelvis ett allmänt ekonomiskt perspektiv och i relation till socialförsäkringen. En fördel med aktiebolagsformen kan vara att ägarna har möjlighet att erhålla aktieutdelning till en lägre beskattningsnivå än vanlig inkomstbeskattning, i syfte att stimulera återinvesteringar och anställande av personal. En nackdel kan vara att socialavgifterna som betalas av aktiebolag är högre än dem som förekommer bland andra företagsformer.

Av samtliga knappt 1,2 miljoner privata företag i Sverige hade knappt tre fjärdedelar eller cirka 870 000 inga anställda. Omkring en femtedel eller cirka 220 000 företag hade 1–4 anställda och en majoritet av dessa hade endast en anställd person. Det är något vanligare att företag som innehas av kvinnor har enbart en sysselsatt person än att företag som innehas av män har det. Tabellen nedan visar samtidigt att det är lika vanligt bland kvinnliga som bland manliga företagare att ha fler än fyra personer sysselsatta i företaget. Antalet manliga företagsägare är dock mycket högre än antalet kvinnliga företagsägare.

Av sysselsatta mammor och pappor med barn 0–16 år var det mer än dubbelt så vanligt att pappor var företagare än att mammorna var det, knappt sex procent av mammorna och knappt 13 procent av papporna var företagare. Bland såväl mammor som pappor finns en viss tendens att andelen företagare ökar ju äldre det yngsta barnet är (se tabell 4.2).

Tabell 4.6 Företagare 20 år och äldre efter antal sysselsatta personer i företaget, 2015

Antal i 1 000-tal, procentuell fördelning

Antal sysselsatta	Kvinnor		Män	
	Antal	Procent	Antal	Procent
1	109,1	73	205,3	62
2–4	25,2	17	70,4	21
5–9	7,6	5	28,0	8
10–	6,9	5	25,8	8
Totalt	148,7	100	329,6	100

Källa: SCB, RAMS.

Not: Sysselsatta personer inkluderar anställda med löneinkomst från anställning och företagare med inkomst från näringsverksamhet.

Internationella studier har funnit ett positivt samband mellan småbarn i hushållet och sannolikheten för kvinnor att starta företag. En förklaring som har lyfts fram är att vissa kvinnor ser egenföretagandet som ett sätt att balansera familje- och arbetsliv. I Sverige däremot kan det antas att den relativt generösa och mer välutvecklade barnomsorgen tillsammans med en generös och flexibel föräldraförsäkring underlättar för särskilt kvinnor att kombinera familj och arbete, vilket skulle peka mot att ett liknande mönster inte återfinns för Sverige. Emellertid visar nyligen presenterad forskning på att hemmavarande barn ökar sannolikheten för kvinnor i Sverige att bli egenföretagare och att effekten är starkast vid förekomsten av små barn (0–3 år) (Andersson Joona 2017). Studien visar också på att förklaringen till detta sannolikt skiljer sig från tidigare internationella studier. Till skillnad från situationen i många andra länder arbetar kvinnliga egenföretagare i Sverige lika mycket eller mer än anställda kvinnor, vilket skulle kunna motsäga förklaringen att det är för att balansera familje- och arbetsliv som kvinnor startar företag. Anledningarna till att vissa kvinnor startar företag under barnens småbarnsår är många och kan vara ett mer eller mindre fritt val för den enskilda kvinnan utifrån hur familjens situation i övrigt ser ut.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns såväl likheter som skillnader mellan egenföretagares och anställdas arbetsmarknad.

4.2.2 Den grundläggande rätten till föräldraförsäkringsförmåner

Samma rättsliga rätt till förmånerna

För rätt till graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning krävs att föräldern förvärvsarbetar i Sverige (se 6 kap. 6 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, jfr 5 kap. 9 § SFB). Regleringarna om rätt till förmånerna är i stort neutrala i förhållande till *hur* den försäkrade förvärvsarbetar; i form av anställning, eget företag eller en kombination av de båda. Grunderna för graviditetspenning regleras visserligen till viss del i olika paragrafer för arbetstagare och egenföretagare (10 kap. 3 och 3 a §§ SFB, se faktaruta nedan om definitionen av egenföretagare), men avsikten är att bestämmelserna ska innebära samma skydd (se prop. 2012/13:159, s. 7). Grunderna för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning är desamma oavsett i vilken form föräldern förvärvsarbetar. Förmånssystemen i sig erbjuder samma flexibilitet till alla, exempelvis genom möjligheten att ta ut ersättning i olika omfattning.

Även om regleringen är enhetlig, kan de skilda förutsättningarna och villkoren för olika typer av arbeten givetvis påverka hur förmånerna faktiskt kan tas ut. Detta gäller i förhållandet mellan dels olika anställningar och olika företag, dels sysselsättningsformerna anställning och företagande som sådana. Exempelvis olika arbetstider och villkor för hur arbetet får förläggas kan medföra att möjligheterna att nyttja förmånssystemens flexibilitet skiljer sig åt. Statistiken visar också att föräldrar som driver eget företag och har inkomst av näringsverksamhet tar ut förmåner inom föräldraförsäkringen i något lägre utsträckning än anställda (se vidare avsnitt 6.3.4).

Kravet att avstå arbete

En grundförutsättning för att de som förvärvsarbetar ska ha rätt till graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning är att föräldern faktiskt avstår från förvärvsarbete för den aktuella tiden. Detta krav har beskrivits som problematiskt för många föräldrar som driver eget företag när det gäller rätten till föräldrapenning. För rätt till hel föräldrapenning på sjukpenningnivå för en dag krävs att föräldern inte förvärvsarbetar alls den dagen (se

12 kap. 9 § första stycket 1 SFB, jfr samma paragraf andra stycket). Det går således inte att exempelvis arbeta ett par timmar på kvällen efter att barnet har lagt sig och ta ut hel föräldrapenning för samma dag. Drivandet av ett företag kan, i vart fall för den som är ensam i företaget, innebära att ett visst arbete måste utföras även om företagaren är ledig för att vårda sitt barn. Det kan exempelvis handla om sådana administrativa åtgärder som måste vidtas, såsom redovisning av mervärdesskatt, men som inte egentligen innebär att föräldern har några inkomster av företaget. Det kan också handla om att vidhålla vissa kundkontakter så att företagaren inte helt förlorar grunderna för företagets verksamhet, dvs. åtgärder som kan vara väsentliga för att det ska finnas en verksamhet att återgå till efter föräldraledigheten.¹⁶ Ett längre uppehåll från företaget kan annars innebära att återgången till arbete efter föräldraledigheten blir svår, eftersom det kan ta tid att återetablera kontakten med kunder och leverantörer etc. På så sätt kan en längre frånvaro medföra en kännbar inkomstförlust även efter den tid då föräldraledigheten har avslutats. En sådan inkomstförlust kompenserar inte föräldraförsäkringen för. Det kan vidare handla om att föräldern inte helt kan släppa sin verksamhet för att det saknas ersättare och företagets fortlevnad är helt beroende av just föräldrarnas kompetens eller för att verksamheten i sig kräver kontinuerligt arbete eller närvaro, t.ex. när föräldern är verksam i jordbruk.

Problematiken i förhållande till kravet att avstå arbete förstärks när en företagare av ekonomiska skäl behöver använda hel föräldrapenning och därmed avstå arbete hela dagar, sju dagar per vecka. Det behovet kan uppkomma för att företagaren behöver ha en maximal kompensationsgrad från försäkringen (cirka 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten [SGI], se mer om beräkningen av dag ersättningen i avsnitt 4.2.3). Om dag ersättningen från försäkringen dessutom är relativt låg för många företagare, kan behovet av att ta ut full föräldrapenning för hela veckan eller månaden vara stort. (Se mer om dessa faktorer nedan). Det kan samtidigt noteras att egenföretagare¹⁷, kvinnor såväl som män, använder föräldrapenning i lägre

¹⁶ En intervjustudie av LRF:s jämställdhetsakademi visar dock att företagande föräldrar också upplever att föräldraledigheten inte har haft någon påverkan, eller till och med en positiv inverkan, på deras kundrelationer (LRF:s jämställdhetsakademi 2014, s. 11).

¹⁷ I Försäkringskassans statistik kan enbart egenföretagare särredovisas. De företagare som har aktiebolag får SGI motsvarande anställda och kan därför inte identifieras i statistiken.

utsträckning än icke-företagare, vilket skulle kunna motsäga tesen om att företagare använder föräldrapenning mer intensivt än andra. Det är samtidigt viktigt att återigen notera att det finns stora skillnader mellan företagare vad gäller orsaken bakom att starta ett företag och vad gäller de resurser och villkor som olika företagare har. (Se vidare avsnitt 6.3.4 för en redogörelse för hur företagare använder föräldrapenning).

En möjlig lösning som har förts fram för att företagare bättre ska kunna kombinera föräldraledighet med sin förvärvsverksamhet är att det skulle tillåtas ett visst förvärvsarbete under föräldraledighet med hel föräldrapenning (Företagarna 2015, s. 11). Det kan i detta sammanhang noteras att en förälder som har rätt till föräldrapenning på grundnivå kan arbeta i en mycket hög omfattning samma dag som han eller hon får hel ersättning (se 12 kap. 9 § andra stycket SFB). För företagare som har ersättning på grundnivå finns således betydande flexibilitet att kombinera föräldraledighet och förvärvsarbete (se mer om ersättningsnivåer i avsnitt 6.4.2). För föräldrar som har ersättning på sjukpenningnivå finns inte motsvarande möjlighet. De kan emellertid, under de dagar arbete behöver utföras, exempelvis ta ut tre fjärdedels föräldrapenning och arbeta en fjärdedel av normal arbetstid, i många fall (baserat på normal arbetstid om cirka 40 timmar per vecka) cirka två timmar under en dag. För övriga dagar, när föräldern är föräldraledig och inte arbetar alls, kan hel föräldrapenning användas. Inkomstförlusten för en sådan partiell reduktion av föräldrapenningen behöver inte bli särskilt stor.

Statistiken visar att företagares faktiska arbetstid i genomsnitt är högre än anställdas.¹⁸ (SCB, Arbetskraftsundersökningarna [AKU] 2016) Normal arbetstid för egenföretagare är inte reglerad i arbetstidslagstiftning eller kollektivavtal. Därför kan en normal arbetstid på mer än 40 timmar per vecka godtas vid bedömning av förmånsnivån för föräldrapenning. Arbetstiden bör styrkas med intyg från exempelvis en revisor, en intresseorganisation eller liknande. (Prop. 1976/77:117 s. 54; Försäkringskassan 2017d, s. 81) Såsom framgår nedan omfattas företagare som driver aktiebolag ofta inte av kollektivavtal. Vidare gäller arbetstidslagen (1982:673) inte arbete som utförs av arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor har företagsledande eller därmed jämförlig ställning (2 §

¹⁸ Medelarbetstid (faktisk), per vecka, för sysselsatta 16–64 år.

första stycket 2). Om bestämmelserna om förmånsnivåer inom föräldrapenningen ska tillämpas på samma sätt som beskrivs ovan lämnas dock osagt.

Normalarbetstiden påverkar hur lång tid en person kan arbeta vid uttag av föräldrapenning för samma dag på en lägre förmånsnivå än hel. En högre arbetstid kan innebära att en förälder kan arbeta fler timmar i kombination med föräldrapenning på en viss förmånsnivå än en förälder med lägre arbetstid. Detta är emellertid beroende av hur många arbetsdagar per vecka som normalarbetstiden ska fördelas över och på vilket sätt (se Försäkringskassan 2017d, s. 79 och där angivna referenser).

Föräldrapenningens regelverk och nuvarande flexibilitet och vilka möjligheter som finns att kombinera förvärvsarbetet och vård av barn kan vara relativt okända för många föräldrar. Företagare kan också ha svårt att planera när och hur de kommer att utföra sitt arbete, dvs. om de behöver arbeta ett par timmar en dag och inget alls en annan dag. Behovet av att i förväg vid ansökan om föräldrapenning ange omfattning av föräldrapenningen för varje enskild dag kan då bli en betungande åtgärd. Ansökan om föräldrapenning kan göras så sent som 90 dagar efter ledighetstiden (se 12 kap. 12 a § SFB), men för att få sin försörjning tryggad är det vanligast att man anmäler föräldrapenning i förväg, dvs. normalt för att få den bortfallande månadsinkomsten kompenserad. Företagare kan ha vinster av att få hjälp med planeringen av sin föräldraledighet för att ta hänsyn till att heltidsledighet i meningen att helt avstå från att utföra arbete i företaget inte alltid är möjlig, men samtidigt att det är möjligt att kombinera föräldrapenning på en relativt hög förmånsnivå med visst arbete.

Fördelning av föräldraledigheten

Föräldrar som har svårt att vara frånvarande från arbetet under längre perioder oavsett hur rätten till ersättning är utformad, kan ha särskilda fördelar av möjligheten att exempelvis dela upp föräldraledigheten mellan sig. Det kan innebära att föräldrarna turas om att vara föräldralediga med föräldrapenning under en vecka för att på så sätt kunna nyttja möjligheten att vårda barnet men ändå behålla kontakten med företaget, kunder och leverantörer samt fullgöra vissa administrativa åtgärder. Företagare efterlyser överhuvudtaget ofta större flexibilitet i

föräldraförsäkringen, och då framförallt föräldrapenningen, än vad dagens regelverk tillåter som ett sätt att göra det mer möjligt för dem att kombinera familjelivet med företagandet (se Företagarna 2015, s. 11 f.). Förutom att tillåta visst arbete i samband med uttag av hel föräldrapenning, skulle sådan ökad flexibilitet kunna ta sig uttryck i en utsträckt möjlighet att lämna över rätt till föräldrapenning till den andra föräldern eller till någon annan som vårdar barnet i företagarens ställe (se t.ex. Företagarna 2015, s. 12).

Svårigheter utifrån två synvinklar

Svårigheten för företagare att vara föräldralediga och ta del av föräldrapenningen kan mot bakgrund av vad som beskrivs ovan ses ur två synvinklar. En del företagare önskar att möjligheterna att vara ledig, dvs. utan att riskera sin verksamhet och med en god kompensationsgrad, vore mer förmånliga och att regelverket bör ändras exempelvis så att föräldrapenning på heltid ska kunna kombineras med visst arbete. Andra företagare anser att de inte alls har möjlighet att använda sin föräldrapenning och föräldraledighet för att frånvaro från verksamheten skulle innebära för stora förluster på kort och på lång sikt och att de därför bör ges ökade möjligheter att avstå rätten till föräldrapenning till någon som vårdar barnet i deras ställe.

En ytterligare reservering av dagar med rätt till föräldrapenning innebär att den senare möjligheten begränsas och företrädare för företagare, såsom Svenskt Näringsliv, har därför tidigare uttryckt att de inte ser positivt på ytterligare reserverad tid. En grundläggande tanke bakom detta är att det är föräldrarna som bäst kan bedöma sin individuella situation och sina faktiska förutsättningar för uttag av föräldrapenning samt att ökad jämställdhet kan uppnås genom en ökad medvetenhet hos kvinnor och män om hur olika val spelar roll för arbetslivets och livsinkomstens utveckling. Redan den konstruktionen att föräldrarna har en individuell rätt till hälften av föräldrapenningdagarna vid gemensam vårdnad anses uppfylla högt ställda krav om jämställdhet, samtidigt som den ger förutsättningar att kunna kombinera arbetsliv med familjeliv för dem som berörs. (Svenskt Näringsliv 2015) Företagare som arbetsgivare kan dock ha stora fördelar, exempelvis i fråga om kompetensförsörjning, av att reserverade månader innebär en

mer jämn fördelning av frånvaro från arbetet för sina anställda. (Se avsnitt 7.5, 7.6 och 7.7 för ytterligare resonemang om reserverad tid.)

Det bör i detta sammanhang poängteras att det naturligtvis även finns företagare som anser att dagens utformning av föräldraförsäkringen ger ett gott skydd och goda möjligheter för dem att ta del av det. Exempelvis, i en intervjustudie bland 30 företagare på landsbygden genomförd av LRF:s jämställdhetsakademi svarade lite mindre än hälften av de intervjuade att de hade haft positiva erfarenheter av föräldraförsäkringssystemet (LRF:s jämställdhetsakademi 2014, s. 15).

4.2.3 Beräkningen av ersättning

När det gäller graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning är föräldraförsäkringen, liksom övriga arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner, en inkomstbortfallsförsäkring. Det innebär att det belopp som ersättningen lämnas med är relaterad till den enskildes inkomst. Beräkningen av ersättning utgår från den enskildes SGI som förhåller sig till en årsperiod (se 10 kap. 10 §, 12 kap. 25 § och 13 kap. 33 § SFB). Den statliga försäkringen täcker upp cirka 80 procent av inkomstbortfallet beräknat utifrån SGI (notera att personens antagna årsinkomst kan vara högre än det belopp som används vid beräkningen, eftersom det finns vissa inkomsttak för SGI). För att räkna ut den ersättning per dag som ska lämnas till en förälder delas således cirka 80 procent av SGI med ett delningstal, som kan vara antingen kalenderdagsbaserat eller arbetstidsbaserat (se 10 kap. 10 §, 12 kap. 25 § och 13 kap. 33 § SFB jämte 28 kap. SFB). Beräkningen av ersättningen görs på olika sätt beroende på om det handlar om inkomst från anställning eller annan förvärvsinkomst.

Det har tidigare lämnats förslag till ändringar i regelverket om SGI för att öka tryggheten för företagare inom socialförsäkringen och för att komma till rätta med vissa skillnader mellan olika mottagare av socialförsäkringsförmåner (se t.ex. SOU 2008:89; prop. 2009/10:120). Den senaste utredningen har gjorts av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21). Socialförsäkringsutredningens förslag är under beredning inom Regeringskansliet, men har ännu inte lett till några lagändringar på socialförsäkringens område i fråga om företagares villkor. Regeringen har emellertid i budgetpropositionen för 2018 aviserat att regeringen under 2018 avser att återkomma till

riksdagen med lagförslag om förstärkt försäkringsskydd för företagare (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10, s. 41). Förslag till vissa sådana ändringar finns i promemorian Sjukpenninggrundande inkomst för företagare under företagets uppbyggnadsskede (Regeringskansliet, Socialdepartementet 2017a). Promemorian har skickats ut på remiss under hösten 2017 och regeringen anger att ambitionen är att de nya bestämmelserna ska finnas på plats den 1 augusti 2018.¹⁹

Den sjukpenninggrundande inkomsten för företagare

SGI är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning, s.k. SGI-A), eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete, s.k. SGI-B) (25 kap. 2 § SFB), dock begränsat av ett inkomsttak (se 12 kap. 26 § för föräldrapenning samt 10 kap. 10 och 11 §§ och 13 kap. 33 § jämte 25 kap. 5 § andra stycket SFB för graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning). Inkomst av anställning är, med vissa undantag, ersättning som avser utfört arbete för någon annans räkning, även om betalningsmottagaren inte är anställd av den som betalar ersättningen (25 kap. 7 § SFB). Inkomst av annat förvärvsarbete omfattar framförallt inkomst av näringsverksamhet och inkomst av arbete för egen räkning som utgör inkomst av tjänst, under förutsättning att inkomsten inte ska räknas som inkomst av anställning (25 kap. 8 § SFB). Ersättning för arbete till en mottagare som är godkänd för F-skatt²⁰ och från ett handelsbolag till en delägare i handelsbolaget omfattas alltid, dock med ett krav på skriftligt återopande av ett godkännande för F-skatt om detta är förenat med villkor (se 25 kap. 10 och 14 §§ SFB samt se 25 kap. 13 och 14 §§ SFB för ytterligare inkomster). Vissa inkomster undantas uttryckligen från att räknas som SGI (se 25 kap. 16–24 §§ SFB).

¹⁹ Se www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/forslag-om-ett-bättre-forsakringsskydd-for-nya-foretagare-pa-remiss/

²⁰ Den som uppger sig bedriva eller ha för avsikt att bedriva näringsverksamhet i Sverige kan efter ansökan godkännas för F-skatt (se 9 kap. 1 § skatteförfarandelagen [2011:1244]).

FAKTARUTA – Vissa inkomstbegrepp

Inkomst av anställning omfattar framförallt ersättning för utfört arbete till arbetstagare i strikt mening, men även till ägare i ett aktiebolag eller medlemmar i en ekonomisk förening oavsett hur ägarskapet i bolaget eller föreningen ser ut och oavsett storleken på verksamheten. Dessa sist nämnda personer anses vara anställda i aktiebolaget eller föreningen. Även till exempel ersättning till uppdragstagare i vissa fall utgör inkomst av anställning. (Se mer i Hessmark m.fl. 2015, s. 442 f. jämte s. 177 f.; Försäkringskassan 2015c, s. 43 f.)

Inkomst av annat förvärvsarbete i form av inkomst av näringsverksamhet omfattar egenföretagares arbetsinkomst som är hänförlig till företagets verksamhet (se Hessmark m.fl. 2015, s. 460; Försäkringskassan 2015c, s. 38). Inom socialförsäkringen omfattar egenföretagare i stort personer som driver egen verksamhet i form av enskild firma, enkelt bolag eller handelsbolag (se Hessmark m.fl. 2015, s. 179; Försäkringskassan 2015c, s. 40 f.).

Inkomst av annat förvärvsarbete i form av inkomst av arbete för egen räkning som utgör inkomst av tjänst innefattar t.ex. vissa inkomster från hobbyverksamhet (se mer i Hessmark m.fl. 2015, s. 446 och s. 459 f. jämte s. 179; jfr Försäkringskassan 2015c, s. 46).

Det förekommer även att både kvinnor och män är s.k. kombinatorer, vilket i detta sammanhang endast innebär att de har både inkomst av anställning och inkomst av näringsverksamhet (se och jfr avsnitt 4.2.1). Detta innefattar även personer som får inkomsterna från flera olika egna företag, dvs. personer som har inkomst i form av lön från ett eget aktiebolag och inkomst av näringsverksamhet från ett eget annat företag. Huvudförsörjningen kan bestå av den ena eller den andra inkomsttypen. Anställningen kan vara fast eller tillfällig.

Varaktighetskravet för bestämmande av SGI

För att SGI överhuvudtaget ska kunna bestämmas och följaktligen läggas till grund för ersättning krävs en viss framåtsyftande regelmässighet i inkomsten; den försäkrades årliga inkomst ska komma från arbete som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande (se 25 kap. 3 § SFB). Detta krav gäller

lika för alla, men påverkar förvärvsarbetspersoner på olika sätt. Kravet kan exempelvis innebära att en person som helt eller delvis har tillfälliga anställningar inte kan få någon SGI fastställd trots att han eller hon förvärvsarbetar och har inkomst, beroende på hur välgrundat antagandet om framtida anställningar kan anses vara. Risken är då att personen ifråga endast skulle kunna få föräldrapenning på grundnivå och inte komma i fråga för graviditetspenning eller tillfällig föräldrapenning, trots att han eller hon har förvärvsinkomster som medför betalningar av avgifter till socialförsäkringssystemet och som skulle innebära en högre föräldrapenning än den garanterade miniminivån. Varaktighetskravet kan även beröra företagare som kombinerar drivandet av sitt företag med tillfälliga anställningar, antingen för att de vill göra så eller för att de behöver fylla ut en låg inkomst från företaget (se Småföretagarnas riksförbund 2017, s. 18 f.). I likhet med vad som gäller för tillfälliga anställningar i stort finns utrymme att väga in den enskildes framtida avsikt med sitt förvärvsarbete i bedömningen av SGI. Mer om förekomsten av kombinatorer finns att läsa i avsnitt 4.2.1.

Från företagarkåren har föreslagits att varaktighetskravet ska tas bort och att följaktligen all inkomst ska ingå i SGI (Småföretagarnas riksförbund 2017, s. 37). Parlamentariska socialförsäkringsutredningen har föreslagit att SGI i första hand ska beräknas utifrån tidigare faktiska inkomster inom en viss ramperiod (SOU 2015:21, s. 386). Socialförsäkringsutredningen anger i sitt betänkande att en sådan beräkning skulle gynna de grupper som har svårt att påvisa framtida anställningsförhållanden men som har arbetat och haft inkomster tidigare (ibid. s. 387). Det framåtblickande varaktighetskravet på inkomster som ställs i dagens regelverk skulle inte längre vara motiverat vid en sådan beräkning (ibid.). Detta skulle kunna antas till viss del vara en lösning på det problem som beskrivs ovan. Regeringen uppger i budgetpropositionen för 2018 att utredningsarbetet om socialförsäkringsutredningens förslag för närvarande pågår i Regeringskansliet. Regeringen pekar på att arbetsmarknaden i dag ser annorlunda ut än när bestämmelserna ifråga infördes och gör bedömningen att det finns ett behov av att närmare analysera hur regelverket förhåller sig till dagens arbetsmarknad. (Prop. 2017/18:1, utg.omr. 10, s. 41 f.) För dem som inte har haft några tidigare inkomster ska beräkningen av SGI enligt socialförsäkringsutredningens förslag även fortsättningsvis göras enligt nu gällande regelverk (SOU 2015:21, s. 388 f.). I de fallen skulle således

de nuvarande förutsättningarna för fastställande av SGI kvarstå, med de effekter som dessa har.

Beräkningen av SGI

Beräkningen av SGI görs på olika sätt beroende på vilken inkomsttyp det är fråga om. Gemensamt är att, om den försäkrades förhållanden inte är kända för Försäkringskassan som ska fastställa SGI, beräkningen av inkomsten ska grundas på de upplysningar som myndigheten kan få av den försäkrade eller dennes arbetsgivare, eller den uppskattning av den försäkrades inkomster som har gjorts vid inkomstbeskattningen (25 kap. 6 § SFB). För en person som har inkomst av båda typerna ska inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete beräknas var för sig (25 kap. 5 § första stycket SFB). För att räkna fram personens antagna årsinkomst läggs beloppen därefter samman.

Inkomst av anställning beräknas utifrån den ersättning som personen ifråga kan antas komma att få framöver i anställningen. När det är svårt att bedöma vilken ersättning den försäkrade kan antas komma att få, t.ex. på grund av att inkomsterna från en anställning är oregelbundna, kan SGI behöva beräknas med ledning av tidigare inkomster från anställningen (de allmänna råden till 25 kap. 2 § SFB i Riksförsäkringsverkets allmänna råd [RAR 2002:2] om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid; Försäkringskassan 2015c, s. 63 f.). Detta beräkningssätt avser även personer som driver näringsverksamhet i form av exempelvis aktieföretag, där personens löneuttag från företaget ligger till grund för SGI.

En egenföretagares SGI beräknas däremot normalt utifrån den framtida inkomst av näringsverksamheten som han eller hon kan antas få för eget arbete. Underlaget som ligger till grund för SGI är företagets resultat med vissa justeringar (se Försäkringskassan 2015c, s. 77 f., men också 5 § andra stycket Riksförsäkringsverkets föreskrifter [RFFS 1998:12] om sjukpenninggrundande inkomst). Beräkningen av inkomsten görs i första hand utifrån de uppgifter som egenföretagaren själv lämnar om sitt förvärvsarbete och sina beräknade förvärvsinkomster. Tidigare års inkomster av näringsverksamhet som har fastställts vid beskattningen kan ge ledning vid denna bedömning. (Se 5 § första stycket RFFS 1998:12; Försäkringskassan 2015c, s. 77 f.)

Ett antagande om inkomsten är inte alltid lika lätt att göra i fråga om inkomst av annat förvärvsarbete som i fråga om inkomst av anställning. Den senare framgår ofta direkt av avtal om lönen mellan arbetstagaren och dennes arbetsgivare.

Det ovan angivna innebär att det generellt sett kan antas vara svårare för egenföretagare att förutse vilket skydd han eller hon kommer att ha vid en eventuell användning av till exempel föräldraförsäkringen än för regelrätta anställda (se t.ex. SOU 2015:21, s. 323). Samma svårighet kan emellertid även finnas för företagare med aktiebolag eftersom den lön som företagaren har möjlighet att ta ut från bolaget kan variera över året.

SGI bestäms som huvudregel först i samband med ett ersättningsärende, inte dessförinnan (se 26 kap. 2 § SFB). En enskild kan emellertid få sin SGI fastställd även före det att ett ersättningsärende är aktuellt. Försäkringskassan ska nämligen på begäran av en försäkrad bestämma hans eller hennes SGI (26 kap. 3 § SFB). Denna möjlighet torde till viss del kunna undanröja en sådan osäkerhet som nyss beskrivits, förutsatt att enskilda har kännedom om att möjligheten finns. Just egenföretagares intresse av att kunna få besked om SGI trots att något ersättningsärende inte är aktuellt har också nämnts särskilt i förarbeten (prop. 1993/94:59, s. 17). Det är inte fråga om ett formellt bindande förhandsbesked, vilket har framförts som ett önskemål från företagarkåll (Företagarna 2015, s. 12). En fastställd SGI ska dock som huvudregel ändras när Försäkringskassan har fått kännedom om att den enskildes inkomstförhållanden eller andra omständigheter har ändrats på ett sätt som har betydelse antingen för rätten till en förmån som redan lämnas eller för storleken på förmånen (26 kap. 4 § SFB, se 110 kap. 13 och 46 §§ SFB om den enskildes uppgiftsskyldighet). När SGI har bestämts så beräknas således förmåner på grundval av denna till dess att det uppstår något skäl till ändring (Försäkringskassan 2015c, s. 18). Med beaktande av vad underlaget för SGI ska omfatta samt vad SGI ska ligga till grund för, bör denna emellertid hålla en viss aktualitet. Det kan därför tänkas att ett fastställande av SGI före det att ett ersättningsärende finns inte torde kunna lämnas helt orörd när ett ersättningsärende blir aktuellt långt efter att SGI har fastställts, utan att en ny utredning om inkomstunderlaget då görs.

I en granskning av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF 2016b) granskades beslut där SGI hade bestämts till noll. I granskningen

konstaterades att besluten ofta höll god kvalitet men att kompetensutvecklingen för SGI-handläggare behöver förstärkas och att utbyte av information mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen behöver förbättras. Riksrevisionen genomför under 2017 en granskning av Försäkringskassans handläggning av föräldrapenningen för egenföretagare, med fokus på fastställandet av SGI. Bakgrunden till granskningen är att regelverket för fastställande av SGI för egenföretagare är komplicerat och att det därmed är svårt för den enskilde att förutse ersättningens storlek. Dessutom framför Riksrevisionen att reglerna ger utrymme för bedömningar vilket kan innebära det finns en risk för olikformighet i tillämpningen. Rapporten är planerad att publiceras i december 2017.²¹

För en försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet, dvs. egenföretagare, finns en särskild skyddsregel i fråga om beräkningen av SGI under företagets första tid. Enligt denna ska SGI från näringsverksamheten under ett uppbyggnadsskede om 24 månader beräknas till minst vad som motsvarar skälig avlön för liknande arbete för annans räkning (25 kap. 9 § SFB). Egenföretagare är således garanterade en viss SGI även om verksamheten i företaget inte kan antas generera någon inkomst under den aktuella perioden. Skyddet infördes för att bedömningen gjordes att det finns ett behov av det och att avsaknaden av ett sådant skydd kan motverka att personer blir egenföretagare (prop. 2009/10:120, s. 60). Behovet av skydd har således i detta fall ansetts väga tyngre än att strikt upprätthålla inkomstbortfallsprincipen (se även bestämmelserna om SGI-skyddad tid i 26 kap. 9–18 a §§ SFB). Efter uppbyggnadsskedet, dvs. när företaget har funnits i mer än två år, så beräknas SGI utifrån företagets resultat.

Det saknas uppföljningar av vilka vidare effekter bestämmelsen om uppbyggnadsskede, som infördes 2010, har haft. Ur ett företagarperspektiv har skyddstidens längd från vissa håll beskrivits som för kort (se t.ex. SOU 2015:21 s. 970; Småföretagarnas riksförbund 2017, s. 37; SOU 2008:89, s. 190 som låg till grund för bestämmelsen). Parlamentariska socialförsäkringsutredningen har föreslagit att skyddstiden ska förlängas till 36 månader (se SOU 2015:21, s. 970). Ett sådant förslag finns även i promemorian Sjukpenninggrundande inkomst för

²¹ Se www.riksrevisionen.se/sv/GRANSKNINGAR/Planering-och-uppfoljning/Pagaende-granskningar/Pagaende-granskningar/Foraldrasforakringen-for-egenforetagare/

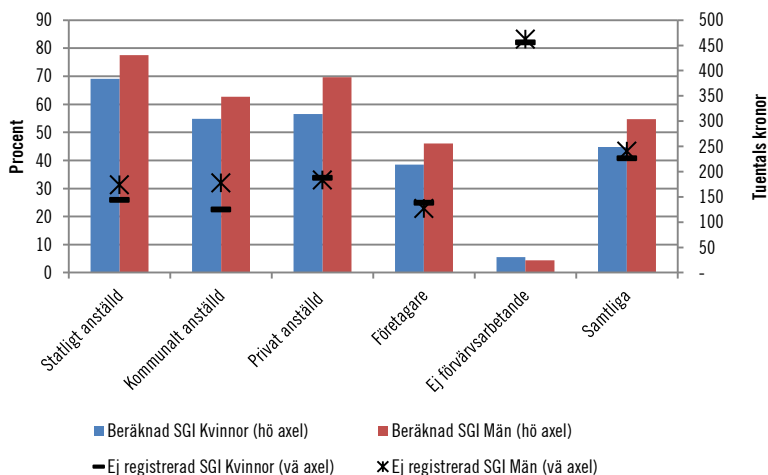
företagare under företagets uppbyggnadsskede (Regeringskansliet, Socialdepartementet 2017a).

Skillnader som påverkar

Beräkningen av SGI skiljer sig således åt mellan inte bara anställda och företagare utan även mellan olika typer av företagare. Olika typerna är delvis motiverade av förvärvsformernas olika karaktär och hur de behandlas i andra regleringar, såsom den om socialavgifter och den skatterättsliga. Det kan dock konstateras att skillnaderna har en verklig påverkan på dem som berörs och kan inverka på en enskilds val att driva näringsverksamhet och val av företagsform. Företagare har i genomsnitt en lägre SGI jämfört med anställda, det är en något lägre andel manliga företagare som saknar registrerad SGI jämfört med anställda. Vad gäller kvinnliga företagare är det en ungefär lika stor andel som saknar registrerad SGI som kvinnor anställda i offentlig sektor.

Figur 4.6 Beräknad SGI* samt andel utan registrerad SGI, kvinnor och män 18–64 år, 2015

Höger axel kronor tusental, vänster axel procent



Källa: SCB, STAR, Socialdepartementets beräkningar.

* Beräknad SGI utgörs av lön, föräldrapenning, sjukpenning, arbetsmarknadsstöd samt inkomst från aktiv och passiv näringsverksamhet.

Det kan emellertid också vara så att den blivande företagaren inte har kunskap om att socialförsäkringsskyddet är olika konstruerat beroende på företagsform samt vilka implikationer det har för de val företagaren gör. Det kan exempelvis innebära att en ägare av aktiebolag inte tar ut tillräckligt med lön och att det därmed inte är möjligt att fastställa någon SGI för honom eller henne. Företagare har många val att göra i drivandet av företaget och i val av företagsform där hänsyn till socialförsäkringsskyddet är en av flera faktorer. Uttag av lön påverkar nivån på föräldrapenningen och möjligheten att få till exempel tillfällig föräldrapenning, men har även implikationer för pensionen, dvs. försörjningen på längre sikt. Uttaget av lön, liksom inkomsten av näringsverksamhet, påverkar nivån på inbetalda arbetsgivar- och egenavgifter och därmed även finansieringen av socialförsäkringen. Mot bakgrund av alla valmöjligheter som finns och den påverkan som olika val kan ha på en persons ekonomiska situation på kort och lång sikt, är det viktigt att det finns information att tillgå bland annat om hur socialförsäkringarna påverkas beroende på företagsform. Viss information finns på olika myndigheters och organisationers hemsidor. På Försäkringskassans hemsida²² kan en enskild exempelvis genom SGI-guiden få information om de viktigaste delarna av SGI utifrån bland annat sysselsättning. Informationen är dock generellt sett inte alltid så lättillgänglig.

En skillnad i bestämmelserna om beräkningen av SGI, som kan ha stor betydelse för många företagare, är att personer som driver näringsverksamhet i form av aktiebolag inte omfattas av någon skyddsbestämmelse för företagets uppbyggnadsskede, vilket däremot egenföretagare gör. En person som startar ett aktiebolag och inte har ekonomiska möjligheter att ta ut ersättning för sitt arbete i bolaget den första tiden kommer inte att kunna få någon SGI fastställd utifrån det arbetet. Om företagaren endast kan ta ut låg ersättning för sitt arbete i företaget kommer ersättning inom föräldraförsäkringen också att bli låg i förhållande till vad en egenföretagare kan få ut under motsvarande förutsättningar. Det är inte ovanligt att företagare med aktiebolag har begränsade möjligheter att ta ut lön för sitt arbete i företaget under uppstarten av verksamheten.

Det förhållandet att personer som driver aktiebolag inte har något skydd i fråga om beräkningen av SGI under uppbyggnadsskedet har

²² www.forsakringskassan.se

under en längre tid beskrivits som ett stort problem (se t.ex. Svenskt Näringsliv 2012, s. 15; Företagarna 2015, s. 13; Småföretagarnas riksförbund 2017, s. 37) och denna skillnad gentemot egenföretagare har bedömts vara omotiverad (se SOU 2015:21, s. 969). I förarbetena till införandet av skyddsregeln för egenföretagare fördes inget resonemang i förhållande till aktiebolagsägare (prop. 2009/10:120, s. 59 f.).

Parlamentariska socialförsäkringsutredningen har föreslagit en skyddsbestämmelse för uppbyggnadsskedet även för personer som driver företag i exempelvis aktiebolagsform samt att skyddstiden ska förlängas (se SOU 2015:21, s. 394 och 970 f.). Det föreslagna skyddet, som har lämnats inom ramen för ett förslag om en större förändring av inkomstgrunden för SGI, har dock inte samma omfattning och innebörd som skyddet för egenföretagare, vilket föreslås kvarstå som det är i sak (ibid. s. 970 f.). Regeringen anger i budgetpropositionen för 2018 att en god trygghet för företagare ger förutsättningar för att fler vågar starta företag och att alla företagare, oavsett i vilken juridisk form verksamheten bedrivs, därför bör få ett ekonomiskt skydd under uppbyggnadsskede. Det anges därutöver att regeringen har utrett två av Parlamentariska socialförsäkringsutredningens förslag vidare och avser att återkomma med lagförslag under 2018. (Prop. 2017/18:1, utg.omr. 10, s. 41) I promemorian Sjukpenninggrundande inkomst för företagare under företagets uppbyggnadsskede finns förslag till en skyddsbestämmelse som motsvarar den i 25 kap. 9 § SFB för andra företagare än de som omfattas av nyss angiven paragraf (Regeringskansliet, Socialdepartementet 2017a).

Delningstalen för de särskilda föräldraförsäkringsförmånerna

I vissa delar specialregleras beräkningen av ersättningens storlek för de olika förmånsslagen. En sådan specialreglering handlar om det s.k. delningstalet för tillfällig föräldrapenning. Tillfällig föräldrapenning är i praktiken arbetstidsberäkning, dvs. dagsättningen utgörs av SGI efter viss justering delat med förälderns årsarbetstid. Regleringen skiljer sig dock åt mellan personer som har inkomst av anställning och personer som har inkomst av annat förvärvsarbete. För den första gruppen görs en faktisk beräkning av den enskildes årsarbetstid (13 kap. 34 § SFB jämte 28 kap. 13–16 §§ SFB). För den andra gruppen har ett generellt delningstal om 260 fastställts (13 kap. 34 och

35 §§ SFB). Delningstalet motsvarar årsarbetstiden för en anställd som arbetar heltid fem dagar i veckan (se 3 § förordningen [1987:361] om schablonberäkning av arbetstid vid bestämmande av sjukpenning m.m.; prop. 2009/10:120, s. 74). Som en följd av detta kan tillfällig föräldrapenning till egenföretagare lämnas för högst fem kalenderdagar under en sjudagarsperiod (13 kap. 35 § SFB). Vid ett uttag av hel tillfällig föräldrapenning i den omfattningen skulle teoretiskt sett på årsbasis full ersättning om cirka 80 procent av föräldrarnas SGI uppnås.

Bestämmelsen med det fastställda delningstalet för egenföretagare trädde i kraft den 1 juli 2010 (SFS 2010:418; prop. 2009/10:120). Dessförinnan hade egenföretagares tillfälliga föräldrapenning kalenderdagsberäknats. Förutsatt att en egenföretagares årsarbetstid inte var 365 dagar, innebar detta en lägre ersättning per dag än om ersättningen skulle vara arbetstidsberäknad som för anställda, även om det inte innebar någon skillnad i ersättning teoretiskt sett över ett år. Regleringen bedömdes vara missgynnande för egenföretagarna i förhållande till dem som betraktas som anställda, vilket bl.a. omfattar personer som driver sitt företag i aktiebolagsform (prop. 2009/10:120, s. 75). Den tillfälliga föräldrapenningen tas oftast ut för mycket korta perioder och den utjämningsseffekt som kommer med ett uttag över en längre period är därför inte relevant i detta sammanhang. Det konstaterades i förarbetena att det mot bakgrund av egenföretagandets karaktär inte är möjligt att tim- eller dagberäkna tillfällig föräldrapenning för egenföretagare och att delningstalet 260 föreslogs för att så långt möjligt öka likabehandlingen mellan egenföretagare och anställda (ibid.). Samtidigt kan konstateras att många företagare uppger att de arbetar mer än 40 timmar i veckan och har svårigheter att ta ut ledighet eller semester under längre perioder. I en undersökning av Företagarna uppgav 73 procent av de svarande företagarna att de inte hade möjlighet att ta fyra veckors sammanhängande semester under sommaren.²³ Trots detta, så innebar det ändrade delningstalet att regleringen i den nu aktuella delen blev mer likformig. Några invändningar mot upplägget har inte kommit till utredningens kännedom.

Föräldrapenning är i samtliga fall kalenderdagsberäknad, dvs. dag-ersättningen utgörs av SGI efter viss justering delat med delningstalet 365 (12 kap. 25 § SFB jämte 28 kap. 4 § SFB, jfr 28 kap. 5 § SFB). Vid ett uttag av hel föräldrapenning varje dag under ett år, dvs. sju dagar

²³ Se www.foretagarna.se/nyheter/riks/2017/juli/svart-for-smaforetagare-att-ta-semester/

per vecka, skulle full ersättning om cirka 80 procent av förälderns SGI uppnås. I och med kalenderdagsberäkningen gäller kravet att helt avstå arbete för rätt till hel föräldrapenning (se mer i avsnitt 4.2.2) för varje dag i en vecka, oavsett hur föräldern normalt skulle ha arbetat (se 28 kap. 3 § första stycket SFB). Det har från företagarkåll framförts önskemål om att föräldrapenning, på samma sätt som gäller för tillfällig föräldrapenning, ska beräknas på fem dagar av en vecka (Företagarna 2015, s. 12), dvs. med ett fastställt delningstal på 260. I likhet med det förslag som har lämnats från företagarkåll om att det bör kunna tillåtas visst arbete samtidigt som hel föräldrapenning tas ut för en dag, är tanken att detta ska möjliggöra visst arbete i företaget under en föräldraledighetsperiod även med fullt uttag av föräldrapenning och en kompensation på cirka 80 procent i förhållande till fastställd SGI. Förslaget avser att tillgodose samma behov som ligger till grund för förslaget om att tillåta visst arbete för en dag då hel föräldrapenning tas ut. (Se avsnitt 4.2.2.) Liksom har beskrivits i samband med redogörelsen av det förslaget medger regleringen om föräldrapenning en stor flexibilitet i hur ersättningen tas ut, även om det inte är möjligt att kombinera fullt uttag av föräldrapenning på sjukpenningnivå med arbete. Ett lägre generellt delningstal skulle för samtliga mottagare innebära en högre dagersättning i föräldrapenning än i dag, vilket skulle kunna vara till fördel för en förälder vid uttag av föräldrapenning under kortare perioder. Ersättningen på årsbasis skulle emellertid inte förändras.

Det kan konstateras att även graviditetspenningen kalenderdagsberäknas och att den gravida kvinnan, för att ha rätt till graviditetspenning, måste avstå från förvärvsarbete den aktuella tiden som ersättningen avser (se 10 kap. 2–4, 10 och 11 §§ jämte 28 kap. 4–6 §§ SFB). Det innebär att en gravid företagare som bedöms ha en hel nedsättning av arbetsförmågan och i övrigt uppfyller kraven för graviditetspenning och därmed får hel graviditetspenning på heltid, dvs. för sju kalenderdagar på en vecka, inte kan utföra något arbete i det egna företaget. Graviditetspenning kan, liksom föräldrapenning, utbetalas för del av dag om enbart delar av det arbete som utförs i företaget är behäftat med risker eller om arbetsförmågan enbart är delvis nedsatt av graviditeten (se 10 kap. 4 § SFB).

Rent allmänt kan det vara så att företagares inkomster ofta varierar, exempelvis över årets säsonger och med konjunkturerna. Den månatliga inkomsten behöver därför inte vara samma över ett års samtliga

månader. Inkomsten kan i större utsträckning än för anställda påverkas av yttre faktorer och osäkerheten i fråga om den antagna inkomsten kan därför vara större för företagare än för anställda. Vad den faktiska inkomsten för ett år blev framgår först efter att året har passerat. Detta innebär att en företagare som avstår förvärvsarbete på grund av exempelvis vård av barn kan ha ett varierande inkomstbortfall och att det kan vara svårt att få motsvarande variation i kompensationen för sin inkomstförlust vid en viss tidpunkt. Föräldraförsäkringsförmåner är dagersättningar som utges med samma belopp per dag. Beräkningen av ersättning sker i stort oberoende av när på året som försäkringen behöver användas. Samma förhållanden kan föreligga för personer som är anställda, exempelvis om anställningarna är tillfälliga, beroende på villkoren för anställningen.

Kompletterande skydd

Företagare omfattas normalt inte av kollektivavtal och avtalsförsäkringar som tecknas för anställda. Det är villkoren i avtalen och försäkringarna som styr vem som omfattas och definitionerna av anställd och företagare kan vara andra än vad definitionerna av desamma är inom socialförsäkringen. Enligt villkoren i försäkringarna är det företagsformen som avgör vem som är företagare och vem som är anställd (Sjögren Lindqvist och Wadensjö 2005). När det gäller till exempel försäkringarna hos AFA Försäkring²⁴ anges i de gemensamma villkoren (§ 9) att företagare inte omfattas av försäkringsavtalets bestämmelser för anställda. Enligt avtalet räknas som företagare samtliga ägare i företag som inte är juridisk person, samtliga delägare i handelsbolag och komplementär i kommanditbolag. När det gäller aktiebolag, räknas som företagare aktieägare vars aktieinnehav uppgår till minst en tredjedel av aktierna i bolaget (för sig eller sammanräknat med aktier som ägs av make eller registrerad partner, förälder eller barn till aktieägaren).²⁵ Det innebär att vissa företagare kan omfattas av avtal om

²⁴ AFA Försäkring ägs av arbetsmarknadens parter. Genom kollektivavtalen försäkrar AFA Försäkring anställda inom den privata sektorn och kommuner, landsting, regioner och vissa kommunala bolag.

²⁵ Se www.afaforsakring.se/globalassets/alla-forsakringsvillkor/f0265_saf-lo.pdf och www.afaforsakring.se/privatperson/forsakring-vid-foraldraledighet-och-graviditet/foraldrapenningtillagg/

föräldratillägg eller föräldralön, även om det handlar om en mycket begränsad grupp.

Eftersom en stor andel av de anställda föräldrarna omfattas av olika kollektivavtal eller av individuella anställningsavtal som ger rätt till ersättning vid föräldraledighet utöver ersättningen från föräldraförsäkringen, i form av föräldralön eller föräldrapenningtillägg, finns i praktiken en skillnad mellan företagare och anställdas skydd mot inkomstförlust. Skillnaden innebär att anställda i högre grad än vad som är fallet för företagare kan få en högre kompensationsnivå än de cirka 80 procent av SGI som föräldrapenningen ger rätt till. För företagare finns inte motsvarande rätt, även om det kan vara så att en företagare själv styr över om han eller hon tar ut inkomst från företaget inom ramen för det som exempelvis företagets ekonomi och skattlagstiftningen tillåter. Företagare kan även ansluta sig till vissa avtalsförsäkringar. I normalfallet kan inte egenföretagare teckna en avtalsförsäkring vad gäller kompletterande ersättningar vid föräldraledighet, s.k. föräldrapenningtillägg. Egenföretagare som har tecknat avtalspension inom AFA Försäkring kan dock ha rätt till pensionsavsättning under föräldraledigheten.²⁶ Så kallade kombinatorer kan till den del som avser anställning omfattas av en sådan kollektivavtalsbaserad rätt som beskrivs ovan.

4.3 Studerandes villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen

I detta avsnitt görs en kartläggning av studerande kvinnor och mäns villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen. Utredningens överväganden i frågan återfinns i avsnitt 7.15.

4.3.1 Studerande – en heterogen grupp

För föräldrar som börjar studera eller för studenter som blir föräldrar kan situationen se mycket olikartad ut. Föräldrarnas ålder, arbetsmarknadsanknytning, tidigare utbildning och familjesituation m.m. kan variera betydligt. Studier kan bedrivas på flera olika nivåer, som

²⁶ Se www.afaforsakring.se/privatperson/forsakring-vid-foraldraledighet-och-graviditet/foraldrapenningtillagg/

exempelvis i form av gymnasiestudier, studier på kommunal vuxenutbildning (KOMVUX), högskolestudier, studier inom det egna yrkesområdet, studier som utgör olika former av påbyggnadsutbildningar m.m. Studierna kan dessutom bedrivas på både hel- och deltid och kombineras med förvärvsarbete. Studerande är därmed en heterogen grupp, med olikartade ekonomiska förutsättningar och som ställs inför varierande utmaningar när det gäller att förena föräldraskap med studierna.

Möjligheten och behovet av att vidareutbilda sig förutsätter ofta att försörjningen är tryggad och att det finns möjligheter till flexibilitet samt trygghet exempelvis om föräldern får fler barn eller när barnet är sjukt. Många unga skjuter upp sitt barnafödande till dess att de etablerat sig på arbetsmarknaden. Att utbildning, särskilt fullständig gymnasieutbildning, har stor påverkan på möjligheterna att få ett arbete och att längre universitetsutbildningar är vanligt förekommande bland unga vuxna medför att medelåldern vid första barnets födelse är relativt hög. Men föräldrar kan även välja att påbörja studier senare – arbetslivet ställer stora krav på exempelvis omställning eller vidareutbildning. Vidareutbildning eller påbyggnadsutbildningar spelar en stor roll för att kvinnor och män ska kunna utveckla kunskaper och färdigheter, anpassa sig till ett föränderligt arbetsliv och även kunna arbeta längre upp i åldrarna. Med försörjningsplikt för barn eller ungdomar följer ett extra behov av en tryggad försörjning under studietiden. Gruppen studenter är heterogen, och därmed även behoven. I avsnittet nedan beskrivs hur föräldraförsäkringen är utformad för studerande som väljer att bli föräldrar eller för föräldrar som väljer att påbörja studier.

4.3.2 Många föräldrar bland studenterna

Unga studerande föräldrar inbegriper ofta dem som ännu inte har avslutat sin grundskole- eller gymnasieskoleutbildning. Under 2016 föddes det 794 barn till kvinnor under 20 år. Antalet har minskat under en följd av år. Redovisningen av antalet födda barn görs inte på samma sätt utifrån mäns ålder så de kan inte redovisas här. Sett till antalet kvinnor och män som blir föräldrar tidigt finns uppgifter om att det 2010 var cirka 1 200 kvinnor under 20 år som fick barn och motsvarande bland männen var 300 män (Ungdomsstyrelsen 2012).

Totalt är det relativt fler kvinnor än män med barn som studerar och av de studerande med barn 2015 var cirka 72 procent kvinnor.

Tabell 4.7 Befolkningens (16–74 år) studiedeltagande efter kön, typ av studiedeltagande, sysselsättning och yngsta barnets ålder (här sammanslaget), höstterminen 2015

Andelar i procent samt antal

	Män			Kvinnor		
	Andel med barn	Antal med barn	Andel av föräldrarna som är förvärvsarbetade	Andel med barn	Antal med barn	Andel av föräldrarna som är förvärvsarbetade
Gymnasieskola	<1	73	25	<1	501	18
KOMVUX	20	9 633	58	44	36 926	50
Högskoleutbildning	10	14 610	79	22	43 993	72
Övriga studerande	25	27 971	39	42	53 151	35
Totalt studerande	11	52 287	–	24	134 571	–
Ej studerande	27	868 321	92	32	939 553	86

Källa: SCB statistikdatabasen. Befolkningens studiedeltagande efter kön, typ av studiedeltagande, sysselsättning, yngsta barnets ålder och år.

Var fjärde studerande kvinna och var tionde studerande man hade barn. Av de kvinnor och män som studerade på gymnasienivå 2015 var det enbart ett fåtal, mindre än en procent av männen och kvinnorna, som hade barn. Inom gruppen övriga studerande, dvs. de som läste på utbildningar som exempelvis yrkeshögskoleutbildning, folkhögskola, kompletterande utbildning, utbildning i svenska för invandrare (SFI) och arbetsmarknadsutbildning, var det 25 procent av männen och mer än 40 procent av kvinnorna som hade barn under 17 år. Kvinnor som läste på KOMVUX var de som i högst utsträckning hade barn. Bland kvinnor som läste en högskoleutbildning var antalet föräldrar högt och det var även i den gruppen som flest mammor återfanns.

Bland studerande föräldrar är det en stor andel som även förvärvsarbetar, se tabell ovan. Det är vanligare att pappor arbetar parallellt med studierna än att mammor gör det. Bland både män och kvinnor är det vanligare att förvärvsarbeta om studierna bedrivs på högskolenivå än på andra nivåer. I jämförelse med studerande som inte har barn så arbetar studerande män med barn i högre grad, medan studerande kvinnor med barn arbetar i lägre utsträckning.

Det har inte varit möjligt att se om förvärvsarbetet hade påbörjats redan före studierna, även om det är mer sannolikt för föräldrar med

äldre barn och även kan vara beroende av föräldrarnas ålder. En del av de förvärvsarbetande studenterna utgörs av kvinnor och män som är yrkesverksamma men som väljer att omskola sig eller vidareutbilda sig. Sådan omskolning eller vidareutbildning kan göras dels genom olika former av uppdragsutbildningar eller kurser som betalas av arbetsgivaren, dels genom att studenten själv finansierar studierna genom att ta studielån och studiebidrag. Studierna kan bedrivas på heltid eller deltid, på distans m.m.

Den allmänna utbildningsnivån i befolkningen har stigit under lång tid och i åldern 30–34 år, när de flesta har hunnit fullfölja sin utbildning, är det nu 59 procent av kvinnorna och 42 procent av männen som har en eftergymnasial utbildning.²⁷ I en rapport från Riksrevisionen (Riksrevisionen 2016) beskrivs att antalet yrkesverksamma som fortbildar sig ökar över tid och att fler kvinnor än män återvänder till högre utbildning för att fortbilda sig. Under läsåret 2012/13 var fördelningen mellan könen 71 procent kvinnor respektive 29 procent män bland de yrkesverksamma som fortbildade sig. En förklaring till skillnaden kan vara att kvinnor är överrepresenterade i de yrken där fortbildningsinsatser är vanliga och där fortsatt högskoleutbildning ibland krävs för att uppnå en ny behörighet inom yrket, t.ex. specialistsjuksköterskeexamen och forskollärarexamen (ibid. s. 27).

Tilläggsbidrag ges i huvudsak till kvinnor som studerar på eftergymnasial nivå

Ett annat sätt att uppskatta antalet föräldrar som bedriver studier än att utgå från befolkningens studiedeltagande (se föregående tabell) är att utgå från hur många föräldrar som får tilläggsbidrag, dvs. extra ekonomiskt bidrag som kan betalas ut när föräldern är vårdnadshavare för ett barn under 18 år och mottar studiemedel (se 3 kap. 13 a § studiestödslagen [1999:1395]). En förutsättning för att få tilläggsbidrag är att studiemedel utbetalas.

²⁷ Se www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Artiklar/Hog-utbildning-gar-i-arv/

FAKTARUTA – Studiestöd

Bestämmelserna som reglerar rätten till studiestöd återfinns i studiestödslagen och i studiestödsförordningen (2000:655) samt i föreskrifter som har meddelats av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Med studiestöd menas studiehjälp och studiemedel (1 kap. 1 § studiestödslagen).

Studiehjälp är bidrag som främst betalas ut till dem som är heltidsstuderande i gymnasieskolan även om andra studieformer som exempelvis kommunal vuxenutbildning eller folkhögskola kan ingå. Studiehjälp består av studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg. Studiehjälp får lämnas från och med som huvudregel kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år och längst till och med det första kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år. (2 kap. 1–3 och 5 §§ studiestödslagen samt 2 kap. 1 och 2 §§ och bilagan till studiestödsförordningen)

Studiemedel består av studiebidrag och studielån och kan lämnas för studier på eftergymnasial nivå, såsom vid exempelvis statliga universitet och högskolor samt folkhögskolor. Studiemedel kan även lämnas för studier på sådan grundläggande och gymnasial nivå som studiehjälp kan lämnas för, dock som huvudregel först från och med det andra kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år. Det är möjligt att, med visst undantag, få studiemedel till och med det kalenderår då den studerande fyller 56 år. (3 kap. 1–3 §§ studiestödslagen samt 3 kap. 1 § och bilagan till studiestödsförordningen) Den studerande måste studera på minst halvtid för att vara berättigad till studiemedel och den som har haft studiemedel tidigare måste, med vissa undantag, uppvisa tillräckliga studieresultat för att kunna beviljas nya studiemedel (3 kap. 5–7 §§ studiestödslagen). Studiemedel kan lämnas under olika lång tid beroende på utbildningsnivån och den studerandes utbildningsbakgrund. Exempelvis kan studerande på gymnasial nivå vid studier på heltid få studiemedel i högst 80 veckor om de har en gymnasieutbildning eller motsvarande sedan tidigare. För studier på eftergymnasial nivå kan studiemedel vid studier på heltid lämnas i högst 240 veckor. Studiemedel kan lämnas för längre tid än de angivna tidsperioderna bara om det finns särskilda eller synnerliga skäl. (3 kap. 8 § studiestödslagen)

När båda vårdnadshavarna studerar får tilläggsbidrag för ett barn lämnas till endast en av dem (6 a kap. 3 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd [CSNFS 2001:1] om beviljning av studiemedel). Tilläggsbidraget lämnas i första hand till den vårdnadshavare som barnet bor hos, om inte föräldrarna kommer överens om annat (3 kap. 11 d § studiestödsförordningen). För studerande föräldrar som bor tillsammans lämnas tilläggsbidraget till den som först ansöker om det, om inte något annat önskemål framförs.²⁸

Ett problem med detta sätt att mäta är att i de fall båda föräldrarna är studerande är det enbart en av dem som har möjlighet att motta tilläggsbidraget. Det finns även föräldrar som bedriver studier utan studiemedel och därmed inte har rätt till tilläggsbidrag. Bland det totala antalet studerande är det cirka 88 procent av de heltidsstuderande på högskola som har studiemedel. Motsvarande andel för yrkeshögskola, folkhögskola och KOMVUX är 79 procent, 64 procent respektive 63 procent²⁹. Uppgifterna avser samtliga studerande med studier på heltid. Det kan finnas skillnader i benägenheten eller möjligheten att få studiemedel. Om studierna bedrivs på mindre än halvtid är det vanligare att inte ha studiemedel. Exempelvis är det enbart var femte person som studerar på KOMVUX på deltid som har studiemedel.

Vidareutbildning eller omskolning utgör en viktig del av det livslånga lärandet och ger möjligheter att anpassa sig till ett föränderligt arbetsliv. För dem som väljer att vidareutbilda sig via instanser som inte berättigar till studiemedel kan finansiering av kurser ske genom arbetsgivarens försorg, vara del av en arbetsmarknadsåtgärd eller finansieras av den studerande själv.

²⁸ Se www.csn.se/hogskola/hur-mycket-kan-du-fa/barn-1.2569

²⁹ Se www.csn.se/om-csn/statistik/rapporter/1.7945, hämtad 2017-11-14.

Tabell 4.8 Antal föräldrar med tilläggsbidrag fördelat på kön samt utbildningsnivå, läsåret 2015/2016 samt andelen av samtliga mottagare av studiemedel inom respektive utbildningsnivå som mottagit tilläggsbidrag

Antal samt andelar i procent

	Kvinnor		Män		Totalt
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal
Grundskolenivå	8 821	61	1 870	30	10 691
Gymnasienivå	23 833	41	5 258	14	29 091
Eftergymnasial nivå	31 159	18	8 263	7	39 422
Totalt (inklusive nivå saknas)	59 522	25	14 399	9	73 921
Andel av samtliga som har tilläggsbidrag som studerar på eftergymnasial nivå		52		57	

Källa: CSN, Studiemedel efter Utbildningsnivå, Skolform, Typ av studiestöd, Läsar, Kön och Antal personer, Utbalt belopp.

Det är totalt sett 25 procent av kvinnorna som studerar med studiemedel som uppbär tilläggsbidrag. Motsvarande andel för männen är nio procent. Som tidigare nämnts kan bidraget inte delas mellan två föräldrar som båda studerar. Därför kan antalet föräldrar inom studiestödssystemet vara högre än vad tilläggsbidraget indikerar. Bland dem som studerar med studiemedel på grundskolenivå är det en hög andel som dessutom har tilläggsbidrag. Tilläggsbidrag betalas dock främst ut till dem som studerar på eftergymnasial nivå; mer än hälften av samtliga tilläggsbidrag går till mammor och pappor som studerar på eftergymnasial nivå. Under 2015 var det 147 900 barn som tilläggsbidrag utbetalades för och bidrag betalades ut för i genomsnitt 1,8 barn per person (prop. 2016/17:1, utg.omr.15). Tilläggsbidraget infördes för att öka föräldrars möjligheter att studera och förbättra den ekonomiska situationen för studerande som har barn och därmed främja situationen för barn i ekonomiskt utsatta familjer (prop. 2004/05:111).

4.3.3 Föräldraförsäkring för studerande

Studerande som är försäkrade för bosättningsbaserad eller arbetsbaserad föräldrapenning kan få föräldrapenning under studietiden på samma grund som andra. Det innebär att om föräldern inte har någon sjukpenninggrundande inkomst (SGI) eller, i de fall det handlar om de första 180 föräldrapenningdagarna, inte uppfyller kvalificeringsvillko-

ret för föräldrapenning på sjukpenningnivå kan ersättning betalas ut på grundnivå eller lägstnivå. För den som uppfyller kvalificeringsvillkoret om det är aktuellt och/eller har en skyddad SGI utifrån arbete före studierna (se 26 kap. 9 och 11 §§ socialförsäkringsbalken, förkortad SFB) eller en SGI baserad på arbete parallellt med studierna kan ersättning ges på sjukpenningnivå, grundnivå eller lägstnivå. Hel föräldrapenning kan i regel inte lämnas till en student som deltar i bundna heltidsstudier, men så länge studierna medger att till exempel kravet på att vårda barnet kan uppfyllas kan föräldrapenning tas ut.

Tidigare utredningar och studentorganisationer har lyft vissa problem med att använda föräldraförsäkringen när man studerar. Ett problem som har framförts är att för dem som har arbetat innan studierna påbörjades kan den sjukpenninggrundande inkomsten enbart skyddas genom att föräldern får studiestöd (se 26 kap. 11 § SFB). Andra problem är att föräldrapenningens grundnivå anses för låg i relation till studiemedlen och därmed gör det svårt att försörja sig under föräldraledigheten, att det inte finns rätt till tillfällig föräldrapenning eller graviditetspenning om studenten inte arbetar samt att det kan finnas svårigheter med att kombinera studier och familjeliv, exempelvis för att examinationer sker på helger eller för att obligatoriska undervisningsmoment sker sena eftermiddagar då det kan vara svårt att få barnomsorg. Om en ensamstående förälder önskar att återgå till studier när barnet är litet finns heller ingen möjlighet att överlåta föräldrapenning på exempelvis någon annan närstående än den som är barnets förälder, t.ex. den studerandes egna föräldrar. Att uttaget av föräldrapenningen delas mellan föräldrarna även när dessa är unga studerande kan vara viktigt för att få en högre andel som återgår till och fullföljer gymnasiestudier.

Särskilt om skydd för den sjukpenninggrundande inkomsten

Två grundförutsättningar för att en person ska kunna få ersättning i form av graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning är att personen arbetar och kan antas få inkomst som kan ligga till grund för SGI. För en person som har arbetat och har rätt till en SGI när studierna påbörjas finns dock vissa möjligheter att behålla en sådan SGI även när arbetet avbryts eller inskränks för studierna. Det finns dels ett generellt SGI-skydd på tre

månader efter att en person har avbrutit förvärvsarbete (se 26 kap. 18 § SFB). Det finns också möjlighet att skydda sin SGI under längre tid, när en förälder som är försäkrad för förmånerna studerar med studiestöd (se 26 kap. 9 och 11 §§ SFB). För den som bedriver studier inom sitt eget yrkesområde är SGI skyddad även om den studerande inte får studiestöd. Även den som uppbär bidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå samt för den som får studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd omfattas av SGI-skydd. (2 § förordningen [2000:1418] om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst)

Motivet till att en upparbetad SGI ska vara skyddad under studier är att det uppmuntrar till ett livslångt lärande. Det försäkringsskydd som studenten då garanteras, exempelvis vid längre sjukdom eller då han eller hon blir förälder, gör det möjligt att växla mellan arbete och studier utan att skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten försvinner.

När det gäller graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning, innebär regleringen om SGI-skyddad tid i kombination med bestämmelsen om studietids-SGI (26 kap. 19 § SFB) att föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst utifrån förhållandena före studierna blir vilande under studietiden. Den SGI:n kan aktiveras igen först när studierna har avslutats eller avbrutits (se prop. 1983/84:127, s. 26 f. och 35). Under studietiden är det i stället studietids-SGI, som grundar sig på inkomster från sådant arbete som den studerande kan ha vid sidan av studierna, som ligger till grund för ersättning. Årsarbets-tiden, såvitt den är relevant, beräknas då på det antal arbetstimmar som studeranden kan antas ha i det arbetet. (Se dock 26 kap. 22 § SFB för ett undantag från denna reglering.) I detta sammanhang är det relevant att ha i åtanke att graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning endast kan lämnas till en person som har ett arbete som han eller hon avstår från.

Vid beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivå gäller inte bestämmelsen om studietids-SGI (se 12 kap. 25 § andra strecksatsen SFB). När det gäller den ersättningen innebär bestämmelserna om SGI-skydd därmed att föräldrapenning på sjukpenningnivå under den skyddade tidsperioden beräknas med utgångspunkt i en skyddad SGI, om den sjukpenninggrundande inkomsten då blir högre än om den hade beräknats med beaktande av förhållandena under studie-

tiden, dvs. utifrån ett eventuellt arbete parallellt med studierna. Till skillnad från de ovan behandlade förmånerna kan föräldrapenning lämnas både till den som inte har ett arbete och den som har ett arbete som han eller hon avstår från. Det kan här noteras att en SGI är skyddad även under tid då en försäkrad förälder eller likställd förälder helt eller delvis avstår från förvärvsarbete för vård av barn som inte har fyllt ett år (se 26 kap. 15 § SFB).

Förslag om att utvidga skyddet för sjukpenninggrundande inkomst

En arbetsgrupp inom Socialdepartementet har i promemorian Stärkt skydd av sjukpenninggrundande inkomst för studerande (Regeringskansliet, Socialdepartementet 2017b) föreslagit att SGI-skydd ska gälla även under tid då den försäkrade utan att uppbära studiestöd bedriver studier på minst halvtid för vilka studiemedel får lämnas enligt studiestödslagen. En förutsättning är att studierna bedrivs på eftergymnasial nivå eller bedrivs från och med det andra kalenderhalvåret det år den försäkrade fyller 20 år. Promemorian har remitterats under hösten 2017 och regeringen anger att avsikten är att nya regler ska finnas på plats när höstterminen 2018 startar.³⁰

Bakgrunden till förslaget är att de som inte uppbär studiestöd eller som inte har rätt till studiestöd enligt den nuvarande regleringen inte omfattas av skyddet för sin SGI. För de föräldrar som av olika skäl inte uppbär studiestöd, exempelvis för att de inte har rätt till stödet eller önskar finansiera studierna på annat sätt, kan ett krav på att faktiskt uppbära studiestöd för att omfattas av skyddet innebära att SGI sätts till noll när han eller hon börjar studera eller när rätten till studiestöd upphör. Det kan drabba föräldrar som exempelvis återgår till påbyggnadsstudier efter att ha arbetat en tid och där antalet veckor med studiemedel är slut. Det kan vidare innebära att en förälder som blir återbetalningsskyldig för studiemedel på grund av för hög inkomst förlorar sitt skydd för den sjukpenninggrundande inkomsten. Högsta förvaltningsdomstolen har till exempel i HFD 2015 ref. 67 funnit att SGI-skydd inte gäller för den tid som studiemedel har återkrävts för. Förslaget som nu har remitterats innebär en lättnad för de föräldrar som önskar skydda sin SGI utan att behöva ta ut studiestöd.

³⁰ Se www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/08/starkt-skydd-for-studenter-vid-sjukdom/

Antalet personer som omfattas av utvidgningen anges i promemorian vara totalt cirka 7 000 personer per år, där alla inte är föräldrar.

Oavsett utvidgningen av skyddsbestämmelsen är det fortsatt av stor vikt att studenter, såväl de som redan är föräldrar som de som blir föräldrar under studietiden, får god information om hur man kan skydda sin SGI, exempelvis efter det att studierna har avslutats eller i samband med föräldraledighet. Det inkluderar kunskap om skyddsbestämmelser som är specifika för föräldraförsäkringen och tolkningen av dessa, t.ex. kravet att använda föräldrapenning i oavbruten följd efter barnets ettårsdag för att få behålla skyddet för sin SGI (se de allmänna råden till 26 kap. 15 § SFB i Riksförsäkringsverkets allmänna råd [RAR 2002:2] om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid).

För forskarstuderande är skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten beroende av finansieringsformen för studierna. I de fall den studerande har utbildningsbidrag för doktorander omfattas han eller hon av SGI-skyddet under studier och den SGI som han eller hon har haft före studierna hålls vilande. Det kan också vara fallet om studierna sker inom det egna yrkesområdet. Om doktoranden däremot finansierar studierna med stipendier omfattas denne inte av skyddet för SGI, vilket kan innebära att en tidigare SGI sätts till noll. Det innebär exempelvis att om doktoranden blir förälder och begär föräldrapenning kan enbart grundnivån betalas ut. För de doktorander som är antagna vid ett svenskt statligt universitet eller en statlig högskola finns det från och med den 1 januari 2014 en försäkring hos Kammarkollegiet för de fall där doktorandens stipendier bortfaller på grund av frånvaro från studierna. Doktorander som kommer till Sverige och finansierar sina forskarstudier med hjälp av stipendier anses inte bosatta i Sverige (se 5 kap. 7 § andra stycket SFB). Det innebär att de inte har rätt till bosättningsbaserade förmåner som exempelvis föräldrapenning på grundnivån. Det gäller även om de har beviljats permanent uppehållstillstånd i Sverige. (Se Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 12 april 2016 i mål nr 6144-15, som rörde den bosättningsbaserade förmånen barnbidrag. Prövningstillstånd meddelades inte i de högre instanserna.)

Om den studerande är anställd som forskare kan lönen för det arbetet ligga till grund för SGI.

*Graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning
kan enbart betalas till dem som förvärvsarbetar*

Graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning är arbetsbaserade förmåner och kan därmed enbart betalas ut till studerande som är försäkrade för sådana förmåner och som i övrigt uppfyller villkoren för ersättning, bl.a. att personen har ett arbete som han eller hon måste avstå från.

Om en förälder inte arbetar parallellt med studierna kan därmed tillfällig föräldrapenning inte betalas ut eftersom studenten inte har behov av att avstå arbete på grund av att barnet exempelvis är sjukt eller smittat. Det finns i stället ett skydd inom studiestödssystemet som i stort är harmoniserat med reglerna för tillfällig föräldrapenning, där den studerande får behålla studiemedel om denne helt avstår studier och barnet är under 12 år. Anmälan till CSN om att föräldern avstår från studier för att vårda barn ska helst ske redan den första dagen. Skyddet innebär vidare att de veckor för vilka studiemedel utbetalas när barnet är sjukt inte räknas vid beräkning av det maximala antalet veckor som studiemedel kan utbetalas, att kraven på studieresultat blir lägre och att lånedelen kan skrivas av. Det maximala antalet veckor som studiemedel kan behållas när barnet är sjukt eller smittat är 24 veckor. Om barnet har en allvarlig sjukdom kan tiden sträckas ut. Det kan jämföras med förvärvsarbetandes möjligheter att få tillfällig föräldrapenning när barnet är sjukt eller smittat i 120 dagar med möjlighet till förlängning om barnet är allvarligt sjukt. Om barnets ordinarie vårdare är sjuk kan studiemedlen behållas i maximalt tolv veckor och i samband med barns födelse eller adoption kan studiemedel behållas i två veckor.

Att en studerande som inte arbetar inte har rätt till tillfällig föräldrapenning innebär att det inte finns någon möjlighet att avstå rätten till tillfällig föräldrapenning till någon annan försäkrad som i stället för föräldern kan avstå arbete för att vårda barnet. Detta har lyfts upp som ett problem för föräldrar som exempelvis inte kan fullgöra examinationer, tentor eller praktik på grund av att barnet blir sjukt och ingen annan kan vårda barnet med tillfällig föräldrapenning. Det ligger dock i sakens natur att någon som inte är försäkrad för en förmån inte heller har möjlighet att avstå denna förmån till någon annan. Den personkrets som kan använda tillfällig föräldrapenning för ett barn, på egen grund eller genom överlåtelse av dagar är relativt vid men även där gäl-

ler rätten under förutsättning att dessa personer är försäkrade för arbetsbaserad försäkring. Om det finns andra föräldrar till barnet förutom den studerande som är försäkrade och har rätt till tillfällig föräldrapenning finns möjlighet för någon av dem att överlåta sådan föräldrapenning till en annan försäkrad. För de föräldrar som är ensamma i sitt föräldraskap och inte har rätt till tillfällig föräldrapenning finns ett försörjningsskydd genom att studenten har möjlighet att behålla sina studiemedel. När det gäller möjligheten att avstå studier för viss tid, t.ex. vid vissa undervisningsmoment eller examinationer, kan studenten dock bli hänvisad till lärosätets flexibilitet och möjligheter till anpassning. (Se även avsnitt 7.10.3 om utredningens överväganden kring möjligheten att överlåta rätt till föräldrapenning till en annan försäkrad.)

Graviditetspenning kan betalas ut om föräldrarnas arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av graviditeten eller då det finns risker i arbetsmiljön. För anställda som riskerar att utsättas för risker i arbetsmiljön finns ett omfattande omplaceringskrav på arbetsgivaren och först när möjligheterna till omplacering är uttömda kan graviditetspenning komma i fråga. För studerande som exempelvis har praktik som kan medföra risker i arbetsmiljön gäller dock inte motsvarande regler, på grund av att de inte genom praktiken är försäkrade för arbetsbaserade förmåner som graviditetspenning. Det kan därför lyftas fram som ett problem att möjligheten till graviditetspenning inte omfattar studerande (se t.ex. Saco studentråd 2011). Det finns dock viktiga skillnader mellan praktik och arbete. Oavlönad praktik, även med studiestöd, medför inte att föräldern är försäkrad för arbetsbaserade förmåner eller att praktiken kan ge upphov till en sjukpenninggrundande inkomst. När det gäller förhållandena på praktikplatsen är ansvaret delat. Högskolan har ett ansvar att välja en lämplig praktikmiljö medan företaget eller platsen där praktiken sker har ansvar för arbetsmiljön och därmed att skydda praktikanten från skador. Arbetsrättsligt anses utbildning som sker i ett företag ofta som jämställt med annat arbete som utförs i företaget och studenten blir då att anse som arbetstagare (se t.ex. Arbetsdomstolens domar AD 71/1981 och AD 110/1981). En reglering motsvarande den som gäller då en studerande förälder är frånvarande från studier för att vårda ett sjukt barn, dvs. att studenten får behålla studiemedlen, omfattar inte den situation som beskrivs ovan.

4.3.4 Föräldraledighet, studier och ekonomi

Vid beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivå beaktas inte studiemedel utan det är inkomst från arbete som kan utgöra SGI och ligga till grund för föräldrapenning på den ersättningsnivån. Den som saknar inkomst från förvärvsarbete får ersättning på grundnivå för de föräldrapenningdagar som nu avses. Studerande utan tidigare eller med begränsad arbetslivserfarenhet kan vara en av dessa grupper. Av de kvinnor som var studerande hade 33 procent av dagarna med föräldrapenning (exklusive lägstanivådagarna) när barnet var två år gammalt betalats ut på grundnivå. Motsvarande för män var sex procent. Att studerande män hade en så pass låg andel dagar på grundnivå kan delvis förklaras med att de inte i lika stor utsträckning som kvinnor är föremål för den kvalificeringstid som 240-dagarsvillkoret innebär eftersom de oftast tar ut föräldrapenning senare i barnets liv. En annan förklaring är att män generellt sett är äldre när de blir föräldrar och därför i högre utsträckning kan ha hunnit arbeta före studierna och därmed ha en skyddad sjukpenninggrundande inkomst. Det är också en högre andel av de studerande männen med barn som förvärvsarbetar parallellt med studierna och som därmed under studietiden kan ha en sjukpenninggrundande inkomst utifrån inkomsterna från det arbetet, beräknad enligt de grundläggande bestämmelserna om SGI. (Se mer om grundnivå och studerande i kapitel 6.)

Bland de kvinnor och män som blir föräldrar tidigt och därmed oftast går i grund- eller gymnasieskolan när de blir föräldrar kan det finnas särskilda utmaningar i att kombinera studier och föräldraskap. Det är en betydligt högre andel av dessa unga som inte fullföljer en gymnasieutbildning än bland de jämnåriga som inte blir föräldrar (Ungdomsstyrelsen 2012). Möjligheterna att kombinera studier med föräldraskap kan vara begränsade, t.ex. beroende på problem med att anpassa utbildningstakten eller ordna med barnpassning samt av ekonomiska skäl. En ung studerande som blir förälder får i hög utsträckning föräldrapenning på grundnivå eftersom det är få som så tidigt har upparbetat en SGI överstigande grundnivån. Samtidigt är föräldrarna försörjningspliktiga för barn som är under 18 år, eller för dem mellan 18 och 21 år om de fortfarande går i gymnasieskolan, även om barnet har fått ett eget barn. Det innebär att när en ung förälder återgår till gymnasieskolan kan möjligheterna till ekonomiskt stöd för den unga och dess barn vara begränsade. Från att ha haft möjligheten

att få föräldrapenning som del av försörjningen så är det studiehjälp som betalas ut, förutsatt att föräldern studerar på heltid. Det finns heller inga möjligheter för den studerande föräldern att få tilläggsbidrag för barn på det sätt som är möjligt när det är studiemedel som utbetalas. Det innebär att en inkomst via föräldrapenningen på 250 kronor om dagen före skatt under tiden som föräldraledig, dvs. i genomsnitt cirka 7 500 kronor per månad vid fullt uttag av föräldrapenning, ersätts med ett månadsbelopp på 1 050 kronor när den unga föräldern återupptar sina studier.³¹ I vissa fall kan en studerande vid sidan av studiebidraget få studiehjälp i form av extra tillägg. Extra tillägg innebär ett stöd till dem med låg inkomst och ges med olika belopp utifrån ett visst ekonomiskt underlag, som omfattar exempelvis lön och föräldrapenning. Den studerandes föräldrars inkomster räknas som huvudregel med, dock inte om studeranden är gift eller det annars föreligger synnerliga skäl. (Se 2 kap. 7 § tredje stycket studiestöds-lagen och 2 kap. 9–14 §§ studiestödsförordningen.) En situation då föräldrarnas inkomster inte räknas med är då den studerande föräldern bor med en person som studeranden har barn tillsammans med och inte med sina föräldrar. Den studerande föräldrarnas inkomst räknas då utan hänsyn till föräldrarnas inkomst från och med kalenderhalvåret efter att barnet är fött.³²

Det har tidigare, bl.a. från Sveriges förenade studentkårer, TCO, Saco och Studiesociala utredningen, framförts att studenters ekonomi under föräldraledigheten bör förstärkas genom att det ska vara möjligt att basera beräkningen av SGI på studentens inkomst från studiemedel och studielån, alternativt att ersättningen inom föräldrapenningen ska ligga på motvarande nivå (Noleryd 2011; TCO 2009; SFS Sveriges förenade studentkårer m.fl. 2009). I Studiesociala utredningens betänkande Studerande och trygghetssystemen (SOU 2003:130) framfördes att ett effektivt sätt att gynna ökat barnafödandet bland personer som är i studier vore att förbättra nivåerna i föräldrapenningen för studerande. Utredningen ansåg i enlighet med detta att en möjlighet är att ersättningsnivåerna överensstämmer med totalbeloppet i studiemedlet. Det lämnades dock inga sådana förslag eftersom det bedömdes att ytterligare analyser behövs. Studiesociala kommittén ansåg inte

³¹ En höjning av studiebidraget till 1 250 kronor per studiemånad har aviserats i prop. 2017/18:1, utg.omr. 15, med förslaget ikraftträdande den 1 juli 2018 men med tillämpning på bidrag som betalas ut från och med den 1 mars 2018.

³² Se www.csn.se/komv-folkh-gymn/studiehjalp/hur-mycket-kan-du-fa/extra-bidrag-1.2845

att det fanns någon anledning att skapa någon särlösning för studerande (SOU 2009:28).

Att räkna studiemedel som inkomstgrundande för föräldrapenning skulle innebära ett avsteg från inkomstbortfallsprincipen, eftersom studiemedel och studielån inte ses som inkomst av arbete och heller inte medför inbetalningar för finansieringen av socialförsäkringssystemet. Sedan betänkandena 2003 och 2009 har grundnivån i föräldrapenningen höjts vilket har förbättrat den ekonomiska situationen för såväl studenter som andra grupper som inte har haft en sådan förankring på arbetsmarknaden att de har fått en SGI innan de blev föräldrar. Ersättningen på grundnivå ligger i dag på 250 kronor om dagen. För en förälder som har studiemedel innebär ett avbrott i studierna för föräldraledighet med ersättning på grundnivå en möjlig ersättning på maximalt cirka 5 100 kronor efter skatt per månad (30 dagar med föräldrapenning på en månad, skattesats 32 procent). Om färre än sju dagar per vecka tas ut för att föräldern vill sprida på dagarna och ha möjlighet till en längre ledighetsperiod minskar ersättningen från föräldrapenningen. Det kan jämföras med den ekonomiska situation som studenten hade under studierna, innan han eller hon fick barn. Om en student hade fullt studiebidrag och studielån innan barnet kom var den disponibla inkomsten, utan andra bidrag, 10 016 kronor i månaden 2017, varav 2 848 kronor var studiebidrag. Det innebär en kompensationsgrad på 51 procent, vilket är lägre än den nivå som de som har kvalificerat sig för en föräldrapenning på sjukpenningnivå har. Där ligger kompensationsgraden, vid fullt uttag av föräldrapenning sju dagar i veckan, strax under 80 procent om inkomsten inte är så pass hög att den överstiger taket i föräldrapenningen (tio prisbasbelopp). För studerande som är äldre än 25 år och som tidigare har förvärvsarbetat finns också möjligheten att ansöka om tilläggs lån (se 3 kap. 14 § studiestöds lagen och 3 kap. 12 § studiestöds förordningen), vilket ger ett mindre inkomstbortfall vid övergång från arbete till studier men som kan förstärka inkomstbortfallet vid en senare övergång till föräldraledighet om föräldern inte har en skyddad SGI som kan läggas till grund för föräldrapenning på sjukpenningnivå.

Studerande får därmed ofta en betydligt lägre inkomst när de avbryter studier för att vara föräldralediga med föräldrapenning, och en lägre kompensationsgrad än förvärvsarbetande föräldrar. Den disponibla inkomsten påverkas dock även av andra möjliga inkomster under

föräldraledigheten, exempelvis barnbidrag och i vissa fall möjligheten att få bostadsbidrag. Omställningen kan ändå bli stor.

För föräldrar som börjar studera förstärks studiemedlen med tilläggsbidrag som kan betalas ut till föräldrar som har barn under 18 år. För en studerande förälder som uppbär studiemedel och tilläggsbidrag och avbryter studierna när han eller hon är föräldraledig med ett andra barn kan kompensationsgraden från föräldrapenningen därmed vara lägre än för en student som är föräldraledig med sitt första barn, eftersom tilläggsbidraget försvinner då det enbart betalas ut när föräldern har studiemedel. Om den andra föräldern studerar kan tilläggsbidraget betalas ut till honom eller henne. Tillkommande inkomster till hushållet är det allmänna barnbidraget för det andra barnet och flerbarnstillägg.

Om den sjukpenninggrundande inkomsten skulle motsvara studentens studiebidrag och studielån och utgöra en grund för föräldrapenning skulle det innebära en relativt låg årsinkomst eller SGI. Studiemedel ges normalt sett för tio månader om året. En sammanlagd inkomst baserad på studiemedel skulle därmed, med dagens nivåer på studiemedel³³ och beräkning av föräldrapenning, innebära ett dagbelopp för föräldrapenning som ligger under den nuvarande grundnivån på 250 kronor. Grundnivån i föräldrapenningen är således mer generös än vad följden av att räkna studiemedel som sjukpenninggrundande inkomst skulle bli, förutsatt att föräldern inte även har inkomst från arbete vid sidan av studierna att räkna med. Om tanken i stället, i enlighet med t.ex. vad Studiesociala utredningen föreslog 2003, skulle vara att ge föräldrapenning på samma nivå som studiebidrag och studielån innebär per dag för de månader som studiemedlen omfattar, skulle dagbeloppet behöva höjas till cirka 334 kronor (räknat som en ersättning som tas ut i 30 dagar per månad). Det skulle innebära en substantiell höjning jämfört med dagens nivå. Ett dagbelopp på 334 kronor skulle innebära att föräldrar med en förvärvsinkomst på cirka 13 000 kronor i månaden skulle få ersättning på grundnivå i stället för på sjukpenningnivå. Vidare skulle ett sådant sätt

³³ Regeringen har föreslagit att totalbeloppet inom studiemedlen ska höjas med 296 kronor per studiemånad vid heltidsstudier från och med den 1 juli 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 15). Det innebär att studerande föräldrar, liksom övriga studerande med studiemedel, kan få en förstärkning av sin ekonomiska situation. Samtidigt innebär det att skillnaden mot grundnivån i föräldrapenningen ökar. Omräknat som ett dagbelopp skulle den nya nivån av studiemedel (bidrag och lån) motsvara 344 kronor om dagen (utan hänsyn till indexering).

att räkna innebära att studerande inte får någon reducering alls av sin inkomst vid avbrott för vård av barn när arbetstagare får maximalt cirka 80 procent av sin tidigare inkomst täckt av föräldrapenningen.

Det kan också noteras att för den student som har en skyddad sjukpenninggrundande inkomst kan föräldrapenningen bli betydligt högre än grundnivån och den inkomst av studiemedel som föräldern hade under studierna. Eftersom SGI:n kan vara skyddad under mycket lång tid (för närvarande hela tiden med studiemedel, totalt 12 terminer, dvs. sammanlagt sex år) innebär dagens regelverk att det vid utbetalning av ersättning baserat på en sådan SGI i vissa fall enbart finns en svag anknytning till den tidigare arbetsinsatsen och inbetalningen av socialavgifter.

Grundnivån utgör ett grundskydd för föräldrar som inte förvärvsarbetar. Den är inte indexerad på så sätt att den kontinuerligt omräknas varje år med hänsyn till prisbasbeloppet, vilket studiemedel och tilläggsbidrag gör. Eftersom inkomstbortfallsprincipen även fortsatt ska utgöra grunden för försäkringen kan grundnivån inte vara för hög, då en för hög nivå kan minska incitamenten till arbete.

Studerande föräldrars ekonomiska situation varierar kraftigt, liksom den kan göra för övriga föräldrar beroende på exempelvis hushållets sammansättning och dess sammanlagda inkomster. Den disponibla inkomsten kan också påverkas av möjligheten till andra familjeekonomiska stöd som bostadsbidrag och underhållsstöd.

Föräldrapenning och studiemedel för samma tid

Föräldrapenning kan normalt sett inte utbetalas samtidigt som studenten bedriver bundna heltidsstudier, men om studierna medger det kan föräldern använda både föräldrapenning och studera på deltid och då ha studiemedel som motsvarar mindre än heltidsstudier. I vissa fall kan även heltidsstudier förenas med uttag av föräldrapenning. Föräldrapenningen räknas in i den inkomstprövning som görs när studiemedlen fastställs (se 3 kap. 19 § studiestödslagen). Den som har både studiemedel och föräldrapenning, vilket kan vara möjligt, eller som har föräldrapenning på sjukpenningnivå delar av halvåret kan alltså få reducerade studiemedel om den sammanlagda inkomsten överstiger fribeloppet. Fribeloppet för heltidsstudier under 20 veckor under en termin 2017 är 86 782 kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig månads-

lön på cirka 14 000 kronor. För en förälder med enbart ersättning på grundnivån i föräldrapenningen kan alltså ingen reducering av studiemedlen bli aktuell eftersom summan (30 dagar × 6 månader × 250 kronor per dag) understiger fribeloppet. Studiesociala kommittén avstod att beröra frågan om det bör vara möjligt att uppbära exempelvis föräldrapenning under studierna, då det ansågs vara en fråga som inte rör det utbildningspolitiska området (SOU 2009:28, s. 488).

Det kan konstateras att föräldrar som har ersättning på grundnivå kan förvärvsarbeta sju åttondelar av en dag och ändå ha full ersättning (hel) från föräldrapenningen. Att en studerande förälder på liknande sätt skulle ha möjlighet att använda föräldrapenning på grundnivå samtidigt med studierna kan verka rimligt. För den förälder som har ersättning som ligger över grundnivå är möjligheterna att kombinera förvärvsarbete och föräldrapenning för samma tid mer begränsade och kravet på att vårda barnet är starkare än vid ersättning på grund- eller lägstnivå. Motsvarande resonemang bör även gälla studier, dvs. det är rimligt att en förälder som har fullt studiemedel och således studerar på heltid inte samtidigt bör kunna uppbära full föräldrapenning motsvarande sin sjukpenninggrundande inkomst. Bundna heltidsstudier som inte är förenliga med kravet att vårda barnet kan dock inte kombineras med uttag av föräldrapenning i dag. Det är en gränsdragning kring hur mycket föräldrapenning som bör kunna tas ut samtidigt som föräldern studerar. Studerande föräldrar använder föräldrapenning i ungefärligen samma utsträckning som andra föräldrar när det gäller fördelningen av föräldrapenningen över tid. De har sannolikt även samma önskemål om att spara vissa dagar med föräldrapenning och att vara ledig på heltid för att vårda ett litet barn.

4.4 Är reglerna för graviditetspenning tillräckligt anpassade till dagens arbetsliv?

Socialförsäkringsförmåner som kan bli aktuella för kvinnor under graviditeten är bland annat sjukpenning, graviditetspenning och föräldrapenning. En gravid kvinna vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av graviditeten har rätt till graviditetspenning. En gravid kvinna kan få sjukpenning om hon blir sjuk under graviditeten och sjukdomen sätter ned arbetsförmågan. Det gäller oberoende av om sjukdomen beror på graviditeten eller inte. En nor-

mal graviditet betecknas inte som sjukdom, men om graviditetsbesvären blir svåra kan de jämsställas med sjukdomstillstånd. Vilken ersättning som ska betalas ut beror således på om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom eller på grund av graviditeten. Det är inte alltid en helt självklar gränsdragning. Om en kvinna uppfyller förutsättningarna för graviditetspenning och sjukpenning för samma tid, ska sjukpenning utges (se Försäkringskassan 2016b, s. 22). Alla gravida kvinnor som är försäkrade kan dessutom ta ut föräldrapenning från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. De dagar med föräldrapenning som tas ut före barnets födelse, räknas av från det totala antalet föräldrapenningdagar som kan tas ut med anledning av barns födelse.

I detta avsnitt görs en översiktlig översyn av reglerna för graviditetspenning i förhållande till dagens arbetsliv. Utredningens överväganden i frågan återfinns i avsnitt 7.16.

4.4.1 Rätten till graviditetspenning

Till en försäkrad som är gravid och som inte kan arbeta kan graviditetspenning lämnas. Rätt till graviditetspenning föreligger vid tre olika situationer. För det första kan graviditetspenning lämnas om arbetsförmågan är nedsatt på grund av graviditeten med minst en fjärdedel och omplacering till ett mindre ansträngande arbete inte är möjlig. Vidare kan graviditetspenning lämnas om den försäkrade enligt arbetsmiljölagstiftningen inte får utföra sitt arbete. Även vid denna situation finns ett krav på att den försäkrade inte kan omplaceras till ett annat arbete. Slutligen kan graviditetspenning lämnas till en egenföretagare när arbetsmiljön innehåller risker för henne eller fostret även utan något förbud med stöd av arbetsmiljölagstiftningen. (10 kap. 2, 3 och 3 a §§ socialförsäkringsbalken, förkortad SFB) Ersättning vid den förstnämnda situationen lämnas tidigast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Motsvarande tidsgräns gäller inte för rätten till graviditetspenning till kvinnor som med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160) har förbjudits att fortsätta sitt arbete eller för egenföretagare som avstår från att utföra förvärvsarbete. (10 kap. 6, 7 och 7 a §§ SFB) Graviditetspenning lämnas vid alla tre situationerna längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse (10 kap. 8 § SFB). För

rätt till graviditetspenning krävs att kvinnan förvärvsarbetar i Sverige (se 6 kap. 6 § SFB). Regelverket beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.1.1.

Graviditetspenning, tidigare benämnd havandeskapspenning, infördes 1980. Av äldre förarbeten framgår att graviditetspenningen är avsedd att utgöra ett stöd för de grupper av kvinnor som har ett fysiskt krävande förvärvsarbete (prop. 1978/79:168, s. 36 och 51 f.). I den angivna propositionen anges bl.a. följande. Vid en bedömning av om en nedsättning av arbetsförmågan föreligger bör beaktas dels vilken typ av arbetsuppgifter det är fråga om, dels den enskilda kvinnans förmåga att utföra dessa. Såvitt gäller arbetsuppgifternas art tas hänsyn till om de är sådana att det fysiskt sett medför svårigheter för en gravid kvinna att utföra dem. Det bör särskilt beaktas om det i arbetet förekommer tunga lyft, om arbetet till stor del utförs stående eller om det innebär påfrestande ensidiga rörelser. Det bör även krävas att dessa faktorer återkommer tämligen regelbundet. För de kvinnor som har ett arbete som endast i mindre mån innehåller fysiska påfrestningar bör det vara naturligt för en arbetsgivare att befrielse sker från vissa arbetsuppgifter. Bedömningen av hur krävande arbetet är ska alltid ske med beaktande av den enskilda kvinnans möjlighet att klara arbetet. Även om ett arbete är fysiskt krävande utgår ingen ersättning om i det enskilda fallet kvinnan har förmåga att utföra det utan hinder för graviditeten. Det förhållandet att arbetet innebär en psykisk påfrestning medför inte en rätt till graviditetspenning. Den omständigheten att graviditetspenning lämnas i maximalt femtio dagar motiveras med att de allra flesta arbeten kan utföras till och med den sjunde graviditetsmånaden. Under de sista tio dagarna av graviditeten förutsätts att oavsett vilken art av arbete kvinnan har föreligger behov av ledighet för de flesta kvinnor. För dessa dagar bör den icke behovsprövade föräldrapenningen utnyttjas.

När lagstiftningen var relativt ny prövade Försäkringsöverdomstolen rätten till ersättning för kvinnor med olika slags arbeten (FÖD 1981:19). Bland annat detta avgörande tolkades i praxis länge som att vissa yrken i sig, som exempelvis forskollärare, inte är tillräckligt fysiskt ansträngande för att överhuvudtaget medföra en rätt till graviditetspenning. I prövningen lades avgörande vikt vid hur tunga lyft kvinnan utfört samt frekvensen av dessa. Mindre tunga lyft, upp till 15 kilo, har i princip inte grundat rätt till graviditetspenning oavsett hur arbetsförhållandena sett ut i övrigt, medan frekvent förekommande lyft på mellan 20 och 30 kilo har gett rätt till graviditetspen-

ning. Praxis har dock blivit mer generös de senaste åren. I rättsfallet HFD 2011 ref. 25 I och II slår Högsta förvaltningsdomstolen fast att det inte är tillräckligt att vid prövningen konstatera vilken yrkeskategori kvinnan tillhör, utan en bedömning ska göras av arbetsuppgifterna i varje enskilt fall. Domstolen väger bland annat in faktorer såsom tunga och besvärliga lyft, obekväma arbetsställningar, ensidig belastning, arbete i trånga utrymmen och brist på möjlighet till pauser.

I ett senare avgörande (HFD 2013 ref. 14) uttalar domstolen att arbetsförmågan ska prövas utifrån omständigheterna i det individuella fallet. Föreligger inga särskilda besvär som sätter ned kvinnans förmåga kan prövningen normalt grundas enbart på arbetsuppgifternas art. I den mån det finns särskilda besvär med anknytning till graviditeten avser prövningen vilken arbetsförmåga som kvarstår sedan hänsyn tagits till dessa besvär. Domstolen uttalar vidare att en tillämpning av reglerna som innebär att förekomsten av tunga lyft får en närmast avgörande betydelse för rätten till graviditetspenning inte låter sig förenas med uttalandena i förarbetena. Även arbeten som inte innefattar lyft men som till stor del måste utföras stående eller som innebär återkommande påfrestande ensidiga rörelser eller som på annat sätt är fysiskt krävande kan enligt domstolen ge rätt till graviditetspenning.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har gjort en sammanställning av det aktuella kunskapsläget när det gäller fysiskt påfrestande arbetsuppgifter och risken för kvinnans eller barnets hälsa under graviditeten. Slutsatsen är bland annat att graviditeten påverkar förmågan att klara av ett fysiskt påfrestande arbete och att det inte kan uteslutas att fysiskt påfrestande arbete kan medföra risker för kvinnans och barnets hälsa. Det poängteras dock att slutsatsen gäller grupper och inte enskilda individer. (ISF 2014, s. 19 f.)

4.4.2 Graviditetspenningen och dagens arbetsliv

Regleringen om graviditetspenning har varit i stort sett oförändrad sedan den infördes, med undantag för att den på senare år har utvidgats i förhållande till egenföretagare. Arbetsmarknaden och villkoren på den varierar dock över tid varför det är relevant att titta på hur regelverket om graviditetspenning förhåller sig till arbetsmarknaden som den ser ut i dag.

Kvinnors situation på arbetsmarknaden

I de tidigare avsnitten i detta kapitel redovisas översiktligt hur dagens arbetsliv ser ut. Slutsatser som dras är att Sverige har en hög andel sysselsatta och att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män är bland de lägsta i Europeiska unionen (EU). Möjligheterna att kombinera arbete och familj är goda i Sverige i ett internationellt perspektiv. Det kan dock konstateras att det finns stora skillnader mellan kvinnors och mäns arbetsmarknad. Kvinnor har i högre utsträckning tidsbegränsade anställningar och har oftare längre förvärvsavbrott, arbetar oftare deltid och tar i genomsnitt ett större ansvar för hushållsarbete, barn och andra anhöriga än vad män gör.

Eftersom män och kvinnor i stor utsträckning tenderar att vara verksamma i olika yrken kan arbetsvillkoren för män och kvinnor se mycket olika ut. Män är också betydligt oftare än kvinnor egenföretagare. Den könssegregerade arbetsmarknaden medför att arbetslivet kan skilja sig åt avsevärt mellan kvinnor och män vad gäller till exempel arbetsmiljö, arbetstid, möjlighet att påverka sitt arbete, flexibilitet samt mental och fysisk ansträngning. Eftersom fler kvinnor än män både har tidsbegränsade anställningar och arbetar deltid innebär det också att det i hög grad är kvinnor som svarar upp mot de krav dagens mer flexibla arbetsliv ställer på anpassning och tillgänglighet. Dessa skillnader kan i förlängningen tänkas medföra könsskillnader i såväl hälsa som i möjlighet att kombinera familjeliv med arbetsliv. En följd av den könssegregerade arbetsmarknaden är att kvinnor i högre utsträckning än män återfinns inom branscher och yrken med bland annat hög psykisk och känslomässig belastning och mindre kontroll över arbetet, vilket har ett samband med stress och psykisk ohälsa (se t.ex. SOU 2014:30, s. 164). Sambanden är dock komplexa och oavsett var individen arbetar är kvinnors ohälsa hög och har ökat sedan 1990-talet (ibid. s. 178 f.). Otrygga anställningsförhållanden där man inte vet hur länge man har arbete eller vad som händer när nuvarande arbete tar slut kan också påverka den psykiska hälsan i negativ riktning. Tidsbegränsat anställda löper därför en större risk för psykisk ohälsa jämfört med tillsvidareanställda. Socialstyrelsen uppmärksammar i skriften Kunskapsstöd för mödrahälsovården (Socialstyrelsen 2015) psykisk ohälsa och uppger att studier har visat att depression eller ångest under graviditeten kan ha negativa effekter på fostrets utveckling, på förlossning och på mor-barnrelationen. Graviditeten

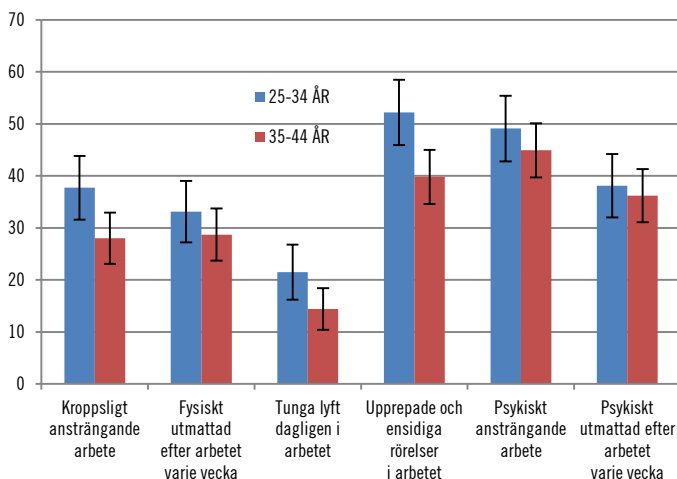
innebär en förberedelse för föräldraskap och anknytningsprocessen och psykisk ohälsa kan vara en riskfaktor för såväl bristande omsorg som anknytning.

Tidsbegränsade anställningar kan också få andra mer praktiska konsekvenser, såsom svårigheter att fastställa sjukpenninggrundande inkomst (SGI). För att SGI ska kunna bestämmas och läggas till grund för ersättning finns ett varaktighetskrav, dvs. det krävs att den försäkrades årliga inkomst ska komma från arbete som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande (se 25 kap. 3 § SFB). För dem som har tillfälliga anställningar kan detta innebära att de inte kan få en SGI fastställd och de kan därmed inte heller få någon graviditetspenning. Tillfälliga och kortvariga anställningar kan också medföra svårigheter att få graviditetspenning på det sättet att det kan vara svårt för den gravida kvinnan att visa att hon faktiskt skulle ha arbetat vid den tidpunkt då graviditetspenning blir aktuell.

Arbetsmarknaden blir i allt högre grad polariserad i meningen att vissa arbeten fortfarande är förenade med stor fysisk eller psykisk påfrestning, andra inte. Kvinnor som arbetar i vissa sektorer och yrken har möjlighet att arbeta långt in i graviditeten utan att det krävs anpassningar eller finns behov av omplacering. Även i dessa branscher och yrken kan dock den psykosociala stressen, med hög arbetsbörda och höga krav i arbetet, vara betydande. Av tillfrågade kvinnor i barnafödande ålder svarade drygt var femte att de hade dagliga tunga lyft, dvs. ett av de kriterier som brukar vägas in när rätten till graviditetspenning bedöms (se figur 4.7). Det var fler som svarade att de hade ett fysiskt påfrestande arbete och så många som var tredje kvinna svarade att de var fysiskt utmattade efter arbetet varje vecka. De psykiska påfrestningarna var högre än de fysiska; närmare hälften av kvinnorna svarade att de hade ett psykiskt påfrestande arbete och runt 40 procent att de var psykiskt utmattade efter arbetet varje vecka.

Figur 4.7 Fysiskt och psykiskt påfrestande arbete, 2016

Andel förvärvsarbetande kvinnor i olika åldersintervall samt felmarginal



Källa: SCB, ULF/SILC, 2016.

Not: Figuren visar punktskattningar samt felmarginaler (95-procentigt konfidensintervall).

Problem med graviditetsspenningen och tidigare förslag till lösningar

I en granskning av tillämpningen av lagstiftningen om graviditetsspenning och sjukpenning i ärenden som rör kvinnor med graviditetsrelaterade besvär, kom ISF bland annat fram till att Försäkringskassan hade haft en för restriktiv tillämpning av regelverket. Försäkringskassan hade i alltför liten utsträckning gjort en individuell prövning och i alltför hög utsträckning förlitat sig på förekomsten av tunga lyft i arbetet för den försäkrade. Hänsyn hade inte tagits till de senaste decenniernas utveckling på det medicinska området eller till förändringen av arbetsförhållandena inom många yrken och arbetsmarknaden som helhet. ISF drog slutsatsen att fler kvinnor borde kunna beviljas graviditetsspenning. Myndigheten konstaterade också att det fanns problem i gränsdragningen mellan ersättningarna sjukpenning och graviditetsspenning. (ISF 2011, s. 67 f.)

ISF har i en uppföljning åter granskat Försäkringskassans tillämpning av lagstiftningen om graviditetsspenning. Den huvudsakliga slutsatsen var att tillämpningen hade blivit mer generös sedan den förra granskningen, men att det fortfarande fanns utrymme att bevilja fler kvinnor graviditetsspenning. Fler kvinnor borde enligt ISF:s bedöm-

ning kunna beviljas graviditetspenning om Försäkringskassan, vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning, gjorde en sammanvägd bedömning av arbetsuppgifternas art, kvinnans individuella förutsättningar och särskilda besvär. Dock skulle färre kvinnor beviljas ersättning om Försäkringskassan i större utsträckning utredde arbetsgivarens möjlighet att omplacera kvinnan. (ISF 2014, s. 71)

Den uppföljande granskningen visade vidare att de kvinnor som får avslag på sin ansökan om graviditetspenning i stor utsträckning ändå får ersättning från socialförsäkringen. Nästan hälften av de kvinnor som nekas graviditetspenning får sjukpenning någon gång under graviditetens sista 30 dagar. Totalt sett är nästan åtta av tio kvinnor som nekas graviditetspenning ändå hemma med sjukpenning eller föräldrapenning. Detta kan jämföras med att sex av tio kvinnor som aldrig ansöker om graviditetspenning är hemma med sjukpenning eller föräldrapenning under graviditetens sista dagar.

Det finns enligt ISF en gränsdragningsproblematik mellan graviditetspenning på grund av fysiskt påfrestande arbete och på grund av risker i arbetsmiljön. Det förekommer enligt ISF att kvinnor som uppger samma faktorer i sina ansökningar, exempelvis tunga lyft eller arbete i trånga utrymmen, i vissa fall beviljas graviditetspenning på grund av risker i arbetet och i andra fall beviljas graviditetspenning på grund av fysiskt påfrestande arbete. Vid samma förutsättningar bedöms alltså att arbetet är fysiskt påfrestande i ena fallet men inte i det andra. Tillspetsat kan det enligt ISF sägas att arbetsgivarens avstängning av kvinnan blir ett snabbspår till graviditetspenning. Genom att stänga av kvinnan blir det i praktiken arbetsgivaren som fattar beslutet om graviditetspenning eftersom det då är klart att kvinnan inte kan fortsätta arbeta eller omplaceras. Kvinnor som har risker i arbetet men som arbetsgivaren inte har stängt av kan däremot gå miste om dagar med graviditetspenning, eftersom graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön kan beviljas under en längre period än graviditetspenning på grund av fysiskt påfrestande arbete. ISF ifrågasätter mot bakgrund av sin granskning om graviditetspenning utgör ett tillräckligt stöd för de kvinnor som har nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditeten och menar att det finns omständigheter som kan motivera en översyn av lagstiftningen. ISF anser att det är viktigt att utreda vilka påfrestningar som kan riskera kvinnans hälsa, inklusive hälsorisker på grund av psykiskt påfrestande arbeten och nedsatt arbetsförmåga på grund av att magen är i vägen. (Ibid. s. 77 f.) Efter ISF:s granskning

har ett åtgärdsarbete genomförts på Försäkringskassan. Antalet personer som fått graviditetspenning utbetalat har därefter ökat från 25 200 år 2015 till 27 200 år 2016, från cirka 21 till 23 procent av samtliga födselar. I en rättslig kvalitetsuppföljning som har gjorts av Försäkringskassan är en av slutsatserna att det i en fjärdedel av ärendena görs en alltför generös bedömning i fråga om omfattningen av rätten till graviditetspenning (Försäkringskassan 2017b). Försäkringskassans slutsats är således den motsatta från den som ISF kommer till.

Gränsdragningsproblematiken mellan förmånerna sjukpenning och graviditetspenning, liksom det faktum att en stor andel av de gravida kvinnorna har någon form av ersättning i slutet av graviditeten, har uppmärksammats vid flera tidigare tillfällen. Det finns tidigare utredningar som har förespråkat en ny förmån som ska ge alla gravida förvärvsarbetande kvinnor rätt till ersättning under den sista tiden av graviditeten (se Föräldraförsäkringsutredningens betänkande SOU 2005:73 och Arbetsförmågeutredningens betänkande SOU 2009:89). Även Försäkringskassan har förordat denna lösning (se t.ex. Försäkringskassan 2011a). Regeringen beslutade att lämna över Arbetsförmågeutredningens förslag till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (se prop. 2012/13:159, s. 14) som i sitt slutbetänkande dock inte föreslog några ändringar i SFB:s bestämmelser om graviditetspenning. (SOU 2015:21). Jämställdhetsdelegationen har i betänkandet Hela lönen, hela tiden (SOU 2015:50) i stället föreslagit en ändring i reglerna om hur länge graviditetspenning kan lämnas, på så sätt att ersättning ska kunna lämnas till och med faktiskt födelsedatum i stället för som nu till tio dagar före beräknat förlossningsdatum.

Vid införandet av rätt till graviditetspenning för egenföretagare gjorde regeringen, med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2010/11:SfU1; rskr. 2010/11:121), en genomgång av tillämpningen av reglerna om graviditetspenning och bland annat de problem som kan uppkomma i gränsdragningen mellan olika socialförsäkringsförmåner (prop. 2012/13:159, s. 14 f.). Regeringens slutsats var att det saknades behov av att överväga lagändringar, bl.a. mot bakgrund av att nya vägledande domstolsavgöranden och Försäkringskassans åtgärder borde leda till en rättssenlig och mer likformig tillämpning av socialförsäkringsförmånerna för gravida.

4.4.3 Hur skulle graviditetspenningen kunna utformas?

Det finns alltså vissa problem med dagens reglering av graviditetspenningen. Även om tillämpningen av reglerna om graviditetspenning de senaste åren har blivit mer generös, vilket torde ha att göra med ovan nämnda avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen, finns det enligt ISF fortfarande utrymme att bevilja fler kvinnor graviditetspenning. Det förekommer också vissa gränsdragningsproblem mellan graviditetspenning och sjukpenning. Graviditetspenningen utformades i en tid där de fysiska påfrestningarna i arbetslivet var mer vanligt förekommande än i dag. Det kan konstateras att den psykiska ohälsan bland kvinnor har ökat och det tycks finnas vissa kopplingar till arbetsmiljön för kvinnor. Att ett arbete innebär en psykisk påfrestning medför ingen rätt till graviditetspenning. Försäkringskassan exemplifierar i sin vägledning psykisk påfrestning som förekommande inom till exempel medicinsk och psykiatrisk vård och socialt arbete (Försäkringskassan 2016b, s. 21). Utredningen konstaterar att lagtexten, som den är utformad, inte ger uttryck för att ett arbete ska vara fysiskt påfrestande för att berättiga till graviditetspenning. Det grundläggande villkoret för graviditetspenning är i stället allmänt formulerat och ger intryck av att det endast krävs att arbetsförmågan är nedsatt på grund av graviditeten. Villkoret att arbetet ska vara fysiskt påfrestande anges endast i förarbetena trots att det är det som ska vara avgörande för om nedsatt arbetsförmåga ska kunna medföra rätt till graviditetspenning. Detta är en brist.

Det finns flera olika tänkbara lösningar för att komma till rätta med de problem som finns inom graviditetspenningen. Oavsett vilken väg man väljer för att förändra graviditetspenningen, måste vissa ställningstaganden göras avseende till exempel omfattning, personkrets och avgränsning mot andra förmåner. Om personkretsen utvidgas, dvs. att fler får rätt till graviditetspenning, uppkommer frågan om möjlighet till föräldrapenning fortfarande ska finnas även före barnets födelse och i så fall i vilken omfattning. Även om graviditetspenningen görs mer generell, kan det finnas gravida som hamnar utanför, t.ex. studerande och arbetslösa. Det kommer också även fortsättningsvis att finnas behov av möjlighet till sjukpenning för kvinnor som under sin graviditet har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom.

Det är huvudsakligen två alternativ som har diskuterats tidigare. Det ena är att sträcka ut rätten till graviditetspenning i tiden och in-

föra en möjlighet till graviditetspenning även för de sista tio dagarna före beräknad förlossning för de kvinnor som i dag är berättigade till graviditetspenning. Det andra är att i stället vidga kretsen av personer som har rätt till graviditetspenning och göra rätten till graviditetspenning generell för att omfatta fler kvinnor under graviditetens slutskede. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att, utan att göra graviditetspenningen generell, öppna upp den även för kvinnor som har en nedsatt arbetsförmåga på grund av andra orsaker än ett fysiskt ansträngande arbete, vilket bestämmelsen i SFB i dess nuvarande lydelse i och för sig redan kan anses omfatta.

Nedan redovisas översiktligt hur de olika alternativen skulle kunna utformas och vissa konsekvenser med respektive alternativ. Gemensamt för de alternativ som går igenom är att möjlighet till vila och återhämtning som den gravida kvinnan mår bra av också kommer barnet till godo.

Fler dagar med graviditetspenning

Graviditetspenningen skulle kunna sträckas ut i tiden på så sätt att den lämnas till dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse eller till den faktiska förlossningen, i stället för att rätten som i dag upphör när tio dagar återstår till den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Som anges ovan så var skälet till att dagens ordning infördes att lagstiftaren förutsatte att de flesta kvinnor har behov av ledighet under de tio sista dagarna och att föräldrapenningen därmed borde användas för dessa dagar. De har också möjlighet att använda sig av exempelvis semester eller annan ledighet. Det är vanligt förekommande att föräldrapenning används före förlossningen; av de kvinnor som födde barn under 2015 var det 43 procent som använde föräldrapenning före barnets födelse och av dessa var det 47 procent som använde mer än tio dagar. (Se vidare i avsnitt 6.8.1.) Utgångspunkten med den nuvarande tidsbegränsningen är alltså att det ska vara lika för alla gravida kvinnor de tio sista dagarna. Mot detta kan invändas att de omständigheter som ger kvinnor en rätt till graviditetspenning inte upphör bara för att tio dagar återstår till beräknad förlossning. Det kan därmed diskuteras om de kvinnor som faktiskt inte kan arbeta ska behöva använda sig av föräldrapenning de tio sista dagarna före beräknad förlossning. Av de kvinnor som fick graviditetspenning för barn

födda 2015 var det 52 procent som också använde föräldrapenning före barnets födelse. En anledning till att föräldrapenning inte togs ut kan vara att barnet föddes före utsatt datum, att kvinnan blev sjuk-skriven den sista tiden eller att hon var ledig på annan grund, exempelvis genom att använda sig av semester eller annan ledighet. Det är också så att inte alla vill eller behöver vara lediga de sista tio dagarna före beräknad förlossning, även om det torde vara vanligt förekommande att man slutar arbeta någon tid före förlossningen. Det kan dock noteras att det finns en bestämmelse i föräldraledighetslagen (1995:584) om obligatorisk ledighet under två veckor under tiden före eller efter förlossningen, under förutsättning att kvinnan inte är ledig på någon annan grund (4 §). Bestämmelsen har sitt ursprung i det s.k. mammaledighetsdirektivet³⁴. I det motiverade yttrande till Sverige som föranledde införandet av bestämmelsen om obligatorisk ledighet, anförde EU-kommissionen att avsikten med bestämmelsen bland annat är att garantera att kvinnor som själva vill arbeta tills graviditeten är mycket framskriden, eller vill återvända till arbetet mycket snart, av hälsoskäl måste ta en ledighet på minst två veckor.

Kvinnor som behöver vara lediga före förlossningen är alltså hänvisade till att ta ut föräldrapenning (eller annan ledighet) trots att barnet ännu inte är fött. Om föräldrarna väljer att dela lika på föräldrapenningdagarna får således den födande kvinnan färre dagar tillsammans med barnet än den andra föräldern. Om barnet föds efter tidpunkten för den beräknade förlossningen, måste kvinnan använda än fler av sina föräldrapenningdagar innan barnet ens har fötts. Med utredningens förslag om mer reserverad tid för respektive förälder och något färre föräldrapenningdagar totalt (se avsnitt 7.2 och 7.7), kan det således bli ännu färre dagar kvar för den födande kvinnan efter att barnet väl är fött, jämfört med den andra föräldern. Om graviditetspenningen i stället skulle lämnas ända fram till den beräknade födelsen av barnet, skulle denna orättvisa utjämnas något. Om barnet föds efter den beräknade tidpunkten, skulle den gravida kvinnan dock i många fall ändå behöva använda föräldrapenningdagar före barnets födelse. Ett sätt att utjämna även den skillnaden skulle kunna vara att ge rätt till graviditetspenning ända fram till den faktiska förlossningen. Såväl kvinnan som fött barnet som den andra

³⁴ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.

föräldern skulle då kunna vänta med att ta ut föräldrapenning till efter att barnet fötts.

Ytterligare en konsekvens av att förlänga tiden med rätt till graviditetspenning är att man då undviker skillnaden under graviditetens tio sista dagar mellan de kvinnor som får graviditetspenning och de som får sjukpenning. Det har vid flera tillfällen konstaterats att gränsdragningen mellan nedsättning av arbetsförmågan på grund av graviditet eller sjukdom är problematisk. En gravid kvinna vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av graviditeten har inte rätt till graviditetspenning under de tio sista dagarna före den beräknade förlossningen, medan en kvinna vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom har rätt till sjukpenning även under dessa dagar.

Å andra sidan medför en möjlighet till graviditetspenning även de sista tio dagarna före barnets beräknade födelse att skillnaderna mellan kvinnor som har en arbetssituation och arbetsoförmåga som kan ge rätt till graviditetspenning och de som inte har detta förstärks. När graviditetspenningen infördes var ett av motiven att det fanns en orättvisa i att kvinnor med fysiskt påfrestande arbeten tvingades använda föräldrapenning före barnets födelse medan kvinnor som hade en lättare arbetssituation kunde fortsätta att arbeta längre och spara föräldrapenning till efter barnets födelse (prop. 1978/79:168, s. 32). De kvinnor som inte kan få graviditetspenning eller sjukpenning men som ändå kan ha svårt att fullfölja exempelvis studier, arbetssökande eller etableringsinsatser, blir hänvisade till föräldrapenning för att få ersättning när de inte kan fullfölja ordinarie aktivitet i slutet av graviditeten. Det kan även gälla kvinnor som visserligen uppfyller kraven för att bli berättigade till graviditets- eller sjukpenning, men som saknar en sjukpenninggrundande inkomst, exempelvis för att arbetet inte är tillräckligt varaktigt.

Att sträcka ut graviditetspenningen i tiden medför en utgiftsökning för staten eftersom fler dagar med graviditetspenning kommer att betalas ut och föräldrapenning kan sparas till senare.

Nedsatt arbetsförmåga av fler skäl än fysiskt ansträngande arbete

Graviditetspenningen utformades för ett arbetsliv där de fysiska påfrestringarna var mer vanligt förekommande än i dag. Även om tunga lyft och obekväma arbetsställningar etc. givetvis förekommer även

i dag (lite drygt var femte gravid kvinna får graviditetsspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete), ställer dagens arbetsmarknad delvis andra krav och kan också ha andra konsekvenser för dem som förvärvsarbetar. Ett alternativ för en reformerad graviditetsspenning är därför att låta den omfatta fler gravida än endast dem med fysiskt ansträngande arbeten.

I den bestämmelse som är aktuell när det gäller graviditetsspenning vid nedsatt arbetsförmåga anges endast att graviditetsspenning kan lämnas till en gravid försäkrad om graviditeten sätter ned hennes arbetsförmåga med minst en fjärdedel och hon inte kan omplaceras till ett mindre ansträngande arbete. I förarbetena till bestämmelsen anges att vid en bedömning av om en nedsättning av arbetsförmågan föreligger bör beaktas dels vilken typ av arbetsuppgifter det är fråga om, dels den enskilda kvinnans förmåga att utföra dessa. Avseende arbetsuppgifternas art förtydligas att hänsyn tas till om de är sådana att det *fysiskt sett medför svårigheter för en gravid kvinna att utföra dem* (prop. 1978/79:168, s. 51). När det gäller rätten till graviditetsspenning på grund av nedsatt arbetsförmåga, används ofta uttrycket "nedsatt arbetsförmåga på grund av fysiskt ansträngande arbete", trots att kravet på att arbetet ska vara fysiskt ansträngande faktiskt inte anges i lagtexten. Exempelvis anger Försäkringskassan på sin hemsida att "graviditetsspenning är pengar du kan få om du har ett fysiskt ansträngande arbete".³⁵

Lagtextens lydelse ger således intryck av att det endast krävs att den gravida kvinnans arbetsförmåga är nedsatt i en viss omfattning på grund av graviditeten. Praxis bygger dock på förarbetena som talar om att, för att en kvinna ska vara berättigad till graviditetsspenning, krävs att arbetet är fysiskt ansträngande. Om man vill att en vidare krets av kvinnor än de med fysiskt ansträngande arbete ska omfattas av rätten till graviditetsspenning, krävs således ett förtydligande av lagtexten.

Frågan är vilka ytterligare arbetssituationer som i så fall skulle omfattas av graviditetsspenningen. Som anges ovan utgår graviditetsspenning till exempel inte för arbeten som är psykiskt påfrestande och inte heller om den gravida kvinnan på annat sätt är begränsad i att utföra sitt arbete, t.ex. för att magen är i vägen. Det kan också finnas andra omständigheter i arbetet som medför en nedsatt arbetsförmåga. ISF har i sin granskning från 2014 uppgett att en översyn av lagstift-

³⁵ Se www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/vantar_barn/graviditetsspenning

ningen är påkallad och att det i samband med en sådan översyn är viktigt att noggrant utreda vilka påfrestningar som riskerar kvinnans hälsa.

Att vidga kretsen av gravida som kan få graviditetsspenning skulle medföra en mer generös försäkring, med de fördelar som har beskrivits ovan i form av bland annat möjlighet till vila och återhämtning för fler gravida kvinnor och mindre gränsdragningsproblematik mellan graviditetsspenning och sjukpenning. Det skulle troligen också medföra en enklare administration för Försäkringskassan, även om en sådan lösning sannolikt också skulle medföra att antalet gravida som ansöker om graviditetsspenning skulle öka. Ett sådant alternativ skulle naturligtvis också öka statens utgifter för graviditetsspenningen, även om del av denna utgiftsökning till viss del kan kvittas mot något minskade utgifter för sjukpenningen.

En generell graviditetsspenning för förvärvsarbetande

Rätten till graviditetsspenning skulle också kunna göras generell, på så sätt att alla kvinnor som förvärvsarbetar har rätt till ersättning ett visst antal dagar under graviditetens slutskede. Kvinnan själv skulle då ha möjlighet att själv välja mellan att ta ut dagarna eller att arbeta. En generell graviditetsspenning skulle medföra en möjlighet till vila från arbetet och återhämtning inför förlossningen för samtliga som behöver detta. Det skulle också möjligen kunna medföra att fler kvinnor orkar arbeta längre än i dag eftersom de vet att det finns en möjlighet till vila i slutet av graviditeten, vilket troligen också skulle minska sjukfrånvaron under graviditeten.

Som nämns ovan har det tidigare föreslagits en generell graviditetsspenning under graviditetens slutskede för alla gravida kvinnor som avstår förvärvsarbete. Föräldraförsäkringsutredningen och Arbetsförmålsutredningen föreslog båda att ersättningsperioden skulle kunna påbörjas tidigast 30 dagar före beräknad förlossning (Föräldraförsäkringsutredningen föreslog dock att graviditetsspenning skulle kunna betalas ut längst till och med dagen före den faktiska förlossningsdagen, vilket alltså innebär att antalet dagar skulle kunna överstiga 30). Man skulle också kunna tänka sig en generell graviditetsspenning som omfattar ett mindre antal dagar än 30, t.ex. tio dagar (för information om hur många dagar med föräldrapenning som normalt tas ut före förlossning, se avsnitt 6.8.1). Genom att göra graviditetsspenningen

tillgänglig före förlossningen för alla som förvärvsarbetar, kan de som omfattas vänta med att ta ut föräldrapenning till efter förlossningen och då i enlighet med vad försäkringen egentligen är avsedd för, dvs. vård av barn. En generell graviditetspenning för förvärvsarbetande skulle således innebära en viss renodling av systemet med föräldrapenning. Det skulle dock ändå finnas ett behov av att kunna ta ut föräldrapenning för tid före den beräknade förlossningen för de kvinnor som inte förvärvsarbetar. Vid en lösning med en generell graviditetspenning under graviditetens slutskede måste man också överväga vad som ska gälla för de kvinnor har rätt till graviditetspenning enligt dagens regelverk, dvs. de som har ett fysiskt ansträngande arbete eller som på grund av risker i arbetsmiljön inte kan utföra sitt arbete. För att inte försämra skyddet för kvinnor som på grund av arbetsmiljölagstiftningen inte kan arbeta, skulle det även i fortsättningen krävas en särskild reglering som ger rätt till graviditetspenning under fler dagar än vad som skulle medges för den generella graviditetspenningen. För de kvinnor som i dag får graviditetspenning under maximalt 50 dagar på grund av ett fysiskt ansträngande arbete, måste en bedömning göras om huruvida en särreglering bör finnas även för denna grupp eller om de endast ska omfattas av den generella graviditetspenningen. Om en generell graviditetspenning för förvärvsarbetande skulle omfatta färre än 50 dagar, skulle det sistnämnda alternativet alltså vara en inskränkning i rätten till graviditetspenning för den gruppen jämfört med dagens situation.

Gränsen mellan vad som ska anses vara en normal graviditet och sjukdom är flytande vilket gör bedömningen av rätten till sjukpenning svår. Med en generell graviditetspenning för förvärvsarbetande skulle problematiken med gränsdragning mellan de olika förmånerna minska, vilket medför en mer rättvis och förutsägbar försäkringssituation. Även de kvinnor som har nedsatt arbetsförmåga på grund av psykiskt påfrestande arbete skulle omfattas av den generella graviditetspenningen och ha rätt till ersättning, liksom kvinnor som på andra sätt begränsas i sin arbetsförmåga på grund av graviditeten. Försäkringskassans administration skulle underlättas betydligt. Införandet av en ny förmån i slutet av graviditeten skulle kunna minska kostnaderna för exempelvis sjuklön för arbetsgivarna eftersom vissa kostnader för kvinnor som blir sjuka under den tid graviditetspenning utges försvinner.

Med en generell graviditetspenning för förvärvsarbetande skulle man också slippa dagens diskrepans mellan lagtexten och de äldre

förarbetsuttalanden som ligger till grund för den. I lagtexten anges att graviditetspenning kan lämnas när graviditeten sätter ned kvinnans förmåga att utföra sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel. Att arbetet ska vara fysiskt påfrestande framgår således inte av lagtexten utan endast av lagens förarbeten. Om det ska finnas en möjlighet för kvinnor med fysiskt påfrestande arbeten att även fortsättningsvis få graviditetspenning utöver den generella, vore det lämpligt att det i lagtexten uttryckligen anges vad som krävs i form av fysiskt påfrestande arbete eller liknande.

En uppenbar konsekvens av att göra graviditetspenningen generell är att fler skulle ha möjlighet att använda sig av den och sannolikt även faktiskt göra det. Det antal dagar som en sådan graviditetspenning skulle omfatta skulle kunna verka normerande och medföra att många gravida tar ut samtliga eller nästintill samtliga tillgängliga dagar. För kvinnor som fick barn under 2015 var det 42 procent som inte använde någon dag med ersättning från sjukpenning, föräldrapenning eller graviditetspenning under de sista månaderna före barnets födelse.³⁶ (För sjukpenning och föräldrapenning är tidsperioden för uttaget skattat, vilket innebär viss osäkerhet.) Alla de kvinnorna är inte försäkrade för arbetsbaserade förmåner, men eftersom det finns en norm kring att först etablera sig på arbetsmarknaden innan man får barn är det ändå en stor andel av de arbetande kvinnorna som fortsätter arbeta eller är lediga på annan grund. Dessa kvinnor skulle sannolikt i hög utsträckning använda en generell graviditetspenning i stället för att arbeta. De kvinnor som i dag använder föräldrapenning före barnets födelse (inkluderar även dem som inte har en sjukpenninggrundande inkomst eller som inte är försäkrade för arbetsbaserade förmåner) använder i hög utsträckning färre än eller exakt 30 dagar (89 procent) före födelsen. Mer än hälften av de kvinnor som använde föräldrapenning använde mellan en och tio dagar före barnets födelse. En generell graviditetspenning på till exempel 30 dagar (som har föreslagits av tidigare utredningar) skulle därmed kunna innebära att kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden i slutet av graviditeten skulle öka. Bero-

³⁶ För sjukpenning avses tidsperioden 60 dagar före beräknad förlossning fram till förlossningsdatumet och för föräldrapenning 75 dagar före beräknad förlossning fram till födelsedatumet. Försäkringskassan använder en modell för att skatta när utbetalda dagar används. Dessa uppgifter är därmed inte jämförbara med tidigare studier av frånvaro i slutet av graviditeten. För graviditetspenning används utbetalningsperioder eftersom rätten till ersättningen upphör när barnet föds. Samtliga utbetalda dagar räknas in.

ende på hur ersättningen skulle utformas, dvs. när i tiden den skulle kunna börja användas, om det skulle vara möjligt att använda ersättning på deltid, ersättningsens storlek etc., så skulle kvinnornas användning av graviditetspenningen variera. Införandet av en generell graviditetspenning skulle därmed sannolikt leda till en längre total frånvaro från arbetsmarknaden för kvinnor, vilket kan ha negativa effekter på exempelvis kvinnors löne- och karriärutveckling. Samtidigt är många kvinnor redan i dag frånvarande från arbetet under de sista veckorna av graviditeten. Kvinnor som inte använder socialförsäkringen för att trappa ned eller helt avstå arbete i slutet av graviditeten kan ändå vara frånvarande, t.ex. genom att använda semesterdagar eller redan inarbetad tid (övertid och flextid) eller på grund av att de är sjuka med sjuklön. Det skulle därmed kunna vara så att den faktiska frånvarotiden skulle öka enbart marginellt med en generell ersättning jämfört med hur det ser ut i dag. Möjligheten att få vila under slutet av graviditeten med en generell ersättning som inte innebär att tiden med barnet begränsas (dvs. att antalet dagar med föräldrapenning reduceras) kan också ha effekten att kvinnor orkar arbeta längre fram i graviditeten än i dag. Trots detta kan en utökad laglig rätt till ersättning, och därmed även ledighet från arbetet, i viss mån medföra en risk för en ökad ”statistisk diskriminering” av kvinnor på arbetsmarknaden om arbetsgivare antar att kvinnors frånvaro i samband med barnafödande kommer att öka.

Slutligen kan konstateras att införande av en generell graviditetspenning för samtliga förvärvsarbetande skulle innebära en betydande utgiftsökning för staten. Viss del av kostnaderna för sjukpenning kan ersättas av graviditetspenning. Den föräldrapenning som i dag används för tiden före barnets födelse kan i stället tas ut efter barnets födelse, vilket innebär att införandet inte blir en besparing för föräldrapenning utan snarare en senareläggning av de utgifterna jämfört med i dag.

En generell graviditetspenning för alla

En generell graviditetspenning skulle också kunna omfatta såväl kvinnor som är försäkrade för arbetsbaserade som bosättningsbaserade förmåner, dvs. alla de kvinnor som omfattas av rätten till föräldrapenning. Då skulle även de kvinnor som inte behöver avstå förvärvsarbete inkluderas och alla kvinnor därmed ges likartade möjligheter till vila i

slutet av graviditeten. Vid en sådan lösning måste samma frågor besvaras som i det alternativ som beskrivs ovan, dvs. en generell graviditetspenning som omfattar alla kvinnor som förvärvsarbetar. En sådan fråga är hur många dagar som en generell graviditetspenning skulle omfatta. Det har tidigare föreslagits 30 dagar eller fler, men man skulle också kunna tänka sig färre dagar. Svenska Barnmorskeförbundet och Svensk förening för Obstetrik och Gynekologi har dock i en skrivelse till utredningen framfört att de anser att alla kvinnor har behov av att vara lediga de sista 30 dagarna före förlossningen, för fysisk och psykisk förberedelse (Svensk förening för Obstetrik och Gynekologi och Svenska Barnmorskeförbundet 2017). Vid införandet av en generell graviditetspenning under graviditetens slutskede, måste ställning också tas till vad som ska gälla för de kvinnor som på grund av arbetsmiljölågstiftningen inte kan arbeta, liksom om det behövs en särreglering för de kvinnor som har ett fysiskt påfrestande arbete. Liksom för de andra förslag till utbyggnad av graviditetspenningen som utredningen diskuterar ovan behöver man även ta ställning till exempelvis om det ska finnas möjlighet till andra ersättningar såsom sjukpenning under samma tidsperiod, om ersättning ska betalas ut även om barnet föds efter den beräknade tidpunkten för födelsen m.m. Med detta alternativ skulle ersättningens utformning behöva närma sig föräldrapenningens, eftersom förmånen skulle omfatta även kvinnor som inte har ett förvärvsarbete. Det skulle bland annat innebära att det behövs en garanterad nivå för ersättningen och det kan diskuteras om den borde ligga på samma nivå som grundnivån inom föräldrapenningen.

En generell graviditetspenning som omfattar samtliga försäkrade kvinnor skulle innebära att föräldrapenningen i högre utsträckning än i dag skulle avse tiden efter barnets födelse. Detta skulle kunna bidra till en renodling av försäkringen och gynna en mer jämställd fördelning av föräldrapenning eftersom kvinnan inte behöver använda många dagar med föräldrapenning innan barnet fötts. En generell försäkring som även är bosättningsbaserad skulle dock också kunna medföra att frånvaron från studier eller från insatser som kan leda kvinnan närmare arbetsmarknaden ökar. En generell ersättning skulle sannolikt användas av många kvinnor, även om de annars hade haft möjlighet att fortsätta sin ordinarie verksamhet. Detta kan försena etableringen på arbetsmarknaden. En sådan lösning skulle också vara ett avsteg från det nuvarande syftet med graviditetspenningen, dvs. att kompensera de förvärvsarbetande kvinnor som faktiskt har

en nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditeten eller som inte kan omplaceras när de arbetar inom yrken där det finns risker i arbetsmiljön.

En annan fråga är finansieringen. I dag finansieras graviditetspenningen av sjukförsäkringsavgiften, dvs. den ingår i arbetsgivaravgiften och egenavgiften. Om även kvinnor som är försäkrade enbart för bösättningsbaserade förmåner ska omfattas kan finansiering i högre utsträckning behöva ske från andra källor. Utgiftsökningen för en helt generell graviditetspenning är också betydande.

Tabell 4.9 Sammanfattning alternativ för framtida graviditetspenning

	Omfattar	Prövning av Försäkringskassan	Utgifter	Behov av separat reglering för utökad graviditetspenning
1. Utökad rätt till GP för dem som har fysiskt påfrestande arbete	Arbetsbaserad, fysiskt påfrestande samt risker i arbetsmiljön	Ja	+	Nej
2. Utvidgning av rätten till GP för dem med nedsatt arbetsförmåga p.g.a. graviditet	Arbetsbaserad	Ja	++	Nej
3. Generell GP för förvärvsarbete	Arbetsbaserad	Nej	+++	Ja
4. Generell GP för samtliga gravida kvinnor	Arbetsbaserad och bösättningsbaserad	Nej	+++++	Ja

4.5 Normer i samhället och på arbetsmarknaden

Trots ökad jämställdhet påverkar föräldraskap fortfarande kvinnors och mäns arbetsliv och karriär mycket olika. I en forskningsrapport från Delegationen för jämställdhet i arbetslivet lyfts särskilt fram tre anledningar till detta. Den första är kopplad till biologin då det är kvinnan som föder och ammar barnet (i de fall barnet ammas) och oftast är hemma med barnet under dess första månader. Den andra är att kvinnor i genomsnitt tjänar mindre än män och det kan därför ofta på kort sikt vara ekonomiskt rationellt att mamman tar den längsta föräldraledigheten och reducerar sin arbetstid när barnet är litet. För det tredje finns det traditionella normer i samhället, dvs. de förväntade könsrollerna enligt vilka mamman oftare än pappan förväntas ha större närhet till barnet och enligt vilka mamman förväntas vara hemma med barnet medan pappans ansvar oftare handlar om att försörja familjen. (Kyle 2000; Klinth 2013; SOU 2014:28, s. 189)

4.5.1 Olika förväntningar på kvinnor och män

Trots att samhällsutvecklingen i stort har förändrats vad gäller traditionella normer om kvinnligt och manligt finns det fortfarande kvar förväntningar på exempelvis mäns närvaro på arbetsmarknaden (jfr Albrecht m.fl. 1999; Jansson m.fl. 2003). Detta kan dels göra det svårare för män att vara borta från arbetet, dels påverka löne- och karriärutvecklingen då fäder återkommer till arbetet igen (SOU 2014:28, s. 189 f.). Det finns också en skiljelinje i synen på föräldraledighet, där mäns ledigheter utmålas som en rättighet snarare än som skyldighet, vilket innebär att synen på arbetsfördelningen kring barn och hem inte förändras i grunden (Klinth 2013). Mansrollen har förändrats över tid, men det är svårt att ändra väletablerade könsnormer, även om den förändring av mansrollen som skett i Sverige indikerar att förändring är möjlig (ibid.).

Även om Sverige har gått från en enförsörjar- till en tvåförsörjarnorm och även om det i dag är få kvinnor i Sverige som arbetar hemma på heltid, kvarstår betydande skillnader mellan könen exempelvis vad gäller arbetstid och lön. Dessa kan i sin tur kopplas till könsskillnader som fortfarande råder i fördelningen av omsorgs- och hushållsarbete (SOU 2014:28, s. 9). Även synen på föräldrarna som omsorgsgivare har förändrats, där ett jämställt föräldraskap och gemensamt ansvar för barnet betonas i den svenska familjepolitiken. Familjepolitikens struktur och uppbyggnad, i kombination med exempelvis skattesystem och tillgång till förskola etc., kan ha stor betydelse för synen på hur betalt och obetalt arbete ska fördelas mellan föräldrarna och kan påverka synen på kvinnor och mäns roller. Den svenska familjepolitiken har som uttalat mål att bidra till ett jämställt föräldraskap (prop. 2015/16:1, utg.omr. 12, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88). Föräldraförsäkringen är en hörnsten i familjepolitiken; den skapar starka incitament till arbetskraftsdeltagande bland föräldrarna och är delad med hälften var av dagarna. Det institutionella ramverket påverkar därmed direkt attityder och beteenden hos föräldrarna, men ger även utrymme för att fatta beslut baserade på den egna situationen och olika önskemål och förutsättningar.

I en forskningsrapport från Delegationen för jämställdhet i arbetslivet analyseras hur blivande föräldrar resonerar vid beslut om fördelningen av föräldraledighet. Resultaten antyder att de studerade föräldraparen förhandlade om föräldraledigheten, vilket betyder att det

inte på förhand var givet hur ledigheten skulle fördelas. Besluten fattades utifrån såväl värden, ideal och normer som hushållets ekonomi och arbetsförhållanden. Det var i högre grad mannens än kvinnans arbetsförhållanden som beaktades i beslutet. De normer och ideal som beslutet om fördelning av föräldraledighet baserades på var ofta jämställdhet och en gemensam syn på föräldraskap samt vad som var det bästa för barnet. Resultaten pekade emellertid även på att traditionella könsnormer fanns med, om än i bakgrunden, i hur föräldrar valde att fördela ledigheten (SOU 2014:28, s. 15). Det är dock också så att normerna för att män överhuvudtaget ska vara föräldralediga är starka, att andelen män som tar ut föräldrapenning är hög och att antalet använda dagar ökar över tid. När det blir tal om längre ledigheter för män och kortare för kvinnor är emellertid den sociala acceptansen mindre (O'Brien och Wall 2017). Attityderna till en jämställd fördelning av föräldrapenningen är också, i ett nordiskt perspektiv, starka i Sverige. Under 2012 tillfrågades personer i fem länder om bland annat attityderna till att dela den betalda föräldraledigheten. Svenska respondenter var de mest positiva till att dela, 70 procent svarade att ledigheten skulle fördelas jämställt. Motsvarande andel i exempelvis Danmark var 46 procent, och i Finland 44 procent (Edlund och Öun 2016). I samma undersökning var stödet för en traditionell familjemodell, med en manlig huvudförsörjare och en kvinnlig hemmavarande förälder, mycket lågt i Sverige. Modellen med två föräldrar som delar obetalt och betalt arbete (*dual-earner/dual-carer*) och modellen där både mannen och kvinnan arbetar, men där kvinnan tar ett större ansvar för hem och omsorgsarbete (*one-and-a-half earner model*), hade ungefär lika stort stöd. Yngre respondenter föredrog den mer jämställda modellen. Modellen där båda föräldrarna arbetar heltid hade inte så stort stöd i Sverige. (Ibid.)

Flera studier pekar på att traditionella normer som påverkar vem som tar hand om barnet ofta leder till en mindre jämställd uppdelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Detta kan också antas gälla för föräldraledigheten. (Duvander m.fl. 2015; Evertsson m.fl. 2015; Alsarve och Boye 2012). En tidigare studie visade att män som tagit ut åtminstone två månaders ledighet arbetade färre timmar efter återgång till arbetet, en indikation på att obetalt och betalt arbete kan fördelas mer jämnt (Duvander och Jans 2009). I en studie från 2016 jämfördes inkomstskillnaderna inom lesbiska och heterosexuella par, innan och efter att paren skaffat barn. Slutsatsen var att även vid jämförbara eko-

nomiska förhållanden innan paren fick barn så väljer lesbiska par en mer jämställd arbetsfördelning. Eftersom paren fattar sina beslut utifrån liknande ekonomiska förhållanden så tyder resultaten på att deras val av arbetsfördelning inte enbart kan förklaras som ett ekonomiskt rationellt beteende utan även kan relateras till t.ex. könsnormer (Moberg 2016).

Män och kvinnor kan fortfarande sägas ha starka och separata roller när det kommer till föräldraledighet. Exempelvis är fortfarande det vanligaste scenariot att mamman är hemma först, sammanhängande och på heltid, medan pappans ledighet är mer uppdelad och senarelagd, eventuellt även mer i form av samtida ledighet. Variationen i uttaget av föräldrapenning är också betydligt större för män än för kvinnor (se vidare i kapitel 6).

4.5.2 Skilda villkor i arbetslivet

Eftersom mäns och kvinnors utbildningsnivå spelar roll för hur föräldrapenningen används och fördelas har det ofta antagits att män med en lägre utbildningsnivå har mer traditionella värderingar kring familj och arbete. En alternativ förklaring kan emellertid vara att fördelningen påverkas av skilda möjligheter i arbetslivet, dvs. att det kan finnas organisatoriska skillnader mellan och inom olika arbetsplatser i hur man ser på möjligheterna att kombinera familjeliv och arbetsliv (Haas och Hwang 2009). Arbetsplatsfaktorer och även normer på arbetsplatsen kan spela en stor roll. Det kan exempelvis innebära att män med högre utbildning och lön befinner sig i positioner där de har större förhandlingskraft när det gäller att möta de utmaningar som finns i exempelvis arbetsgivares och kollegors attityder till föräldraledighet (O'Brien och Wall 2017). Det kan också innebära att det skiljer sig mycket åt mellan yrken, positioner i arbetslivet och villkoren för anställning, exempelvis avseende flexibla arbetstider, villkor för föräldralön eller föräldrapenningtillägg som sammantaget påverkar både behovet av att använda föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning och även normer på arbetsplatsen.

Det råder exempelvis en tydlig trend att inte ansöka om tillfällig föräldrapenning när barnet är sjukt utan i stället ”vobba”, dvs. att arbeta hemifrån med det sjuka barnet närvarande och med bibehållen lön. Enligt en undersökning som fackförbundet Unionen genomförde

2017, ”vobbar” sju av tio tjänstemän i privatanställd sektor och andelen är ökande.³⁷ Möjligheten att ”vobba” är dock ojämnt fördelad och de som har ett arbete med bundna arbetstider och som exempelvis behöver en ersättare vid frånvaro kan naturligtvis inte ”vobba” på samma sätt som dem med mer flexibelt arbete. Det kan skapa en obalans mellan obetalt och betalt arbete mellan olika arbetsmarknadssektorer och inom olika företag. Fördelningen av tillfällig föräldrapenning mellan föräldrar kan av dessa anledningar inte heller utgöra en säker indikation på hur vården av barnet faktiskt fördelas. Möjligheten att ”vobba” är emellertid inte enbart positiv och kan öka på stressen i arbetslivet. I ovan nämnda undersökning svarade 40 procent att de helst skulle slippa att arbeta och vårda det sjuka barnet samtidigt och att nästan tio procent upplever det som ett krav från arbetsgivaren att de arbetar hemifrån (ibid).

Attityder och stöd för pappors föräldraledighet i större svenska företag har utvecklats mycket positivt mellan 1993 och 2006 visar en studie från 2009 (Haas och Hwang 2009). Både formellt och informellt stöd har ökat, dvs. både sådant stöd som utgör uttalade målsättningar eller ger goda villkor och informella strukturer, t.ex. som att chefer och medarbetare är positivt inställda. En förklaring till den positiva trenden kan finnas inom exempelvis institutionell teori. Teorin innebär att företagen svarar upp till de samhällsförändringar, både i kulturella och politiska sammanhang, som stödjer och uppmuntrar ett mer jämställt föräldraskap och jämställdhet.

Genom att vara en tilltalande arbetsgivare med t.ex. erbjudanden om flexibla arbetstider kan attraktiv arbetskraft förmås söka sig till en arbetsgivare och i högre utsträckning stanna kvar. Strategier om förstärkt och bibehållen kompetensförsörjning är därför ytterligare en anledning att aktivt stödja arbetstagares möjligheter till föräldraledighet, exempelvis genom att erbjuda både män och kvinnor möjlighet till föräldralön etc. En stor andel av arbetskraften med långvariga anställningar har tillgång till försäkringsavtal kring föräldralön och föräldrapenningtillägg som kan ge ökade möjligheter och goda förutsättningar för föräldraledighet, men som också kan vara normerande genom att sätta villkor för minsta anställningstid samt föräldraledighetens tid och förläggning.

³⁷ Se Svenska Dagbladet, Allt fler väljer att ”vobba”, www.svd.se/allt-fler-vobbar-i-stallet-for-att-vabba, den 25 januari 2017.

4.5.3 Påverkansarbete – statlig styrning m.m.

Regeringen har under en följd av år genom uppdrag och mål i regleringsbrevet styrt Försäkringskassan mot att verka för ett jämställt användande av föräldraförsäkringen. Målet har sett olika ut över tid. Målsättningen var tydlig i regleringsbrevet för budgetåret 2005; skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar skulle minska. Under ett antal år styrdes myndigheten mer mot att peka på informationens vikt för föräldrarnas val av hur föräldrapenningen skulle fördelas. I regleringsbrevet för Försäkringskassan för budgetåret 2010 angavs att ”föräldrar ska genom Försäkringskassans information få goda förutsättningar att välja hur man vill fördela föräldrapenningdagarna mellan sig”. För att ytterligare peka på valfriheten framför att direkt styra mot att dagarna ska delas lika formulerades målet i regleringsbrevet för budgetåret 2012 på följande vis: ”Försäkringskassans information ska ge föräldrar goda kunskaper om föräldraförsäkringens regelverk och därmed skapa förutsättningar för valfrihet, ett jämställt föräldraskap och makt över livssituationen”. Det mål som nu gäller för Försäkringskassan, enligt regleringsbrevet för budgetåret 2017, är följande. ”Försäkringskassan ska verka för ett jämställt användande av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassans information ska bidra till att föräldrar får bättre kunskap om föräldraförsäkringens regelverk”. Försäkringskassan har under åren gjort olika insatser för att uppnå de uppsatta målen, från olika kampanjer för ett mer jämställt nyttjande till att diskutera normer och normbrytare. Försäkringskassan har exempelvis haft en uppmärksammas kampanj kring temat att dela lika. Kampanjen om att dela lika har förts bland annat via tv och Försäkringskassans hemsida och är avsedd som inspiration till att dela föräldrapenningen mer jämställt och också att öka kunskapen om varför. Myndigheten är också aktiv inom sociala medier. Företrädare för Försäkringskassan har uppgett att gensvaret på kampanjerna och insatserna från dem som kontaktar myndigheten inte har varit odelat positiva och att uppdraget av det skälet självklart kan vara svårt. Försäkringskassan har också ett antal olika verktyg för planering av föräldraledighet, på ”Mina sidor” som kräver inloggning med e-legitimation eller i ”Föräldrakollen”, där det är möjligt att simulera och planera föräldraledighet för en eller två personer. Hänsyn tas till skatter, lönenivåer etc. Det senaste målet i regleringsbrevet om in-

formationsgivning kommer att redovisas i årsredovisningen för 2017, dvs. efter det att utredningen lämnat sitt betänkande. Försäkringskassan har dock under 2017 genomfört kampanjer i anslutning till mors dag där fokus legat på regionala jämförelser i uttaget av föräldrapenning och en riktad kampanj till föräldrar som inte använder någon föräldrapenning. Myndigheten har vidare haft samarbeten med bland annat Pensionsmyndigheten om effekter på pensionen av att dela lika samt informerat och utbildat personal på Barnmorskemottagningarna i Göteborg och vårdkedjan kring Kvinnokliniken Östra Sjukhuset, Sahlgrenska Universitetssjukhuset. Även internt arbetar Försäkringskassan med frågan, genom att med hjälp av intervjuer med handläggare uppmärksamma arbetet för ett jämställt uttag och genom att ta fram ett samtalsstöd för handläggare som möter föräldrar. Samtalsstödet består av frågor och svar för att underlätta attitydpåverkande samtal i mötet med föräldrarna.

Även andra myndigheter har genomfört informationsinsatser kring föräldraledighet och fördelning av obetalt omsorgsarbete. Pensionsmyndigheten har pekat på vikten av att dela på föräldraledigheten och att inte ensidigt arbeta deltid under en följd av år då det ger negativa effekter på pensionen.

Länsstyrelserna har i en gemensam kampanj informerat om myter, normer och fakta kring föräldraskap och föräldraledighet genom kampanjen ”dela på det”.³⁸ Kampanjen har funnits dels på internet och i sociala medier och även spridits genom affischer. Syftet med kampanjen är att skapa diskussion kring frågan om delat föräldraansvar och kampanjen har sin utgångspunkt i det jämställdhetspolitiska delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

Även de fackliga förbunden arbetar med att uppmärksamma och sprida information kring föräldrapenningtillägg och föräldralön, ibland enbart genom att informera om regler och villkor, i vissa fall genom att aktivt framhålla fördelarna med att dela föräldrapenning och föräldraledighet mer lika.

Lagstiftningens normerande betydelse kan vara mycket stor. Att föräldrapenningen är delad med hälften var för vardera föräldern och att dagar reserveras för respektive förälder påverkar samhällets och familjernas inställning till hur omsorgsarbetet kan fördelas och får

³⁸ Se www.lansstyrelsen.se/Jonkoping/Sv/manniska-och-samhalle/jamstalldhet/Pages/Kampanjen-dela%C3%A5det.aspx

effekter på hur män och kvinnor använder föräldrapenning och fördelar föräldraledigheten (Hobson 2014; Rush 2015). Att föräldrapenningen i grunden är delad lika mellan föräldrarna har dock inte fått samma genomslag som de reserverade månaderna. Det är reserveringen av tid som i hög utsträckning blivit normerande och accepterad. Samtidigt har kvinnors ledighetslängd inte minskat särskilt i takt med mäns ökade uttag utan har fortsatt att ligga på en betydligt högre nivå än mäns.

4.6 Dagens arbetsliv och möjligheten till föräldraledighet

Det kan konstateras att det finns stora skillnader mellan kvinnors och mäns ställning på arbetsmarknaden och ekonomiska situation i Sverige. Kvinnor och män befinner sig på olika delar av arbetsmarknaden och kvinnor har i genomsnitt lägre löner och inkomster än män. I de sektorer där kvinnor utgör en majoritet är lönerna lägre än i de delar av arbetsmarknaden där män är i majoritet. Kvinnor gör i mindre utsträckning än män karriär i de yrken där både kvinnor och män arbetar; det brukar sägas att det finns ett glastak. Män är betydligt oftare än kvinnor egenföretagare. Kvinnor har i högre utsträckning tidsbegränsade anställningar och har oftare längre förvärvsavbrott, arbetar oftare deltid och tar i genomsnitt en större del av ansvaret för hushållsarbetet och barnen och andra anhöriga, såsom åldriga föräldrar, än vad män gör (se vidare SOU 2014:74). Det sker en utveckling i riktning mot ökad jämställdhet, men den går relativt långsamt. Föräldraförsäkringen spelar en viktig roll, såväl när det gäller att få män och kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed få en god ekonomisk standard under småbarnsåren som när det gäller att underlätta för föräldrar att kombinera arbetsliv och familjeliv. Föräldraförsäkringen syftar också till att garantera en grundtrygghet under föräldraledigheten även för dem som inte tagit sig in på arbetsmarknaden.

Den könssegregerade arbetsmarknaden medför att arbetslivet kan skilja sig avsevärt åt mellan kvinnor och män vad gäller t.ex. arbetsmiljö, arbetstid, möjlighet att påverka sitt arbete, mental och fysisk ansträngning, arbetets omfattning och flexibilitet samt möjligheterna till avancemang och löneutveckling. Eftersom fler kvinnor än män både är tidsbegränsat anställda och arbetar deltid innebär det också att

det i hög grad är kvinnor som svarar upp mot de krav dagens mer flexibla arbetsliv ställer på anpassning och tillgänglighet. Dessa skillnader kan i förlängningen tänkas medföra könsskillnader avseende såväl hälsa som möjligheten att kombinera familjeliv med arbetsliv. Villkor på arbetsmarknaden kan styra behoven av föräldraförsäkringen liksom incitamenten till och möjligheterna att vara föräldraledig. Förutsättningarna för en jämställd fördelning av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet påverkas och varierar följaktligen mellan olika sektorer, olika yrkeskategorier och positioner i arbetslivet m.m. (se mer i kapitel 6).

Det finns samtidigt stora skillnader i vilka möjligheter och svårigheter som föräldrar har att förena arbetsliv och familjeliv inom gruppen män och inom gruppen kvinnor. Utsikterna till löneökning, karriärutveckling, god arbetsmiljö och möjligheter till flexibilitet i arbetet ser väldigt olikartade ut och ger därmed förutsättningar för olika syn på föräldraledighetsperioden och på fördelningen av hem- och omsorgsarbetet på kort och lång sikt. I vissa branscher och yrken är rätten till ledighet och ersättning för exempelvis vård av barn en nödvändig förutsättning, utan den kan föräldern inte försörja sig eller få möjlighet att stanna hemma när barnet är sjukt. När föräldern har tillfälliga och korta anställningar, eller är anställd vid behov kan det vara svårt att få exempelvis tillfällig föräldrapenning, eftersom det inte är helt klart hur föräldern skulle ha arbetat. För företagare kan det vara svårt att vara borta från arbetet både när barnet är sjukt och under längre perioder av föräldraledighet.

I vissa branscher är möjligheten att arbeta hemma med ett sjukt barn mycket stor. Den friheten och flexibiliteten kan dock även skapa förväntningar från arbetsgivaren om oavbruten tillgänglighet, vilket kan ha negativa effekter för den enskilda arbetstagaren i form av stress och sämre möjligheter att kombinera omvårdnadsansvar med arbetade timmar. En ökning av tillfälliga anställningar och att kvinnor och män får en lösare eller mer osäker anknytning till arbetsmarknaden kan innebära utmaningar även i förhållande till föräldraförsäkringen. Det kan exempelvis påverka möjligheten att planera föräldraledighet, att kombinera föräldraledighet och arbete samt att fastställa en rättvisande sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Varaktighetskravet för fastställande av SGI skapar utmaningar för dem som försörjer sig genom uppdrag. Dessa problem är gemensamma för samtliga socialförsäkringar och införandet av historisk SGI kan i vissa fall öka förut-

sägarheten och ge mer rättvisande villkor i arbetslivet, oavsett anställningsform. Även för företagare kan det vara problematiskt att få en sjukpenninggrundande inkomst fastställd, särskilt i ett uppstartsskede. För närvarande görs det skillnad på företagsform när det gäller skydd i fråga om beräkningen av SGI under ett företags uppstartsskede, men förslag till förändringar när det gäller detta har remitterats (se Regeringskansliet, Socialdepartementet 2017a).

Rätten till deltidsarbete med stöd av föräldraledighetslagen (1995:584) är baserad på vad som är normalarbetstiden i branschen. Möjligheten att gå ned i arbetstid när barnet är yngre än åtta år ger förutom kortare arbetstider även en möjlighet att styra arbetstidens förläggning. En sådan möjlighet kan exempelvis ge föräldrar som arbetar oregebundet eller som arbetar kvällar, helger och nätter en möjlighet att anpassa arbetstiderna till en situation som underlättar kombinationen av familjeliv och arbetsliv. En sådan möjlighet kan vara särskilt viktig för kvinnor som har arbetaryrken där det endast är 36 procent av kvinnorna som enbart arbetar dagtid och vardagar jämfört med 53 procent av männen. Bland tjänstemän är det 73 procent av männen och 74 procent av kvinnorna som enbart arbetar dagtid. Föräldraledighetslagens bestämmelser samt möjligheten till föräldrapenning för del av dag kan ge föräldrarna en större möjlighet att anpassa sitt arbetsliv under en period då barnen är små.

Studerande föräldrar är en heterogen grupp, där en del har arbetat före studierna och andra inte. Ersättningen från föräldrapenningen varierar därför. Många studerande föräldrar arbetar också parallellt med studierna, vilket ger dem utökade möjligheter att använda föräldraförsäkringen. I likhet med vad som gäller för företagarna är skyddsreglerna avseende SGI olika för olika grupper av studenter. De som studerar med studiemedel har en möjlighet att skydda sin tidigare SGI, medan de som finansierar studierna på annat sätt inte har motsvarande rättighet. Förslag om ett utökat skydd för studerande utan studiemedel har remitterats under hösten 2017 (Regeringskansliet, Socialdepartementet 2017b).

Eftersom kraven och möjligheterna i arbetslivet skiljer sig åt mellan föräldrar, ser även behoven av föräldraförsäkringen olika ut. Det är därför av vikt att försäkringen kan anpassas till de olika behov som finns på arbetsmarknaden, i olika familjer och över tid. Socialförsäkringen är dock baserad på vissa generella principer, som exempelvis inkomstbortfallsprincipen, och avvikelser och undantag i försäkring-

en bör införas med restriktivitet. Regelverket bör vara lätt att överskåda – det ökar möjligheten till planering för både föräldrar och arbetsgivare.

Det finns också en stor grupp föräldrar som står utanför arbetsmarknaden, antingen tillfälligt på grund av tillfällig arbetslöshet, sjukdom eller studier, eller under långa perioder, i vissa fall utan att alls etablera sig på arbetsmarknaden. För de kvinnor och män som står långt ifrån arbetsmarknaden kan föräldrapenningen och möjligheten till längre föräldraledigheter förstärka ett utanförskap och förlänga etableringstiden, särskilt om barnen föds eller adopteras med korta intervall. Samtidigt ska föräldrapenningen garantera en viss ekonomisk standard för barnfamiljer och för barns levnadsförhållanden. Grundnivån bör tillsammans med andra stödsystem ge förutsättningar för en god ekonomisk standard samtidigt som den inte ska ställa upp trösklar eller minska incitamenten till arbete.

Konsekvenserna av en mycket långvarig frånvaro från arbetsmarknaden i kombination med deltidsarbete och ett stort ansvar för hem- och omsorgsarbete kan dock bli långtgående, med ett högt antal obetalda timmars arbete som inte ger samma samhällseliga skydd som betalt arbete. Den sjukpenninggrundande inkomsten blir lägre liksom ersättningen vid exempelvis sjukdom och vård av barn m.m. Även pensionens storlek påverkas negativt av de sammantagna effekterna av lägre arbetsinkomster.

Jämställdhet på arbetsmarknaden kan inte uppnås bara med hjälp av bestämmelserna inom föräldraförsäkringen. Det är dock klart att en mer jämn fördelning av obetalt och betalt arbete, där föräldraförsäkringen är en komponent, spelar en stor roll för kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden under framförallt småbarnsåren. En mer jämställd fördelning av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet leder till att mäns frånvaro från arbetet ökar jämfört med i dag medan kvinnors närvaro ökar. Ett jämställt arbetsliv, i meningen lika möjligheter att förena arbetsliv och familjeliv, förutsätter därmed att omsorgsarbetet i stort, men även det obetalda arbetet, delas mer lika mammor och pappor emellan. På så sätt ges bättre förutsättningar att balansera krav från arbetet och de behov som finns inom familjen. Jämställdhet inom en sektor påverkar möjligheten till jämställdhet inom en annan.

Normer och föreställningar om roller och arbetsfördelning har också betydelse för hur kvinnor och män fattar beslut om förvärvs-

arbete och förvärvsavbrott samt även för hur arbetsgivarna ser på kvinnor och män på arbetsmarknaden. I takt med att allt fler män är föräldralediga allt längre tid förändras normerna. Det är i dag mer självklart att en nybliven pappa kommer att vara föräldraledig, i alla fall under en kortare period, än vad som var fallet tidigare. I takt med denna beteendeförändring förändras även normer på arbetsplatsen och i samhället och de båda fenomenen växelverkar och förstärker varandra. Introduktionen av reserverade månader har haft stor effekt på mäns uttag av föräldrapenning, regelverket har en normerande effekt och kan påverka arbetsgivare, medarbetare och föräldrar att göra nya val. Regelverket och de bakomliggande motiven om att till exempel stödja en mer jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet kan dock inte ensamt styra föräldrarna. Regelverket interagerar med andra normer exempelvis på arbetsplatsen, i samhället i stort och i familjer samt med personliga uppfattningar. Sverige utmärker sig på många sätt som ett mycket jämställt land. Det europeiska jämställdhetsinstitutets (European Institute for Gender Equality) jämställdhetsindex mäter utvecklingen inom jämställdhetsområdet fördelat över sex områden: arbetsmarknad, hälsa, tid, ekonomi, utbildning och makt. Sverige hade under 2017 den högsta noteringen inom Europeiska unionen med ett index på 83 av 100 (EIGE 2017).

Förlegade föreställningar om mannen som huvudförsörjare och kvinnan som huvudsakligen ansvarig för obetalt hem- och omsorgsarbete lever dock fortfarande till viss del kvar. En segregerad arbetsmarknad, med ett ofta högre löneläge och en starkare löneutveckling inom typiskt manliga sektorer kan förstärka den synen. Traditionella roller när det gäller vård av barn kan också innebära att kvinnor förväntas vara föräldralediga en viss tid och ta ett stort ansvar för hemarbetet, vilket kan innebära att förutsättningarna för att exempelvis arbeta heltid begränsas.

För föräldraförsäkringen är det jämställda föräldraskapet, incitamenten till arbete och etablering på arbetsmarknaden före barnafödande samt ökade förutsättningar att kombinera föräldraliv och arbetsliv för båda föräldrarna centrala utgångspunkter. I det sammanhanget spelar det roll att föräldrapenningen är delad med hälften var till vårdnadhavarna då det sänder ett budskap om ett jämställt föräldraskap. Att det därutöver är dagar som är reserverade för vardera föräldern kan ytterligare uppmuntra män att använda föräldrapenning och därmed styra mot en mer jämställd fördelning. Föräldraförsäkringen

är dock inte ett isolerat styrmedel mot jämställdhet. Även kompletterande lagstiftning inom områden som skatter, pensioner, arbetsgivarernas extra betalningar av exempelvis föräldralön och föräldrapenningtillägg, skydd mot diskriminering och rätt till återgång i arbete spelar stor roll. Dessutom spelar normativa faktorer liksom arbetsplatsfaktorer stor roll för att forma hur omsorgsarbetet fördelas mellan kvinnor och män (O'Brien och Wall 2017). Förändringen av normer och attityder sker långsamt men genom att utmana normer och föreställningar om hur män och kvinnor ska fördela betalt och obetalt arbete, inklusive fördelningen av omsorgen om barnen, kan steg tas för att förbättra jämställdheten på arbetsmarknaden.

5 Familjeförhållanden i Sverige

Barnfamiljernas levnadsförhållanden och synen på föräldraskap har förändrats sedan föräldraförsäkringen infördes 1974. När föräldraförsäkringen infördes bestod en familj i de allra flesta fall av vad som ofta benämns som en kärnfamilj, dvs. en familj där alla barn är föräldrarnas gemensamma. Det var också i denna kontext som försäkringen utformades. I dag är sju av tio barnfamiljer vad som i statistiken kan presenteras som kärnfamiljer. Ungefär en fjärdedel av alla barn har föräldrar som har separerat eller aldrig har bott tillsammans. Två av tio familjer har en ensamstående förälder, oftast en ensamstående mamma. Samtidigt är knappt en av tio familjer en ombildad familj, dvs. en familj där en eller båda föräldrarna har barn från ett tidigare förhållande. Det saknas officiell statistik om hur vanligt det är att barn har fler än två vuxna som utövar ett föräldraskap, exempelvis när en ensamstående kvinna eller ett lesbiskt par väljer att gå samman med en man eller ett manligt par för ett delat föräldraskap. Barns familjesituation ser alltså olika ut. Samtidigt som behovet av föräldrapenningförmåner kan variera medför regelverkets konstruktion att vissa familjer kan ha begränsade möjligheter att använda förmånerna. I utredningens direktiv anges att det finns ett behov av att samhällets stöd till barnfamiljerna är flexibelt utformat. Vidare anges att utredningen ska undersöka möjligheterna att underlätta för olika familjekonstellationer att använda föräldraförsäkringen och vid behov föreslå förändringar. Utredningen ska särskilt se över möjligheten för de föräldrar som är ensamma i vården och omsorgen av barnet att avstå föräldrapenning till någon annan försäkrad.

I detta kapitel görs en översyn av nuvarande regelverk för att se i vilka fall det finns begränsningar i möjligheterna att använda föräldrapenningförmånerna. Kapitlet inleds med en redogörelse över olika familjeförhållanden i Sverige. Därefter utreds vilka möjligheter det

finns för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

5.1 Vad är en familj?

Det finns ingen entydig definition av vad en familj är. Familjen är dock i de allra flesta kulturer utgångspunkten för samhällets organisation och av såväl regeringsformen som Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) framgår att familjen och familjelivet ska värnas. Svensk lagstiftning saknar således en rättslig definition av vad en familj är, och familjer är inte heller i sig bärare av några juridiska rättigheter eller skyldigheter. Vad lagstiftningen reglerar är i stället de inbördes relationer individer i olika konstellationer har till varandra, såsom samboförhållanden, äktenskap, föräldraskap och släktskap. För familjemedlemmar medför olika familjekonstellationer specifika rättsverkningar för de individer som ingår. (Mägi och Zimmerman 2105, s. 17) Tidigare var vigseln det som var avgörande för att en familj skulle anses etablerad, medan på senare tid har barn kommit att få stor betydelse för när en familj ska anses vara etablerad (Schiratzki 2107, s. 52).

En familj kan se ut på många olika sätt. Kärnfamiljen, som vid införandet av föräldraförsäkringen var utgångspunkten, har fått sällskap av många andra familjekonstellationer och mer än vart femte barn växer upp i en annan familjekonstellation än den med båda sina rättsliga föräldrar. I Sverige finns familjer där barnen stadigvarande bor med båda föräldrarna, ombildade familjer med bonusbarn och bonusföräldrar, ensamstående föräldrar, barn som bor växelvis, regnbågsfamiljer och flera andra familjekonstellationer. Barn kan även ha föräldrar som bor eller arbetar i ett annat land än Sverige.

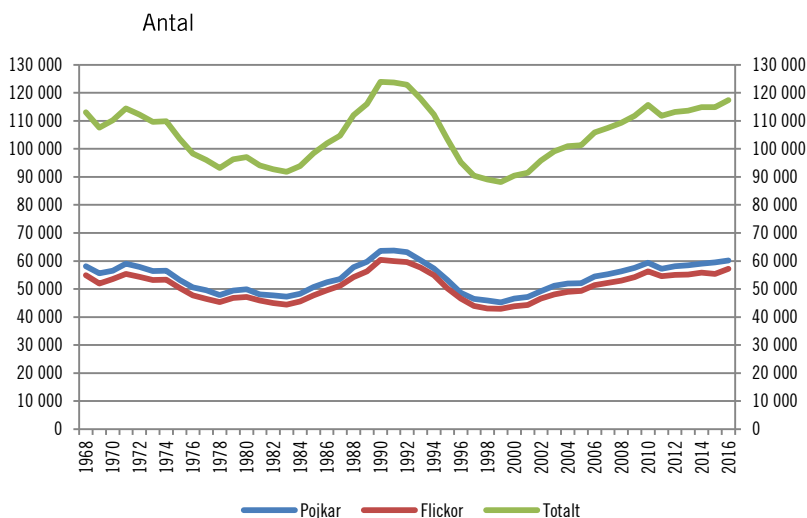
Med begreppet kärnfamilj avses normalt en man och en kvinna med gemensamma barn. Med bonusfamilj, styvfamilj eller ombildad familj avses en familj där flera av medlemmarna i familjen inte har genetiska eller juridiska band till varandra. Det kan till exempel röra sig om en förälder som efter en separation har flyttat ihop med en ny partner som kanske också har barn. En regnbågsfamilj eller hbtq-familj kan definieras som en familj där en eller flera av föräldrarna är hbtq-personer, till exempel en familj med föräldrar av samma kön eller en familj där en eller flera av föräldrarna är transpersoner eller

har transbakgrund. Ett begrepp som vuxit fram under senare år är stjärnfamilj. Det finns olika definitioner av begreppet stjärnfamilj. En definition är att begreppet omfattar alla sorters familjer. En annan, kanske vanligare, definition är att stjärnfamiljer är alla familjer som inte är kärnfamiljer.

5.2 Familjer i Sverige

I Sverige finns ungefär två miljoner barn under 18 år. Detta antal har varit relativt konstant sedan början av förra seklet trots att den totala befolkningen har ökat. Sedan slutet av 1960-talet har antalet födda i Sverige varierat mellan knappt 90 000 och 120 000 barn per år. Det har historiskt fötts något fler pojkar än flickor, cirka 106 pojkar på 100 flickor. År 2016 föddes 60 199 pojkar och 57 266 flickor. Orsakerna till den relativa kraftiga variationen över tid i antalet födda barn går att finna i t.ex. faktorer som konjunkturcykler, förändringar i socialförsäkringssystemet som berör t.ex. föräldrapenning och sjukpenninggrundande inkomst m.m.

Figur 5.1 Antal födda efter kön och år



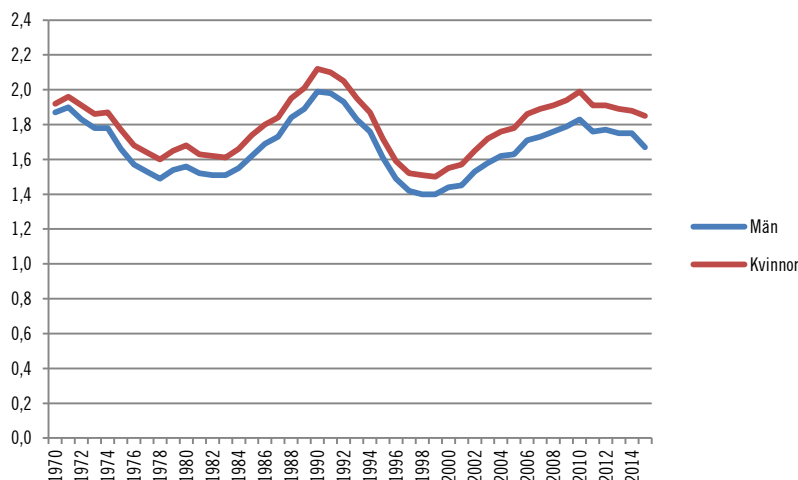
Källa: SCB statistikdatabasen.

I genomsnitt har det sedan 1970 fötts cirka 1,8 barn per kvinna och cirka 1,7 barn per man. I figur 5.2 redovisas den summerade fruktsamheten vilken visar hur många barn som en kvinna i genomsnitt skulle föda under sin fruktsamma period utifrån den vid tidpunkten för beräkningen gällande fruktsamheten. Liksom antalet födda barn per år varierar den summerade fruktsamheten och 2016 var den 1,85 barn per kvinna och 1,67 barn per man.

Barnafödandet skiljer sig åt för kvinnor födda i olika länder. Kvinnor födda i EU-länder får i genomsnitt färre barn än inrikes födda, 1,56 barn i jämförelse med 1,78. Kvinnor som är födda i länder med låg utvecklingsnivå (HDI) utanför Europa hade 2016 ett fruktsamhetstal på 3,24. Det är framförallt de första åren efter invandringen som barnafödandet är högt. (SCB 2017c)

Att överhuvudtaget bli förälder är något som är mycket vanligt för både män och kvinnor. För de födelseårgångar kvinnor som precis avslutat sin fertila period har cirka 14 procent inte fött något barn och om hänsyn tas till adoption är cirka 13 procent av kvinnorna barnlösa. Andelen barnlösa är högre för män än för kvinnor, runt 18 procent. (SCB 2011)

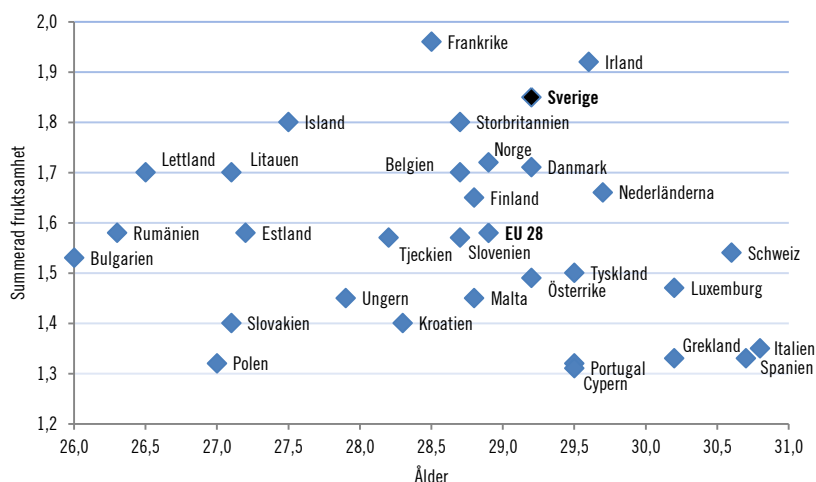
Figur 5.2 Summerad fruktsamhet efter kön och år



Källa: SCB statistikdatabasen.

Ur ett internationellt perspektiv är den summerade fruktsamheten för kvinnor i Sverige hög. Inom EU (EU-28) låg den på 1,58 barn per kvinna under 2015. Frankrike hade den högsta nivån med 1,96 och den lägsta fanns i Portugal med 1,3 barn per kvinna. (Eurostat) Även kvinnornas ålder vid första barnets födelse skiftar mellan EU-länderna. Åldern då kvinnor börjar föda barn har stor betydelse för det slutliga antalet barn som de kommer att föda.

Figur 5.3 Summerad fruktsamhet och medelålder vid första barnet för kvinnor, EU-28



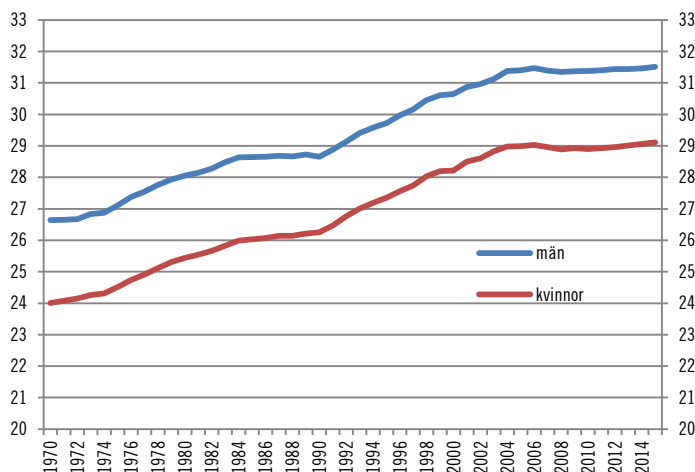
Källa: Eurostat.

Både för kvinnor och män har den genomsnittliga åldern vid första barnets födelse ökat över tid. Sedan 1970 har genomsnittsåldern vid första barnets födelse ökat från cirka 24 år till 29 år för kvinnor och från 26,6 till 31,5 år för män, se figur 5.4.

Möjligheten att bli förälder genom internationell adoption har minskat under ett antal år. År 2016 adopterades 259 barn till Sverige via en adoptionsorganisation. Det är en minskning med runt 25 procent jämfört med antalet adoptioner som skett de senaste tre åren och med nästan 66 procent på tio år. Det finns flera förklaringar till varför de internationella adoptionerna minskar, exempelvis att välståndet och

inhemska adoptioner har ökat i adoptionsländerna och att acceptansen för ensamstående mödrar har ökat.¹

Figur 5.4 Medelåldern vid första barnets födelse efter kön och år



Källa: SCB statistikdatabasen.

Not: Den lodräta axeln börjar inte på noll.

En höjd medelålder vid första barnets födelse är alltså något som kan observeras i många industrialiserade länder. Andelen unga som fortsätter till högre studier ökar, framförallt för kvinnor, och inträdesåldern på arbetsmarknaden ökar. Eftersom föräldrapenningen är baserad på föräldrarnas inkomst och dessutom innefattar ett kvalificeringsvillkor för högre ersättning är det vanligt att både kvinnor och män etablerar sig på arbetsmarknaden innan de får barn. Studier visar att benägenheten att få ett första barn ökar med ökad inkomst för både kvinnor och män (RFV 2001). Ett uppskjutet barnafödande skulle kunna innebära att kvinnor och män inte hinner få lika många barn som tidigare. Bland dem som får ett första barn är det vanligt att få ett andra, 83 procent av kvinnorna som får ett barn får även minst ett andra barn. Av tvåbarnsmödrarna födde 34 procent åtminstone ett barn till. Hur många barn kvinnor föder mäts då den fertila perioden är över, dessa data avser kvinnor födda 1970 vid 40-årsdagen.

¹ Se www.mfof.se/sv/Pressinformation/Statistik-2016/, hämtad 2017-11-16.

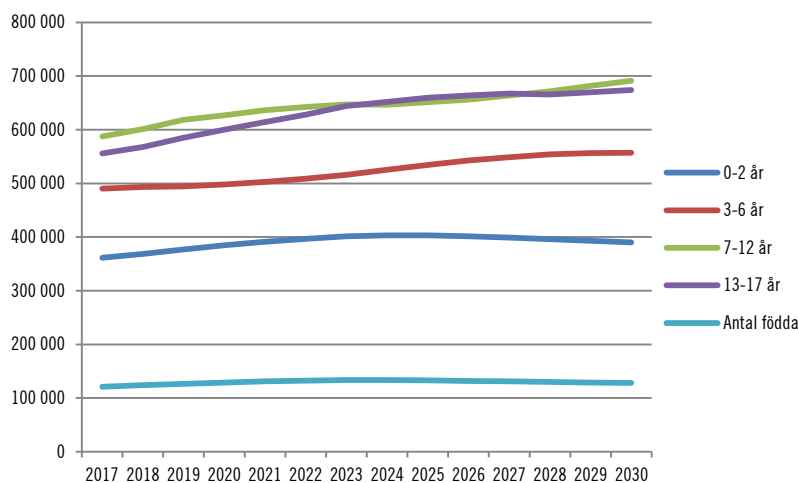
Om hänsyn tas till samtliga kvinnor, även de som inte får barn, visar statistiken att när kvinnor födda 1960 var 30 år hade nästan hälften, 46 procent, fått minst två barn. Motsvarande andel för kvinnor födda 1970 var enbart 37 procent. Tio år senare var det 73 procent av de som föddes 1970 som fått minst två barn, samma andel som för kvinnor födda 1960 (dvs. vid 40 års ålder). Det senarelagda barnafödandet har alltså inte spelat roll för tvåbarnsfödslarna för kvinnor. Andelen män som får två barn, sett till samtliga män, är lägre än för kvinnor. För män födda 1970 var det cirka 58 procent som fått två barn vid 40 års ålder, en något lägre andel än för män födda 1960. Av samtliga kvinnor födda 1970 var det 24 procent som fått minst tre barn när de var 40 år, andelen kommer sannolikt att öka något när hänsyn tas till ytterligare ett par års barnafödande (SCB 2011). Enligt statistiken anses män gå ur den ålder då de kan bli föräldrar senare (55 år) än kvinnor (45 år).

En stor andel kvinnor och män blir således föräldrar, och får även fler än två barn. Tiden mellan det första och andra barnet ligger på i genomsnitt 40 månader för generationer födda efter 1970 (se vidare i avsnitt 7.12). För att ta hänsyn till att barnafödandet inte är helt avslutat för senare kohorter beräknar Statistiska centralbyrån (SCB) så kallade övergångssannolikheter, dvs. sannolikheten att gå från t.ex. första till andra barnet efter en viss tid.

Utbildningsnivån har betydelse för barnfödandet. SCB beskriver att om en jämförelse görs utifrån kvinnors utbildningsnivå är det kvinnor med den lägsta utbildningsnivån som fått flest barn i genomsnitt. Men kvinnor med högre utbildning får också många barn och genomsnittet ökar i den gruppen. En förklaring är att allt fler kvinnor har en eftergymnasial utbildning. Bland kvinnor födda 1980 är minst tre års eftergymnasial utbildning den enskilt vanligaste utbildningsnivån. Av kvinnor födda 1975, som var 38 år vid mätningen, så var det 85 procent av dem som har minst tre års eftergymnasial utbildning som fått minst ett barn. Motsvarande andel bland kvinnor med förgymnasial utbildning var 81 procent.²

² Se www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Artiklar/Vanligare-att-hogutbildade-blir-mammor/

Figur 5.5 Prognos, antalet födda barn samt antalet barn i olika ålderskategorier, 2017–2030



Källa: SCB, befolkningsframskrivning 2017-04-12.

Antalet födda barn förväntas öka de närmaste åren, liksom antalet barn i samtliga åldersklasser. Antalet barn i den yngsta åldersklassen 0–2 år väntas öka med cirka åtta procent under perioden medan barn i förskole-, respektive låg- och mellanstadieåldern, dvs. barn i åldern 3–6 respektive 7–12 år, förväntas öka med cirka 14 respektive 18 procent. Antalet barn 13–17 år förväntas öka med cirka 21 procent.

5.2.1 Olika familjekonstellationer

I majoriteten av familjerna, åtta av tio, finns det ett eller två hemmavarande barn under 18 år. År 2015 var det cirka 42 procent av familjerna med barn 0–17 år som hade ett hemmaboende barn, 43 procent hade två hemmaboende barn, 12 procent hade tre barn och tre procent hade sammantaget fyra eller fler hemmaboende barn under 17 år. År 2011 hade 15 procent av alla barn som föddes minst ett halvsyskon, som alltså innebär att någon av föräldrarna har barn sedan tidigare med någon annan partner. SCB:s statistik visar att det under 2000-talet har blivit något mindre vanligt att skaffa barn med flera partners. (SCB 2013b)

Tabell 5.1 Antal familjer och genomsnittligt antal barn per familj för familjer med hemmaboende barn och unga 0–17 år efter familjetyp

År 2015

	Antal familjer	Genomsnittligt antal barn
Samtliga familjetyper	1 129 575	1,8
<i>Varav</i>		
– kärnfamiljer	786 745	1,8
– ombildade familjer	106 916	2,0
– ensamstående mor	182 454	1,6
– ensamstående far	49 577	1,5
– övriga familjer	3 883	1,3

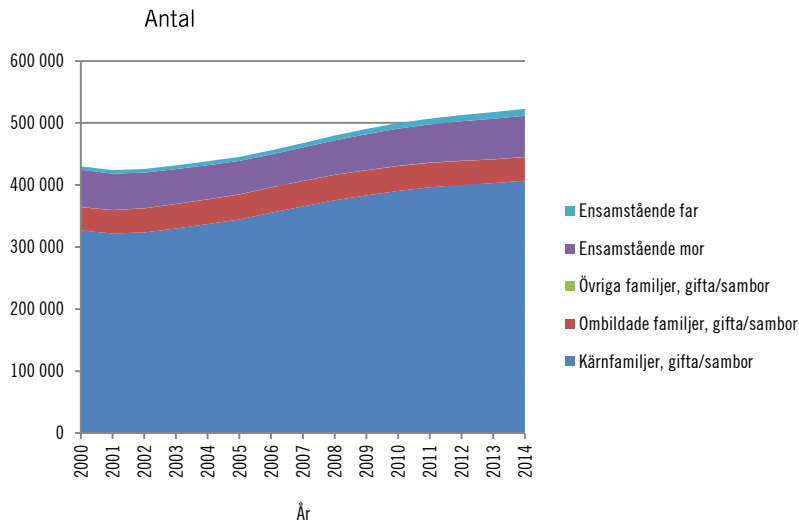
Källa: SCB statistikdatabasen.

Sju av tio barnfamiljer är vad som i statistiken ofta benämns som kärnfamiljer, där alla barn är föräldrarnas gemensamma. Knappt en av tio familjer är en ombildad familj, dvs. en familj där en eller båda föräldrarna har barn från ett tidigare förhållande. Två av tio familjer har en ensamstående förälder, oftast en ensamstående mamma.³ Antalet familjer med hemmaboende barn i åldrarna 0–5 år har ökat i antal över tid, det är dock inga större relativa skillnader mellan familjetyper sett under perioden 2000–2014, se figur 5.6.

För barn som är något äldre är det mer vanligt att bo med en ensamstående mamma eller pappa än vad som är fallet för yngre barn, antalet familjer med barn i åldern 6–12 år har minskat sett till hur det såg ut i början av 2000-talet, se figur 5.7.

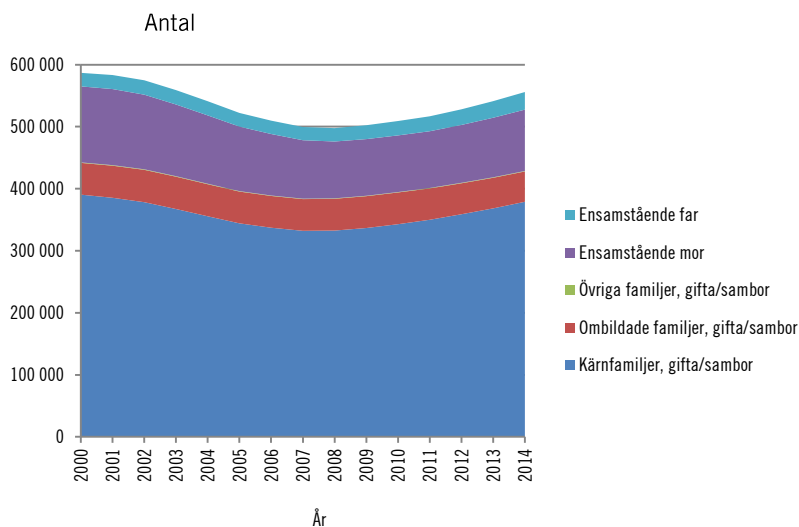
³ Se www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/barn-och-familjestatistik/pong/statistiknyhet/barn--och-familjestatistik-2015/, hämtad 2017-11-16.

**Figur 5.6 Familjer med hemmaboende barn och ungdomar
0–5 år efter familjetyp, 2000–2014**



Källa: SCB statistikdatabasen.

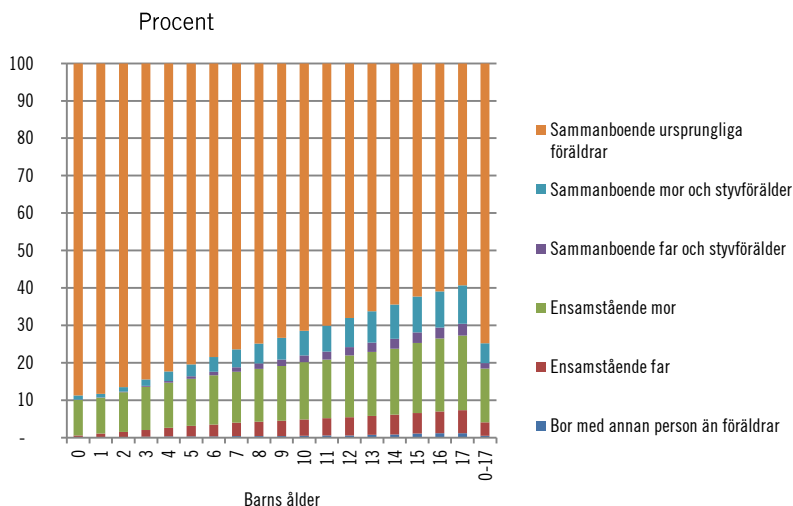
**Figur 5.7 Familjer med hemmaboende barn och ungdomar
6–12 år efter familjetyp, 2000–2014**



Källa: SCB statistikdatabasen.

Nedan visas hur familjesammansättningen varierar med barnets ålder. Bland de yngsta barnen bor nära nio av tio med båda sina föräldrar. I takt med att barnen blir äldre är det fler som varit med om en separation mellan föräldrarna och det är således en högre andel av de äldre barnen som bor tillsammans med en ensamstående förälder eller en förälder och en styvförälder. Bland 17-åringar bor fyra av tio med en ensamstående förälder eller en förälder och en styvförälder.⁴

Figur 5.8 Familjetyp för hemmaboende barn 0–17 år, efter barnets ålder 2015



Källa: SCB statistikdatabasen.

Det saknas officiell statistik om hur vanligt det är att barn har fler än två vuxna som utövar ett föräldraskap, exempelvis när en ensamstående kvinna eller ett lesbiskt par väljer att gå samman med en man eller ett manligt par för ett delat föräldraskap. I statistiken registreras barnet utifrån var det är folkbokfört även om det är så att barnet t.ex. bor växelvis hos två olika föräldrar. I en intervjustudie med lesbiska föräldrar med barn födda från och med 2003 framkom att efter det att de rättsliga förutsättningarna att bilda familj inom parrelationen förbätt-

⁴ Se www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Artiklar/136-000-barn-bor-med-en-styvförälder/, hämtad 2017-11-16.

rats, genom förändrade regler för juridiskt föräldraskap och rätt till insemination, valdes i större utsträckning än tidigare familjebildning med en lösning där fler föräldrar än två vuxna utövar ett föräldraskap bort till förmån för föräldraskap inom en parrelation. (Zetterqvist m.fl. 2011).

När det gäller de barn som lever med föräldrar av samma kön finns också begränsade statistiska uppgifter. SCB angav att det 2012 fanns totalt ungefär 2 200 barn som hade en eller två föräldrar som levde i ett samkönat äktenskap eller registrerat partnerskap. Av de barn som levde med båda sina föräldrar, inom äktenskap eller registrerat partnerskap, hade 1 200 barn två kvinnor som vårdnadshavare medan 60 barn hade två män som vårdnadshavare.⁵ SCB har från och med 2014 ett nytt och förändrat hushålls- och familjebegrepp. Detta påverkar jämförbarheten före och efter 2014. Förändringen innebär att det inte i statistiken är möjligt att identifiera hushåll med två vuxna personer av samma kön. SCB har valt denna definition då evalueringar visar att den ger minst fel (definitionen gäller såväl i inkomststatistiken som i den officiella hushållsstatistiken). Därtill använder andra länder den nu gällande definitionen och SCB har valt att anpassa sig till detta.⁶

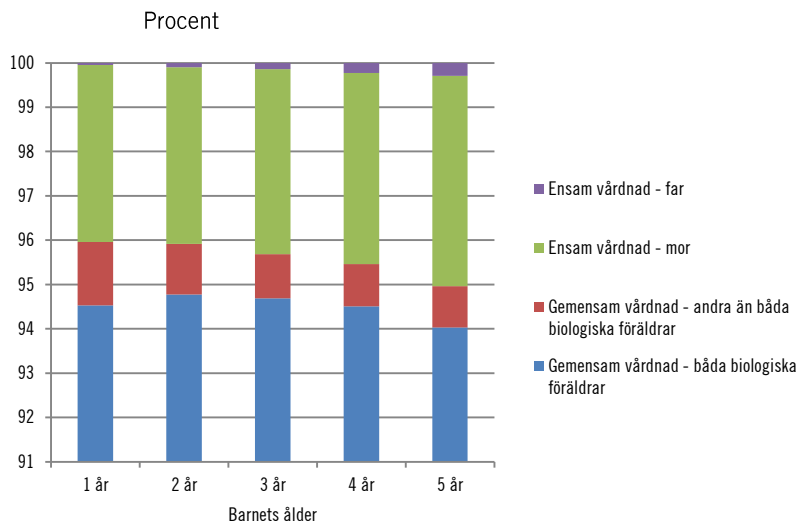
5.2.2 Gemensam och ensam vårdnad

Det allra vanligaste är att föräldrar delar vårdnaden om ett barn. När ett barn föds får de föräldrar som inte är gifta bekräfta faderskap eller föräldraskap och anmäla att de önskar gemensam vårdnad. I vissa fall krävs en adoption innan vårdnadsfrågan kan avgöras. Fram tills dess att vårdnadsfrågan är avgjord är det oftast den som fött barnet som har ensam vårdnad om barnet. Det kan ibland ta ett tag innan gemensam vårdnad registreras eller utredningen är klar. Uppgifterna nedan anger andelen barn utifrån vårdnadsförhållanden den 31 december 2014 och utifrån barnets uppnådda ålder, vilket innebär att uppgifter om vårdnad för barn som är yngre än ett år inte finns med i denna statistik.

⁵ Se www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Artiklar/Fler-kvinnor-an-man-ingar-samkonade-aktenskap/, hämtad 2017-11-16.

⁶ Se www.scb.se/Grupp/Anv%C3%A4ndarr%C3%A5d/M%C3%B6tesanteckningar/Valfardsstatistik-2015-04-13.pdf, hämtad 2017-11-16.

Figur 5.9 **Gemensam och ensam vårdnad, hemmavarande barn 1–5 år, 2014**



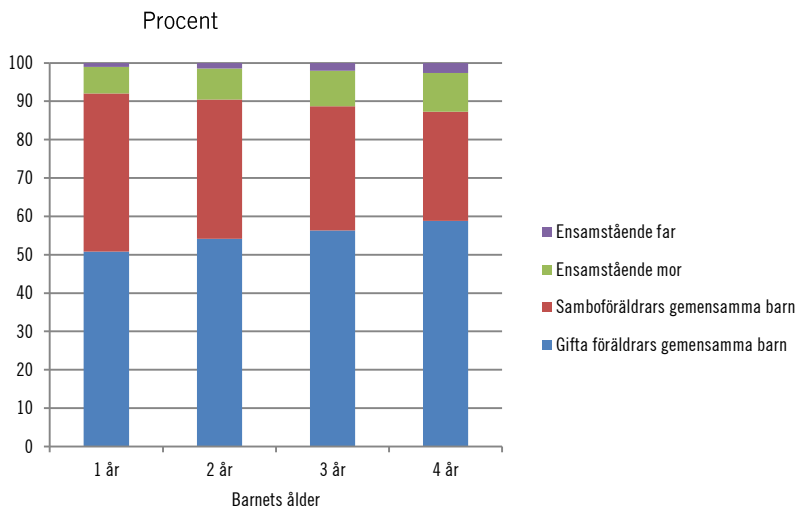
Källa: SCB statistikdatabasen.

Not: Vänstra axeln startar inte från noll.

Andelen föräldrar med ensam vårdnad ökar något för äldre barn, men det är mycket vanligt att den gemensamma vårdnaden kvarstår även efter t.ex. en separation. För de barn som föräldrarna har gemensam vårdnad om, är det vanligast att föräldrarna även sammanbor, se figur 5.9.

Det förekommer också att föräldrar med ett gemensamt barn som är antingen gifta eller sambor inte har gemensam vårdnad om barnet, i de flesta fall är det då mamman som har ensam vårdnad. Det är dock inte särskilt vanligt förekommande, särskilt inte för gifta föräldrar där föräldrarna per automatik får gemensam vårdnad om barnet och det krävs aktiva åtgärder för att frångå den. I sambohushåll är det antalsmässigt fler barn för vilka enbart mamman har vårdnaden än vad som är fallet när föräldrarna är gifta, men andelen av gemensamma barn till sammanboende föräldrar som har ensam vårdnad är ändå endast två procent (SCB statistikdatabasen), se figur 5.10.

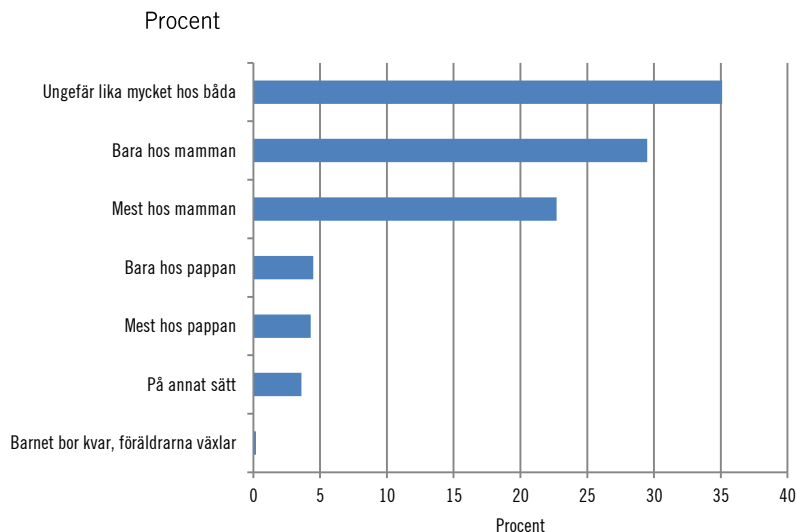
Figur 5.10 Barn vars föräldrar har gemensam vårdnad, familjeställning 2014



Källa: SCB statistikdatabasen.

5.2.3 Barns boende

Av barn i åldrarna 0–17 år är det vart fjärde barn som har särlevande föräldrar. I en enkätstudie har SCB studerat hur barn bor efter en separation och föräldrarna har fått uppge hur många dagar per månad barnet brukar bo hos dem. De barn som bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna bor i genomsnitt 15,6 dagar per månad hos sin mamma och 14,9 dagar hos sin pappa. Barn som bor mest hos sin mamma bor hos henne 24,4 dagar per månad och hos sin pappa 6,1 dagar. Barn som bor mest hos sin pappa bor i genomsnitt hos honom 23,8 dagar per månad och 6,7 dagar hos sin mamma. (SCB 2014)

Figur 5.11 Boende efter en separation bland barn 0–17 år, 2012/13

Källa: SCB statistikdatabasen.

Växelvist boende, dvs. att barnen bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna, är en ökande boendeform för barn efter att föräldrarna har separerat. Bland de barn som nyligen (de senaste två åren) varit med om en separation är det närmare hälften av barnen som har växelvist boende. I en enkätstudie från SCB genomförd 2012 visas att det är vanligast bland barn som är 7–9 år att ha växelvist boende, i den åldersgruppen bor nästan hälften av barnen ungefär lika mycket hos båda föräldrarna. Både bland yngre och äldre barn är växelvist boende mindre vanligt. För barn i åldersgruppen 1–3 år är det drygt vart tredje barn som bor växelvis, huvuddelen (60 procent) bor bara eller mest hos mamman.⁷ Socioekonomiska faktorer som utbildningsnivå och inkomst samvarierar med hur barnen bor. För pappor tyder resultaten i SCB:s studie på en ökad grad av växelvist boende ju högre utbildningsnivå och inkomst papporna har. Växelvist boende är mindre vanligt bland mammor och pappor som har lägst utbildningsnivå och de lägsta inkomsterna. I de fall båda föräldrarna tillhör de hushåll som har de 25 procent lägsta inkomsterna (taxerad förvärvsinkomst) är det tre

⁷ Se www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Artiklar/Fler-barn-bor-vaxelvis-hos-mamma-och-pappa/, hämtad 2017-11-16.

fjärdedelar av barnen som bor mest hos mamman. Bland föräldrar som tillhör de 25 procent som har de högsta taxerade förvärvsinkomsterna är det i stället sex av tio barn som bor växelvis. (SCB 2014)

Barn som vårdas eller bor utanför det egna hemmet

Socialtjänsten i kommunerna har i uppdrag att ge olika typer av insatser till barn och unga som behöver skydd eller stöd. En sådan åtgärd kan vara att placera barnet för vård eller boende utanför det egna hemmet. Familjehem är den vanligaste placeringsformen. Enligt 3 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) avses med familjehem ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot bland annat barn för stadigvarande vård och fostran och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt. En vistelse i ett familjehem kan vara en kortare tid eller i flera år. Om barn behöver placeras för vård utanför det egna hemmet ska socialtjänsten i första hand verka för återförening och för att barn och föräldrar har kvar kontakten under placeringen (6 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Det ska också i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående (6 kap. 5 § socialtjänstlagen).

Ett barn kan också placeras i bland annat familjehem med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. I 1 § LVU anges att insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Om behövlig vård av en person som är under 18 år inte kan ges med samtycke av den som har vårdnaden om barnet och i vissa fall barnet själv, ska han eller hon under vissa förhållanden ändå beredas vård. Det gäller bland annat om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas på grund av t.ex. brister i omsorgen eller fysisk eller psykisk misshandel (2 § LVU).

Under 2016 var det 4 676 barn mellan 0–12 år som var placerade i familjehem med stöd av socialtjänstlagen (heldygnsvård). 2 487 barn i samma ålder var placerade i familjehem med stöd av LVU. (Socialstyrelsen 2017) Barn kan också ha varit föremål för placering med stöd av både socialtjänstlagen och LVU under året. Enbart barn med svenska personnummer ingår i statistiken.

5.2.4 Sammanfattande beskrivning av olika familjekonstellationer

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är mycket vanligt för både kvinnor och män att bli föräldrar. Familjelivet och familjens sammansättning kan se olika ut och variera över tid men mer än 87 procent av alla kvinnor kommer någon gång under sin livstid att behöva vara föräldralediga, medan detsamma är fallet för cirka 82 procent av männen. Av de kvinnor och män som får ett barn är det också vanligt att få ytterligare minst ett barn. Det är 83 procent av kvinnorna som får ett barn som sedan får minst ett barn till. Män får barn senare i livet och i högre åldrar än kvinnor. Män får också sammanlagt något färre barn än kvinnor vid en jämförelse av kvinnor och män födda under samma år. Det innebär att kvinnor i högre utsträckning än män blir föräldrar och att de dessutom får fler barn. Det är dessutom fler kvinnor än män som lever i ett ensamstående hushåll med barn och som har ensam vårdnad om barnen. Efter en separation är det även en stor andel av barnen som bor huvuddelen av tiden med mamman, särskilt när barnen är 1–3 år. Förekomsten av växelvist boende, dvs. att barnet bor ungefär lika mycket tid med respektive förälder, har ökat över tid vilket har inneburit att fler män än tidigare nu har en kontinuerlig kontakt med och ansvar för barnets dagliga vård. Detta kan påverka behovet av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet för både män och kvinnor. Växelvist boende är dock inte lika vanligt för yngre barn som för äldre, separationer sker också i högre utsträckning när barnet är äldre. I familjer som separerat eller aldrig levt tillsammans kan också ombildningar ske, dvs. att föräldrarna får en ny partner och eventuellt även nya barn, något som kan påverka barns boende, föräldrars behov av föräldraledighet etc.

Kvinnor blir i genomsnitt föräldrar tidigare i livet än män. Även om medelåldern vid första barnets födelse har ökat över tid för både kvinnor och män har skillnaden i ålder varit ungefär densamma. En konsekvens av den skillnaden är att män har haft större möjligheter än kvinnor att avsluta studier, påbörja förvärvsarbete och etablera sig i arbetslivet avseende löner och karriär innan de blir föräldrar. En stor andel av de som blir föräldrar, både kvinnor och män, är dock förvärvsarbetande före barnafödande.

För samkönade par råder olika förutsättningar att bli föräldrar beroende på om de är män eller kvinnor. Mäns möjligheter att bilda

familj är mer begränsade eftersom surrogatmoderskap inte är tillåtet i Sverige eller särskilt tillgängligt som väg att bli förälder. Möjligheten till internationella adoptioner har minskat totalt sett och är i praktiken mycket liten för samkönade par. Det innebär att för samkönade föräldrar råder mycket olikartade förutsättningar vid familjebildandet beroende på om de är män eller kvinnor.

5.3 Vilka möjligheter finns att använda föräldrapenningförmåner enligt nuvarande regelverk?

5.3.1 Föräldrabegreppet inom föräldrapenningen

Ända sedan föräldraförsäkringen infördes 1974 har rätten till föräldrapenning tillkommit den förälder som vårdar barnet (12 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). I äldre förarbeten anges att med förälder avses biologisk förälder, fosterförälder eller adoptivförälder (prop. 1978/79:168, s. 47). I det nuvarande regelverket finns en uttrycklig koppling till föräldrabalkens regler om vem som räknas som förälder eller barn till någon (se 2 kap. 14 § SFB). Därutöver finns det inom föräldrapenningen ett vidgat föräldrabegrepp som innebär att vissa kategorier av personer likställs med dem som är föräldrar enligt föräldrabalken. I vissa bestämmelser i SFB har dessutom inte bara föräldraskapet betydelse utan även om det är fråga om moderskap eller faderskap. Föräldrabalkens regler redovisas utförligt i kapitel 3.

Det vidgade föräldrabegreppet inom föräldrapenningen innebär att vissa kategorier av personer likställs med föräldrar vilket gör att de också kan få tillgång till föräldrapenning (se 11 kap. 4 § SFB). Dessa personer är förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo som tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet och blivande adoptivförälder. Med make avses en gift person oavsett personens kön (prop. 2008/09:200, s. 381). Begreppet sambo anknyter till regleringen i sambolagen (2003:376) och avser två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande med gemensamt hushåll. Begreppet särskild förordnad vårdnadshavare regleras i föräldrabalken och är en särskild form av ställföreträdarskap för barn. Begreppet blivande adoptivföräldrar definieras i SFB som den som efter socialnämndens medgivande tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem i syfte att adoptera barnet. Det

vidgade föräldrabegreppet infördes i SFB för att möjliggöra att föräldrapenningförmåner kunde lämnas till fler personer än bara den som är förälder enligt föräldrabalkens regelverk. Detta var dock inledningsvis begränsat till att gälla make som bodde med föräldern och sambo som tidigare varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern.

5.3.2 Vårdnadshavarens särskilda ställning inom föräldrapenningen

Inom föräldrapenningen skiljer man mellan dem som räknas som föräldrar och dem som räknas som vårdnadshavare. Båda dessa grupper kan ta ut föräldrapenning, men bara den förälder som har vårdnaden om ett barn enligt bestämmelserna i 6 kap. föräldrabalken får en självständig rätt till föräldrapenning. Om föräldern inte är vårdnadshavare till barnet har föräldern ingen egen rätt till föräldrapenning men kan ta ut föräldrapenning om vårdnadshavaren avstår dagar till föräldern. När försäkringen infördes fick föräldrarna själva avgöra vem av dem som skulle ta ut föräldrapenning. Detta gällde oavsett hur den rättsliga eller faktiska vårdnaden var fördelad mellan föräldrarna (prop. 1978/79:168, s. 48). Reglerna utgick alltså inte från vem av föräldrarna som hade vårdnaden om barnet. Den nuvarande ordningen med att det är vårdnadshavarna som har en självständig rätt till föräldrapenning infördes 1986 (prop. 1984/85:78, s. 56 f.). Syftet var framförallt att främja pappornas uttag av föräldrapenning genom en obligatorisk fördelning av dagarna mellan föräldrarna.

Nuvarande regelverk innebär att vardera föräldern har rätt till hälften var av det totala antalet dagar med föräldrapenning vid gemensam vårdnad om ett barn (12 kap. 15 § SFB). Den förälder som har ensam vårdnad har i stället rätt till alla dagar (12 kap. 14 § SFB). Även ersättningsnivåerna fördelas lika mellan föräldrarna. Fördelningen innebär att vardera föräldern har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivån eller grundnivån under 195 dagar och på lägstanivån under 45 dagar. Om vårdnadsförhållandena ändras innan samtliga dagar med föräldrapenning tagits ut får frågan om fördelning av dagar på respektive ersättningsnivå bedömas efter de nya förhållandena (prop. 1993/94:147, s. 95).

Utöver den situationen att en förälder ensam har vårdnaden om ett barn kan en förälder i ytterligare två situationer ensam få rätt till samtliga ersättningsdagar. Det ena fallet gäller om en av föräldrarna, vid

gemensam vårdnad, inte har rätt till föräldrapenning. Den andra föräldern får då föräldrapenning för hela tiden. (12 kap. 15 § SFB) Att en förälder inte har rätt till föräldrapenning kan enligt förarbetena t.ex. bero på att han eller hon inte är bosatt i Sverige och inte heller arbetar här (prop. 1994/95:197, s. 16). I doktrinen nämns också den situationen att en förälder inte kan uppfylla kravet i 12 kap. 3 § SFB på att faktiskt vårda barnet, t.ex. på grund av fängelsevistelse (Hessmark m.fl. 2015, s. 266). Det andra fallet är om en förälder på grund av sjukdom eller funktionshinder varaktigt saknar förmåga att vårda barnet (12 kap. 16 § SFB). Med uttrycket ”varaktigt” avses enligt förarbetena att oförmågan att vårda barnet i princip ska vara bestående eller i vart fall kan antas kvarstå under den tid som föräldrapenning kan utges (prop. 1993/94:147, s. 95). Även i en sådan situation får den andra föräldern samtliga dagar med föräldrapenning. Det finns i detta fall inget krav på att föräldrarna ska ha gemensam vårdnad (prop. 2008/09:200, s. 418).

Tre månader med föräldrapenning på sjukpenningnivå är reserverade för vardera föräldern. Övriga dagar kan en förälder avstå till en annan förälder, t.ex. till en förälder som inte är vårdnadshavare. (12 kap. 17 § SFB)

Barnets mor har en särskild rätt till föräldrapenning från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Hon har också rätt till föräldrapenning efter barnets födelse även om hon inte har barnet i sin vård. Detta gäller dock längst till och med den tjugonionde dagen efter förlossningsdagen. (12 kap. 5 § SFB)

5.3.3 Föräldrabegreppet inom den tillfälliga föräldrapenningen

Rätt till tillfällig föräldrapenning har en förälder som behöver avstå från att utföra förvärvsarbete i samband med ett barns födelse eller behov av vård eller i samband med att ett barn har avlidit (13 kap. 2 § SFB). I likhet med vad som gäller inom föräldrapenningen anknyter föräldrabegreppet inom den tillfälliga föräldrapenningen till föräldrabalkens regler samtidigt som vissa kategorier av personer likställs med förälder. Det utvidgade föräldrabegreppet är dock mer vidsträckt inom den tillfälliga föräldrapenningen. I likhet med vad som gäller för föräldrapenning likställs med en förälder förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet och blivande adoptivförälder (11 kap. 4 § SFB).

Vidare likställs förälders sambo. För tillfällig föräldrapenning krävs dock inte att sambon tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern (se 11 kap. 5 § 1 SFB). Denna ordning infördes 1986. Av förarbetena framgår att det ansågs problematiskt att en sambo inte kunde använda försäkringen när det fanns behov av att ordna barntillsyn i akuta situationer (prop. 1984/85:78, s. 77). Något motsvarande behov ansågs dock inte finnas vad gällde rätten till föräldrapenning eftersom det avsåg planerad ledighet vilket ansågs skulle förbehållas föräldrarna. Inom den tillfälliga föräldrapenningen likställs därutöver även familjehemsförälder med en förälder (11 kap. 5 § 2 SFB). Med familjehemsförälder avses den som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av barnets föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om barnet (2 kap. 16 § SFB). Enligt ett rättsligt ställningstagande av Försäkringskassan (Försäkringskassan 2005) bör en person som tillfälligt tar hand om ett barn som mist sina ordinarie vårdnadshavare kunna likställas med familjehemsförälder och få en egen rätt till tillfällig föräldrapenning. Detta gäller i avvaktan på att socialnämnden har hunnit besluta om placering i familjehem eller ny vårdnadshavare har utsetts.

5.3.4 Tillfällig föräldrapenning kan ges till en bred grupp personer

Tillfällig föräldrapenning kan alltså lämnas till en förälder och till en person likställd med föräldern. Vårdnadshavaren har inte som inom föräldrapenningen en självständig rätt till dagarna. En ytterligare skillnad jämfört med föräldrapenningen är att den tillfälliga föräldrapenningen i vissa fall kan lämnas till någon annan person än en förälder eller likställd förälder. Det kan bli aktuellt i fyra olika situationer. Syftet med dessa olika möjligheter är framförallt att underlätta för föräldrar som är ensamma i vården av barn och som kan behöva avlastning vid sjukdom men möjligheterna kan även ha betydelse för andra familjekonstellationer (jfr bl.a. prop. 1993/94:220, s. 50 f.). Det finns i huvudsak ingen begränsning av den krets försäkrade till vilken den tillfälliga föräldrapenningen kan lämnas i dessa fall annat än att den person som får dagarna ska vara försäkrad för arbetsbaserade förmåner och avstå från förvärvsarbete. I en av dessa situationer uppställs dock vissa ytterligare krav vilket redogörs för nedan.

En av dessa situationer ger en förälder som skulle behöva avstå från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnet möjlighet att *överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning till en annan försäkrad* som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete (13 kap. 8 § SFB). Rätten kan även överlåtas när barnets ordinarie vårdare är sjuk eller smittad och barnet inte har fyllt 12 år samt då barnet omfattas av den tillfälliga föräldrapenningen men inte fyllt 16 år. Möjligheten att överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning gäller alla föräldrar och personer som likställs med föräldrar. Det är inte fråga om någon rätt till ytterligare dagar med tillfällig föräldrapenning. Hur många dagar det rör sig om beror i stället på av vilken anledning som den tillfälliga föräldrapenningen tas ut. I förarbetena anges att det får förutsättas att den person som föräldrarna är villiga att anförtro uppgiften att vårda barnet har goda relationer både till föräldrarna och till barnet samt också i övrigt är lämpad för uppgiften (ibid. s. 75). Den tillfälliga föräldrapenning som utgår till den som vårdar barnet ska beräknas på dennes sjukpenninggrundande inkomst och inte på föräldrarnas. Möjligheten att överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning till en annan försäkrad infördes 1995. Syftet var att underlätta situationen för ensamstående föräldrar och personer som var jämförbara med sådana föräldrar, bl.a. sammanboende föräldrar där den ena föräldern på grund av sitt arbete vistades på annan ort eller i annat land än den övriga familjen (ibid. s. 53 f.).

De övriga tre situationerna då dagar kan lämnas till en annan försäkrad innebär att Försäkringskassan beslutar att den tillfälliga föräldrapenningen kan lämnas till en annan försäkrad. I dessa situationer är det alltså inte fråga om att föräldern överlåter sin rätt till tillfällig föräldrapenning. En av dessa situationer avser när en förälder är sjuk eller smittad och därför inte kan vårda barnet men annars skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassan kan i en sådan situation efter medgivande från föräldern besluta att ge en annan försäkrad rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 9 § SFB). En förutsättning är att föräldern får sjukpenning eller annan liknande ersättning för samma tid. Bestämmelsen gäller samma vårdfall som regleras i 13 kap. 8 § SFB och kompletterar nämnda paragraf på det sättet att den gäller i de fall föräldern inte själv kan vårda barnet. Eftersom föräldern är sjuk eller smittad uppfyller föräldern inte de grundläggande förutsättningarna för rätt till tillfällig föräldrapenning, nämligen att avstå från förvärvsarbete för att vårda ett sjukt eller smittat barn. Det

finns därför inte någon rätt till tillfällig föräldrapenning att överlåta i detta fall. Bestämmelsen infördes 2001 och syftet var att underlätta situationen för ensamstående föräldrar. I förarbetena framhålls att möjligheten att ge tillfällig föräldrapenning till en annan försäkrad än föräldern enbart gällde vissa avgränsade situationer varför det inte fanns någon risk för att försäkringen genomgick en principiell förändring i riktning mot en allmän barntillsynsförsäkring. (Prop. 2000/01:44, s. 31 f.)

Försäkringskassan kan i ytterligare en situation besluta att en annan försäkrad ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning när en förälder är sjuk eller smittad och därför inte kan vårda barnet (13 kap. 31 a § SFB). Denna möjlighet infördes 2010 och riktar sig enbart till ensamstående föräldrar. Avsikten med bestämmelsen är att stödja en ensamstående förälder om han eller hon på grund av sjukdom inte kan vårda sitt barn (prop. 2008/09:194, s. 26). Till skillnad från vad som gäller enligt bestämmelserna i 13 kap. 8 och 9 §§ SFB finns i denna situation inte något krav på att föräldern ska ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning och inte heller att föräldern ska ha fått sjukpenning eller annan liknande ersättning för samma tid. Som krav uppställs i stället dels att föräldern inte bor tillsammans med någon som kan beviljas tillfällig föräldrapenning, dels att föräldern enligt bestämmelserna i 12 kap. 14–16 §§ SFB själv har rätt att uppbära föräldrapenning eller skulle ha haft det. Nämnade bestämmelser i 12 kap. SFB innebär att en förälder har rätt till alla dagar med föräldrapenning om föräldern har ensam vårdnad om ett barn eller om föräldrarna visserligen har gemensam vårdnad men endast en av dem har rätt till föräldrapenning samt när en av föräldrarna saknar förmåga att vårda barnet. Rätten till tillfällig föräldrapenning på denna grund gäller under förutsättning att barnet inte har fyllt tre år.

Slutligen kan Försäkringskassan besluta att en annan försäkrad i vissa fall ska ha rätt till de s.k. pappadagarna, dvs. de tio dagar som kan betalas ut i samband med ett barns födelse eller adoption (13 kap. 11 § SFB). I vilka fall som Försäkringskassan kan fatta ett sådant beslut regleras i fem olika punkter. Punkt ett avser den situationen att det inte finns någon biologisk förälder eller adoptivförälder som har rätt till tillfällig föräldrapenning. Det gäller t.ex. när faderskapet inte är fastställt eller att mamman adopterat själv eller skaffat barn på egen hand genom insemination (Försäkringskassan 2017e, s. 65). Punkt två avser den situationen att barnets mor har avlidit. Punkt tre avser fall då

den andra föräldern avstår från sin rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och det skulle vara oskäligt att inte låta honom eller henne avstå. Exempel på situationer när det skulle vara oskäligt är när föräldrarna inte har någon kontakt med varandra eller inte har för avsikt att leva tillsammans. (prop. 2000/01:44, s. 30 och 43). Punkt fyra avser den situationen att den andra föräldern inte kan använda sin rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse. Det kan handla om att den andra föräldern vårdas på sjukhus med små utsikter att kunna använda dagarna (Försäkringskassan 2017e, s. 66). Punkt fem avser den situationen att den andra föräldern sannolikt inte kommer att använda sin rätt till tillfällig föräldrapenning på grund av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud eller liknande eller andra särskilda omständigheter. Med liknande eller andra särskilda omständigheter avses bl.a. att den andra föräldern är intagen på kriminalvårdsanstalt utan eller med begränsad möjlighet till permission (ibid. s. 67). Bestämmelsen om att en annan försäkrad än en pappa eller mamma kan få tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption infördes 2001. I förarbetena beskrivs hur det blivit allt vanligare att föräldrar separerar och att det finns ett behov av att ge ensamstående kvinnor där det inte finns någon pappa tillgänglig stöd i samband med förlossningen och för den närmaste tiden därefter (prop. 2000/01:44, s. 29 f.). Det anges vidare att en vägledande princip vid utformandet av bestämmelsen varit att utvidgningen bestäms restriktivt och att förslaget inte skulle inskränka pappans rätt till ersättningsdagar.

5.3.5 Jämförelse av möjligheterna att få föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning

I tabellen nedan görs en översiktlig jämförelse av möjligheterna att få föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för vissa personkategorier. En grundläggande skillnad mellan de olika förmånerna, som inte nämns i tabellen, är att föräldrapenning är både en bosättnings- och arbetsbaserad förmån medan tillfällig föräldrapenning enbart är en arbetsbaserad förmån. För att kunna få rätt till de olika förmånerna krävs dessutom att vissa krav är uppfyllda, bl.a. krävs för rätt till tillfällig föräldrapenning att personen avstår från att utföra förvärvsarbete.

Tabell 5.2 Personer som kan få föräldrapenningförmåner

	Finns en möjlighet att få föräldrapenning?	Finns en möjlighet att få tillfällig föräldrapenning?
Vårdnadshavare	Ja, självständig rätt	Ja, självständig rätt
Förälder enligt föräldrabalken (som inte är vårdnadshavare)	Ja, men bara om vårdnadshavaren avstår dagar	Ja, självständig rätt
Person som likställs med förälder enligt SFB		
1. förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern,	Ja, men bara om vårdnadshavaren avstår dagar	Ja, självständig rätt
2. förälders sambo som tidigare varit gift med eller har haft barn med föräldern	Ja, men bara om vårdnadshavaren avstår dagar	Ja, självständig rätt
3. förälders sambo utan tidigare äktenskap eller gemensamma barn,	Nej	Ja, självständig rätt, dock ej i fall som avses i 13 kap. 8 och 9 §§
4. särskild förordnad vårdnadshavare,	Ja, självständig rätt	Ja, självständig rätt
5. blivande adoptivförälder,	Ja, men i vissa fall bara om vårdnadshavaren avstår dagar	Ja, självständig rätt
6. familjehemsförälder	Nej	Ja, självständig rätt, dock ej i fall som avses i 13 kap. 8 och 9 §§
Annan försäkrad person	Nej	Ja, men bara i vissa fall och först efter att föräldern eller person likställd med föräldern överlåter dagar eller att Försäkringskassan beslutar att personen ska få rätt till dagar

5.3.6 Vem omfattas av ledighetsrätten i föräldraledighetslagen?

Föräldraledighetslagen (1995:584), FLL, omfattar alla arbetstagare i såväl privat som offentlig anställning. Det finns inga undantag för några speciella yrkeskategorier. Lagen ger en arbetstagare som är förälder rätt att vara ledig från sin anställning (1 § första stycket FLL). I äldre förarbeten anges att med förälder avses biologisk förälder, fosterförälder eller adoptivförälder. (prop. 1977/78:104, s. 42). Vidare anges att frågan om en arbetstagare har rätt att få ledighet i egenskap av förälder får lösas med utgångspunkt i det föräldrabegrepp som finns inom socialförsäkringen (ibid. s. 43).

Lagen omfattar också en arbetstagare som utan att vara förälder är rättslig vårdnadshavare och har vård om ett barn, en arbetstagare som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem och en arbetstagare som stadigvarande sammanbor med en förälder under förutsättning att arbetstagaren är eller har varit gift med eller har eller har haft barn med denna förälder (1 § andra stycket FLL).

Lagen gäller dessutom en arbetstagare som får tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. SFB (8 § FLL). Om en förälder har överlåtit sin

rätt till tillfällig föräldrapenning till någon annan försäkrad person tillkommer ledighetsrätten denna sistnämnda person. Behöver en förälder vårda sitt barn när den ordinarie vårdaren blivit sjuk eller smittad har föräldern alltid rätt till ledighet även om rätten till tillfällig föräldrapenning saknas på grund av att barnet är yngre än 240 dagar. Det finns också en ledighetsrätt för arbetstagare som omfattas av bestämmelser i 37 kap. 3 § SFB om rätt till icke tidsbegränsad sjukersättning i vissa särskilda fall.

5.4 I vilka situationer kan det finnas en begränsning i möjligheten att använda föräldrapenningförmåner?

Som framgår av tidigare avsnitt kan föräldrapenningförmåner lämnas till fler personer än den som är barnets vårdnadshavare eller biologiska förälder. Reglerna möjliggör att dagar kan lämnas till en person som är likställd med en förälder och, inom den tillfälliga föräldrapenningen, även till en person som inte är förälder eller likställd förälder. Det är alltså möjligt att vara föräldraledig med ett barn även om man inte är barnets biologiska förälder eller vårdnadshavare. En förälder som är vårdnadshavare och som lever tillsammans med en ny partner som han eller hon ingått äktenskap med kan t.ex. avstå föräldrapenningdagar till sin partner. I familjekonstellationer där två eller flera personer gemensamt har barn ihop är det också möjligt för den eller de som är barnets förälder eller likställd förälder att överlåta dagar med tillfällig föräldrapenning till en person som inte är förälder i den mening som avses i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, och som kan vårda barnet när det är sjukt.

5.4.1 Begränsningar till följd av regelverken

Möjligheten i SFB att lämna dagar med tillfällig föräldrapenning till en annan person än en förälder har successivt ökat genom åren. Det finns alltså en utveckling där lagstiftaren i någon mån beaktat de svårigheter som kan finnas i andra familjekonstellationer än den traditionella kärnfamiljen. Trots detta medför dagens regelverk att det finns begränsningar i möjligheten att använda föräldrapenningförmåner för vissa familjekonstellationer. Begränsningarna gäller främst inom föräldrapenningen.

Olika familjekonstellationer och föräldrabalken

Vissa begränsningar har sin grund i föräldraförsäkringens anknytning till föräldrabalkens regelverk. Detta får bl.a. till följd att om en man får barn med en kvinna som han är gift med, blir han barnets vårdnadshavare och får en självständig rätt till föräldrapenning redan i samband med barnets födelse. Om en man däremot får barn med en kvinna utan att vara gift med henne, eller när två kvinnor får barn, blir enbart den födande mamman vårdnadshavare. Föräldrarna behöver då bekräfta faderskap eller föräldraskap och sedan anmäla om gemensam vårdnad innan den förälder som inte är vårdnadshavare får en självständig rätt till föräldrapenning. Eftersom ett sådant anmälningsförfarande går förhållandevis snabbt torde de problem som detta kan medföra vara begränsade. Bekräftande av faderskap eller föräldraskap kan dessutom göras före barnets födelse, vilket torde kunna snabba på processen än mer även om socialnämnden enligt allmänna råd inte bör godkänna bekräftelsen förrän efter barnets födelse (se 8 kap. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds föreskrifter och allmänna råd [HSLF-FS 2017:49] om socialnämndens utredning och fastställande av faderskap). I avvaktan på att vårdnadsfrågan blir klar kan den födande mamman avstå dagar med föräldrapenning under förutsättning att kvinnans partner antingen har fastställts vara förälder till barnet eller uppfyller kraven i SFB för att likställas med en förälder, dvs. att de har eller har haft barn tillsammans och även är sammanboende. Kvinnans partner kan också ha eller genom beslut av Försäkringskassan få rätt till tillfällig föräldrapenning, t.ex. i samband med barnets födelse.

En annan konsekvens av att regelverket knyter an till föräldrabalken är att när t.ex. ett lesbiskt par inseminerat sig utomlands eller använt en privat donator måste den födande kvinnans partner adoptera barnet för att få en självständig rätt till föräldrapenning. Adoptionsprocessen kan påbörjas först efter att barnet är fött och kan ta upp till ett år (Moberg 2016, s. 6). Om barnet blivit till genom insemination utomlands har det under adoptionsprocessen endast en förälder. Om barnet kommit till genom en privat donator så är det donatorn som juridiskt sett är förälder till dess närståendeadoptionen har gått igenom. Om den födande kvinnan och hennes partner inte är gifta eller om de är sambo men inte har några gemensamma barn sedan tidigare kan den födande kvinnan, i avvaktan på att adoptionsproces-

sen blir klar, inte heller avstå dagar med föräldrapenning till partnern. Kvinnans partner kan emellertid ha rätt till tillfällig föräldrapenning om den födande kvinnan överlåter dagar.

Vid adoption kan föräldrapenning utgå för en period som inträffar före beslutet om adoption, nämligen från den tidpunkt då socialnämnden har gett sitt medgivande till dess att föräldrarna får ta hand om barnet. Vid närståendeadoption gäller dock att ingen ytterligare föräldrapenning kan betalas ut än den som skulle utgå om adoptionen inte hade ägt rum. Föräldrapenning kan således inte utgå för både den ursprungliga föräldern och den blivande föräldern för samma tid.

Familjekonstellationer där både tre och fyra personer utövar en föräldraroll till ett barn är i dag inte ovanliga. Det kan exempelvis röra sig om ett kvinnligt samkönat par där den ena kvinnan blir gravid genom privat insemination som genomförs tillsammans med en manlig vän och där alla tre personer önskar utöva en föräldraroll. Det kan också röra sig om tre personer i ett förhållande där två av dem blir biologiska föräldrar till ett barn och där man är överens om att även den tredje personen ska utöva en föräldraroll, eller två samkönade par som får barn tillsammans och där alla fyra utövar en föräldraroll. Med dagens regelverk är möjligheten att använda framförallt föräldrapenning begränsad för familjer där fler än två personer utövar en föräldraroll. Det har bl.a. att göra med att enbart två personer kan vara vårdnadshavare för ett barn.

Det händer att två samkönade par som får barn tillsammans väljer gemensam vårdnad om barnet och att den biologiska föräldern i respektive par således är barnets vårdnadshavare. De personer som är vårdnadshavare kan då avstå föräldrapenningdagar till respektive partner om han eller hon uppfyller kraven i SFB för att likställas med en förälder, dvs. är gift och stadigvarande sammanbor med vårdnadshavaren eller om han eller hon är sambo med vårdnadshavaren och om de tidigare har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn tillsammans. På så sätt kan fyra personer (två vårdnadshavare och två personer som likställs med föräldrar) ta ut föräldrapenning. De situationer då det saknas en möjlighet att få föräldrapenning är när vårdnadshavaren och hans eller hennes partner inte önskar gifta sig och varaktigt sammanbo eller då de är sambo men inte tidigare har varit gifta med varandra eller har eller har haft gemensamma barn. Utredningen har haft kontakt med Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) och Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), som före-

träder bland annat hbtq-föräldrars intressen. RFSL har därvid uppgett att många föräldrar upplever problem i sina kontakter med myndigheterna och att det saknas en kunskap om vilka möjligheter det finns att använda föräldrapenningen. RFSL har i samarbete med Försäkringskassan arbetat för att få till stånd en bättre rådgivning till föräldrar som identifierar sig som hbtq-föräldrar.

I ombildade familjer med bonusbarn och bonusföräldrar kan regelverket också medföra begränsningar i möjligheten att använda föräldrapenning för en bonusmamma eller bonuspappa. Barnets vårdnadshavare kan visserligen avstå dagar med föräldrapenning till en bonusförälder som vårdnadshavaren är gift med och bor tillsammans med. Regelverket är dock begränsat så att ett avstående till vårdnadshavarens sambo endast kan göras om de har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn tillsammans. Sambon kan dock få tillfällig föräldrapenning utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn eftersom föräldrabegreppet är mer vidsträckt inom den tillfälliga föräldrapenningen.

En förälder som ensam har vårdnaden om ett barn har en egen självständig rätt till alla dagar med föräldrapenning. För dessa föräldrar kan situationen se mycket olika ut. En situation kan vara att det finns två biologiska föräldrar som inte lever tillsammans och där endast den ena föräldern har vårdnaden om barnet men båda har ett samarbete om barnet och ger varandra stöd och avlastning. Vårdnadshavaren kan då avstå dagar till den andra föräldern. Den förälder som har vårdnaden om barnet kan vara sambo med en person som inte är biologisk förälder till barnet. Om de är gifta eller om de tidigare har varit gifta med varandra eller om de har eller har haft gemensamma barn likställs personen med en förälder och kan få möjlighet att använda de dagar med föräldrapenning som föräldern avstår. En förälder som är ensam om att ta hand om sitt barn kan dock ha en svårare situation eftersom det inte finns någon annan förälder som är tillgänglig för barnet, varken ur ett ekonomiskt eller vårdande perspektiv. I dessa fall kan det förhållandet att föräldrapenning inte kan lämnas till en annan person än en förälder eller likställd förälder vara ett problem. Om en ensamstående förälder blir sjuk och inte kan vårda sitt barn finns det genom den utvidgade rätten till tillfällig föräldrapenning en förhållandevis stor möjlighet för en annan person än föräldern att få tillfällig föräldrapenning för att vårda barnet i stället för föräldern. Någon motsvarande möjlighet finns dock inte inom föräldrapenningen för en ensamstå-

ende förälder som är frisk men som har behov av avlastning och stöd av en annan person i vården av barnet. När barnet är äldre än tre år är det inte möjligt att använda den utvidgade rätten till tillfällig föräldrapenning.

I vissa fall kan, trots att gemensam vårdnad föreligger, endast en av föräldrarna ensam ha faktisk vård om barnet. Så kan vara fallet när en av föräldrarna inte är bosatt i Sverige och inte heller arbetar här. Den föräldern har då inte rätt till föräldrapenning. I ett sådant fall får den andra föräldern föräldrapenning för alla dagarna för barnet. Detsamma gäller om en förälder på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning varaktigt saknar förmåga att vårda barnet. Även bland dessa föräldrar kan det finnas de som är helt ensamma om den faktiska vården av barnet och som kan ha behov av avlastning och stöd av en annan person men där nuvarande regelverk inte ger utrymme för att lämna föräldrapenning till en annan person. Barns boende efter en separation kan också påverka möjligheterna och behoven av att använda föräldrapenning. Efter en separation är det vanligare att barn bor huvuddelen av tiden hos mamman än hos pappan. Växelvist boende blir allt vanligare, men bland barn i åldrarna 1–3 år är det enbart vart tredje barn som bor på det sättet (SCB 2014). Det kan påverka möjligheten för den förälder som inte stadigvarande bor med barnet att använda föräldrapenning och exempelvis ha en sammanhängande, längre föräldraledighet.

Familjehemsföräldrar, föräldraförsäkring och föräldraledighet

Ett barn som är placerat i familjehem kan normalt sett inte vårdas med föräldrapenning eftersom en familjehemsförälder i de flesta fall inte har vårdnaden om barnet. Det är enligt nuvarande regelverk inte heller möjligt för vårdnadshavaren att avstå föräldrapenning till en familjehemsförälder om denne inte samtidigt är förälder eller en person som kan likställas med förälder. Eftersom det vid en placering av ett barn för vård eller boende utanför det egna hemmet i första hand ska övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående (se 6 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453]) kan detta ibland vara fallet. I de situationer då vårdnadshavaren inte vill avstå dagar, eller det inte är möjligt att avstå dagar, finns det dock ingen möjlighet till föräldrapenning för familjehemsföräldrar. När ett barn har varit placerat i

samma familjehem under tre år från det att placeringen verkställdes ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken (6 kap. 8 § andra stycket socialtjänstlagen och 13 § sista stycket lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga). Om en vårdnadsöverflyttning görs får barnet en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som då kan ha en självständig rätt till bland annat föräldrapenning, såsom likställd förälder som också är vårdnadshavare (se 11 kap. 4 § 3 samt 12 kap. 14 och 15 §§ SFB). I denna situation är barnet följaktligen, även om placeringen skedde tidigt, över tre år gammalt.

När det gäller tillfällig föräldrapenning har familjehemsföräldrar en självständig rätt till ersättning (se vidare tabell 5.2 ovan). Den tillfälliga föräldrapenningen avser då den situationen att familjehemsföräldern avstår från ordinarie förvärvsarbete för att vårda barnet. Som förvärvsarbete betraktas inte i detta sammanhang vård av barn som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i föräldrarnas hem (13 kap. 6 § första stycket 1 SFB). En familjehemsförälder får ersättning från kommunen i form av arvode för vården av barnet. Sådant arvode kan ingå vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst. Vid beräkningen av tillfällig föräldrapenning för en familjehemsförälder ska emellertid familjehemsersättningen för barnet inte tas med i underlaget (13 kap. 38 § första stycket SFB).

Rätten till föräldraledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL, tillfaller även en arbetstagare som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem, vilket omfattar familjehemsföräldrar (jfr definitionen i 2 kap. 16 § SFB). Lagen reglerar bland annat rätten till föräldraledighet på hel- och deltid, med och utan föräldrapenning, och rätt till föräldraledighet när tillfällig föräldrapenning betalas ut. En familjehemsförälder har en självständig rätt till tillfällig föräldrapenning (se ovan) och kan följaktligen utan begränsning använda sig av rätten till ledighet med sådan ersättning. Eftersom en familjehemsförälder normalt inte har rätt till föräldrapenning (se ovan) kan en familjehemsförälder i övrigt enbart använda sig av rätten till hel ledighet utan föräldrapenning (5 § FLL) samt rätten att förkorta sin arbetstid (utifrån normal arbetstid) med upp till en fjärdedel för vård av ett barn som inte har fyllt åtta år eller som är äldre än så men ännu inte har avslutat sitt första skolår (7 § FLL). Det innebär att en familjehemsförälder som tar emot ett barn som är äldre än 18 månader normalt sett inte har rätt till hel ledighet från

sitt arbete med stöd av föräldraledighetslagen. Att det saknas lagstöd för ytterligare ledighet kan medföra att arbetstagaren har små möjligheter till hel ledighet om barnet är äldre än 18 månader trots att det placerade barnet kan ha ett stort omsorgsbehov. Det har vid flera tillfällen diskuterats om ledighetsrätten, i form av tjänstledighet eller föräldraledighet, bör utvidgas för familjehemsföräldrar.⁸ Ett förslag som presenteras i motionen 2002/03:A325 är att föräldraledigheten vid mottagande av barn för stadigvarande vård och fostran ska gälla i 18 månader räknat från den tidpunkt då arbetstagaren fått barnet i sin vård.

5.4.2 Särskilt om konflikter avseende vårdnad, boende och umgänge samt fördelningen av föräldrapenning och föräldraledighet

Det finns drygt 1,9 miljoner barn i Sverige. Ungefär 25 procent av barnen har föräldrar som har separerat eller som aldrig har bott tillsammans. Varje år berörs nästan 50 000 barn av föräldrars separation (SCB 2013a).

De flesta föräldrar kan efter en separation samarbeta och hittar tillsammans lösningar som rör barnets vårdnad, boende och umgänge. Det är vanligast att även föräldrar som separerar har gemensam vårdnad; över 90 procent av alla föräldrar som separerar har fortsatt gemensam vårdnad och drygt 30 procent av alla barn till separerade föräldrar har ett växelvist boende hos sina föräldrar. Om separationen ägt rum de senaste åren (studien genomfördes 2012/13) är det hälften av barnen som bor växelvis efter en separation. Det finns skillnader beroende på barnets ålder, föräldrarnas ekonomiska situation och utbildningsnivå m.m.⁹

Det förekommer dock att föräldrar som separerar har en så svår konflikt att det inte är möjligt att samarbeta i frågor som rör barnet eller enas om barnets framtid. För vissa barn innebär det att domstol måste lösa föräldrarnas tvist. Antalet vårdnads mål i domstol har ökat markant sedan 2006. 2014 års vårdnadsutredning hade bl.a. i uppdrag

⁸ Se t.ex. svar på fråga 1998/99:305 om rätt till ledighet för familjehemsföräldrar av statsrådet Mona Sahlin den 10 februari 1999, svar på fråga 2000/01:895 om ledighet för fosterföräldrar av statsrådet Mona Sahlin den 23 mars 2001 och motion 2002/03:A325 om fosterföräldrars möjlighet till tjänstledighet av Helene Petersson (S) den 23 oktober 2002.

⁹ Se www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Artiklar/Fler-barn-bor-vaxelvis-hos-mamma-och-pappa/

att identifiera och analysera de faktorer som kan ha bidragit till denna ökning. I sitt betänkande *Se barnet!* (SOU 2017:6) bedömer utredningen att antalet tvister i domstol mellan föräldrar om vårdnad om barn mellan 2006 och 2015 sannolikt har ökat med 40–50 procent. Enligt utredningen finns det flera förklaringar till den stora ökningen, och som en av flera troliga förklaringar nämner utredningen dagens mer jämställda föräldraskap. Båda föräldrarna tar i allt större utsträckning lika stort ansvar för hem, barn och försörjning och båda föräldrarna är därför i stor utsträckning delaktiga och engagerade i sina barns liv. Föräldrar som inte lever tillsammans vill fortsätta vara aktiva föräldrar och är beredda att processa om det. Det finns också en förväntan i samhället på att föräldrar ska vara lika delaktiga. Utredningen nämner också en ökad konfliktnivå och konfliktbenägenhet mellan föräldrar som en tänkbar orsak. (Ibid. s. 136 f.) Enligt utredningen har familjerättssekreterare uppgett att det också förekommer att en förälder har ensam vårdnad om barn trots att föräldrarna lever tillsammans och har lika stor del i barnens liv (ibid. s. 142). Statistiken visar dock att detta är mycket ovanligt. Bland sammanboende föräldrar är det cirka en halv procent av barnen som har en förälder med ensam vårdnad när barnet är mellan ett och tre år gammalt. För gifta är andelen ännu mindre.¹⁰ Att en förälder som har ensam vårdnad får tillgång till även den andra förälderns reserverade dagar med föräldrapenning kan vara ett incitament till att inte anmäla gemensam vårdnad för sammanboende eller att avtala om ensam vårdnad trots att vårdnaden blev gemensam vid födelsen. Ett sådant förfarande kan dock få långtgående och oväntade konsekvenser, exempelvis om något inträffar som medför att den förälder som har ensam vårdnad är oförmågen att vårda barnet. Vid en separation kan också en förälder stå fast vid att han eller hon ska ha ensam vårdnad även fortsättningsvis, medan den andra föräldern vill ha gemensam vårdnad.

Sedan 2014 är rätten till föräldrapenning fördelad på så sätt att vid gemensam vårdnad om ett barn har vardera föräldern rätt till hälften av dagarna på såväl sjukpenning- eller grundnivån som lägstnivån. Det förekommer dock att en förälder som inte själv använder de dagar med föräldrapenning som är avsatta för henne eller honom inte heller

¹⁰ Under 2014 var det totalt 2 860 barn mellan ett och tre år som hade en förälder med ensam vårdnad (oftast en kvinna) trots att barnet levde tillsammans med båda föräldrarna, gifta eller sammanboende (SCB statistikdatabasen).

vill avstå dessa dagar till den andra föräldern. En sådan situation uppkommer vanligen vid en konflikt mellan föräldrarna. Det finns dock inga tillgängliga uppgifter om hur ofta detta förekommer. En konsekvens av att en förälder varken använder sina dagar med föräldrapenning eller avstår dem till den andra föräldern, är att barnets tid med föräldrarna riskerar att bli avsevärt mycket kortare. I den proposition som föregick hälftindelningen av dagarna konstaterade regeringen att detta var olyckligt ur ett barnperspektiv, men också att det torde vara förhållandevis sällsynt att en förälder medvetet vill försämra förutsättningarna för den andra förälderns föräldraledighet eller som ett led i en konflikt för egen del inte tar ansvar för sitt barn och dess bästa avseende längd på ledighet m.m. Ordningen med gemensam vårdnad bygger på tanken att föräldrarna ser till barnets bästa och vill samarbeta om barnet. Om den gemensamma vårdnaden i enskilda fall inte utövas på det sätt som är avsett, kan det snarare bli aktuellt att diskutera vårdnadsfrågan än att regelverket för föräldrapenning ska anpassas utifrån en risk att några få föräldrar inte ser till det bästa för sitt barn. Regeringen ansåg att konflikterna mellan föräldrarna snarare borde minska än öka med förslaget, när det redan från början står klart hur många dagar på olika ersättningsnivåer som vardera föräldern disponerar över. (Prop. 2013/14:4, s. 17 f.)

6 Fördelning och användning av föräldraförsäkring och föräldraledighet

6.1 Utgångspunkter för presentationen

I kapitlet presenteras fakta om hur föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen används, i fråga om tid, omfattning och nivå samt i relation till barnets ålder. Vidare presenteras förändringar i användningen över tid och hur förmånerna fördelas mellan föräldrarna.

När det är möjligt presenteras skillnader i uttaget beroende på socioekonomiska faktorer såsom utbildning och inkomst. Även föräldrarnas arbetsmarknadssituation illustreras, genom beskrivningar av skillnader mellan olika arbetsmarknadssektorer och skillnader utifrån huruvida föräldern är företagare eller inte. Det finns stora skillnader mellan främst hur kvinnor och män använder föräldrapenningen, vilket är den huvudsakliga anledningen till utredningens uppdrag. Den relativa fördelningen av föräldrapenning beskrivs därför i huvudsak som en fördelning som sker mellan mamma och pappa även om det finns många andra familjekonstellationer som kan komma i fråga, t.ex. föräldrar med ensam vårdnad, vårdnadshavare av samma kön och de som trots att de inte är vårdnadshavare kan använda föräldrapenningen exempelvis efter en ombildning av familjen. Ytterligare skäl till att statistiken presenteras utifrån perspektivet kvinna/man är de krav som ställs på att officiell statistik ska vara könsuppdelad. Enligt 14 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska individbaserad officiell statistik vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta. Vidare är den statistik som finns att tillgå om föräldrapenningen i huvudsak uppdelad på om mottagaren av förmånen ur ett aggregat perspektiv är man eller kvinna. Endast i ett fåtal fall finns

till exempel par presenterade och även då är utgångspunkten oftast en relation bestående av en man och en kvinna.

Statistiken för föräldraförsäkringen baserar sig huvudsakligen på uppgifter från Försäkringskassans register över utbetalda dagar med föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning. Utbetalning kan ske månaden efter ledigheten ägde rum, eller betydligt senare i de fall föräldern lämnar in en ansökan långt efter ledigheten eller när till exempel omprövningar görs. Eftersom det därmed inte är möjligt att fastställa exakt när i tiden ledigheten skedde och exakt för vilka dagar som till exempel föräldrapenning togs ut, går det inte att med säkerhet fastställa exakt när i tiden ersättningen användes. Det innebär att det därför inte är möjligt att i detalj redovisa när ledigheten ägde rum, hur långvarig den var, vad föräldern gjorde mellan ersättningsperioder etc. Det innebär också att längden på föräldraledighet med exempelvis föräldrapenning enbart kan uppskattas, utifrån registerstatistik eller utifrån de uppgifter som föräldralediga föräldrar lämnar. Den faktiska ledighetslängden skiljer sig därmed från det faktiska föräldrapenninguttaget.

I den mån det är möjligt diskuteras även föräldraledighet i avsnittet, men det är uttaget av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning som är i fokus eftersom det är den statistiken som kan följas över tid, brytas ned på bakomliggande faktorer etc.

Kapitlet inleds med en kartläggning och analys av hur föräldraförsäkringen och föräldraledigheten används, med särskilt fokus på föräldrapennings fördelning mellan föräldrarna och med hänsyn tagen till bakgrundsfaktorer som utbildningsnivå, inkomster och i vilken sektor föräldern arbetar. I kapitlet presenteras även barnhushållens ekonomiska situation samt en sammanfattning av vilka effekter och konsekvenser nuvarande fördelning av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet har för kvinnor och män. Kapitlet avslutas med en kort jämförelse av föräldraförsäkringen i de nordiska länderna.

6.2 En stark koncentration av föräldrapenning till barnets yngre åldrar

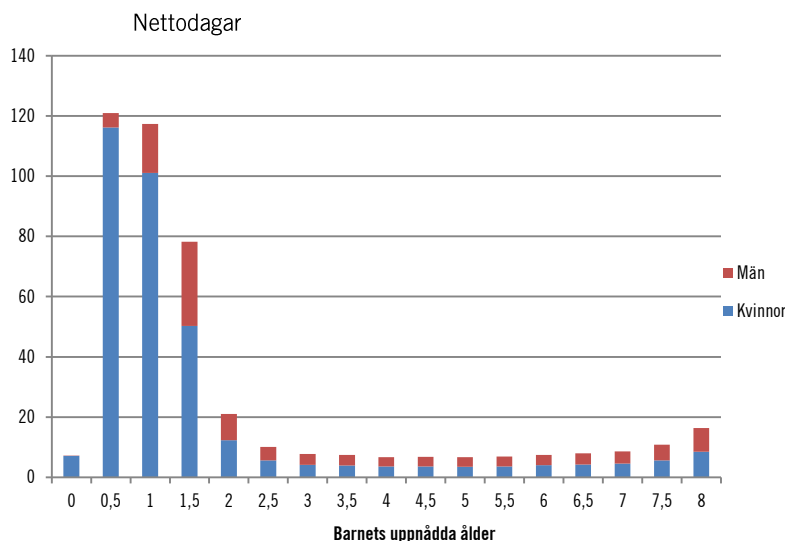
I detta avsnitt kartläggs och analyseras uttaget av föräldrapenning utifrån barnets ålder. Med dagens regler kan föräldrarna använda föräldrapenning för barn fram till dess de är tolv år eller den senare tidpunkt då de avslutar det femte skolåret i grundskolan. Uttaget av föräldrapenningförmåner för barn som omfattas av dessa regler kan dock enbart följas fram till tvåårsdagen och därför är den statistik som presenteras nedan baserad på äldre regler, där den övre åldersgränsen för uttag var åtta år eller den senare tidpunkt då barnet avslutar det första skolåret i grundskolan.

6.2.1 Kvinnor har ett tidigare uttag än män

Uttaget av föräldrapenning är i allt väsentligt koncentrerat till barnets tidiga år. Den övervägande majoriteten av de 480 dagarna med ersättning har använts när barnet har fyllt två år, se figur 6.1. Endast omkring 23 procent av de dagar som i genomsnitt användes för ett barn fött 2008 användes efter barnets tvåårsdag, dvs. 104 av de totalt 448 dagar som användes.¹ Efter det att barnet har fyllt två år tas föräldrapenningen i genomsnitt ut i korta perioder och ligger på ett lågt antal dagar per barn och år.

¹ Anledningen till att redovisningen avser barn födda 2008 är att det är den senaste födelsekohorten för vilken det är möjligt att studera det totala uttaget av föräldrapenning fram till 2016, dvs. barnets det år dessa barn fyller åtta år. I några fall redovisas dock bearbetningar av statistik för barn födda 2007 vilken togs fram av Försäkringskassan på beställning av utredningen i slutet av 2016 och början av 2017 då statistiken för 2016 ännu inte var tillgänglig. Skillnaderna i uttagsmönster mellan åren är dock små.

Figur 6.1 **Antalet använda dagar för barn födda 2008
efter barnets uppnådda ålder**



Källa: Försäkringskassan.

Not: Med nettodagar avses att antalet uttagna dagar har summerats med avseende på omfattning exempelvis så att två dagar uttagna med halv föräldrapenning summerar till en hel.

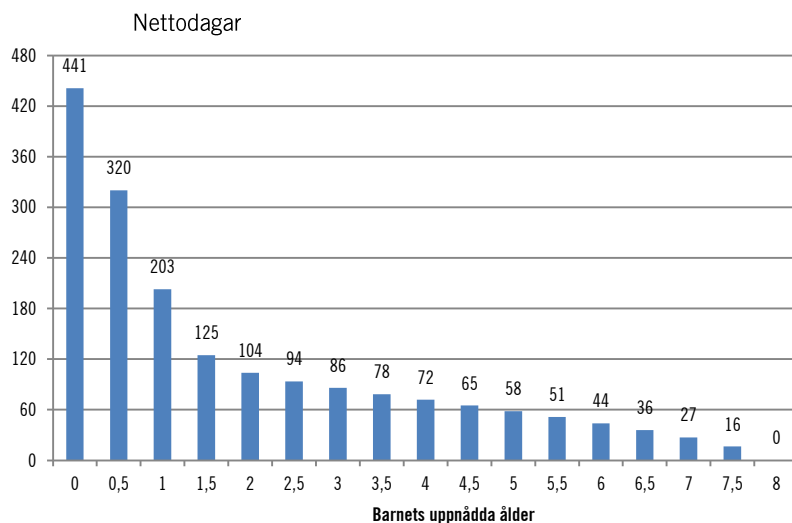
Det är under barnets två första levnadsår som flest antal dagar med föräldrapenning tas ut. Kvinnans användning av föräldrapenning koncentreras i hög grad till barnets första levnadsår, för barn födda 2008 hade 224 dagar eller 66 procent av det totala antalet dagar som kvinnan använder under hela förmånstiden tagits ut. För män är uttaget störst när barnet är mellan ett och ett halvt och två år. För ett barn fött 2008 tog föräldrarna i genomsnitt ut 345 dagar fram till dess att barnet fyllde två år, männen använde 17 procent av dagarna eller i genomsnitt 58 dagar, kvinnorna 83 procent eller i genomsnitt 287 dagar. Det motsvarar cirka 84 procent av samtliga de dagar som kvinnor tar ut och 54 procent av männens totala antal dagar. Figuren ovan visar uttaget av föräldrapenning och hur det ser ut beroende på barnets ålder. Föräldraledigheten är dock oftast längre i tid än vad som visas av uttaget av föräldrapenning (se avsnitt 6.4). Försäkringskassan har i en enkätundersökning studerat hur relationen föräldrapenninguttag och föräldraledighetens längd förhåller sig (Försäkringskassan 2013c). Om enbart de två första åren i barnets liv studeras visas att mammor är föräldralediga på heltid och deltid i totalt 15,3 månader och pappor i

3,8 månader. Uttaget av föräldrapenning motsvarar enbart 9,5 respektive 2,2 månaders ledighet.

Heltidsledighet är den dominerande formen, men män är lediga på deltid under en större del av sin totala ledighet jämfört med kvinnor. Kvinnor och män sprider på dagarna i ungefär samma utsträckning, relationen föräldrapenninguttag och föräldraledighet är mycket lika. För en föräldrapenningdag går det cirka 1,4 dagar med heltidsledighet (Försäkringskassan 2013c). Det är därmed mycket vanligt för både män och kvinnor att förlänga ledigheten under barnets tidiga år genom att använda obetalda dagar, men flexibiliteten används olika beroende på till exempel inkomstnivåer och utbildning. Eftersom kvinnorna använder ett betydligt högre antal dagar med föräldrapenning blir konsekvensen att ledighetstiden för kvinnor är nästan fyra gånger så lång som för män.

Mellan två- och treårsåldern används i genomsnitt 18 dagar för ett barn, cirka tio dagar för mamman och åtta för pappan. Antalet dagar som används sjunker ytterligare något efter den tidpunkten. När barnet närmar sig åttaårsdagen och möjligheten att använda dagar snart upphör används ett högre antal dagar. Vid barnets åttaårsdag kvarstår i genomsnitt 32 dagar, för vilka föräldrapenning därmed aldrig kommer att tas ut. Skillnaderna mellan mäns och kvinnors användning av föräldrapenning är som störst när barnet är litet, under åren därefter är fördelningen mer jämn sett till genomsnittssiffror. För barn födda under 2008 var det 46 procent av det totala antalet dagar som användes av män (106 dagar i genomsnitt) som användes efter det att barnet hade fyllt två år. För kvinnorna (som i genomsnitt använde 341 dagar) var det enbart 16 procent av dagarna som togs ut efter tvåårsdagen.

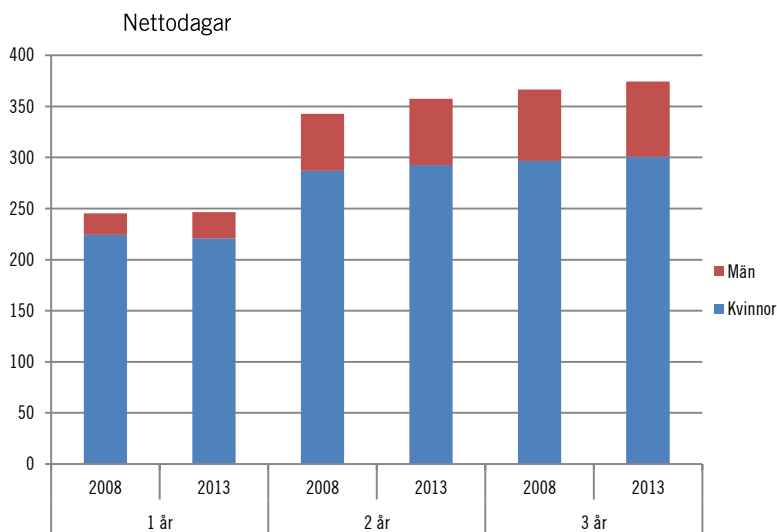
Figur 6.2 Antal kvarvarande dagar efter faktiskt antal uttagna dagar (dvs. inte totalt antal möjliga dagar) och efter barnets ålder, barn födda 2008



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Figuren ovan visar hur många dagar som föräldrarna i genomsnitt faktiskt använder från och med en viss tidpunkt i barnet liv (barnets uppnådda ålder). Antalet är alltså inte beräknat utifrån den totala mängden dagar som föräldrarna gemensamt kan få för ett barn, dvs. 480 dagar totalt, utan det antal dagar som föräldrarna faktiskt använder. Här är inte en uppdelning mellan män och kvinnor möjlig eftersom det är möjligt att överlåta dagar mellan föräldrarna. Totalt sett används i genomsnitt 441 dagar för barnet.

Figur 6.3 Uttag av föräldrapenning för barn födda 2008 respektive 2013, antalet nettodagar som tagits ut av män respektive kvinnor när barnet har uppnått 1 år, 2 år och 3 år



Källa: Försäkringskassan.

Vid en jämförelse av hur föräldrapenningen användes för barn födda 2008 och barn födda 2013 kan samma koncentration till barnets yngre åldrar observeras. I figuren 6.3 ovan studeras tiden fram till dess att barnet är tre år gammalt. Det totala antalet dagar som används för ett barn vid de olika åldrarna är i stort oförändrat mellan de båda åldersgrupperna, men fördelningen mellan föräldrarna förändras en aning. För barn födda 2013 har mäns uttag av föräldrapenning ökat för varje år och kvinnor har minskat sitt uttag. Stora skillnader mellan mäns och kvinnors uttag kvarstår dock.

För barn födda 2014 infördes en begränsning som innebär att maximalt 96 dagar kan sparas till efter barnets fyraårsdag. Det innebär att om föräldrarna inte vill mista rätten till dagar måste 384 dagar användas före den tidpunkten. Reglerna är avsedda att minska användningen av föräldrapenning efter fyraårsdagen. Barn födda från och med 2014 går i statistiken att följa fram till dess att de har uppnått två års ålder, användningen av dagar ligger då svagt under de nivåer som kan observeras för barn födda 2008 respektive 2013. Siffrorna är dock inte helt jämförbara eftersom regeländringen även innebar förändringar i hur statistiken registreras. Enligt Försäkrings-

kassans utgiftsprognos i oktober 2017 har det för barn födda 2014 observerats ett markant högre (drygt 50 procent) uttag av föräldrapenning under de första nio månaderna 2017 jämfört med uttaget för barn som var tre år under motsvarande period 2016.² Enligt Försäkringskassan kan detta delvis förklaras av regeländringen den 1 januari 2014 och att barnkullen som omfattas av regeln har fyllt eller kommer fylla tre år under 2017 och fyra år under 2018. För dessa barn kan föräldrar vilja ta ut merparten av dagarna innan barnet fyller fyra år för att inte gå miste om dagar.

6.2.2 Färre föräldrapenningdagar för äldre barn

När barnen blir äldre är det inte bara färre dagar med föräldrapenning per barn som används, det är även färre barn för vilka det används föräldrapenning. Under barnets tidiga år är det mycket vanligt att föräldrarna använder föräldrapenning, för 96 procent av barn som är ett år gamla används föräldrapenning någon gång under året. Andelen är stabil över tid för de yngre barnen.

Tabell 6.1 Andel barn för vilka föräldrapenning har tagits ut fördelat på barns ålder samt kalenderår för uttag, samtliga dagar

Procent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0 år	90	89	89	90	90	90
1 år	97	96	96	96	96	96
2 år	75	75	74	73	74	74
3 år	55	55	55	56	55	56
4 år	50	50	49	52	52	52
5 år	48	49	48	50	51	52
6 år	45	51	51	53	54	55
7 år	46	47	52	55	56	57
8 år	42	43	44	51	51	53

Källa: Försäkringskassan och Statistiska centralbyrån.

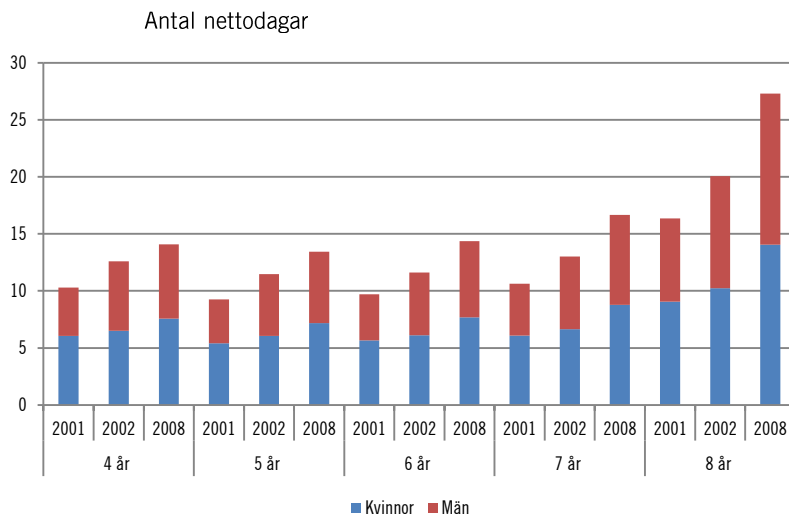
² Se www.forsakringskassan.se/statistik/publikationer/budget-och-prognos, hämtad 2017-11-20.

Som tabellen visar sjunker andelen barn för vilka föräldrapenning har använts när barnet blir äldre men ligger ändå på en hög nivå. För barn som är fyra år gamla är det 52 procent av barnen för vilka någon av föräldrarna har använt föräldrapenning under året. Andelen varierar mellan 52 och 57 procent för de äldre barnen. För de barn som är äldre än åtta år har rätten till föräldrapenning normalt upphört, men den kvarstår för barn som är adopterade och barn som inte har avslutat första året i grundskolan.

Under perioden 2007 till 2012 har användningen av föräldrapenning för äldre barn ökat. Andelen barn i åldrarna 4–8 år för vilka det används föräldrapenning har ökat; för barn som är sex år har andelen ökat med tio procentenheter, för barn som är sju år har andelen ökat med elva procentenheter. Ökningen kan vara en indikation på ett ökat behov av ledighet från arbetet även när barnet är äldre, men kan även vara ett resultat av att fler män använder fler dagar med föräldrapenning men tar ut dessa dagar senare i barnets liv. Ledighet senare i barnets liv, när det i hög utsträckning deltar i förskoleverksamhet, förskoleklass eller omfattas av skolplikten, kan ha stor betydelse för möjligheten att förena familjeliv och arbetsliv. Det gör det möjligt att förkorta arbetstiden tillfälligt, vara ledig under kortvariga tillfällen såsom när skola eller förskola är stängd, under lov eller kanske för att förlänga ledigheten från barnets verksamhet under sommaren. Möjligheten att vara ledig även med äldre barn kan vara positiv för både barn och föräldrar, men den kan också föra med sig en press på föräldrar att låta barnen vara hemma längre perioder under t.ex. sommarlovet på grund av att förskolor och fritidsverksamhet stänger eller samordnas eller att andra föräldrar är lediga längre perioder (Lorentzi 2004).

Ökningen av uttag för äldre barn kan också vara ett resultat av att fler föräldrar har möjlighet att spara dagar för senare bruk på grund av en förbättrad ekonomisk situation eller för att normen för hur föräldrapenning används har förändrats. Trots ökningen är det så att föräldrapenning inte används för en stor andel av de äldre barnen, för att dagarna är slut redan före denna tidpunkt eller för att föräldrarna av andra skäl inte kan eller vill använda föräldrapenning.

Figur 6.4 Uttag av föräldrapenning efter barns ålder och barns födelseår, före införandet av den andra reserverade månaden (2001), efter införandet (2002) samt senast tillgängliga data (2008)



Källa: Försäkringskassan.

Figuren visar uttaget av föräldrapenning för barn mellan fyra och åtta år. Uttaget ligger något högre under tiden då barnet är mellan sex och åtta år, dvs. då barnen lämnar förskolan och övergår till förskoleklass och grundskola. Fördelningen mellan män och kvinnor är mycket jämn, totalt sett använder föräldrarna ungefär 13–15 dagar för barn födda 2008 som är mellan fyra och sju år gamla. Föräldrarna ökar sitt uttag särskilt i perioden då barnet är mellan 7,5 och åtta år, dvs. då rätten till föräldrapenning snart upphör. För de barn som fyller år tidigt på året bibehålls rätten till föräldrapenning fram till dess att barnet har avslutat det första skolåret, vilket ger föräldrarna möjlighet att ta ut föräldrapenning hela vårterminen i första klass. Föräldrarna tar under det sista året ut i genomsnitt 24 dagar för barnet.

Förutsatt att behovet av ledighet är ungefär detsamma, dvs. att föräldrar har liknande behov av ledighet för lov, studiedagar och för t.ex. besök i förskola och skola, så kan den låga användningen för äldre barn antyda att ledighetsmöjligheterna är ojämnt fördelade mellan olika föräldragrupper.

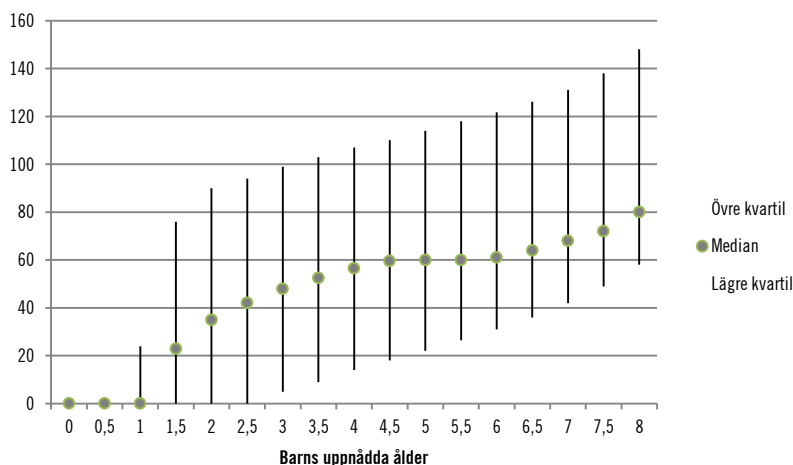
6.2.3 Variationer i uttaget av föräldrapenning

Det kan också konstateras att spridningen i uttag av föräldrapenning för kvinnor respektive män varierar över barnets ålder. Detta framgår av figurerna 6.5 och 6.6 vilka visar medianuttaget av dagar för män respektive kvinnor efter barnets ålder samt den övre respektive nedre kvartilens uttag, dvs. uttaget för de 25 procent som tar ut störst respektive minst antal dagar.

För kvinnor var medianen av antal uttagna dagar vid barnets åttaårsdag 357 dagar. För de 25 procent av kvinnorna som tog ut flest dagar var uttaget 409 dagar och för de 25 procent som tog ut minst antal dagar var uttaget 289 dagar, dvs. en skillnad på 120 dagar. Medianen av uttagna dagar för män vid barnets åttaårsdag var 80 dagar medan uttaget för den övre och nedre kvartilen var 148 respektive 58 dagar, en skillnad på 90 dagar.

Figur 6.5 Spridningen av ackumulerat antal uttagna dagar med föräldrapenning för barn födda 2007, män

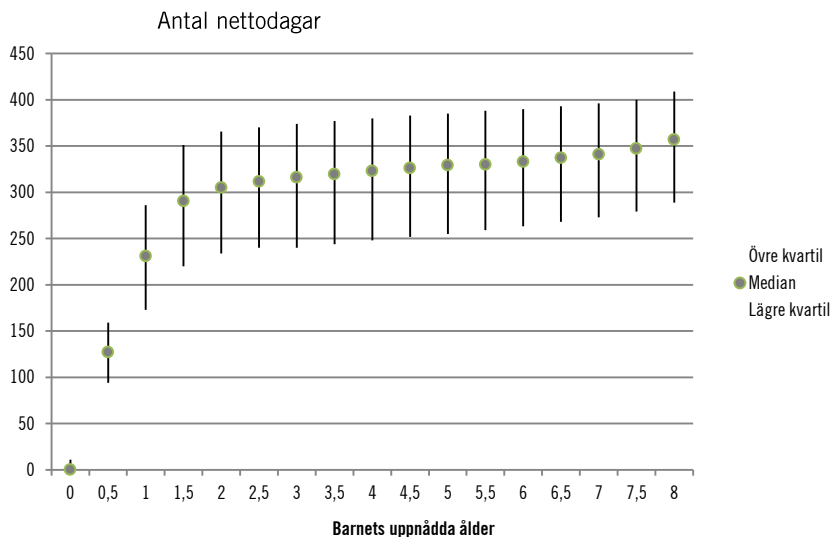
Antal nettodagar



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Not: Övre kvartil avser gränsen vid vilken 25 procent tar ut fler nettodagar och lägre kvartilen vid vilken 25 procent tar ut färre dagar.

Figur 6.6 Spridningen av ackumulerat antal uttagna dagar med föräldrapenning för barn födda 2007, kvinnor



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Not: Övre kvartil avser gränsen vid vilken 25 procent tar ut fler nettodagar och lägre kvartilen vid vilken 25 procent tar ut färre dagar.

6.3 Bakgrundsfaktorer som har betydelse för hur föräldrapenningen används

Sedan tidigare är det belyst att det finns många aspekter som påverkar användningen av föräldrapenning, såsom föräldrarnas utbildningsnivå, inkomst, arbetsmarknadsstatus, ålder och födelseland samt barnets ålder när det kommer till Sverige (se t.ex. SOU 2005:73; Försäkringskassan 2012b; Duvander m.fl. 2015). Störst betydelse har dock kön för när i tiden föräldrapenning används och för hur föräldrapenningen fördelas mellan föräldrarna.

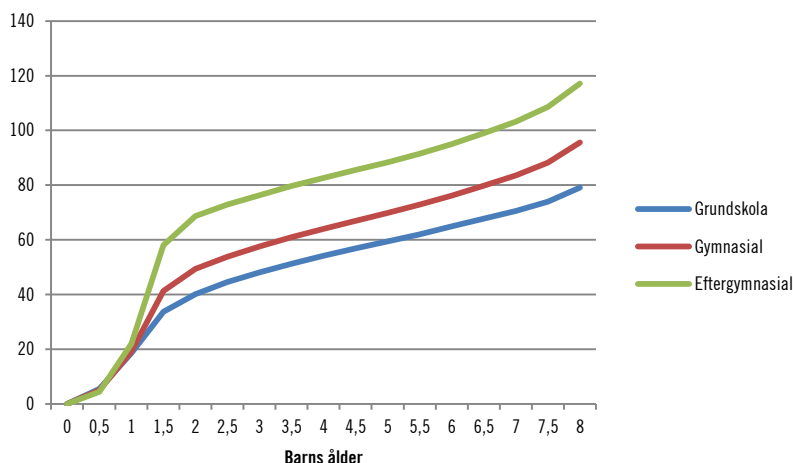
6.3.1 Föräldrarnas utbildningsnivå påverkar

Även om skillnaderna i uttaget är störst mellan olika grupper av män går det även att utläsa skillnader mellan kvinnor med olika inkomst och utbildning. Inkomstuppgifter och uppgifter om högsta registrerade utbildningsnivå avser året innan barnet föddes och kan därmed, eftersom uttagsperioden är lång, komma att förändras över tid. Figu-

terna 6.7 och 6.8 visar inte förhållanden mellan par, men det är känt sedan tidigare att även parens relativa inkomster, utbildning m.m. har betydelse.

Figur 6.7 Ackumulerat genomsnittligt uttag av föräldrapenning efter barnets ålder (för barn födda 2007) och utbildningsnivå (2006), män

Antal nettodagar



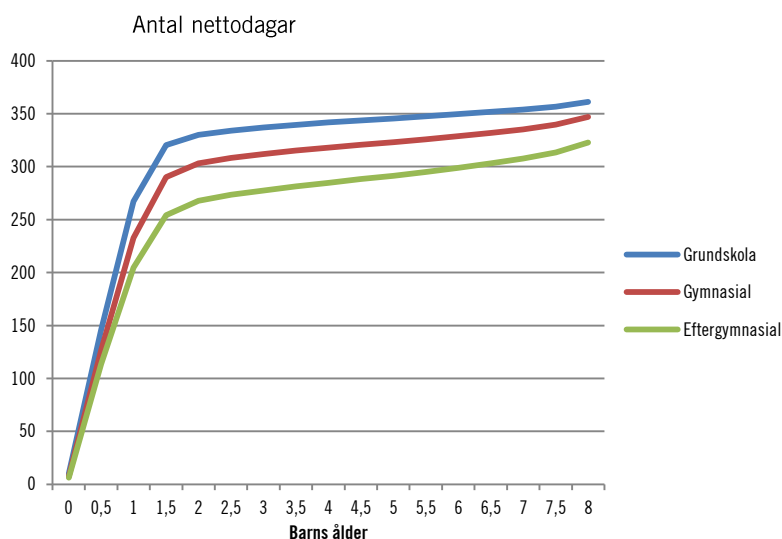
Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Figuren ovan visar hur mäns uttag av föräldrapenning ser ut efter barnets ålder och pappans högst uppnådda utbildningsnivå året före barnets födelse. Det är oavsett pappans utbildningsnivå under perioden efter barnets ettårsdag som uttaget ökar kraftigast och det är här en skillnad syns mellan män med olika utbildningsnivå. Sett över hela uttagsperioden är ökningstakten ungefär densamma oavsett utbildningsnivå. Pappor med eftergymnasial utbildning har ett betydligt högre uttag än övriga grupper, vilket visar sig i det genomsnittliga uttaget vid åttaårsdagen. Pappor med högst grundskola har vid den tidpunkten använt cirka 80 dagar medan pappor med eftergymnasial utbildning har använt cirka 120 dagar i genomsnitt, en skillnad på 40 dagar.

Bland dem med grundskoleutbildning är det 18 procent som inte har tagit ut en enda dag med föräldrapenning under perioden, bland högutbildade män är andelen sex procent. I gruppen män där uppgifter

om utbildningsnivå saknas är uttaget som lägst (redovisas inte i figuren). I den gruppen är det även en stor andel, 38 procent, som inte har tagit ut en enda dag. Mäns uttag ökar med utbildningsnivå, medan kvinnors uttag minskar när utbildningsnivån är högre. I en undersökning gjord av Försäkringskassan visades att för män med längre eftergymnasial utbildning och forskningsutbildning ökade uttaget ytterligare jämfört med om mannen enbart hade kortare eftergymnasial utbildning (Försäkringskassan 2011b).

Figur 6.8 Ackumulerat genomsnittligt uttag av föräldrapenning efter barnets ålder (för barn födda 2007) och utbildningsnivå (2006), kvinnor



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

För kvinnor är det totala uttaget av föräldrapenning högt oavsett uppnådd utbildningsnivå. Kvinnor med eftergymnasial utbildning använder i genomsnitt något färre dagar med föräldrapenning än de med grundskole- eller gymnasieutbildning, vilket kan förklaras av att de delar föräldrapenningen mer lika med den andra föräldern. För kvinnor med eftergymnasial utbildning används i genomsnitt 322 dagar under åttaårsperioden, 340 dagar för dem med gymnasial utbildning och 361 dagar för dem med grundskoleutbildning. Det är ovanligt i samtliga utbildningsgrupper att kvinnor inte använder en enda dag med föräldrapenning.

6.3.2 Inkomsten spelar roll för intensiteten i uttaget

Inkomstnivån kan spela stor roll för till exempel hur intensivt föräldrapenninguttaget behöver vara för att föräldrarna ska ha en disponibel inkomst som de kan försörja sig på. För dem med höga inkomster är det också mer vanligt att få föräldralön eller föräldrapenningtillägg från arbetsgivaren, dvs. extra ersättning vid föräldraledighet enligt kollektivavtal eller anställningsavtal. Föräldralön och föräldrapenningtillägg finns inom ett stort antal sektorer på arbetsmarknaden, och många föräldrar med mer långvariga anställningar omfattas, även om villkoren kan skilja sig åt relativt mycket. I de fall då det saknas kollektivavtal kan enskilda avtal ingås mellan arbetsgivaren och den anställde. Enligt Medlingsinstitutet omfattades 2016 omkring 3,6 miljoner anställda av kollektivavtal (inklusive hängavtal³), vilket motsvarade ungefär 91 procent av alla anställda. Andelen som täcks av kollektiv- eller hängavtal varierar mellan olika delar av arbetsmarknaden. Exempelvis täcks 92 procent av arbetarna och 82 procent av tjänstemännen inom den privata sektorn. I offentlig sektor omfattas samtliga anställda av kollektivavtal. (Medlingsinstitutet 2017) Flera undersökningar pekar på att kunskapen om rätten till föräldrapenningtillägg är låg i vissa sektorer och att föräldrar därför kan gå miste om ersättningen (se t.ex. LO 2015; AMF 2017). I undersökningen som AMF stod bakom svarade enbart en tredjedel av föräldrarna att de kände till möjligheten med föräldrapenningtillägg eller föräldralön.

Föräldralönen påverkar möjligheten att kombinera föräldrapenning med obetald föräldraledighet och ändå få en hög ersättning. Som en följd av spridningen av föräldrapenningdagar kan föräldern spara dagar för senare bruk eller ytterligare förlänga föräldraledigheten. Figuren nedan visar hur många dagar med föräldrapenning som män med olika inkomstnivåer⁴ använder (se kommentarer till figurerna 6.9 och 6.10 för definitioner av inkomstnivåerna). Män med hög inkomst tar ut fler

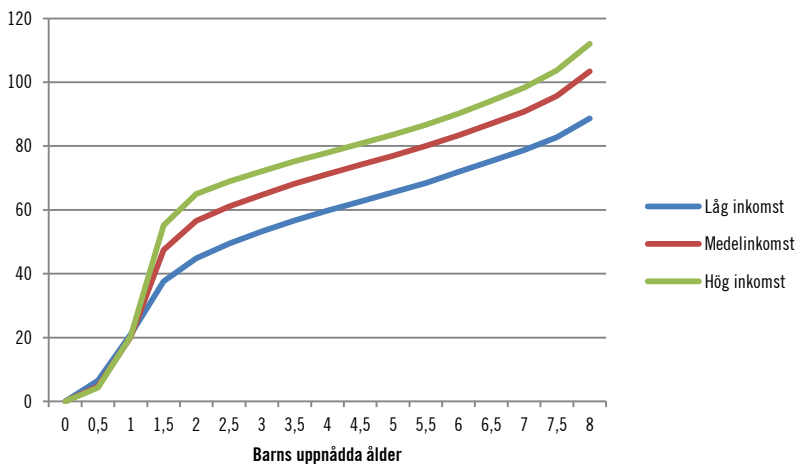
³ Om en arbetsgivare inte är organiserad i en arbetsgivarorganisation kan denne i stället teckna ett så kallat hängavtal med sina anställdas fackliga organisationer. Ett hängavtal innebär att arbetsgivaren och den fackliga organisationen är överens om att följa de kollektivavtal som gäller inom den aktuella branschen.

⁴ Uppgifter om inkomst baseras på den pensionsgrundande inkomsten (PGI). Uppgifterna har hämtats från Skatteverket som varje år beslutar om PGI utifrån inkomstdeklarationen. Inkomsterna redovisas per: låg inkomst, medelinkomst, hög inkomst. Låg inkomstnivå avser dem med pensionsgrundad inkomst inom kvintil 1 (för hela populationen), dvs. de 20 procent med lägst inkomst, Medelinkomst avser inkomster inom kvintil 2–4 och Hög inkomst avser inkomster inom kvintil 5, dvs. de 20 procent med högst inkomst.

dagar främst när barnet är yngre, och efter att barnet har fyllt två år utvecklas kurvorna på ett liknande sätt som för män med mellan och låg inkomst. Sett till hela uttagsperioden använder män med den högsta inkomsten 112 dagar, medan män med den lägsta inkomsten använder i genomsnitt 89 dagar. För att få rätt till föräldralön krävs ofta en viss tids anställning och det kan också finnas en borte gräns för när föräldralön kan betalas ut, exempelvis inom 24 månader från barnets födelse eller adoption (se t.ex. Tjänstemannaavtalen med unionens tolkningar till avtal om allmänna villkor Almega tjänsteförbunden fastighetsarbetsgivarna 2016-06-01–2017-05-31). Tillägget eller föräldralönen kan beräknas utifrån uttagen föräldrapenning eller utbetalas utifrån förälderns ledighet från arbetet. Villkoren kan även styra mot längre sammanhängande ledigheter genom att begränsa antalet perioder för vilka tillägget eller föräldralönen kan betalas ut. Därför kan föräldralönens villkor styra när och i vilken omfattning föräldrarna är föräldralediga.

Figur 6.9 Ackumulerat genomsnittligt uttag av föräldrapenning efter barnets ålder (för barn födda 2007) och relativ inkomstnivå* (2006), män

Antal nettodagar

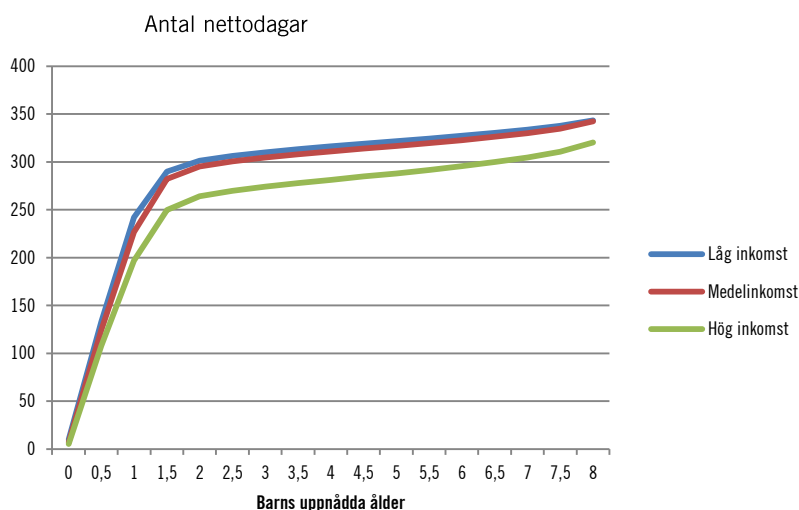


Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

* Inkomstnivåerna är definierade som att *Låg inkomst* avser män med pensionsgrundad inkomst inom kvintil 1 (för hela populationen), *Medelinkomst* avser inkomster inom kvintil 2–4 och *Hög inkomst* avser inkomster inom kvintil 5.

Figur 6.10 nedan visar att kvinnor med de högsta inkomsterna använder färre dagar med föräldrapenning än kvinnor med de lägsta inkomsterna. De med medelinkomst följer i hög utsträckning uttagmönstret för dem som har låga inkomster. Skillnaderna är relativt små mellan de olika grupperna.

Figur 6.10 Ackumulerat genomsnittligt uttag av föräldrapenning efter barnets ålder (för barn födda 2007) och relativ inkomstnivå* (2006), kvinnor



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

* Inkomstnivåerna är definierade som att *Låg inkomst* avser kvinnor med pensionsgrundad inkomst inom kvintil 1 (för hela populationen), *Medelinkomst* avser inkomster inom kvintil 2–4 och *Hög inkomst* avser inkomster inom kvintil 5.

Inkomstens nivå spelar olika roll för uttaget av föräldrapenning beroende på om det är en man eller en kvinna som använder dagarna. Inkomsten kan också användas som ett starkt argument för att välja det ena eller andra uttagsmönstret, t.ex. att den som har höga inkomster inte kan vara föräldraledig så länge eftersom det med hög inkomst följer ett stort inkomstbortfall och ofta ett stort ansvar på arbetet som man därmed inte kan vara frånvarande från för länge. Alternativt kan den med låg inkomst inte vara föräldraledig så länge eller inte alls eftersom förankringen på arbetsmarknaden kan vara svag eller nyligen påbörjad. Dessa argument ses dock främst i anslutning till hur männens föräldraledighet ser ut. Figurerna som presenteras i avsnit-

ten ovan indikerar att hög utbildning och hög inkomst i generella termer har positiv inverkan på mäns uttag av föräldrapenning, medan låg utbildningsnivå och låg inkomst har negativ inverkan. Det motsatta gäller för kvinnor, där utbildningsnivån skulle kunna indikera en mer attraktiv arbetsplats som uppmuntrar till tidig tillbakagång till arbetet och en låg utbildningsnivå och låg inkomst kan betyda en utebliven eller mer osäker anknytning till arbetsmarknaden eller ett behov av att använda många föräldrapenningdagar för att klara försörjningen. Argumentationen kring hur inkomster och utbildning påverkar användningen av föräldrapenning byggs på ett sådant sätt upp utifrån kända könsmonster och roller kring föräldraskapet. Kvinnors föräldraledighet är mer ovillkorad än mäns – kvinnor är föräldralediga en längre tid oavsett förutsättningar och föräldrapenninguttaget planeras utifrån detta, medan det för män fortfarande till stor del är fråga om ett val att vara föräldraledig (se t.ex. Bekkengen 2002). Den helt traditionella uppdelningen av föräldraskapet, här i termer av använd föräldrapenning, är dock i de flesta fall mer uppluckrad. De flesta män (90 procent) använder åtminstone någon dag med föräldrapenning, allt fler tar ut många dagar och andelen par som delar föräldrapenningen lika (en tar minst ut 40 procent av dagarna, ingen mer än 60 procent) ökar för varje år.

Inkomstnivån hos enskilda föräldrar, liksom inom familjeparen påverkar det totala uttaget för barnet. Försäkringskassan har tagit fram uppgifter till utredningen om andelen barn för vilka det har varit ett stort uttag av föräldrapenning och andelen barn för vilka det har varit ett lågt uttag, beroende på föräldrarnas relativa inkomstnivåer. Oavsett inkomstgrupp och föräldrarnas inbördes inkomstförhållande är det få barn där 200 dagar eller färre har använts när barnet är tre år gammalt. Den grupp som sticker ut är den där mannen har högst inkomst och kvinnan lägst, där det är 13 procent av barnen som har föräldrar som har använt enbart 200 dagar eller färre.

Tabell 6.2 Andelen barn som det tagits ut x antal dagar för barn vid barnets treårsdag, efter inkomstnivåer, gemensam eller ensam vårdnad, barn födda 2012

Procent. Sorterat efter användningen av 420 dagar eller fler

	330 eller fler	330 eller färre	390 eller fler	390 eller färre	420 eller fler	420 eller färre
Ensam vårdnad						
Låg inkomst	86	14	72	28	62	38
Medelinkomst	85	15	60	40	42	58
Hög inkomst	62	38	33	67	16	84
Gemensam vårdnad*						
Kvinnan och mannen hög inkomst	61	39	21	79	7	93
Kvinnan hög, mannen låg inkomst	64	36	30	70	13	87
Kvinnan hög, mannen medelinkomst	68	32	30	70	13	87
Kvinnan medel, mannen hög inkomst	70	30	31	69	14	86
Kvinnan låg, mannen hög inkomst	60	40	36	64	21	79
Kvinnan och mannen medelinkomst	78	22	42	58	22	78
Kvinnan medel, mannen låg inkomst	76	24	45	55	27	73
Kvinnan låg, mannen medelinkomst	73	27	51	49	36	64
Kvinnan och mannen låg inkomst	78	22	60	40	47	53

Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

* Ensamstående redovisas inte uppdelat på kön p.g.a. att antalet män är så få.

Not: Lägsta värdet först. Inkomstnivåerna är definierade som att *Låg inkomst* avser män respektive kvinnor med pensionsgrundad inkomst inom kvintil 1 (för hela populationen), *Medelinkomst* avser inkomster inom kvintil 2–4 och *Hög inkomst* avser inkomster inom kvintil 5.

Av tabellen framgår att av föräldrar med gemensam vårdnad där båda har samma inkomstnivå använder de med högst inkomster föräldrapenningen mindre intensivt, 21 procent har använt fler än 390 dagar och enbart sju procent har använt minst 420 dagar för barnet. Av föräldrar med gemensam vårdnad där båda befinner sig i den lägsta inkomstgruppen är det 60 procent som har använt minst 390 dagar vid barnets treårsdag och 47 procent som har använt minst 420.

I par där inkomstförhållandena skiljer sig som mest finns det för de par där kvinnan har låg inkomst och mannen hög tendenser till ett mer intensivt uttag. För 21 procent av barn med föräldrar med detta inkomstförhållande har minst 420 dagar använts. När det gäller barn där i stället mamman har hög inkomst och pappan låg är det enbart 13 procent av barnen för vilka så många dagar har använts.

För föräldrar med ensam vårdnad och låg inkomst är användningen av föräldrapenning mer intensiv än för par där båda har låg inkomst. Ensamstående hushåll med barn har oftare en lägre ekonomisk standard än sammanboende hushåll med barn och kan därför

vara i stort behov av ett intensivt uttag av föräldrapenning på grund av små ekonomiska marginaler. De med ensam vårdnad lever dock inte nödvändigtvis ensamma. Hushåll med ensam vårdnad och hög inkomst har ett mer intensivt uttag än hushåll med gemensam vårdnad där båda föräldrarna har hög inkomst eller där kvinnan i paret har hög inkomst. En förklaring till detta kan vara att föräldern med ensam vårdnad disponerar samtliga dagar och därmed har större möjlighet att ta ut många av dessa men ändå ha dagar kvar för senare bruk (se även avsnitt 6.3.3).

Utöver kvinnan och mannens individuella inkomster påverkar alltså även hushållets sammantagna ekonomi och föräldrarnas relativa inkomster användningen av föräldrapenning. Om inkomstskillnaderna är stora inom hushållet kan föräldrarna på kort sikt vinna på en viss fördelning av föräldraledighet och föräldrapenning, medan en mer jämn inkomstfördelning kan ha en annan effekt. Hur stort glappet mellan föräldrarnas inkomster är spelar roll, liksom på vilken nivå i inkomstfördelningen föräldrarna befinner sig. För ett par där det är stora ekonomiska skillnader mellan föräldrarna, men där båda har höga inkomster kan det finnas större utrymme för att spara ihop en buffert för att båda ska kunna vara föräldralediga, medan i ett hushåll där inkomsterna är mer jämnt fördelade, men där de ekonomiska marginalerna är betydligt snävare, kan resultatet av hur föräldraledigheten fördelas på kort sikt vara avgörande för försörjningen.

Uttag av föräldrapenning efter en separation

Kunskapen är begränsad kring hur föräldrar som separerar använder föräldrapenning. I en nyligen presenterad studie analyseras dock föräldrapenninguttaget bland separerade föräldrar i Sverige som fick sitt första barn under 2002 eller 2003 (ISF 2017a).⁵ Resultaten i studien visar att för föräldrar som separerat under barnets första åtta levnadsår var det totala uttaget av föräldrapenning påtagligt lägre än för barn vars föräldrar inte hade separerat. Resultaten indikerar också att en stor del av denna skillnad inte berodde på själva separationen, utan på att de som separerade var i genomsnitt yngre och hade sämre ekonomi än de som inte separerade. En förklaring som förs fram är

⁵ Föräldrarna i undersökningen hade gemensam vårdnad både före och efter separationen.

att föräldrarna i den förstnämnda gruppen inte hade råd att vara föräldralediga i samma utsträckning som de som hade bättre ekonomi. Studien visar också att uttaget av föräldrapenning generellt sett var lägre bland pappor som separerade än bland pappor som inte gjorde det. Ett undantag är dock de separerade pappor som hade höga inkomster vilka i stället ökade sitt uttag av föräldrapenning relativt de pappor med samma inkomstnivå som inte separerade.

6.3.3 Föräldrar med ensam vårdnad använder föräldrapenningen mer intensivt

En förälder som har ensam vårdnad om ett barn disponerar över samtliga dagar med föräldrapenning, vilket kan påverka intensiteten i uttaget av ersättningen. De som har gemensam vårdnad har hälften var av dagarna. För barn födda 2012 och tidigare kan en förälder ta ut föräldrapenning för samtliga sina dagar, dvs. 240 dagar, på sjukpenningnivå utan att den andra föräldern behövde avstå dagar. Detta var en följd av att de olika dagtyperna, dagar på sjukpenningnivå och dagar på lägstanivå, inte var uppdelade mellan föräldrarna. Det nu gällande regelverket innebär emellertid att dagarna är fördelade även utifrån ersättningsnivå. (se 12 kap. 15 § socialförsäkringsbalken). Oavsett vårdnad tas majoriteten av dagarna ut när barnet är litet, men det finns vissa skillnader i hur användningen ser ut.

Tabell 6.3 Andelen barn som det tagits ut x antal dagar för vid barns 1-årsdag, 2-årsdag samt 3-årsdag, fördelat på om föräldrarna har ensam eller gemensam vårdnad om barnet, barn födda 2012

Andelar i procent

	Ensam vårdnad			Gemensam vårdnad		
	1 år	2 år	3 år	1 år	2 år	3 år
Andel barn som det har tagits ut 330 eller fler nettodagar för	52	81	84	18	65	73
Andel barn som det har tagits ut 390 eller fler nettodagar för		60	65		31	40
Andel barn som det har tagits ut 420 eller fler nettodagar för		46	52		16	23
Andel barn som det har tagits ut 100 eller färre nettodagar för	8	5	4	5	2	1
Andel barn som det har tagits ut 200 eller färre nettodagar för	15	7	6	24	5	3
Totalt antal barn i gruppen	2 943	2 943	2 943	97 843	97 843	97 843

Källa: Försäkringskassan.

Not: Samma vårdnadsform för barnet under hela perioden, föräldrar med ensam vårdnad redovisas gemensamt då antalet ensamstående män är så få.

Som tabellen ovan visar var det för barn vars förälder hade ensam vårdnad mycket vanligt att använda åtminstone 330 dagar fram till att barnet var ett år gammalt, 52 procent av barnen hade en förälder som hade tagit ut så många dagar, motsvarande andel när barnen hade föräldrar med gemensam vårdnad var enbart 18 procent. När barnet var två år gammalt var det 60 procent av dem med ensam vårdnad som hade använt åtminstone 390 dagar, medan motsvarande för dem med gemensam vårdnad var 31 procent. Vid treårsdagen var det mer än hälften av dem med ensam vårdnad som hade tagit ut mer än 420 dagar. Att ta ut mycket få dagar är inte särskilt vanligt vare sig föräldrarna har ensam eller gemensam vårdnad. Ensam vårdnad om ett barn innebär inte per automatik att föräldern är ensamstående, dvs. inte delar bostad med någon annan. Föräldern kan ha ensam vårdnad om ett barn och gemensam vårdnad om ett annat och kan också vara sammanboende med någon annan förälder. Vissa av dem med ensam vårdnad lever dock i ensamståendehushåll, med eller utan kontakt med den andra föräldern. På liknande sätt innebär det inte att alla föräldrar med gemensam vårdnad lever tillsammans. Dock är majoriteten av dem med gemensam vårdnad sammanboende, särskilt när barnet är yngre

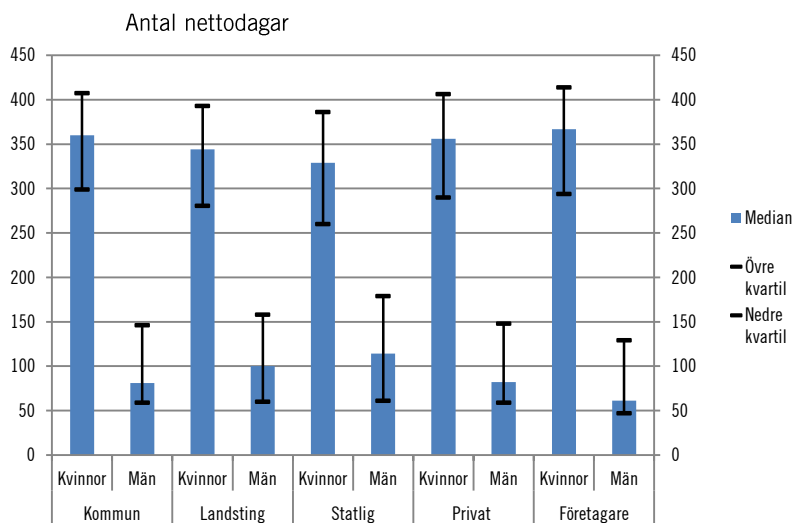
(se även avsnitt 5.2). Med ensam vårdnad disponerar som sagt vårdnadshavaren över samtliga dagar med föräldrapenning själv. Det kan påverka uttagsmönstret, på så sätt att de dagar som normalt är tillägnade den andra föräldern, inklusive de månader som normalt är reserverade för den föräldern, kan användas fritt. I den mån de som har ensam vårdnad också är ensamstående så är det mer vanligt att de hushållen har en lägre ekonomisk standard än om barnet lever i en familj med föräldrar som är gifta eller sammanboende (se vidare avsnitt 6.9.2). Det kan påverka uttaget på så sätt att ledigheten inte kan sträckas ut i tid genom att ta ut färre dagar med föräldrapenning per vecka.

6.3.4 Män i statlig sektor tar ut flest föräldrapenningdagar

I figur 6.11 redovisas medianuttaget för kvinnor och män efter anställningssektor samt för företagare med B-inkomst, dvs. inkomst från enskild firma.⁶ Jämfört med ett genomsnittsmått ger medianen här något högre värden för kvinnor och något lägre värden för män. Figuren visar också spridningen i uttag för respektive grupp där den övre respektive nedre kvartilen anger uttaget för de 25 procent som tar ut högst respektive lägst antal dagar. Det är för kvinnor i kommunal sektor och bland företagare som medianuttaget av föräldrapenning är som högst, och för kvinnor är det lägst i statlig sektor. För män är mönstret det motsatta.

⁶ Företagare definieras som de med en B-inkomst som överstiger A-inkomsten. B-inkomst avser inkomst från näringsverksamhet och A-inkomst avser förvärsinkomst. Inkomstuppeffterna avser PGI.

Figur 6.11 Spridningen av kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning vid barnets åttaårsdag (barn födda 2007) utifrån arbetsmarknadssektor och om de är företagare, 2006



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Not: Övre kvartil avser gränsen vid vilken 25 procent tar ut fler nettodagar och lägre kvartilen vid vilken 25 procent tar ut färre dagar.

Skillnaden i uttag av föräldrapenning är betydande mellan de 25 procent som tar ut högst respektive lägst antal dagar med föräldrapenning (se figur 6.11). För kvinnor är skillnaderna störst för statligt anställda där det skiljer cirka 126 dagar medan det för kvinnor i kommunal sektor skiljer 108 dagar. I absoluta tal är skillnaden mellan den övre och nedre kvartilen något mindre för män. Det skiljer dock ändå 118 dagar i statlig sektor mellan den fjärdedel män som tar ut högst respektive lägst antal dagar. Motsvarande siffra för manliga företagare är cirka 82 dagar.

Kvinnor i kommunal och privat sektor koncentrerar sitt uttag mer till barnets yngre åldrar, enbart elva procent av det totala antalet uttagna dagar sker efter barnets treårsdag. För kvinnor i den statliga sektorn och i landstingssektorn är motsvarande andel 15 procent. Antalet dagar som tas ut efter treårsdagen varierar mellan 37 dagar för kvinnor i den kommunala sektorn och 47 dagar för kvinnor i landstingssektorn.

För män är det i privat och kommunal sektor som högst andel dagar tas ut efter treårsdagen, 38 respektive 37 procent. I genomsnitt används 39 respektive 40 dagar av män under den tiden. Män i privat och kommunal sektor tar därmed i högre grad än män i statlig sektor och landstingssektor ut sin föräldrapenning senare i barnets liv, och tar även ut totalt sett färre dagar.

Särskilt om företagare

För män som är företagare (B-inkomst) är medianuttaget av föräldrapenning lägre än för de män som är anställda. För kvinnor som är företagare ligger uttaget i nivå med uttaget för kvinnor i privat sektor. Dock skiljer sig även uttaget för både kvinnor och män mellan olika typer av företagsformer vilket dock inte varit möjligt att fånga utifrån Försäkringskassans statistik. Försäkringskassans uppgifter speglar uttaget fram till och med 2015, men avser barn födda 2007 och i statistiken går det enbart att se dem som har enskild firma.

Riksrevisionen har bearbetat statistik kring uttag av föräldrapenning för företagare och då tagit hänsyn till vilken företagsform föräldrarna har (se tabell 6.4). Klassificeringen som anställd, egenföretagare med aktiebolag, enskild näringsidkare eller kombinatör utgår från Statistiska centralbyråns LISA-databaser och avser individens sysselsättning vid barnets födelseår. Föräldrarna är sammanboende under den studerade perioden. Det är tydligt att det främst är för män med eget företag som användningen av föräldrapenning är mer villkorad, enbart cirka 65 procent av män med enskild firma använde åtminstone en föräldrapenningdag innan barnet fyllde tre år.

Tabell 6.4 Uttag av föräldrapenning fram till treårsdagen för anställda samt för företagare efter företagsform. Barn födda 2010, 2011 respektive 2012

Antal nettodagar för de som tagit ut åtminstone en dag samt procent

	Kvinnor – genom- snittligt antal dagar	Andel kvinnor som tagit ut minst en dag	Män – genom- snittligt antal dagar	Andel män som tagit ut minst en dag
Anställda	294	99	91	86
Eget aktiebolag	261	99	73	73
Enskild firma	278	96	89	65
Kombinator*	277	99	93	83

Källa: Riksrevisionen, kommande rapport.

*En tredjedel av gruppen kombinatorer saknar inkomst från näringsverksamhet. Gruppen överlag visar stora likheter med gruppen anställda vilket gör det troligt att en stor andel i gruppen får sin främsta försörjning från anställning.

Not: Beräkningarna baseras på följande antal kvinnor och män: Anställda (152 400 män, 209 222 kvinnor), Eget aktiebolag (4 714 män, 1 274 kvinnor), Enskild firma (6 845 män, 5 232 kvinnor), Kombinator (23 208 män, 14 521 kvinnor).

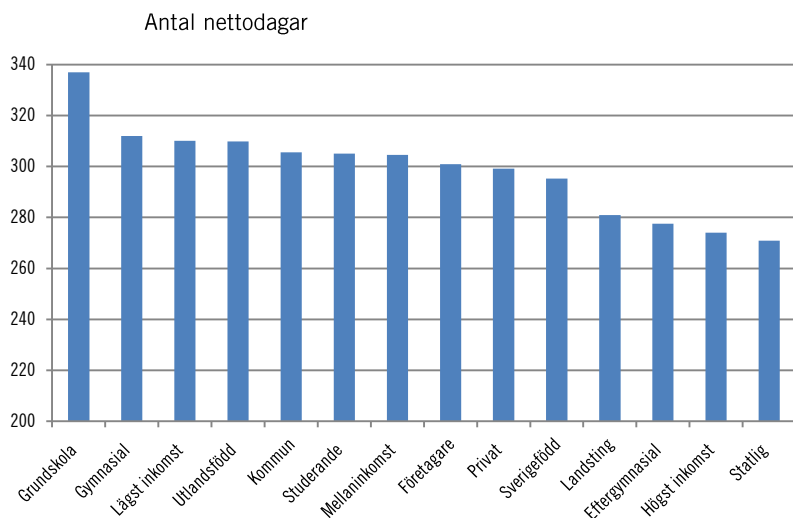
För män med aktiebolag är andelen som har tagit ut minst en dag högre än för dem med enskild firma, men för bägge grupperna är andelen jämfört med de män som var anställda lägre. Bland kvinnor var det fyra procent av dem med enskild firma som inte tog ut en enda föräldrapenningdag de första tre åren. Bland dem som tog ut dagar fanns det också skillnader i hur många dagar som användes. Antalet använda föräldrapenningdagar var lägst för dem med eget aktiebolag, bland både män och kvinnor, vilket kan vara en indikation på att det är svårt att helt släppa företaget och att ledigheten därför blir kortare. En anledning till detta förhållande kan även vara att aktiebolag tenderar att ha en högre ambitionsnivå vad gäller att expandera verksamheten, men också att företagsformen oftare innefattar andra anställda än vad som är fallet när det gäller andra företagsformer. Det kan ändå konstateras att det genomsnittliga antalet använda dagar låg på 261, dvs. kvinnor använde redan de första tre åren mer än hälften av föräldrapenningen.

6.3.5 Sammanfattande beskrivning av bakgrundsfaktorernas betydelse för intensitet i uttaget

Figurerna 6.12 och 6.13 nedan ger en sammanfattande bild av det genomsnittliga uttaget av föräldrapenning vid barnets treårsdag för kvinnor och män grupperade efter olika bakgrundsfaktorer. Naturligtvis

kan de studerade kvinnorna och männen tillhöra flera olika grupper i figurerna och vissa av bakgrundsfaktorerna kan också samspela, även om exempelvis en hög utbildning inte nödvändigtvis behöver innebära hög inkomst. Sektorer är också ett delvis trubbigt mått eftersom det inte ger information om huruvida föräldern är tjänsteman eller anställd, för vilka det under studieperioden kunde vara stora skillnader i villkor om bland annat föräldralön.

Figur 6.12 Kvinnors uttag av föräldrapenning vid barnets treårsdag, genomsnittligt antal uttagna nettodagar med avseende på olika bakgrundsfaktorer, barn födda 2012

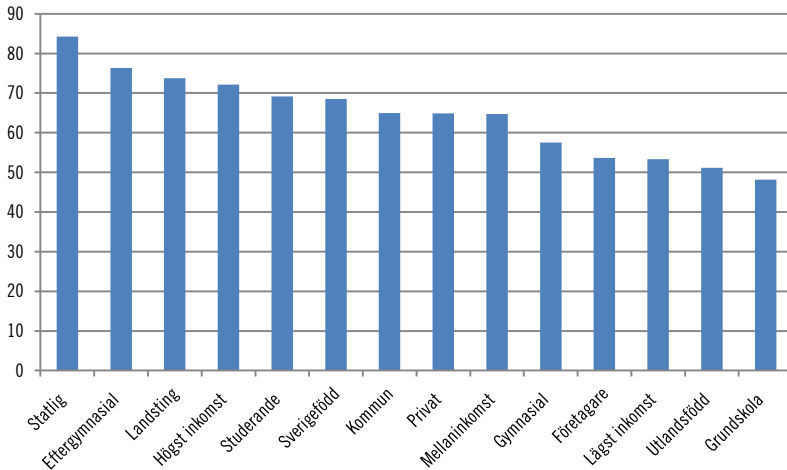


Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Not: Företagare definieras som de med B-inkomst och det är inte möjligt att särskilja företagsform.

Figur 6.13 Mäns uttag av föräldrapenning vid barnets treårsdag, genomsnittligt antal uttagna nettdagar med avseende på olika bakgrundsfaktorer, barn födda 2012

Antal nettdagar



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Not: Företagare definieras som de med B-inkomst och det är inte möjligt att särskilja företagsform.

För män är skillnaden i antalet uttagna dagar stor. Den grupp som tar ut högst antal dagar är de som är anställda i statlig sektor, de tar ut nästan dubbelt så många dagar som de som tar ut lägst antal dagar i de studerade grupperna, dvs. män med enbart grundskoleutbildning. Manliga företagare ligger bland de grupper som har ett lägre uttag, medan kvinnliga företagare ligger mer i mitten. Det är också tydligt att kvinnor med hög utbildning, kvinnor med hög inkomst och kvinnor som arbetar i statlig sektor delar föräldrapenningen mer med den andra föräldern, vilket även tidigare studier har kommit fram till (Försäkringskassan 2013a och 2011b; ISF 2012 och 2013a; Duvander m.fl. 2015). Även bland män med högt föräldrapenninguttag finns motsvarande grupper representerade, dvs. hög inkomst, hög utbildning respektive anställd i statlig sektor. Detta kan också spegla möjligheterna att vara föräldraledig, dvs. att det i vissa yrken, sektorer etc. kan vara lättare att vara föräldraledig som man eftersom det finns en generös föräldralön och arbetsgivaren har en positiv attityd till ledighet. För kvinnor och män med utländsk bakgrund skiljer sig uttaget åt i relation till kvinnor och män födda i Sverige. Kvinnor födda i utlandet

har ett högre genomsnittligt uttag av föräldrapenning än kvinnor födda i Sverige, medan det motsatta är fallet för män (se SOU 2016:73 för mer information).

6.4 Föräldraledighet på heltid och deltid

Den statistik som Försäkringskassan tillhandahåller avser uttagna dagar med föräldrapenning och kan ge en indikation på föräldraledighetens längd och fördelning. Den kan också ge information avseende hel- och deltidsledighet. För att ge en fullständig bild av tiden med barnet, fördelningen av ledighetstiden mellan föräldrarna och hur föräldrapenning och föräldraledighet används behöver dock uppskattningar av även den obetalda ledighetstiden göras.

6.4.1 Föräldraledighetens längd

Den totala föräldraledighetslängden, samt huruvida den är sammanhängande eller består av kortvariga perioder, har betydelse för kvinnor och mäns totala arbetsutbud, intjänade inkomster och framtida pensioner. Ett antal olika undersökningar har genomförts för att försöka beskriva föräldraledighetslängden, dels enkätundersökningar där föräldrar tillfrågas om sin ledighet i efterhand, dels undersökningar där man utifrån den befintliga statistiken skattar ledighetsperiodernas längd. Med båda metoderna finns felkällor. I en enkät eller intervjuundersökning kan svarsfrekvensen vara låg och respondenterna minnas fel eller anpassa sina svar. I en modell där föräldraledigheten skattas kan antagandena som är utgångspunkten för beräkningen leda till att ledighetslängden antingen blir underskattad, om för långa perioder utan föräldrapenning uttag undantas, eller att föräldraledighetslängden blir överskattad, om föräldern i stället till exempel har arbetat, studerat m.m. under den tid då föräldrapenning inte har tagits ut. I tabellen nedan redovisas ett antal olika studiers uppskattningar av föräldraledighetslängden. De olika metoderna är inte alltid jämförbara eftersom mättingsperioden (barnets ålder), metoden och regelverkets konstruktion har varierat mellan de olika mätperioderna. I de intervjuundersökningar som genomfördes av Riksförsäkringsverket (RFV) samt Försäkringskassan 2003 (barn födda bl.a. 1999) respektive 2013 (barn födda 2004 och barn födda 2009) har liknande meto-

der använts för att jämförelser ska kunna göras över tid avseende hur lång föräldraledighet föräldrarna uppger sig ha haft. Vid undersökningen om barn födda 2004 respektive 2009 hade dock det totala antalet möjliga dagar med föräldrapenning ökats med 30 dagar och ytterligare en månad reserverats för båda föräldrarna. Uttagsmönstret för män och kvinnor hade förändrats som en följd av detta och även som ett resultat av den underliggande trenden att män använder allt fler dagar med föräldrapenning. Tabellen ska därför tolkas som ett antal nedslag för skattad föräldraledighetslängd.

Tabell 6.5 Översikt, studier avseende föräldraledighetslängd

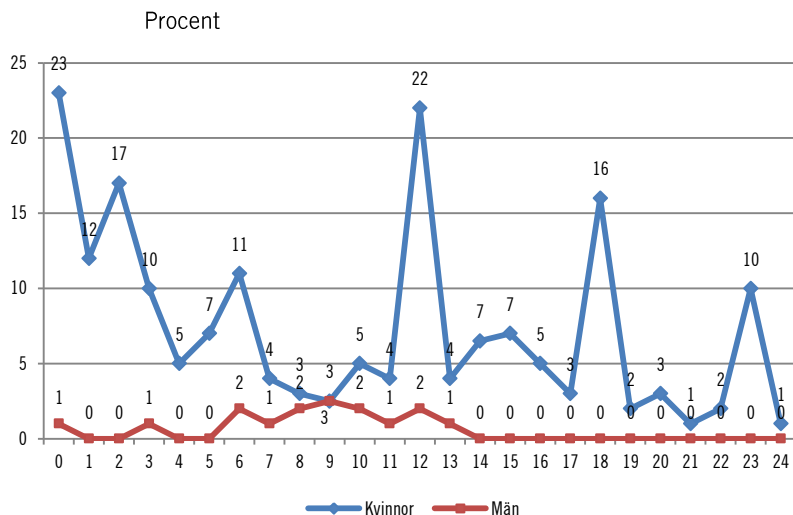
Födelseår för barnet	Mammor	Pappor	Undersökning
1974–1991	15,6	i.u.	(Evertsson och Duvander 2010). Data: LNU 1991, intervjuer av mammor som förvärvsarbetat före barnafödande.
Mitten 1990	14,1	3,3	(SOU 2014:28). Data: YAPS 2009.
1999	14,3	1,7	(RFV 2003b; RFV 2004). Intervjuer, avser ledighet på minst 60 procent.
2004 och 2009	14,6	3,3	(Försäkringskassan 2013c). Intervjuer, avser beräknat minst 60 procent de första två åren.
2004 och 2009	15,3	3,8	(Försäkringskassan 2013c). Intervjuer, avser ledighet på heltid och deltid de första två åren.
2009	13,3 (13,5)	3,4 (4,5)	(SOU 2014:28). Avser ledighet på hel och deltid de två första åren.*

Källa: Evertsson och Duvander 2010; SOU 2014:28; RFV 2003b; RFV 2004; Försäkringskassan 2013c.

*Skattning inom parantes redovisar längden om enbart föräldrar som använt föräldrapenning ingår.

Från tabellen kan utläsas att föräldraledighetslängden för kvinnor inte har varierat särskilt mycket över tid, trots stora förändringar i föräldrapenningens regelverk medan mäns föräldraledighet har ökat i tid. Jämförelser ska dock göras med försiktighet. I intervjuundersökningen från Försäkringskassan (Försäkringskassan 2013c) framkom att 41 procent av kvinnorna uppgav sig ha varit föräldralediga i upp till ett år, vilket innebär att 59 procent var lediga längre än så. Totalt 22 procent uppgav en ledighetstid på exakt ett år och 16 procent av kvinnorna uppgav att de varit lediga 1,5 år. Mycket långa ledigheter var inte så vanliga, totalt 80 procent av kvinnorna uppgav en kortare ledighetslängd än 18 månader. För männen var ledigheten betydligt kortare. Cirka 23 procent av männen var överhuvudtaget inte föräldralediga de första två åren. Enbart 50 procent av männen var lediga längre än två månader.

Figur 6.14 Uppskattad föräldraledighetslängd, andel män och kvinnor som varit föräldralediga i x antal månader.



Källa: Försäkringskassan, 2013c.

Not: Avser intervjuer med män och kvinnor till barn födda 2004 respektive 2009.

I undersökningarna från 2003, 2013 och 2014 har även relationen mellan antalet dagar med föräldraledighet och använda dagar med föräldrapenning studerats. Relationen ser mycket likartad ut för män och kvinnor i studien från 2013 och ligger på cirka 1,4 heltidsdagar på varje föräldrapenningdag. Om deltidsledigheten inkluderas blir relationen 1,6–1,7 ledighetsdagar på en föräldrapenningdag. För att kunna göra en jämförelse med undersökningen från 2003 har ett annat mått än heltid och deltid använts när relationen har räknats fram. Vad som kan observeras är att den faktiska ledighetslängden i relation till uttaget har ökat över tid, både för kvinnor och för män. För de föräldrar som svarade i undersökningen från 2003 gick det i genomsnitt 1,19 föräldraledighetsdagar på varje uttagen föräldrapenningdag för männen. Tio år senare var motsvarande siffra 1,48. För kvinnorna gick det 1,30 föräldraledighetsdagar på varje föräldrapenningdag enligt undersökningen 2003, vilket utökades till 1,54 dagar enligt undersökningen 2013. För barn födda 2009 konstruerades ett liknande mått som visade hur starkt sambandet var mellan uttagna föräldrapenningdagar och föräldraledighetsdagar. Måttet visade att korrelationen var starkare för män än för kvinnor, 0,8 respektive 0,6.

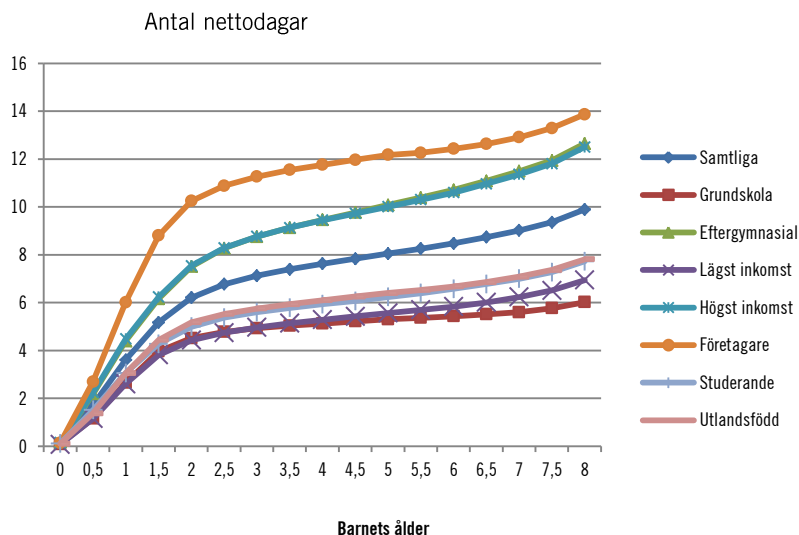
Undersökningsperioden i de studier som återges här sträcker sig längre än de 18 månader då hel ledighet utan föräldrapenninguttag är möjligt. Det går inte att utifrån statistiken utläsa om föräldrarna intensifierar sitt uttag efter den tidpunkten. Det kan konstateras att av de kvinnor som uppmanades uppskatta sin föräldraledighet (hel- och deltid för barn födda 2004 och 2009) uppgav 19 procent en total ledighetslängd som översteg 18 månader (Försäkringskassan 2013c). För män var ledigheten aldrig så lång, däremot inföll den ofta senare i barnets liv vilket kan innebära att möjligheten till ledighet från arbetet till större del är avhängig användande av föräldrapenningdagar för män än för kvinnor. Längre perioder av föräldraledighet utan föräldrapenninguttag är också ovanliga av ekonomiska skäl. Enbart en liten andel av alla barn hade föräldrar som använt högst 100 dagar vid barnets ettårsdag (tabell 6.5). I studien av barn födda 2009, där föräldraledighetsperioder skattades från statistik, framkom att det fanns skillnader, om än små, i hur föräldrapenninguttag och föräldraledighetslängd korrelerade. För männen var sambandet starkare än för kvinnor, kvinnornas ledighetslängder varierade mer än männens.

Ledighetslängden för barnet kan också variera på grund av att barn föds under årets alla månader men tillgången till förskoleplatser varierar över året. I skollagen (2010:800) framgår att kommunen ska erbjuda en förskoleplats inom fyra månader efter det att vårdnadshavarna gjort en anmälan om önskemål om förskola (8 kap. 14 §). Enligt Skolinspektionens uppföljning av efterlevnaden av regeln har samtliga av de undersökta kommunerna rapporterat att alla barn erbjuds plats inom tidsramen (se SOU 2016:73). Det innebär dock att plats kan komma att erbjudas på förskola som föräldrarna inte har som förstahandsval och att de därför avvaktar med att låta barnet börja i förskola och sträcker ut ledigheten till dess att plats finns på en förskola som passar föräldrarnas önskemål om till exempel närhet till hemmet. Alternativet är att önska en förskoleplats tidigare när platstillgången är stor, exempelvis i augusti och september, även om föräldrarna egentligen önskar en längre föräldraledighet. Ledighetstiden kan också påverkas av att föräldrarna önskar att barnet inte ska delta i förskolan på heltid när det är litet.

6.4.2 Föräldraledighet och föräldrapenning på heltid och deltid

Den långa sammanhängande ledigheten och uttaget av föräldrapenning sker huvudsakligen när barnet är litet, oavsett stora teoretiska möjligheter att vara föräldraledig när barnet är äldre. Behovet och användningen av ledighet kan dock vara större kan sträcka sig längre upp i åldrarna än vad föräldrapenninguttaget indikerar. Föräldrarna har till exempel möjlighet att reducera arbetstiden med upp till 25 procent av normalarbetstiden i branschen fram till dess att barnet fyller åtta år, ibland längre om till exempel kollektivavtal möjliggör detta. En del av denna deltidsledighet kan kombineras med uttag av föräldrapenning om föräldrarna har kvar föräldrapenningdagar för barnet. Under 2015 var det dock enbart tre procent av samtliga dagar utbetalade till kvinnor och fyra procent av samtliga dagar utbetalade till män som var på en nivå understigande hel föräldrapenning. Den näst vanligaste nivån var halv föräldrapenning, därefter en fjärdedels föräldrapenning. Mycket av deltidsledigheten finansieras sannolikt därför utanför föräldrapenningsystemet. Det kan också observeras att deltidsledigheten, liksom föräldrapenning på hel förmånsnivå, är koncentrerad kring barnets yngsta åldrar (se figurerna 6.15 och 6.16).

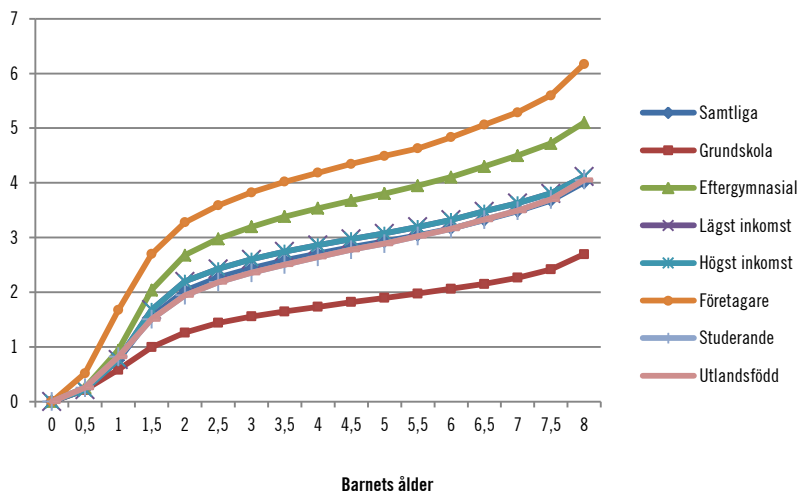
Figur 6.15 Akkumulerat genomsnittligt uttag av föräldrapenning med deltid ersättning efter barnets ålder (barn födda 2007) efter egenskaper hos förälder, kvinnor



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Figur 6.16 Ackumulerat genomsnittligt uttag av föräldrapenning med deltidssättning efter barnets ålder (barn födda 2007) efter egenskaper hos förälder, män

Antal nettodagar



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

I samtliga grupper är deltidsuttaget litet sett i relation till samtliga dagar med föräldrapenning som används, men det finns vissa skillnader mellan kvinnor och män med olika utbildnings- och inkomstnivåer. De som använder lägst antal dagar på deltid är utlandsfödda föräldrar, de med låg inkomst samt de som har grundskola som högsta utbildningsnivå. Företagare är den grupp som i högre utsträckning än andra använder flexibiliteten i försäkringen, både manliga och kvinnliga företagare börjar redan tidigt i barnets liv att nyttja deltidsledighet och har ett mycket högre uttag relativt andra grupper. Företagare kan mer än andra grupper ha behov av att kombinera förvärvsarbete och ledighet under samma dag, eftersom det kan finnas behov av kontinuerlig kontakt med företaget även under en ledighetsperiod. Mönstret är i stort detsamma för kvinnor och män även avseende andra bakgrundsfaktorer, men män använder färre dagar. Det kan konstateras att föräldrapenning på deltid inte används särskilt flitigt, men att det kan ge en nödvändig flexibilitet vid vissa tillfällen, även om det är mindre vanligt att föräldrapenningen nyttjas på det sättet under mycket långa perioder.

Det finns också, beroende på föräldrarnas normalarbetstid, en möjlighet att använda föräldrapenning utan att föräldern reducerar sin arbetstid. Det finns möjlighet att använda föräldrapenning för arbetsfri tid eller att använda exempelvis föräldrapenning på lägstannivå eller grundnivå på arbetsfria dagar. Måttet omfattning på föräldrapenningen ger därför inte en heltäckande bild av om föräldrapenningen används för att vara helt ledig eller för att reducera arbetstiden.

Även om det är ovanligt att använda föräldrapenning på en lägre förmånsnivå än hel finns det skillnader mellan män och kvinnor när det gäller om föräldraledigheten tas ut i långa sammanhängande perioder eller avser mer kortvariga ledigheter. I en studie från Inspektionen för socialförsäkringen studerades antalet s.k. episoder fram till och med att barnet hade fyllt åtta år. I studien definieras episoder som att det går högst sex dagar utan föräldrapenning mellan varje dag med föräldrapenning. Resultatet visar att män och kvinnor tar ungefär lika många episoder, men att mäns episoder är kortare än kvinnors. Tendensen enligt studien är att antalet episoder ökar i antal över tid, till cirka sex för kvinnor (barn födda 2002) och cirka sju för män (barn födda 2002). Studien visar även att antalet använda föräldrapenning-dagar per vecka har minskat över tid, dvs. att det finns indikationer på att föräldrarna sprider på uttaget mer nu än tidigare. För barn födda 2006 var det för både män och kvinnor fem dagar per vecka som användes under perioden fram till fyraårsdagen, medan motsvarande mått för barn födda 1995 var 5,7 för kvinnor och 5,5 för män. Det finns även skillnader beroende på inkomst på så sätt att kvinnor med högre inkomst använder fler episoder än kvinnor med låg inkomst och att kvinnor med hög inkomst använder färre dagar per vecka än kvinnor med låg eller ingen inkomst. Skillnaderna beroende på inkomst är mindre för män än för kvinnor. (ISF 2013b).

Föräldraledighet är svår att mäta eftersom inte enbart föräldrapenning-uttag kan räknas in i den tid då omsorg om barn ersätter förvärvsarbete. Föräldrarna kan till exempel reducera sin ordinarie arbetstid som en följd av föräldraskapet för att minska barnets tid i förskola eller fritidsverksamhet och för att ge tid till det ökade behovet av hemarbete som ofta följer av föräldraskap. De föräldrar som arbetar deltid redan innan de blir föräldrar kan i vissa fall inte med föräldraledighetslagen (1995:584) som grund reducera sin arbetstid ytterligare, men kan välja att inte gå upp i arbetstid om en sådan möjlighet erbjuds. De kan även avstå från att söka arbete på heltid för att de gör bedömning-

en att en heltidstjänst inte går att förena med familjelivet. Under sysselsättningen inom vissa sektorer är stor, och många som arbetar deltid önskar öka sin arbetsinsats men saknar möjligheter till heltidsarbete. Inom gruppen föräldrar som arbetar deltid finns också de som anger att de inte önskar en heltidstjänst. Det kan finnas ett antal anledningar till ett sådant ställningstagande, där avvägningar relativt ansvaret för obetalt hem- och omsorgsarbete kan vara en del. (Se vidare avsnitt 4.1.4 för information om förekomsten av deltidsarbete.)

6.4.3 Ökat uttag under sommarmånader och vid årsskiften

Förutom att föräldrapenningen kan användas för del av dag, kan den förstås även spridas ut över året för att till exempel ge möjlighet till förlängd ledighet under sommarmånaderna. Uttaget varierar över året även för att barns födelsetidpunkter inte är jämnt fördelade över året. Under 2015 föddes flest barn under våren och sommaren, särskilt i juli månad (Statistiska centralbyrån statistikdatabasen). Om uttaget av föräldrapenning under ett kalenderår bryts ned på olika månader går det att se att det finns en koncentration av uttaget avseende antalet utbetalda dagar dels under sommarmånaderna, dels runt årsskiftet. Mönstret gäller för både män och kvinnor.

6.4.4 Samtida ledighet

Föräldrapenning kan som huvudregel inte användas för samma barn och tid. Under 2012 infördes dock möjligheten att under barnets första levnadsår använda 30 dagar med föräldrapenning för att vårda barnet gemensamt, för att t.ex. förlänga den första tiden tillsammans med ett nyligen hemkommet barn. De dagar som används är inte reserverade och när man är hemma samtidigt förbrukas två dagar i stället för en, vilket kan förkorta den totala ledighetslängden. Föräldrarna kan därför välja bort möjligheten till samtida ledighet till förmån för att spara dagar till efter barnets ettårsdag.

Tabell 6.6 Användning av dubbeldagar 2012–2017

Period	Föräldrar Antal		Medelersättning Kronor		Dagar per förälder Antal		Barn Antal	Dagar per barn Antal
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	–	–
2012	22 755	24 437	504	658	12,8	13,3	24 939	24,7
2013	33 577	34 572	531	678	12,7	13,0	35 197	24,9
2014	33 726	33 769	542	676	12,5	12,9	35 017	24,5
2015	34 992	34 666	540	696	12,1	12,4	35 513	24,1
2016	35 937	36 605	560	713	12,0	12,2	36 881	23,9
2017*	26 819	29 283	582	732	11,2	11,7	30 109	21,3

Källa: Store, Försäkringskassan.

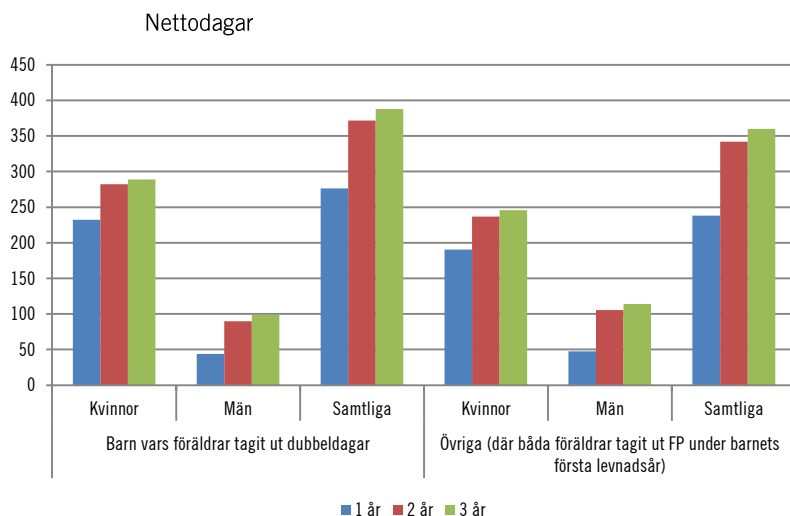
*För 2017 är enbart månaderna januari–september medräknade.

Som tabell 6.6 visar har dubbeldagar använts för ungefär 35 000–37 000 barn per år under perioden 2013–2016. Under det första kalenderåret det var möjligt att använda s.k. dubbeldagar var användningen lägre, vilket kan berott på att kännedomen om reformen då var mindre. En annan anledning var att, eftersom dagarna kan användas under barnets första levnadsår, en utbetalning kan ske samma år barnet föds eller året efter, beroende på när i tiden barnet är fött och när föräldrarna väljer att använda dagarna. Under 2017 är antalet föräldrar och barn som använt dubbeldagar något lägre, men det beror på att enbart nio månader är medräknade för det året. Givet att det i genomsnitt föddes 114 000 barn under perioden 2012–2013 samt 2015 var det ungefär vart tredje barn i de årskullarna som det användes dubbeldagar för. Under 2016 föddes något fler barn och föräldrapenning för något fler dubbeldagar utbetalades. Baserat på ett genomsnittligt antal födda barn 2015 respektive 2016 var andelen som dubbeldagar användes för cirka 32 procent. Antalet kvinnor och män som tar ut dubbeldagar är ungefärligen lika många, variationerna kan förklaras med att utbetalningar av föräldrapenning för dubbeldagar kan ske på olika sidor om brytdatumet för tolv månadersperioden samt att inte alla föräldrapar består av en kvinna och en man. Det genomsnittliga antalet dagar som användes av föräldrarna varierade mellan 12 och 13 nettodagar under året, vilket innebär att föräldrarna använde något mindre än hälften av de dubbeldagar som är möjliga att nyttja. Per barn blir dagantalet det dubbla, men avser alltså samtida ledighet för föräldrarna. Medelbeloppet som utbetalas för dubbeldagarna är högre för män än för kvinnor, vilket är fallet även

när det gäller föräldrapenning i stort. Under dubbeldagar lämnas enbart föräldrapenning på sjukpenning- eller grundnivå.

Möjligheten till samtida ledighet med föräldrapenning ger båda föräldrarna en möjlighet att ha en tidig och nära kontakt med barnet, etablera rutiner och få förutsättningar till större avlastning och ökat samarbete kring hem- och omsorgarbetet efter att ett nytt barn kommit till familjen. Särskilt män kan få en tidigarelagd sammanhängande tid med barnet än vad som normalt är fallet eftersom kvinnor oftast är de som tar ut föräldraledighet först och män i högre utsträckning tar ut föräldraledighet senare i barnets liv. Det kan därför vara så att de som använder dubbeldagar är mer inriktade på ett delat ansvar för barnet än vad de som inte använder dagarna är. Men det är även möjligt att tolka användningen av dagarna på ett annat sätt. Att vårda ett barn gemensamt innebär också mindre egen- och vardagsansvar för barnet och behöver därmed inte nödvändigtvis indikera att föräldrapenningen i övrigt kommer att delas lika. I en tidigare studie om mäns ledighet konstaterades att pappan i högre utsträckning blir någon som inte har huvudansvaret för barnet vid samtida ledighet, utan i stället stödjer och hjälper. (Brandth och Kvande 2003; Brandth och Kvande 2015)

Figur 6.17 Genomsnittligt uttag av föräldrapenning vid barnets uppnådda ålder 1–3 år för kvinnor och män, fördelat på om de tagit ut s.k. dubbeldagar eller inte, barn födda 2013



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Not: I gruppen som inte tagit ut dubbeldagar ingår inte de barn som har en eller båda föräldrarna som inte tagit ut en enda dag.

Försäkringskassan har tagit fram statistik på hur föräldrapenning fördelas mellan män och kvinnor för dem som använt dubbeldagar och dem som inte använt dubbeldagar. I den senare gruppen har de föräldrapar där en av föräldrarna inte tagit ut någon dag under barnets första levnadsår tagits bort. Jämförelsen visar att bland dem som använt dubbeldagar så ligger det samlade uttaget för män lägre än bland de som inte använt sig av möjligheten. Bland kvinnor var uttaget av föräldrapenning betydligt högre det första året, hela 40 dagar mer användes av kvinnor då dubbeldagar användes, vilket påverkar det totala antalet använda dagar under treårsperioden. För gruppen som använde dubbeldagar utgjorde mäns andel av det totala uttaget de första tre åren 25,5 procent. För dem som inte använde dubbeldagarna utgjorde mäns andel 32 procent. Det kan indikera att för gruppen som använde dubbeldagar ersatte dessa dagar delvis egen, självständig ledighet för pappan men också att i gruppen som inte använde dubbeldagar så kunde ambitionen i stället vara att spara dagar till en längre sammanhängande och mer jämställt ledighet. Det som inte visas i figurerna är

de situationer då en förälder inte använde någon dag med föräldrapenning det första levnadsåret. I gruppen som använde dubbeldagar var den totala användningen av dagar högre, med en omfattning som motsvarar cirka 14 dubbeldagar, vilket väl motsvarar det genomsnittliga antalet dagar per förälder som användes under samma tidsperiod (se tabell 6.6).

6.5 Dagtyper och kompensation

Föräldrapenningen kompenserar för den inkomstförlust som uppstår när föräldrarna avstår förvärvsarbete för att vårda ett barn. Ersättningen varierar beroende på föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst (SGI), där det finns ett maxbelopp om tio prisbasbelopp. Det innebär att för 2017 kan den sjukpenninggrundande inkomsten som högst vara 448 000 kronor, och den högsta ersättningen per dag är 952 kronor. För de föräldrar som saknar SGI eller som inte uppfyller kraven för att få föräldrapenning på sjukpenningnivå kan föräldrapenning på grundnivå, med en ersättning på 250 kronor per dag, betalas ut. Förutom dagar på sjukpenning- eller grundnivå har vårdnadshavarna vid gemensam vårdnad 45 dagar vardera med en ersättning på 180 kronor per dag, en lägstanivå som är lika för alla.

6.5.1 Kvinnor har i genomsnitt en lägre föräldrapenning än män

Föräldrarnas olika inkomstnivåer och koppling till arbetsmarknaden får konsekvenser i form av vilken ersättningsnivå som föräldrarna tar ut föräldrapenning på och även hur många dagar som används. Skillnaden mellan män och kvinnor när det gäller utbetald föräldrapenning beror dels på att män har i genomsnitt högre inkomster än kvinnor, dels på att det är vanligare att kvinnor använder ersättning på grundnivå.

Tabellen nedan visar hur medelersättningen har utvecklats över tid och skillnaderna i medelersättning för män och kvinnor för de dagar när ersättningen är baserad på föräldrarnas SGI. Den redovisade medelersättningen varierar över tid beroende huvudsakligen på löneutvecklingen. För 2016 var skillnaden i medelersättning mellan män och kvinnor totalt 87 kronor när den föräldrapenning som tas ut på maximal nivå räknats bort. I tabellen visas även utbetald ersättning

på grund- och lägstanivå respektive år. Under perioden 2006–2016 har den reala ökningen för framförallt lägstanivådagarna varit hög. Den 1 juli 2006 höjdes ersättningen för barn födda från och med den tidpunkten från 60 till 180 kronor om dagen. Föräldrapenning på lägstanivå betalas dock även fortsättningsvis ut med 60 kronor per dag för barn födda före detta datum, därav den lägre summan i tabellen (samt att uppgifterna i tabellen presenteras i 2016 års priser). Även grundnivåns nominella nivå har ökat under perioden från 180 kronor 2006 till 225 kronor 2013 och till 250 kronor 2016. Ersättning på den högsta nivån, vilken redovisas i 2016 års priser, har fluktuerat under perioden. Orsaken är dels att ersättningen följer utvecklingen av nivån på prisbasbeloppet, dels att de redovisade värdena påverkas av inflationen.

Av samtliga dagar med föräldrapenning som betalas ut enligt förälderns SGI var det för män 31 procent och för kvinnor 12 procent av dagarna som betalades ut på den högsta möjliga nivån 2016. Andelen dagar utbetalda på den högsta nivån har ökat över tid, eftersom lönerna normalt utvecklas snabbare än priserna. Om lönebortfallet överstiger kompensationsnivån kraftigt kan det innebära att incitamenten till att använda föräldrapenningen minskar.

Tabell 6.7 Medelersättning för föräldrapenning på sjukpenningnivå, kvinnor och män, maximal ersättning på sjukpenningnivå samt ersättning på grund- och lägstannivå i 2016 års priser. Även andelen dagar utbetalda på grundnivå av dagar på sjukpenning- och grundnivå, andelen dagar på högsta nivå av samtliga sjukpenningdagar, 2006–2016

Kronor per dag i 2016 års priser och procent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sjukpenningnivå, Män	659	691	661	697	683	679	688	700	703	708	718
Sjukpenningnivå, Kvinnor	563	583	563	595	584	580	587	605	611	618	631
Maximal ersättning	806	955	918	961	940	925	942	953	953	955	942
Grundnivå	200	196	189	190	188	183	181	227	227	227	250
Lägstannivå	67	89	133	144	147	148	152	160	175	182	180
Andelar											
Andel dagar på max av sjukpenningnivå, Män	24	18	22	19	23	24	23	24	27	28	31
Andel dagar på max av sjukpenningnivå, Kvinnor	10	6	7	6	8	8	8	9	10	11	12
Andel dagar på grundnivå (exkl. lägstannivå), Män	6	6	6	6	6	6	6	6	8	9	9
Andel dagar på grundnivå (exkl. lägstannivå), Kvinnor	17	18	19	20	20	21	21	23	24	24	25

Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Not: Andelen dagar på maximal nivå för 2016 utgör en prognos.

Särskilt om grundnivån

I de fall föräldern saknar eller har en låg SGI eller inte uppfyller 240-dagarsvillkoret betalas ersättning ut på grundnivå. För kvinnor betalas en mycket högre andel av de dagar som skulle kunna ha betalats ut enligt SGI i stället ut på grundnivå än vad som är fallet för män. Andelen dagar som utbetalas på grundnivån ökar över tid för både män och kvinnor, men mest för kvinnorna. Det finns flera förklaringar till ökningen. Grundnivån har höjts i flera steg sedan 2002 och uppgår för närvarande till 250 kronor per dag. Höjningen av grundnivån har fått effekten att en större andel personer får ersättning på grundnivå än tidigare. Föräldrar som har en ersättning baserad på sin SGI men där dagbeloppet inte överstiger grundnivån får ersättning på grundnivå i stället för på sjukpenningnivå. Andelen föräldrar som saknar SGI har ökat och det kan också vara så att intresset att ta ut föräldrapenning på grundnivå ökar när ersättningen höjs. Som en följd av att grundnivån höjdes från 60 kronor till 120 kronor 2002 så ökade mammors genomsnittliga uttag av dagar på grundnivå. I ge-

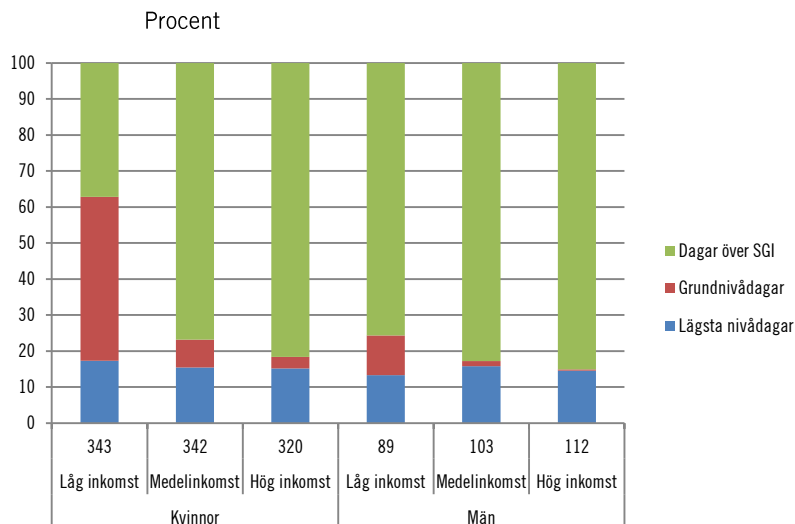
nomsnitt ökade uttaget med 17 dagar under barnets andra levnadsår. Någon motsvarande ökning kunde inte observeras hos männen eller för de mammor som hade ersättning på sjukpenningnivå. (ISF 2016a)

En höjning av grundnivån kan därmed innebära att mammor tar ut fler dagar med föräldrapenning än tidigare vilket kan vara positivt ur aspekten att den ekonomiska situationen förbättras för hushållet, men det finns även risk att föräldraledigheten förlängs vilket kan innebära en risk för en försenad etablering på arbetsmarknaden. Huruvida de extra dagar som togs ut även förlängde ledigheten eller innebar att fler dagar per vecka togs ut undersöktes inte i studien (ibid). Antalet utbetalda dagar på grundnivå varierar med barnets ålder. Av det totala antalet dagar under vilka kvinnor tog ut föräldrapenning under barnets första levnadsår utgjorde 21 procent dagar med ersättning på grundnivå, om lägstanivådagarna undantas. Motsvarande andel för männen var tolv procent, men antalet föräldrapenningdagar som användes av män under barnets första levnadsår var mycket litet. För barn äldre än två år är antalet dagar med föräldrapenning begränsat och antalet dagar på grundnivå är mycket lågt, både för män och för kvinnor. För lägstanivådagarna ökar antalet utbetalda dagar på lägstanivå i slutet av uttagsperioden, en anledning är sannolikt att föräldrar vill ta ut dessa innan rätten upphör när barnet fyller åtta år.

6.5.2 Bakgrundsfaktorer påverkar vilka dagtyper som används

Uttaget av föräldrapenning och i vilken utsträckning ersättning på grund- och lägstanivå används varierar med föräldrarnas bakgrund, t.ex. avseende om de är födda i Sverige eller inte, vilken utbildningsnivå och sysselsättning de har och vilken nivå deras inkomst ligger på. I avsnittet nedan beskrivs uttaget för barn födda 2007, bakgrundsfaktorerna avser situationen året innan barnet föddes.

Figur 6.18 Kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning efter dagtyp och inkomstnivå*, barn födda 2007, åtta år



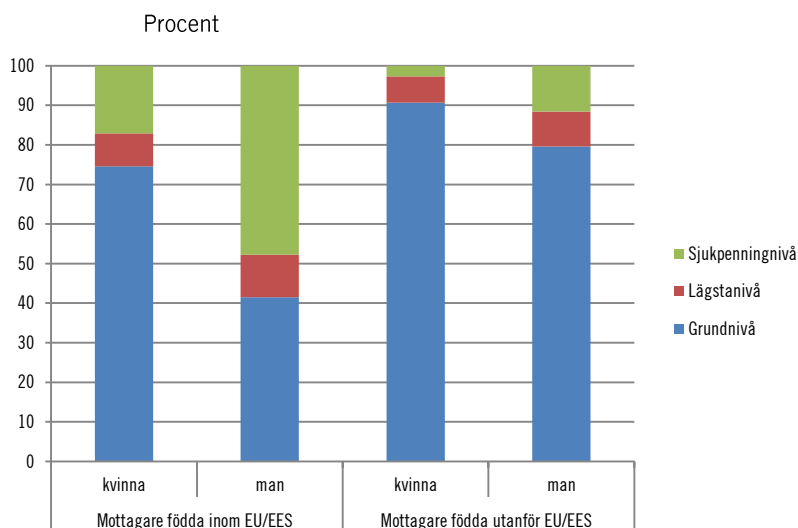
Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

*Inkomstnivåerna är definierade som att *Låg inkomst* avser män respektive kvinnor med pensionsgrundad inkomst inom kvintil 1 (för hela populationen), *Medelinkomst* avser inkomster inom kvintil 2–4 och *Hög inkomst* avser inkomster inom kvintil 5. Inkomsten avser året före barnets födelse, dvs. 2006.

Om föräldern har en låg inkomst eller helt saknar inkomster ges ersättning på grundnivån. Följaktligen är det en högre andel dagar som betalas ut på grundnivån till föräldrar med låga inkomster än till föräldrar med höga inkomster. Det är även skillnader i det totala antalet dagar som används, en förklaring till detta är att kvinnor med höga inkomster oftare fördelar föräldrapenningen mer jämnt än vad kvinnor med låga inkomster gör. Även andelen lägstಾನivådagar är högre för kvinnor med låga inkomster än för kvinnor med höga inkomster. Utredningen har i sitt delbetänkande (SOU 2016:73) redogjort för hur föräldrapenningen används av föräldrar som kommer till Sverige med barn. Figur 6.19 nedan visar uttaget av föräldrapenning de två första åren efter invandringen för föräldrar som kom till Sverige 2012. Grundnivån är oftast den nivå som de föräldrar som kommer till Sverige är hänvisade till att använda, även om det finns möjlighet att uppfylla kvalificeringsvillkoret om viss tids försäkring för föräldrapenning på sjukpenningnivå (240-dagarsvillkoret) även i andra medlemsländer i Europeiska unionen (EU). Det är också tydligt att kvinnors

långsammare etablering på arbetsmarknaden får effekten att enbart ett fåtal dagar utbetalats på sjukpenningnivå. Stora skillnader finns även mellan föräldrar som är födda i länder inom EU/Norden och föräldrar som är födda i övriga delar av världen. Föräldrar i den förstnämnda gruppen har oftare arbete än föräldrar i den sistnämnda gruppen. Med den nya begränsningsregeln för föräldrapenning som trädde i kraft den 1 juli 2017 (12 kap. 12 § andra stycket socialförsäkringsbalken) begränsas föräldrapenningen för äldre barn som kommer till Sverige, vilket också innebär att möjligheten till ersättning över grundnivån begränsas.

Figur 6.19 Sammanlagt föräldrapenninguttag 2012 och 2013 för föräldrar som invandrat till Sverige 2012, andelar utifrån ersättningsnivå, kön och födelseregion



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Utbildning

Det är betydligt vanligare att kvinnor med högst grundskoleutbildning får ersättning på grundnivå, än vad som är fallet för dem som har högskoleutbildning. En förklaring till detta är att de med grundskoleutbildning kan ha fått barn tidigare än de med högskoleutbildning, vilket kan ha inneburit att de inte etablerat sig på arbetsmarknaden och därför inte uppfyller 240-dagarsvillkoret. Å andra sidan kan en

kvinnor med högskoleutbildning också ha ett uppskjutet arbetsmarknadsinträde och därför inte ha upparbetat en sjukpenninggrundande inkomst före barnafödande. Det föreligger heller inte så stora skillnader mellan kvinnor med högst gymnasieutbildning och kvinnor med högskoleutbildning. Ungefär en lika stor andel av de uttagna dagarna utgörs av lägstanivåddagar för samtliga utbildningsgrupper, även om antalet dagar med föräldrapenning på lägstanivå skiljer sig åt. Även det totala antalet använda dagar varierar efter utbildningsnivå, där de med grundskoleutbildning i genomsnitt tar ut flest dagar. För män är andelen dagar på grundnivå mycket låg, oavsett utbildningsnivå, men är högst bland de män som har grundskola som högsta utbildning. Antalet dagar som används är högst bland män med högskoleutbildning, och det är även män med sådan utbildning som har lägst andel dagar på grundnivå. Dagar på lägstanivå varierar inte särskilt mycket beroende på utbildningsnivå.

Studerande, företagare och olika sektorer på arbetsmarknaden

Studerande föräldrar har möjlighet att få föräldrapenning enligt en skyddad SGI utifrån arbete som utfördes innan studier påbörjades. De kan också få föräldrapenning enligt en SGI beräknad utifrån arbete som de har haft parallellt med studierna. För de studenter som inte har en sjukpenninggrundande inkomst att beräkna föräldrapenningen på eller som har en SGI innebärande en dagersättning på 250 kronor eller lägre så ges ersättning på grundnivå. Av dem som i statistiken klassificeras som studenter är andelen dagar på grundnivå högre än för dem som inte är studerande. Antalet dagar som används totalt sett är något högre för män och kvinnor som studerar än för dem som inte studerar. Skillnaderna är dock små. Att föräldern kategoriseras som studerande innebär inte att han eller hon har bedrivit studier under hela åttaårsperioden och utfallet för fördelning och uttag av föräldrapenning kan också påverkas av ett stort antal andra faktorer, exempelvis vad den andra föräldern har haft för sysselsättning.

Av samtliga dagar som är möjliga att ta ut på sjukpenningnivå tog kvinnliga studenter ut var tredje dag på grundnivå fram till dess att barnet var två år gammalt. Motsvarande andel för de kvinnor som inte studerade var 16 procent. För män som studerade var andelen sex procent och för män som inte studerade tre procent.

Försäkringskassans statistik visar att för föräldrapar där den ena föräldern är studerande och den andra anställd så tas föräldrapenning ut mer intensivt än om båda arbetar. I de fall då båda föräldrarna är studerande så ökar intensiteten i uttag ytterligare under de första åren efter barnets födelse. Vid barnets tvåårsdag var det en fjärdedel av paren med barn födda 2007 där både kvinnan och mannen stude-
rade som hade tagit ut mer än 420 dagar. Motsvarande andel för par där båda var anställda var tolv procent.

Beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten för föräldrar som har företag skiljer sig åt beroende på bolagsform. I statistiken från Försäkringskassan kan enbart de företagare som har s.k. B-inkomst, dvs. inkomst från enskild firma, särredovisas. Detta kan innebära att det ges en missvisande bild av företagares SGI. Eftersom ägare av aktiebolag likställs med anställda och har en sjukpenninggrundande inkomst som är baserad på utbetald lön går dessa inte att se i Försäkringskassans statistik. Som tidigare avsnitt visar har de som här kan identifieras som företagare, framför allt män, ett något lägre uttag av föräldrapenning totalt sett. Skillnaderna är dock relativt små. Vid en närmare kartläggning av hur företagarnas ersättningsnivåer ser ut finns också skillnader. I jämförelse med de kvinnor som arbetar i andra sektorer är andelen dagar på grundnivå av det totala antalet använda dagar när barnet är åtta år högre för kvinnliga företagare. Det var 12 procent av dagarna som utbetalades på grundnivå. Andelen för kvinnor i övriga sektorer låg mellan två och nio procent, där den högre andelen avsåg kvinnor i privat sektor. För manliga företagare var andelen grundnivådagar tre procent, vilket ska jämföras med en andel på cirka 1–2 procent i andra sektorer. Det är viktigt att notera att de uppgifter som redovisas avser män och kvinnor som faktiskt använt föräldrapenning, de som avstått från att använda förmånen ingår inte i statistiken. Andelen som helt avstår föräldrapenning är dock låg, för kvinnor var andelen runt en procent oavsett om de var företagare eller inte. För manliga företagare var det en något högre andel som inte använde någon dag alls, 14 procent jämfört med nio procent för män som inte var företagare.

Riksrevisionen har studerat hur företagare med olika organisationsform har använt föräldrapenning under barnets första två levnadsår. De barnkullar som studerats är något mer aktuella än ovanstående uppgifter som visar hela uttagsperioden fram till åttaårsdagen.

Det är föräldrar till barn födda 2010 och 2011 som studerats och de har följts de två första åren efter barnets födelse.

Tabell 6.8 Genomsnittlig fastställd SGI samt ersättning på grundnivå för män och kvinnor, fördelat på företagsform och anställning, avser uttaget för barn födda 2010 och 2011 fram till tvåårsdagen

Belopp i kronor samt andel, i procent, av kvinnor och män med ersättning på grundnivå

	Kvinnor		Män	
	Medelbelopp fastställd SGI (årsinkomst)	Minst en dags ersättning på grundnivå	Medelbelopp fastställd SGI (årsinkomst)	Minst en dags ersättning på grundnivå
Anställda	291 630	7	363 735	2
Eget aktiebolag	362 514	2	395 092	1
Enskild firma	209 332	20	275 789	5
Kombinatör	312 428	6	380 877	2

Källa: Riksrevisionen, kommande rapport.

Not: I SGI ingår även belopp över taket.

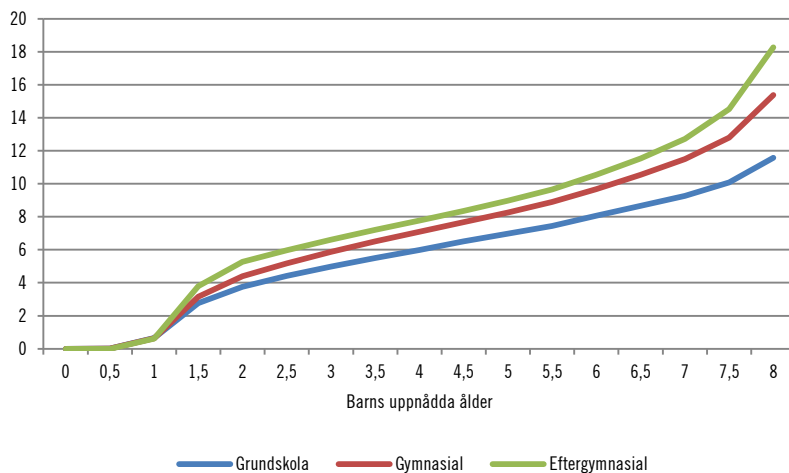
När det gäller ersättningens nivå är det tydligt att den fastställda SGI:n är högst för män och kvinnor med eget aktiebolag. Lägst fastställd SGI återfinns bland kvinnor respektive män med enskild firma. Notera att skattningarna avser genomsnittlig SGI och att variationen kan vara stor inom respektive företagsform. Detta avspeglas också i hur stor andel av kvinnor och män som har haft åtminstone en dags ersättning på grundnivå. Det är var femte kvinna med enskild firma som har haft åtminstone en dag med sådan ersättning medan andelen är mycket lägre för övriga grupper. Av dessa kvinnor är det också i huvudsak en låg inkomst och SGI som är anledningen till att grundnivå har betalats ut. Det är hela 76 procent av de uttagna sjukpenningdagarna som har betalats ut på grundnivå i den gruppen. Samma andel gäller för män som fått utbetald ersättning på grundnivå. Bland anställda och kombinatörer är det däremot mindre än hälften av de uttagna sjukpenningdagarna som har utbetalts på grundnivå för dem som fått någon dag med sådan ersättning. För dessa grupper är det också i högre utsträckning kvalificeringsvillkoret som är anledningen till att grundnivå har utbetalats, vilket innebär att när 180 dagar har använts för barnet kan föräldrapenning i stället betalas ut enligt den sjukpenninggrundande inkomsten.

6.5.3 Särskilt om lägstanivådagarna

Lägstanivådagarna ger en ersättning på 180 kronor om dagen i sammanlagt 90 dagar för barnet, oavsett föräldrarnas tidigare inkomster. Det innebär att för dessa dagar är inkomstbortfallsprincipen inte aktuell, i stället kan det vara ledighetsrätten som föräldrarna ser som värdefull. I de fall föräldrarna dessutom har behov av att ta ut föräldrapenning med fem dagar i veckan efter barnets ettårsdag för att bibehålla skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten, så kan lägstanivådagarna utgöra en möjlighet att spara dagar på sjukpenningnivå. Figuren nedan visar hur uttaget av lägstanivådagarna varierar med barnets ålder och även med mäns och kvinnors utbildningsnivå. Lägstanivådagarna kan börja användas först när det tagits ut 180 dagar på grund- eller sjukpenningnivå för barnet, vilket innebär att dessa dagar används senare i barnets liv. Det är också så att det delvis gäller andra regler för uttag av lägstanivådagarna än för sjukpenningnivån. Dels är dagarna inte reserverade utan möjliga att överlåta, dels är det möjligt att ta ut en hel dag på lägstanivå men enbart reducera sin arbetstid med en åttondel av en dag. Det är också möjligt att använda lägstanivådagarna på arbetsfri dag, t.ex. lördag och söndag, utan att föräldern avstår förvärvsarbete. Trots att kompensationsnivån är mycket låg för de föräldrar som arbetar kan den flexibilitet som lägstanivådagarna erbjuder ändå innebära att föräldrarna använder dagarna. Män använder, även när hänsyn tas till olika bakgrundsfaktorer, enbart en liten del av de lägstanivådagarna som finns tillgängliga. Män med eftergymnasial utbildning använder fler dagar på lägstanivå än män med grundskoleutbildning. För kvinnor är bilden den motsatta, det är kvinnor med grundskoleutbildning som använder flest dagar på lägstanivå, och även betydligt fler dagar än männen.

Figur 6.20 Ackumulerat genomsnittligt uttag av föräldrapenning efter barnets ålder (barn födda 2007), dagtyper och utbildningsnivå (2006), lägstanivåadagar, män

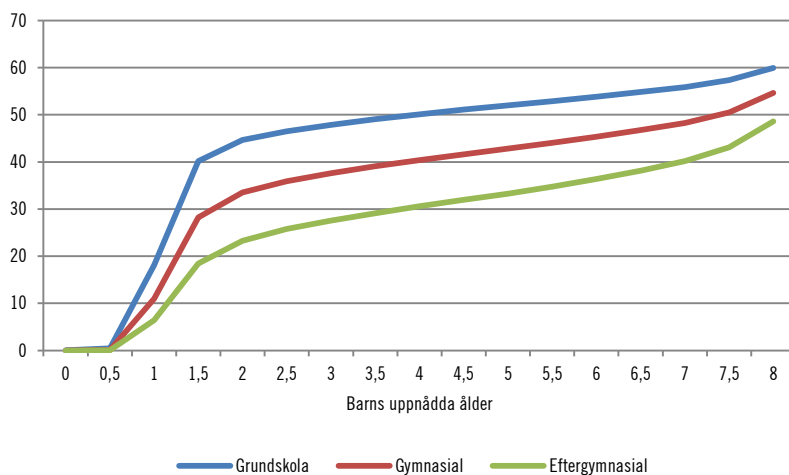
Nettodagar



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Figur 6.21 Ackumulerat genomsnittligt uttag av föräldrapenning efter barnets ålder (barn födda 2007), dagtyper och utbildningsnivå (2006), lägstanivåadagar, kvinnor

Nettodagar



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Det är också fler dagar på lägstanivå som återstår när barnet är åtta år och möjligheten att använda dagarna upphör än vad som är fallet för dagar med ersättning på högre nivå. Det indikerar att lägstanivådagarna inte tillmäts samma betydelse som övriga dagar. I tabell 6.9 redovisas genomsnittligt antalet lägstanivådagar som inte använts då barnet uppnått ett till åtta år, uppdelat på födelseår. För barn födda 2003 var det i genomsnitt 31 av totalt 90 dagar som inte utnyttjats då barnet var åtta år.

Tabell 6.9 Genomsnittligt antal ej använda lägstanivådagar då barnet uppnått X års ålder, uppdelat på födelseår

Antal lägstanivådagar

Ålder	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	81	82	82	81	79	79	80	80
2	57	59	60	59	56	57	58	
3	52	54	56	54	51	52		
4	49	51	53	50	47			
5	46	48	50	47				
6	43	45	46					
7	39	41						
8	31							

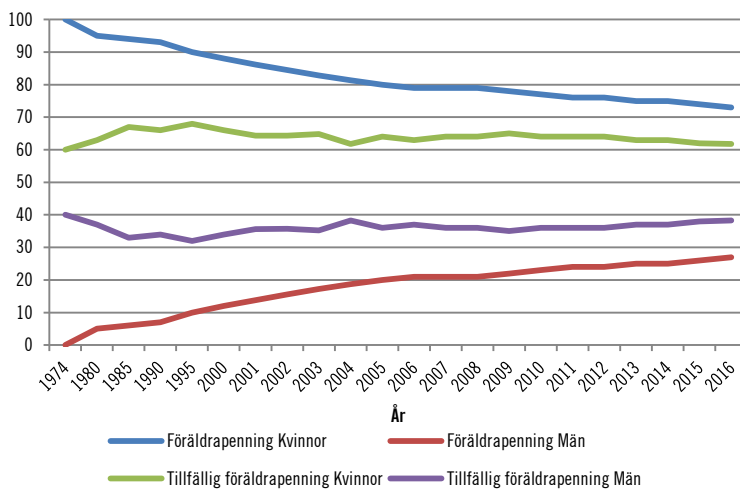
Källa: Försäkringskassan.

6.6 Långt kvar till jämställd fördelning

Sedan föräldraförsäkringen infördes 1974 har stora förändringar skett i regelverken för både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Ersättningens längd, åldersgränser och kompensationsnivåer har förändrats och framförallt har antalet dagar med föräldrapenning ökat betydligt. Möjlighet att dela förmånerna lika mellan föräldrarna har dock funnits sedan starten. Figuren nedan visar det totala antalet utbetalda dagar med tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning respektive år. Särskilt föräldrapenningens fördelning har blivit mer jämställt över tid.

Figur 6.22 Uttag av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning 1974–2016, kvinnor och män

Andel, i procent, av totalt antal dagar



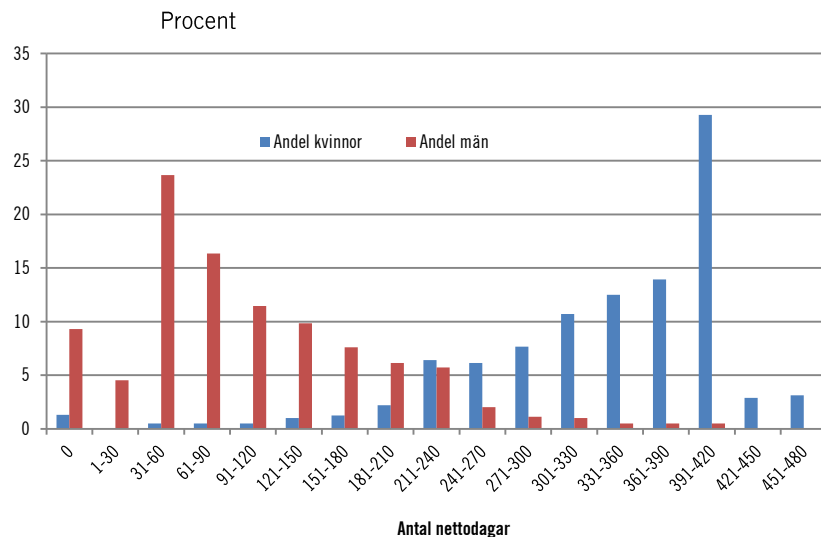
Källa: SCB och Försäkringskassan.

Under 2016 betalades 27 procent av alla föräldrapenningdagar och 38 procent av dagarna för vård av barn inom den tillfälliga föräldrapenningen ut till män.

6.6.1 Reserverade månader normerande men allt fler män använder många dagar

I stället för att mäta det totala uttaget av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning under ett år studeras ofta födelsekohorter, vilket också görs i figurerna i detta avsnitt. Det innebär att barn födda ett visst år följs under ett antal år och männens och kvinnornas uttag under perioden redovisas.

Figur 6.23 Fördelning av totalt antal uttagna dagar med föräldrapenning för barn åtta år (födda 2007)



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Figuren visar att det absolut vanligaste scenariot för kvinnor var att ha använt mellan 391 och 420 dagar med föräldrapenning för barnet, dvs. att använda i princip alla dagar utom de reserverade, vilka för barn födda 2007 var 60 dagar. För män var det vanligast att använda mellan 31 och 60 dagar, dvs. att befinna sig inom ett intervall som motsvarar ungefär de reserverade månaderna. Det var tio procent av männen som hade använt mellan 121 och 150 dagar när barnet fyllt åtta år och cirka sex procent som hade använt mellan 211 och 240 dagar, dvs. i princip hälften av föräldrapenningdagarna. Kvinnor i detta intervall var också cirka sex procent. Det var ovanligt att kvinnor inte använde en enda föräldrapenningdag, medan det för barn födda 2007 var nio procent av männen som inte hade tagit ut en enda dag med föräldrapenning.

När den första och andra reserverade månaden infördes 1995 respektive 2002 fick de stor effekt på dels hur stor andel av männen som använde föräldrapenning, dels antalet dagar som användes. Efter införandet 1995 ökade andelen pappor som använde föräldrapenning från 44 procent till 77 procent under barnets två första år. Det var just benägenheten att använda föräldrapenning i cirka en månad som ökade kraftigt. Det var pappor i grupper som tidigare visat sig använ-

da få eller inga dagar med föräldrapenning som påverkades av reformen och därmed skedde en utjämning mellan olika grupper även om skillnader kvarstod. Även vid införandet av den andra reserverade månaden var det andelen fäder som använde runt två månader som ökade mest och längre ledigheter påverkades inte på samma sätt. Även kvinnornas uttag ökade i samband med den andra reserverade månaden eftersom föräldrapenningen byggdes ut med 30 dagar i samband med reserveringen. (ISF 2012)

Förutom att reservera dagar har även det s.k. taket i föräldrapenningen höjts och det har införts en jämställdhetsbonus, åtgärder som båda är avsedda att minska den inkomstförlust som ett mer jämnt fördelat föräldrapenninguttag kan medföra för hushållet när det är stora skillnader i lönenivåer mellan föräldrarna. Den jämställdhetsbonus som infördes under 2008 och sedan förenklades 2012 hade i en tidig uppföljning inte någon önskvärd effekt på uttaget av föräldrapenning och avskaffades under 2016 (Försäkringskassan 2010a). Någon djupare uppföljning av jämställdhetsbonusens effekter på fördelningen av föräldrapenning har inte gjorts. Förutom förändringar av regelverket har ett antal informationskampanjer genomförts i syfte att få föräldrarna att dela föräldraledigheten mer jämställt. Kampanjerna har inte utvärderats avseende faktiska effekter på uttaget.

Även för barn födda 2007 är det tydligt att det i hög utsträckning är de reserverade dagarna som männen använder. Det är 63 procent av männen som har tagit ut mer än de reserverade månaderna (60 dagar). Motsvarande andel för kvinnorna var 98 procent. För barn födda 2007 var det 54 procent av papporna som tagit ut mindre än 91 av de 240 dagar som tilldelas vardera föräldern. Enbart tre procent av papporna hade tagit ut mer än de 240 dagarna, dvs. har en mamma som avstått från sin del av dagarna. Det var däremot 86 procent av mammorna som tagit ut mer än 240 dagar och hela 30 procent av mammorna hade tagit ut mellan 391 och 420 dagar. Den övre gränsen motsvarar det maximala antalet dagar som en förälder kan använda när de dagar som är reserverade räknas bort. Att vissa kvinnor ändå befinner sig i intervall högre än detta kan förklaras av att det finns undantagsregler från de reserverade dagarna, och att det är mer vanligt att kvinnor än män har ensam vårdnad om ett barn och disponerar samtliga dagar.

Uttagsintervall och bakgrundsfaktorer

Fördelningen av föräldrapenning mellan män och kvinnor varierar bland annat beroende på föräldrarnas inkomster och utbildningsnivå. Uttaget är mer jämställt när inkomsterna är höga än när de är låga, fädernas föräldraledighet ökar med ökad inkomstnivå och andelen pappor som tar föräldrapenning ökar med moderns inkomst (Jansson m.fl. 2003; Bygren och Duvander 2004). Inkomstskillnader mellan mamman och pappan kan motivera att den med lägst inkomst är borta längst, eftersom lönebortfallet blir stort för familjen om en hög inkomst faller bort. I hushåll där båda inkomsterna är låga kan dock frånvaro och inkomstbortfall få större effekt på hushållsinkomsten. I en SIFO-undersökning som Försäkringskassan genomförde 2016 svarade 36 procent av kvinnorna och 50 procent av männen att anledningen till att fördelningen blev att kvinnan tog ut flest dagar var att det var ekonomiskt fördelaktigt.⁷ Inkomsterna för kvinnor och män, och för paren, har betydelse för hur föräldrapenningen fördelas och i hushåll med kvinnor med höga inkomster delar i högre utsträckning jämställt än de med låga inkomster. Det innebär dock inte att paren är jämställda i hushåll där kvinnan tjänar mest. I en undersökning från Försäkringskassan (Försäkringskassan 2013a) studeras uttaget för barn födda 2009 under de två första åren. Att mamman är höginkomsttagare fördubblar sannolikheten för ett jämställt uttag. Men även i hushåll där kvinnan är höginkomsttagare och den som tjänar mest är det en majoritet (72 procent) av paren som inte delar föräldrapenningen 40/60. Det spelar heller inte någon större roll om mamman eller pappan är den som står för majoriteten av hushållsinkomsten, här definierat som 60–79 procent. Mamman tar i båda fallen ut mer än 80 procent av föräldrapenningdagarna.

I beräkningen av hur föräldrapenninguttaget påverkar inkomsten i hushållet behöver föräldrarna ta ställning till ett antal olika faktorer. Dels är det inkomstens nivå och hur den ska ses i relation till uttaget av föräldrapenning. Där ingår bland annat frågan om vilken sjukpenninggrundande inkomst som kommer att fastställas för respektive förälder, vilket kan vara ett problem exempelvis för företagare (se vidare avsnitt 4.2) eller för någon som nyligen börjat arbeta eller blivit

⁷ Se www.forsakringskassan.se, pressmeddelande Har vi bättre relation med våra mammor än med våra pappor?, den 26 oktober 2016.

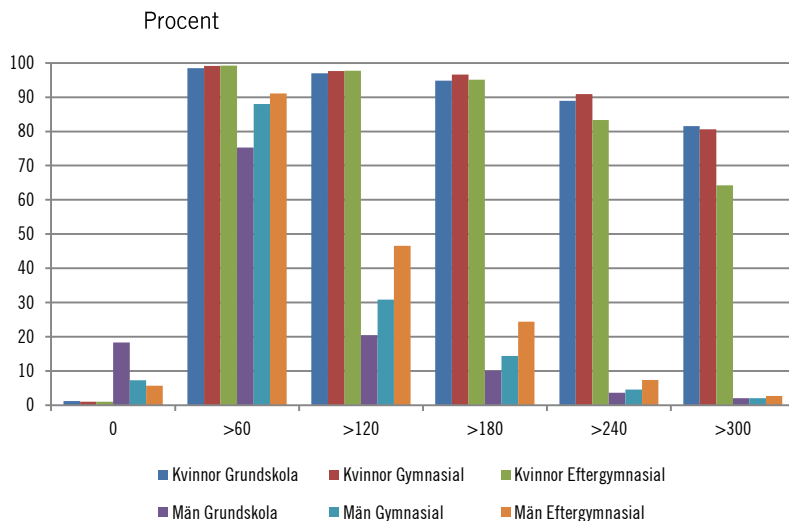
arbetslös etc. Utöver detta kan skatteeffekter påverka hushållet. Om föräldrarna arbetar under kalenderåret tar de del av jobbskatteavdraget, vilket kan vara ett incitament till att inte vara frånvarande från arbetet under ett helt kalenderår. Dessutom tillkommer de villkor som gäller för föräldrarnas föräldralöner (se t.ex. avsnitt 6.3.2). Det finns ett antal olika simulerings- och planeringsinstrument som tar hänsyn till dessa faktorer och som möjliggör planering av föräldraledigheten. Ett av dem finns på Försäkringskassans hemsida.

Utbildningsnivåns betydelse

Som tidigare redovisats finns det ett samband mellan utbildningsnivå och hur många dagar som i genomsnitt tas ut av män respektive kvinnor och delvis även när i barnets liv föräldrapenningen tas ut (se avsnitt 6.3.1). Även när det gäller fördelningen mellan paren påverkar utbildningsnivå. Att mamman har en högskoleutbildning som är två år eller längre mer än fördubblar sannolikheten för ett jämställt uttag (Försäkringskassan 2013a). Men trots detta delar 80 procent av paren inte jämställt på föräldrapenningdagarna. Även den statistik som utredningen har tagit del av, dvs. uppgifter för barn födda 2007 som blev åtta år 2015, följer det sedan tidigare beskrivna mönstret.

I figur 6.24 visas det totala uttaget av föräldrapenning för barn födda 2007. En stor andel av mammorna har, oavsett utbildningsnivå, använt åtminstone någon ytterligare dag än de 60 reserverade dagarna med föräldrapenning. För män är variationen betydligt större. Män med eftergymnasial utbildning har i hög utsträckning använt fler dagar än 60 dagar, medan det bland män med högst grundskoleutbildning enbart är 43 procent som tagit ut fler dagar än så. Bland män med grundskoleutbildning är andelen som överhuvudtaget inte använt dagar 18 procent. Det är också tydligt att det bland kvinnor med hög utbildningsnivå (eftergymnasial utbildning) är det mer ovanligt jämfört med kvinnor i övriga utbildningsgrupper att ta ut mer än 300 dagar med föräldrapenning. Föräldrapenningen är delad mellan föräldrarna med hälften vardera, 240 dagar vardera. Mellan 83 och 90 procent av kvinnorna tar ut mer än hälften av föräldrapenningen. För män är det däremot enbart 4,5–7 procent som tar ut mer än hälften av dagarna.

Figur 6.24 Andel kvinnor och män i olika uttagsintervall efter högsta utbildningsnivå 2006. Barn födda 2007 vid åtta års ålder



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Som utredningen redogör för i kapitel 4 ser villkoren på arbetsmarknaden olika ut för män och kvinnor. Det finns även inom grupperna män och kvinnor stora skillnader avseende t.ex. anställningstrygghet och arbetsmarknadsanknytning, löneutveckling och lönenivåer, krav i arbetet, möjlighet till flexibilitet, attityder på arbetsplatsen m.m. Förutsättningarna på arbetsmarknaden kan därför medföra att uttaget av föräldrapenning ser något annorlunda ut beroende på arbetsmarknadssektor. Sektor kan dock vara ett något brett grepp, det finns stora skillnader även inom sektorer, och för kategorierna arbetare kontra tjänstemän finns också korrelationer med exempelvis utbildningsnivå och inkomster. I en undersökning från Ledarna, som organiserar chefer, framgick att det fanns stora skillnader mellan könen när det gällde chefers föräldraledighet. Villkoren mellan män och kvinnors chefsroller kan förstås variera men det var ändå tydliga skillnader mellan könen, 92 procent av kvinnor som var chefer var föräldralediga länge än sex månader, men enbart åtta procent av män med chefsposition gjorde detsamma. Studien var en webenkät som genomfördes 2011. (Ledarna 2012)

För företagare kan det, som tidigare redovisats (se avsnitt 4.2), finnas vissa svårigheter med att vara föräldraledig. Riksrevisionen har tagit fram detaljerad statistik kring uttaget av föräldrapenning avseende par där kvinnan respektive mannen är anställd, har enskild firma, eget aktiebolag eller är kombinator.⁸ Statistiken avser uttag av sjukpenningdagar fram till tvåårsdagen för barn födda 2010 och 2011 och omfattar föräldrakombinationer⁹ som tagit ut åtminstone en dag med föräldrapenning.

Tabell 6.10 Genomsnittliga antal uttagna dagar föräldrapenning fram till tvåårsdagen

Antal dagar och procent. Sorterat efter kvinnans andel av dagar

	Sjukpenningdagar		Antal dagar	Andel dagar
	Kvinnan	Mannen	Totalt	Kvinnan
Kvinna eget aktiebolag – man anställd	232	95	327	71
Kvinna enskild firma – man anställd	243	97	340	71
Kvinna enskild firma – man enskild firma	254	105	359	71
Kvinna kombinator – man anställd	245	95	340	72
Kvinna eget aktiebolag – man eget aktiebolag	253	83	336	75
Kvinna kombinator – man kombinator	251	85	336	75
Kvinna anställd – man anställd	263	81	344	76
Kvinna anställd – man kombinator	260	82	342	76
Kvinna anställd – man enskild firma	285	67	352	81
Kvinna anställd – man eget aktiebolag	277	63	340	81

Källa: Riksrevisionen kommande rapport.

Not: Avser barn födda 2010 och 2011, de två första levnadsåren. Avser genomsnitt för alla föräldrapar.

Resultaten visar att det finns skillnader mellan olika former av företagande. Det finns också skillnader beroende på om det är kvinnan eller mannen som är egenföretagare eller anställd. Oavsett om kvinnan är anställd eller är företagare är det kvinnan som tar ut en stor majoritet av dagarna. För kvinnor som är företagare är uttaget av dagar på sjukpenningnivå något lägre jämfört med anställda kvinnors uttag, detta

⁸ Baseras på kommande rapport från Riksrevisionen. Riksrevisionens definition skiljer sig från den som redovisas i övrigt i betänkandet då den utgår ifrån SCB:s LISA-databaser och avser individens sysselsättning vid barnets födelseår.

⁹ Det går inte att direkt översätta till antal par, då antalet kvinnor och män är inte alltid är identiskt. Anledningen är att en av parterna i föräldraparet (vanligen mannen) inte har tagit ut någon föräldrapenning under de första två åren.

oavsett mannens sysselsättning. Omvänt är uttaget för män när kvinnan är företagare högre om mannen är anställd eller har enskild firma. Detta medför att uttaget av SGI-dagar är mer jämnt fördelat då kvinnan har enskild firma eller eget aktiebolag, jämfört med om kvinnan är anställd. Vad gäller uttaget för anställda kvinnor är detta något högre om mannen har enskild firma eller eget aktiebolag jämfört med om mannen är anställd.

Undersökningens resultat tyder på att företagandet kan medföra att uttaget skiljer sig något åt jämfört med anställda, men det finns också stora likheter. Kvinnor tar, oavsett om de är företagare eller inte, ut en mycket stor andel av dagarna, oavsett vad den andra partnern gör. De särskilda krav som företagandet kan innebära, t.ex. på närvaro och arbete åtminstone del av tiden som föräldraledig, kan ses komma till uttryck i kvinnors och mäns något lägre uttag jämfört med anställda. Men även i par där båda är företagare är det kvinnan som tar ut majoriten av dagarna, precis som är fallet för anställda.

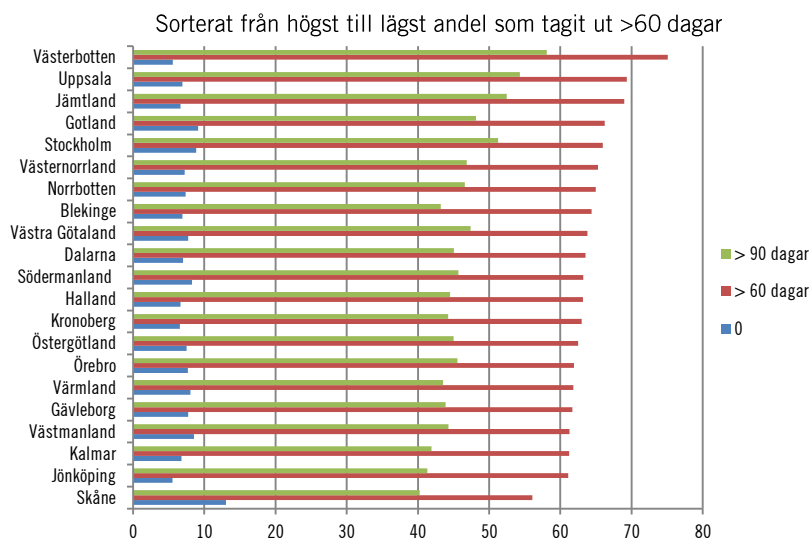
Regionala variationer

Mäns andel av uttagen föräldrapenning har generellt sett ökat över tid men har även varierat mellan olika delar av landet. De olika faktorer som påverkar uttaget, exempelvis mäns och kvinnors utbildningsnivå, inkomst och födelseland kan variera i frekvens mellan olika län. Dessutom ser arbetsmarknaden olika ut i olika delar av landet vilket kan påverka föräldrarnas möjligheter till föräldraledighet (Almqvist m.fl. 2011). Att det relativa uttaget av föräldrapenning har varierat kraftigt mellan län kan inte omedelbart tolkas som ett tecken på skillnader i jämställdhet mellan länen. En förklaring har varit att kvinnor i olika län har tagit ut olika många dagar, medan mäns uttag har varit mer konstant, vilket medfört att mäns relativa uttag varierat mellan länen. Männerna i Västerbotten har exempelvis haft ett högt relativt uttag medan män i Skåne har haft ett lågt (Försäkringskassan 2011b, Försäkringskassan 2010c).

Figuren 6.25 följer, i stället för uttaget ett visst år, det totala uttaget för barn födda 2007 och mönstret från det relativa uttaget återupprepar sig. När barnet är åtta år har män i de olika länen tagit ut olika många föräldrapenningdagar för barnet. Det är 75 procent av männen i Västerbotten som tagit ut mer än de reserverade dagarna

(60 dagar) och motsvarande andel för män i Skåne är 56 procent. En anledning till skillnaden är att det i Skåne är en högre andel män som inte har tagit ut en enda dag, 13 procent, vilket är mer än dubbelt så hög andel som för män i Västerbotten. Det är enbart i Skåne län som andelen som tagit ut 60 eller fler dagar understiger 60 procent. Det verkar därför, baserat inte enbart på det relativa uttaget, som om det är vanligare förekommande att ta ut många föräldrapenningdagar i Västerbottens, Uppsala och Jämtland län, än vad som är fallet i några av de sydligare länen, t.ex. Kalmar, Jönköping och Skåne län. Det verkar också som att mönstret består över tid.

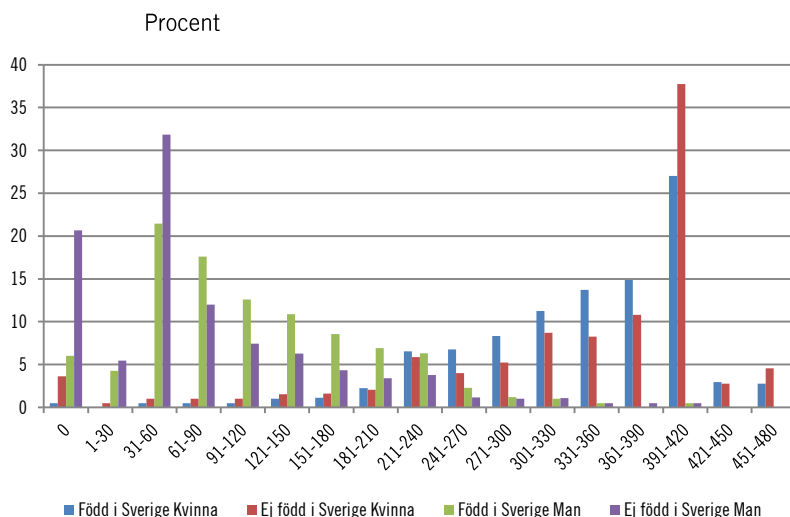
Figur 6.25 Andel män i olika län som tagit ut x antal dagar för barn födda 2007



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Födelseland spelar också roll för uttaget av föräldrapenning, se t.ex. avsnitt 6.5.2. Män födda utanför Sverige tar ut färre dagar med föräldrapenning än män födda i Sverige, för kvinnor är förhållandet det motsatta.

Figur 6.26 Fördelning av totalt antal uttagna dagar med föräldrapenning för barn 8 år (födda 2007), procent ackumulerat, kvinnor och män födda i Sverige respektive ej födda i Sverige



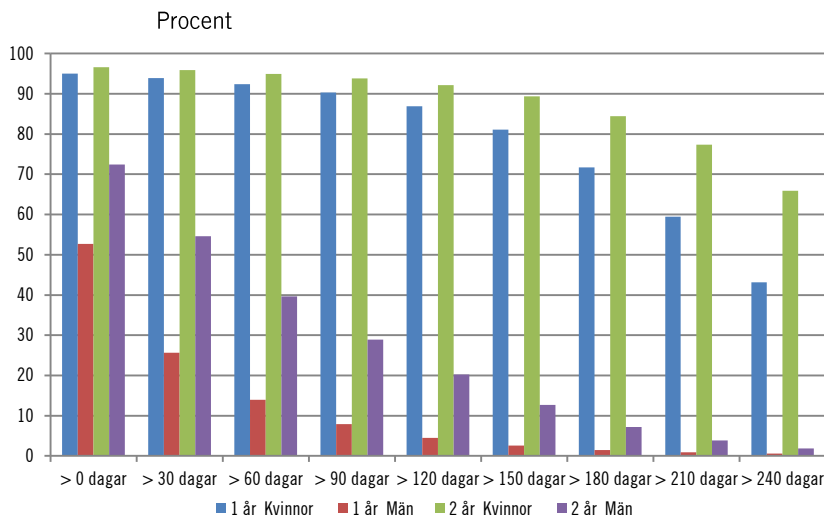
Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Figur 6.26 visar uttaget av föräldrapenning i olika intervaller för barn födda 2007. Ungefär var femte man som är född utanför Sverige hade inte använt en enda dag med föräldrapenning när barnet fyllde åtta år. Det är en mycket högre andel än för män födda i Sverige där sex procent inte använde en enda dag. Även bland utrikes födda kvinnor är andelen som inte använt en enda dag högre än bland inrikes födda kvinnor, fyra respektive en procent. I figuren går det också att utläsa att bland utrikes födda kvinnor var andelen som använde alla dagar som inte är reserverade hög, 38 procent, jämfört med 27 procent för kvinnor födda i Sverige.

6.6.2 För små barn är fördelningen av föräldrapenning mycket ojämn

Under barnets två första levnadsår är det en stor andel av männen som inte tar ut någon dag alls. Det är samtidigt en stor andel av kvinnorna som tar ut mer än de 240 dagar med föräldrapenning som kan användas utan att den andra föräldern avstår dagar.

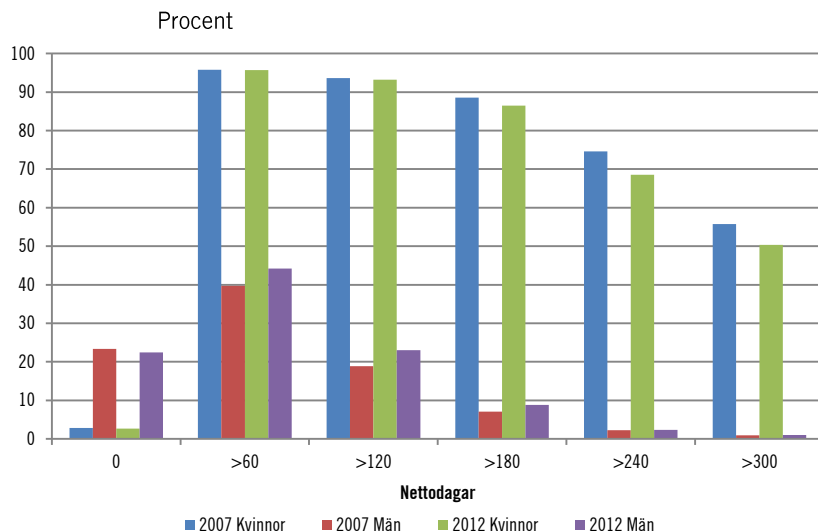
Figur 6.27 Andel av män och kvinnor som tagit ut mer än x dagar med föräldrapenning. Barn födda 2012 vid ett och två års ålder



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Figur 6.27 ovan visar hur stor andel av män och kvinnor som tagit ut mer än ett visst antal dagar med föräldrapenning när barnet är ett respektive två år gammalt. Det är tydligt att mäns uttag under barnets första levnadsår är mycket begränsat. En hög andel tar inte ut någon dag alls. Det är 53 procent av männen som tagit åtminstone en dag under det första levnadsåret, medan motsvarande uppgift för kvinnor är 95 procent. Andelen ökar till 72 respektive 97 procent för barn som är två år. För män är antalet uttagna dagar koncentrerade kring de lägre intervallen. Figuren visar även hur stor andel av föräldrarna som har tagit ut mer än sin halva av föräldrapenningen, dvs. 240 av de 480 dagarna. Andelen som tagit ut många dagar är lägre när barnet är litet, men ändå är det 43 procent av barnen som har en mamma som tagit ut mer än 240 dagar och den andelen ökar till 66 procent vid barnets tvåårsdag.

Figur 6.28 Andelen män och kvinnor som tagit ut mer än x antal dagar med föräldrapenning vid barnets treårsdag, barn födda 2007 och 2012



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Figur 6.28 ovan visar en jämförelse av föräldrapenninguttaget för treåriga barn födda 2007 och 2012. Män har ökat sitt uttag mellan åren medan kvinnor har minskat sitt uttag. Det var drygt 20 procent av männen som inte tagit ut en enda dag när barnen födda 2007 och 2012 var tre år. Andelen som inte alls använder föräldrapenning har enbart minskat marginellt mellan åren. Många av de män som inte tar ut någon dag alls innan treårsdagen tar igen det när barnet är äldre, fem år senare är andelen nere i tio procent (barn födda 2007). Skillnaderna mellan åren är generellt relativt små.

För barn födda från och med den 1 januari 2016 är tre månader reserverade för vardera föräldern vilket innebär att ena föräldern maximalt kan använda 390 dagar. Det var för barn födda 2012 mer än var tionde kvinna, 13 procent, som tagit ut fler dagar än så, mellan 390 och 420 dagar, vid barnets treårsdag (redovisas ej i figuren). Några få procent tog ut mer än så, vilket kan förklaras av att kvinnor i högre utsträckning än män har ensam vårdnad.

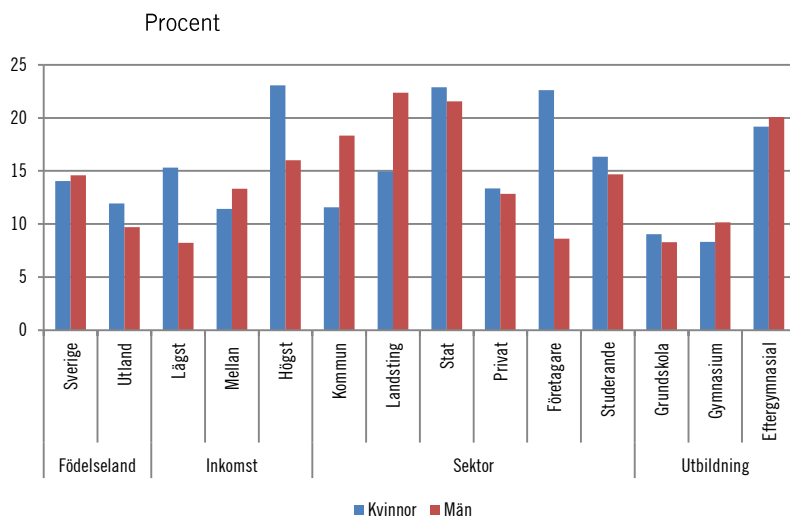
Föräldrar som delar lika

Andelen föräldrar som delar föräldrapenningen mer jämställt¹⁰ har ökat över tid. En bidragande orsaker till den mer jämställda fördelningen i uttag kan delvis tillskrivas införandet av den första (1995) respektive andra (2002) reserverade månaden (Försäkringskassan 2012b). För barn födda 1994 respektive 2009 har den totala andelen barn för vilka föräldrarna fördelat uttaget lika ökat från knappt 3,5 procent till cirka 12 procent vid barnets treårsdag.

De bakgrundsfaktorer som beskrivs i avsnitt 6.3 kring användningen av föräldrapenning har också betydelse för vilka grupper som delar jämställt. Nedanstående figur visar kvinnor och män i olika sektorer som har delat föräldrapenningdagarna lika, dvs. 40/60 procent, vid barnet treårsdag. Redovisningen beaktar inte parförhållanden vilket innebär att kvinnors respektive mäns partner kan tillhöra en annan redovisningsgrupp. Vissa grupper är relativt små, t.ex. företagare med cirka 4 200 observationer för män och 1 500 för kvinnor samt landstingssektorn med cirka 2 500 observationer för män och 7 700 för kvinnor. Mönstret följer resultatet från tidigare undersökningar, det är för män med hög inkomst, män med eftergymnasial utbildning och män i offentlig sektor som det är mer vanligt att ta ut många dagar. Manliga företagare ligger mycket lågt när gruppen som tagit ut mellan 40 och 60 procent av dagarna för barnet studeras. Kvinnor med eftergymnasial utbildning, som arbetar i statlig sektor eller är egenföretagare delar också föräldrapenningen mer lika.

¹⁰ Ett vedertaget och ofta använt begrepp för jämställt uttag är att ingen av föräldrarna hade tagit ut mer än 60 procent av dagarna och ingen hade tagit ut mindre än 40 procent.

Figur 6.29 Andel män och kvinnor i respektive grupp som vid barnets treårsdag delat lika* (40/60 procent) på uttaget av dagar, barn födda 2012



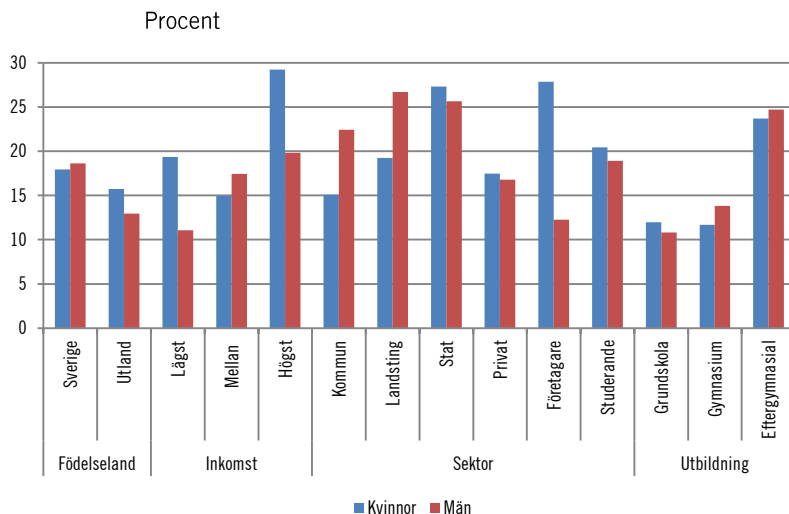
Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

* Med delat lika avses att ingen av föräldrarna hade tagit ut mer än 60 procent av dagarna och ingen hade tagit ut mindre än 40 procent.

Not: Med företagare avses de med B-inkomst, dvs. företagare med enskild firma.

Som också beskrevs i avsnitt 6.3 har även barnets ålder betydelse för hur föräldrar delar på uttaget av föräldrapenning. Uttaget är mindre jämställt under barnets första två levnadsår och mer jämställt när barnet blir äldre. Andelen män och kvinnor som vid barnets åttaårsdag delar lika är därför högre än vid barnets treårsdag, se figur 6.30. Även om förändringen i uttagsmönstret mellan kvinnor och män i de olika grupperna är relativt liten ökar andelen kvinnor och män som delar lika. Ökningen är 2,5 procentenheter för män med högst grundskoleutbildning och 6 procentenheter för kvinnor med eftergymnasial utbildning.

Figur 6.30 Andel män och kvinnor i respektive grupp som vid barnets åttaårsdag delat lika* (40/60 procent) på uttaget av dagar, barn födda 2012



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

* Med delat lika avses att ingen av föräldrarna hade tagit ut mer än 60 procent av dagarna och ingen hade tagit ut mindre än 40 procent.

Not: Med företagare avses de med B-inkomst, dvs. företagare med enskild firma.

6.6.3 Uttaget för tillkommande syskon och frånvaro under en åttaårsperiod

Beskrivningen av uttaget och fördelningen av föräldrapenning ovan baseras på det genomsnittliga uttaget för *ett* barn. Indirekt beaktar dessa genomsnitt förekomsten av syskon för vilka det också kan tas ut föräldrapenning. Tidigare studier som fokuserat på syskon och effekten på föräldrapenninguttaget har funnit att män använder fler dagar med föräldrapenning för det förstfödda barnet (Sundström och Duvander 2002). Inspektionen för socialförsäkringen berör också ämnet i en studie om föräldraledighetsepisoder (ISF 2013b). Studien skattar föräldraledighetslängder utifrån uttaget av föräldrapenning de fyra första åren för bl.a. barn födda 2006. Resultatet tyder på att kvinnornas uppskattade ledighetslängder, mätt i veckor, blir något kortare

för det tredje barnet än för de tidigare födda barnen, resultatet är mer uttalat när det gäller män.¹¹

På utredningens uppdrag har Försäkringskassan tagit fram uppgifter om uttaget av föräldrapenning för kvinnor och män som fick sitt första barn 2007 samt uttaget för tillkommande syskon under de följande åtta åren. Uppgifter har även tagits fram avseende uttag av tillfällig föräldrapenning för dessa barn. Syftet är att ge en tydligare beskrivning kring det totala uttaget av föräldrapenning och föräldraledighet sedan det första barnets födelse och hur det fördelas mellan kvinnor och män.

I figur 6.31 redovisas uttaget av föräldrapenning för kvinnor och män som fick sitt första barn 2007 uppdelat på tre olika grupper; de som inte fick något ytterligare barn fram till 2016, de som fick ytterligare ett barn under perioden och de som fick ytterligare två barn under perioden.

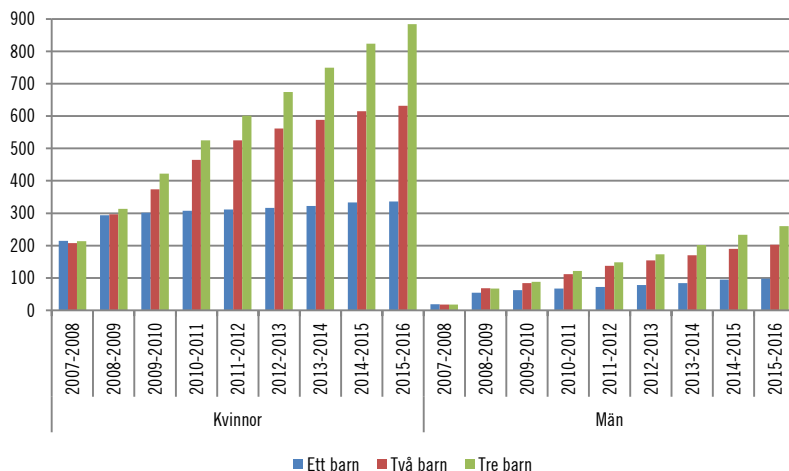
Det totala uttaget av föräldrapenning under barnets första levnadsår, dvs. 2007, skiljer sig inte åt nämnvärt mellan de tre grupperna men ökar, inte oväntat, över tid mer för kvinnor och män som får ytterligare barn under perioden. Vid första barnets åttaårsdag har kvinnor som fick ytterligare ett barn under perioden tagit ut drygt 630 dagar med föräldrapenning och de som fick ytterligare två barn under perioden har tagit ut cirka 880 dagar. Ett liknande mönster återfinns även för män men med ett lägre uttag av dagar, 203 dagar för de män som fick ett ytterligare barn under perioden och 260 dagar för de män som fick sammanlagt tre barn under perioden. Att det ackumulerade uttaget för de tillkommande barnen är lägre beror sannolikt på att de i genomsnitt är yngre och att det således finns dagar kvar att ta ut för dessa barn. Att det i familjen finns flera barn att ta ut föräldrapenning för kan även innebära att behovet av att använda föräldrapenning minskar, intervallet barnen emellan kan där spela en stor roll. När föräldrarna har flera barn ges även möjlighet att vara lediga samtidigt med var sitt barn, vilket kan innebära att uttaget ökar. Det kan konstateras att för de föräldrar som fick fler barn under åttaårsperioden var frånvaron, mätt i utbetalade dagar, mer än tre gånger så lång för kvinnor som för män. Om hänsyn dessutom tas till den obetalda ledighet som

¹¹ Metoden som användes för att uppskatta föräldraledighetsepisoden riskerar att överskatta längden på ledigheten. Utgångspunkten var att om det är färre än sex kalenderdagar utan föräldrapenning innan ett nytt uttag så hålls perioden samman och räknas som sammanhängande, även om det är möjligt att föräldern arbetade några av de dagarna.

kvinnor och män i genomsnitt har ökar frånvarotiden under perioden ytterligare. Ledighetslängden är dock svårare att uppskatta här, eftersom ett nytt barn kan födas under föräldraledigheten och att denna då blir sammahängande eller med enbart en kortare återgång till arbete. Eftersom barnen kommer med olika intervall visar figuren nedan ett genomsnittligt uttag för föräldrarna, det innebär att för de föräldrar som får barn nummer två senare under tidsperioden blir frånvaron och uttaget av föräldrapenning mer lik den för föräldrar som har ett barn, än för de med två barn. För kvinnor och män som fick ytterligare ett barn var intervallet mellan barnfödslarna i genomsnitt 39 månader och för de som fick tre barn var intervallet mellan det första och tredje barnet i genomsnitt 74 månader.

Figur 6.31 Ackumulerat uttag av föräldrapenning för kvinnor och män med ett första barn fött 2007 samt för tillkommande barn 2007–2016

Nettodagar



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Not: Bland dem som fick sitt första barn under 2007 var det ca 9 400 kvinnor och ca 10 200 män som inte fick ytterligare barn under perioden, det var ca 27 400 kvinnor och ca 26 300 män som fick ett andra barn under perioden och det var ca 9 300 kvinnor och ca 8 800 män som fick ett tredje barn under perioden.

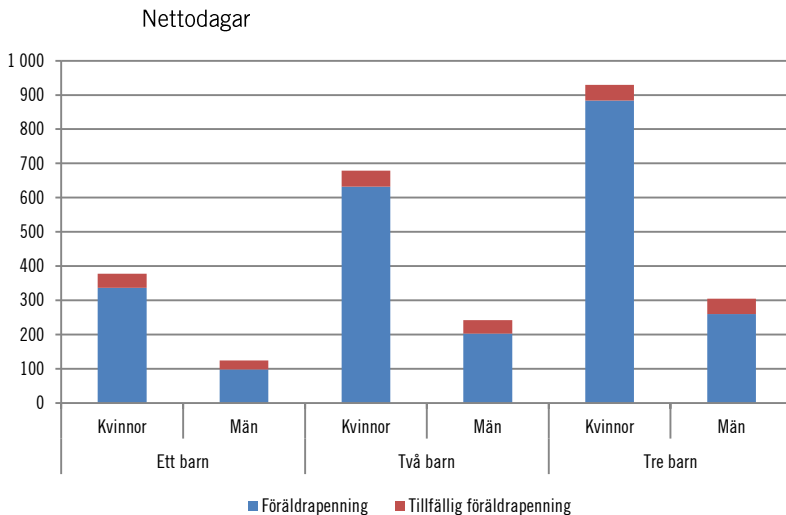
Vad som också påverkar ledighetslängden och föräldrarnas beslut om föräldrapenning och fördelning av densamma är förskolestarten och hur föräldrar som kanske redan har sitt första barn i förskolan resonerar om optimal starttidpunkt etc. Föräldrarna skulle också poten-

tiellt kunna ha en större kunskap om hur intensivt uttaget av föräldrapenning behöver vara, t.ex. hur många dagar som kan tas ut per vecka och hur många dagar som behöver sparas för senare bruk och utifrån detta justera uttaget för tillkommande barn. Förutsättningarna för föräldrarna kan också ha förändrats över tid eftersom försörjningsbördan har ökat med fler barn i familjen, vilket kan innebära att föräldrarna återgår tidigare till arbete. Samtidigt är det möjligt att föräldrarnas arbetssituation har förändrats under perioden, exempelvis genom att föräldern har etablerat sig på arbetsmarknaden, startat ett företag, börjat studera, fått en förändrad roll på arbetet osv. Sådana faktorer kan påverka fördelningen av föräldrapenning och föräldrarnas samlade uttag av föräldrapenning under åttaårsperioden.

I figuren nedan har uttaget av tillfällig föräldrapenning under perioden fram till första barnets åttaårsdag lagts till, dvs. fram till 2016. Uttaget avser samtliga barn. Inte oväntat så ökar uttaget av tillfällig föräldrapenning för kvinnor och män som får ytterligare barn under perioden. Det totala uttaget av tillfällig föräldrapenning under åttaårsperioden för kvinnor som inte fick ytterligare barn var cirka 41 dagar och motsvarande antal för män var omkring 26 dagar. För kvinnor som fick ytterligare två respektive tre barn under perioden var uttaget omkring 46 dagar totalt sett. För män som fick två barn var uttaget 40 dagar och för män som fick tre barn cirka 45 dagar.

Det totala uttaget av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för kvinnor som fick ytterligare två barn under perioden var drygt 900 dagar. För män var motsvarande siffra cirka 300 dagar.

Figur 6.32 Ackumulerat uttag av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning 2016, för kvinnor och män med ett första barn fött 2007 samt för tillkommande barn 2007–2016



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Not: Bland dem som fick sitt första barn under 2007 var det ca 9 400 kvinnor och ca 10 200 män som inte fick ytterligare barn under perioden, det var ca 27 400 kvinnor och ca 26 300 män som fick ett andra barn under perioden och det var ca 9 300 kvinnor och ca 8 800 män som fick ett tredje barn under perioden.

6.7 Tillfällig föräldrapenning

Den tillfälliga föräldrapenningen omfattar möjlighet till ersättning i ett antal skilda situationer. Huvuddelen av både utbetalda dagar och belopp avser ersättning i samband med att ett barn blir sjukt eller smittat. När det gäller utredningens uppdrag avseende den tillfälliga föräldrapenningen kan inledningsvis konstateras att det är fördelningen av den tillfälliga föräldrapenningen, och den därmed tillhörande föräldraledigheten, som ingår i utredningens uppdrag. Liksom för föräldrapenningen går fler dagar med ersättning från den tillfälliga föräldrapenningen till kvinnor än till män, även om fördelningen är mer jämställd. Av de dagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn var det 38 procent av dagarna som utbetalades till män, 62 procent till kvinnor under 2016. För ersättning som kan betalas ut när föräldrarna har ett allvarligt sjukt barn så var det 53 procent av dagarna som togs ut av män och 47 procent av kvinnor. För kontaktdagarna var det

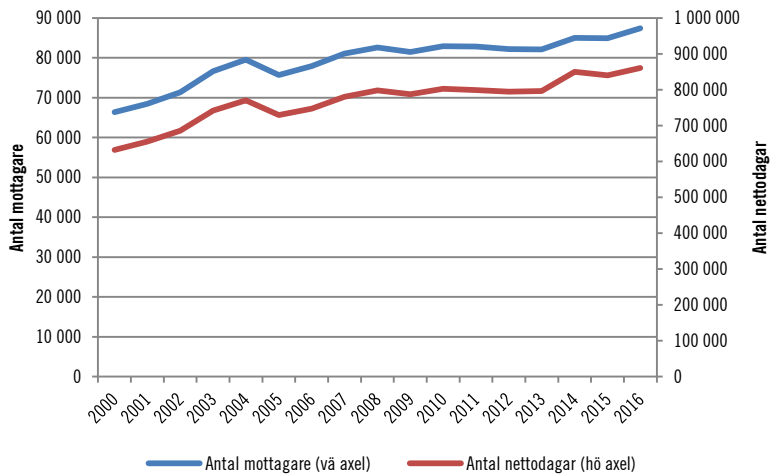
35 procent som togs ut av män, 65 procent av kvinnor och för de tio dagarna i samband med barns födelse eller adoption var det 99 procent som togs ut av män, en procent av kvinnor.

6.7.1 Tio dagar i samband med barns födelse eller adoption

Möjligheten att använda den tillfälliga föräldrapenningen i samband med ett barns födelse eller adoption används i hög utsträckning. Samtidigt är det enbart de barn som har en pappa eller annan förälder som avstår arbete, eller arbetslöshetsersättning, som har rätt till ersättningen. Det krävs därutöver att föräldern har en sjukpenninggrundande inkomst. Sett till samtliga barn som föddes 2016 var det cirka 75 procent för vilka det togs ut tillfällig föräldrapenning för detta ändamål. Den stora majoriteten av dagarna togs ut av män, 87 405 dagar för män och 1 011 dagar för kvinnor. Bland de som använder förmånen är det också vanligt att använda i stort sett samtliga möjliga dagar, genomsnittet var 9,8 dagar för män och något lägre för kvinnorna, 8,3 dagar. Det finns möjlighet att använda dagarna under en 60-dagars period, men det saknas uppgifter om när i tiden ledigheten ägde rum eftersom statistiken är baserad på utbetalningsdata. Det var huvudsakligen ersättning för en hel dag som användes; 98 procent av de utbetalade dagarna som gick till män och 97 procent av de utbetalade dagarna som gick till kvinnor.

Figur 6.33 Tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption

Antal mottagare respektive antal nettodagar



Källa: Försäkringskassan.

Majoriteten av mottagarna av tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption är män. Det finns därför inga möjligheter att visa statistik för de kvinnliga mottagarna på olika bakgrundsfaktorer. Nedan studeras männen särskilt. Liksom för föräldrapenningen finns skillnader i uttaget som har att göra med t.ex. utbildningsbakgrund och inkomster. De mycket låga nivåerna för till exempel okänd utbildning och okänd sektor förklaras till stor del med att papporna i dessa grupper saknar arbetsmarknadsanknytning i högre grad än andra. Det går också att se att bland företagare är det en lägre andel som använder ersättningen än bland icke-företagare. Det är något förvånande att andelen studerande som använt ersättningen är så pass hög eftersom studenter i högre utsträckning saknar sjukpenninggrundande inkomst under studierna. Vissa studerande har dock en studiestöds-SGI som kan utgöra underlag för ersättning, t.ex. för att studenten kombinerar studier med förvärvsarbete.

Tabell 6.11 Andel pappor som tagit ut dagar i samband med barns födelse eller adoption för barn födda 2007 och mottagares "egenskaper" 2006

Procent

	Procent
Mottagare anställda i okänd sektor	14
Mottagare anställda i kommunal sektor	81
Mottagare anställda i landsting	89
Mottagare anställda i statlig sektor	85
Mottagare anställda i privat sektor	83
Mottagare företagare	63
Mottagare ej företagare	77
Mottagare med grundskola som högsta utbildning	57
Mottagare med gymnasium som högsta utbildning	82
Mottagare med eftergymnasial utbildning	82
Mottagare med okänd utbildning	17
Mottagare, student	51
Mottagare, ej student	78
Samtliga	76

Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

6.7.2 Vård av barn

Tillfällig föräldrapenning när ett barn är tillfälligt sjukt eller smittat utgör som nämns ovan den vanligaste orsaken till att ersättning betalas ut. Utöver detta kan ersättning betalas ut om den ordinarie vårdaren är sjuk eller smittad. Denna ersättningsgrund går inte att studera särskilt. Under 2016 användes ett stort antal dagar med tillfällig föräldrapenning och ersättningen kan betalas ut för barn som är i åldrarna 0–12 och i vissa fall även äldre barn. Tabellen nedan visar användningen av tillfällig föräldrapenning under 2016. Antalet dagar per mottagare som används är mycket högt för barn som är noll år i jämförelse med övriga åldrar. En förklaring är att om barnet är yngre än 240 dagar gäller särskilda villkor för rätt till ersättning, och det är när barnet vårdas på sjukhus. Vid sjukhusvistelse kan behovet därmed övergå från mer temporär karaktär till en längre varaktighet. För barn 1–3 år är antalet dagar per mottagare lägre och mer jämnt fördelat för att därefter sjunka något för äldre barn. Kvinnors genomsnittliga uttag ligger något över mäns oavsett barnets ålder. Antalet mottagare av ersättningen är som högst när andelen barn som deltar i förskola eller pedagogisk verksamhet ligger högt och barnet är litet, dvs. från 2–3 år.

Tabell 6.12 Nettodagar och mottagare av tillfällig föräldrapenning för vård av barn 2016 efter barnets ålder, mottagarens kön

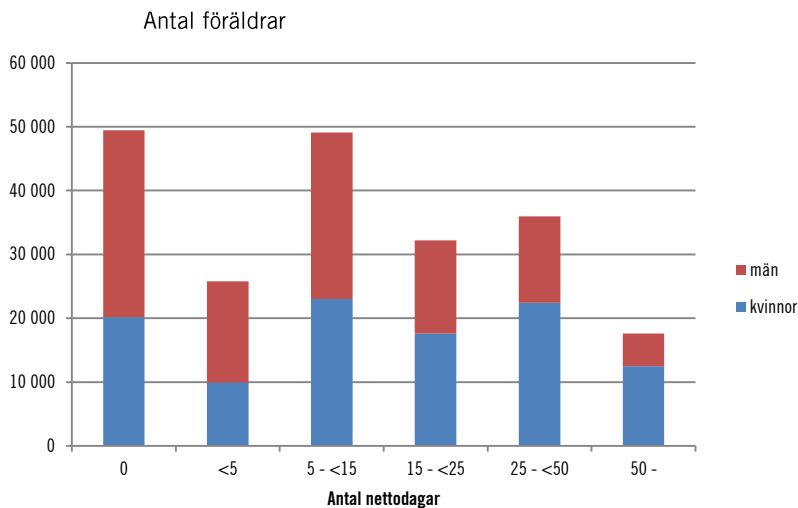
Nettodagar

Barnets ålder	Antal nettodagar		Antal mottagare		Antal nettodagar per mottagare		
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män
0	122 604	88 035	5 388	6 419	17,8	22,8	13,7
1	217 272	179 478	32 831	30 825	6,2	6,6	5,8
2	573 225	385 179	67 457	58 462	7,6	8,5	6,6
3	460 163	310 328	62 303	53 732	6,6	7,4	5,8
4	383 461	257 942	60 011	49 978	5,8	6,4	5,2
5	353 429	230 732	59 999	47 782	5,4	5,9	4,8
6	321 628	199 965	60 255	46 256	4,9	5,3	4,3
7	275 023	164 524	56 192	40 957	4,5	4,9	4,0
8	249 007	142 115	52 879	36 964	4,4	4,7	3,8
9	236 267	130 425	49 624	33 187	4,4	4,8	3,9
10	213 145	112 838	45 749	28 969	4,4	4,7	3,9
11	183 943	90 489	39 806	23 092	4,4	4,6	3,9
0–11 år	3 589 166	2 292 050	592 494	456 623	5,6	6,1	5,0

Källa: Försäkringskassan.

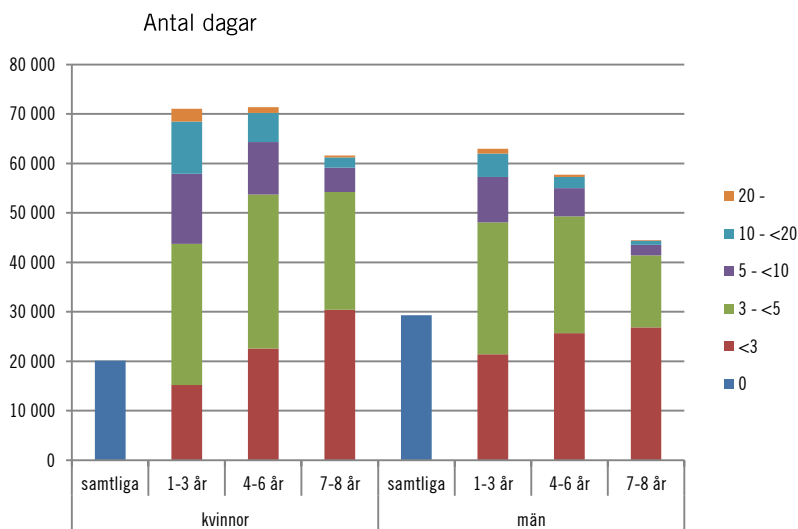
Figuren 6.34 nedan visar antal föräldrar som tagit ut tillfällig föräldrapenning för barn födda 2007, under en period fram till med 2016 då barnen var nio år. Ett stort antal föräldrar använde inte en enda dag med föräldrapenning under perioden, det var fler män än kvinnor som avstod eller inte behövde använda ersättningen. Det mest frekventa intervallet var att använda mer än fem men mindre än 15 dagar under perioden, det gällde för både män och kvinnor. När antalet dagar som används är högre, mellan 25 till 50 och över 50 dagar, tar kvinnor ut en högre andel av dagarna.

Figur 6.34 Antal föräldrar som tagit ut tillfällig föräldrapenning för barn födda 2007 till dess de fyller 9 år efter grupperat antal dagar



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Figur 6.35 Antal föräldrar som tagit ut tillfällig föräldrapenning för barn födda 2007 till dess de fyller 9 år efter grupperat antal dagar och barns ålder



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Det är när barnet är litet som det är vanligast att föräldrarna använder tillfällig föräldrapenning. Det är även då som många dagar används, figur 6.35. När barnen är mellan ett och tre år är antalet infektioner generellt sett fler än när barnet är äldre, vilket innebär att det är fler episoder av sjukdom hos barnet. För barn i den yngsta kategorin var det 60 procent av kvinnorna som använde tillfällig föräldrapenning som använde färre än fem dagar under perioden, för män är andelen närmare 75 procent. Antalet föräldrar som använder många dagar med tillfällig föräldrapenning sjunker med barnets ålder, det är dock oavsett barnets ålder fler kvinnor än män som använder många dagar. Sett till det totala antalet möjliga dagar med tillfällig föräldrapenning, 120 per barn och år, används inte särskilt stor andel. När barnet är allvarligt sjukt finns även en möjlighet att få tillfällig föräldrapenning under längre tid än så, vilket möjliggör för föräldrarna att använda tillfällig föräldrapenning för samma barn och tid.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) genomförde en studie över sjukfrånvaro hos barn i förskolan och satte det i relation till barnets ålder och uttaget av tillfällig föräldrapenning (Hall och Lindahl 2016). Urvalet bestod av alla barn inskrivna i förskolor i Göteborg, Öckerö, Lerum och Kungälv åren 2005–2012. Liksom i ovanstående figur ses en skillnad i användning av tillfällig föräldrapenning beroende på barnets ålder. Hänsyn tas i studien även till inrapporterad frånvaro, som är betydligt högre än uttaget av tillfällig föräldrapenning. Cirka en tredjedel av den faktiska frånvaron motsvarades av ersättning från Försäkringskassan, relationen gäller för samtliga månader som studeras. I studien konstateras att för de yngsta barnen på förskolan (1–2 år) var sjukfrånvaron hög, cirka 2,4 dagar i månaden i faktisk sjukfrånvaro eller i genomsnitt 12 procent av de dagar som förskolan var öppen den månaden. Barn i 4–5-års åldern var sjukfrånvarande 5–6 procent av förskolans öppna dagar. Variationen inom gruppen var dock stor och det kunde även konstateras att sjukfrånvaron var högre på avdelningar med många yngre barn (barn i gruppen var i åldern 1–3 år) än på avdelningar med blandade åldrar (barn i gruppen hade en ålder på 1–5 år). Frånvaron var högst i februari–mars och lägst i maj, ett säsongsmönster som upprepas på riksnivå och över tid.

Att sjukfrånvaron är mycket högre än uttaget av tillfällig föräldrapenning kan förklaras av att föräldrarna är hemma utan ersättning

medan de arbetar eller att någon annan vårdar barnet, t.ex. en släkting som inte längre förvärvsarbetar (Försäkringskassan (2013b)).

Fördelningen av uttagna dagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn är mer jämställd än för föräldrapenningen. Det är dock inte i samma utsträckning möjligt att följa pars användning av tillfällig föräldrapenning eftersom denna, till skillnad för vad som gäller för föräldrapenningen, inte är möjlig att använda för alla föräldrar. De föräldrar som inte förvärvsarbetar eller är arbetslösa med arbetslöshetsersättning omfattas inte av förmånen. Dagar då föräldern inte arbetar, t.ex. på grund av oregelbundna arbetstider eller deltidarbete, och barnet blir sjukt kan inte tillfällig föräldrapenning betalas ut. Den som inte arbetar, kanske på grund av föräldraledighet med ett äldre barn eller på grund av studier eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, kan i stället vara hemma med bibehållen ersättning. Rätten till tillfällig föräldrapenning bygger på att det finns ett behov av avstå arbete, finns det inte ett sådant behov på grund av att den andra föräldern är hemma kan normalt sett inte den arbetande föräldern få ersättning.

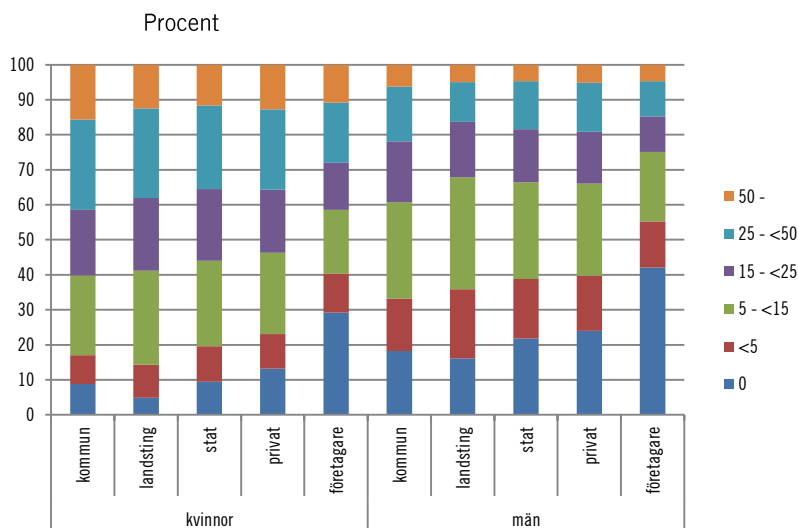
I de fall då båda föräldrarna förvärvsarbetar kan det dock vara fråga om en förhandling kring vem som ska avstå arbete och eventuellt även använda den tillfälliga föräldrapenningen. Förhandling kan uppstå utifrån t.ex. föräldrarnas relativa ekonomiska situation eller på grund av yrkets karaktär, t.ex. kan det vägas in huruvida en ersättare måste kallas in, att en förälder missar ett viktigt möte eller behöver fullgöra en arbetsuppgift. I förhandlingen kan också tidigare frånvaro vägas in, liksom attityder på arbetsplatsen till frånvaro för vård av barn. I en studie av föräldrar till barn födda 1999–2002 visades att männens andel av den tillfälliga föräldrapenningen ökade om mammans ekonomiska beroende, mätt som relativa löner, minskade, vilket stödjer tanken om att förhandlingskraft påverkas av ekonomiska resurser. Studien tittade också på par som arbetade inom samma yrke. De som gjorde det hade en mer jämställd fördelning av den tillfälliga föräldrapenningen än de som arbetade i olika yrken. Även här kan ekonomiska resurser spela roll eftersom lönerna kan vara mer lika för föräldrar med samma yrke, men i studien hade faktorer som arbetets karaktär eller det faktum att kvinnor har lägre ekonomiskt beroende inte så stark effekt. I stället framhävs liknande möjligheter avseende karriär och lön för de som arbetar i samma yrke

som en faktor som spelar roll för föräldrarnas beslut att dela vården av barnet mer lika (Boye 2014).

För föräldrar som inte lever tillsammans, eller för en förälder som är ensamstående, kan inte någon förhandling om vem som ska vara hemma ske vilket kan innebära att frånvaron kan bli relativt stor. En möjlighet är då att avstå dagar till någon annan, exempelvis till en sambo eller till någon annan närstående som vårdar barnet i stället för föräldern.

Möjligheten att exempelvis arbeta hemma under tiden barnet är sjukt, eller att ta igen arbete under annan tid varierar mellan olika yrken, sektorer och över tid. Det är dock tydligt, som beskrivits ovan, att både möjligheterna till flexibilitet och föräldrarnas relativa positioner i arbetslivet kan påverka hur den tillfälliga föräldrapenningen används. I figuren 6.36 nedan visas hur användningen av tillfällig föräldrapenning varierar mellan olika sektorer. För företagare (här de med B-inkomster) är det betydligt vanligare att inte använda någon dag med tillfällig föräldrapenning under perioden än vad som är fallet för anställda, det gäller både kvinnor och män som är företagare, men särskilt för män. Detta kan indikera att ”vobb”, dvs. att arbeta hemifrån med det sjuka barnet närvarande, även förekommer bland företagare, se avsnitt 4.5.2. I övrigt ses inga större variationer avseende antalet utbetalda dagar, men det är mer vanligt i t.ex. statlig och privat sektor att inte använda tillfällig föräldrapenning. I flera kollektivavtal finns även överenskommelser om extra tillägg vid frånvaro med tillfällig föräldrapenning, vilket minskar inkomstförlusten för föräldrar som har höga löner. Inkomsttaket i den tillfälliga föräldrapenningen ligger på 7,5 prisbasbelopp, i vissa sektorer och yrken kan det, relativt föräldrapenningens, låga tak medföra minskade incitament att använda ersättningen. Samtidigt är betydelsen av inkomster inte alltid avgörande. Den höjning av taket i den tillfälliga föräldrapenning till tio prisbasbelopp som skedde 2006 kunde ha antagits påverka fördelningen av tillfällig föräldrapenning mellan par. Försäkringskassan har studerat effekten för barn födda 2005 och 2006 men fann inte något stöd för att höjningen av inkomsttaket hade någon effekt på den relativa fördelningen. Studien visar dock att ekonomi kan ha betydelse för hur förmånen används. I par där en förälder har inkomster över taket och en under är det, oavsett kön, den som har inkomster över taket som tar ut färre dagar (Försäkringskassan 2009).

Figur 6.36 Andel föräldrar som tagit ut samt inte tagit ut tillfällig föräldrapenning för barn födda 2007 till dess de fyller 9 år efter grupperat antal dagar, anställningssektor och företagare



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

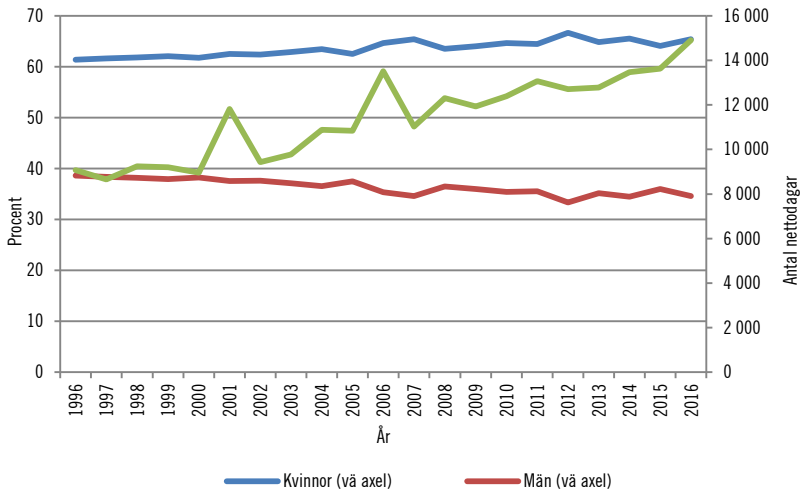
6.7.3 Kontaktdagar

En förälder till ett barn under 16 år som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan ha rätt till tillfällig föräldrapenning för upp till tio kontaktdagar per barn och år. Dagarna kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels ersättning. Kontaktdagar kan till exempel användas för föräldrautbildning, besök i förskoleverksamhet eller skolbarn-omsorg. Föräldrar kan inte överlåta kontaktdagar till annan person.

Det totala uttaget av antalet kontaktdagar har ökat sedan slutet av 1990-talet och uppgick 2016 till knappt 15 000 dagar. Topparna under 2001 och 2006 beror till stor del på felaktiga registreringar. Kvinnor tog 2016 ut cirka 65 procent och män 35 procent av det totala antalet dagar. Kvinnors andel av det totala uttaget har ökat med cirka fyra procentenheter under den observerade perioden medan mäns uttag minskat i samma grad.

Figur 6.37 Tillfällig föräldrapenning, kontaktdagar 1996–2016, andel av totalt antal kontaktdagar och totala antalet nettodagar

Andelar, i procent, samt antal nettodagar



Källa: Försäkringskassan.

Totalt var det 2016 cirka 4 300 kvinnor och 2 500 män som använde kontaktdagar och i genomsnitt använde kvinnor 2,3 dagar och män 2,1 dagar under året. För 2016 var det 5 934 barn som kontaktdagar betalades ut för. I genomsnitt betalades det ut 2,5 dagar per barn. Antalet dagar per barn och år har legat på ungefär samma nivå sedan 2012.

6.8 Graviditetspenning

Graviditetspenning kan betalas ut när en kvinnas arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av graviditet och omplacering till ett mindre ansträngande arbete inte är möjlig. Vidare kan graviditetspenning lämnas om den försäkrade enligt arbetsmiljölagen inte får utföra sitt arbete. Även vid denna situation finns ett krav på att den försäkrade inte kan omplaceras till ett annat arbete. Slutligen kan graviditetspenning lämnas till en egenföretagare när arbetsmiljön innehåller risker för henne eller fostret även utan något förbud med stöd av arbetsmiljölagen.

6.8.1 En majoritet av gravida kvinnor får ersättning från socialförsäkringen i slutet av graviditeten

Under 2016 betalades graviditetspenning ut till totalt 27 210 kvinnor till ett totalt belopp om 626 miljoner kronor. Under den senaste fem-årsperioden har det genomsnittliga antalet dagar som betalats ut legat kring 39,5 nettodagar (dvs. dagar på mindre än hel omfattning har summerats till hela dagar). Den absoluta majoriteten av nettodagarna, 95 procent, utgörs av ersättning för en hel dag, dvs. att arbetsförmågan är nedsatt med 100 procent för det aktuella arbetet. Den mest frekvent förekommande omfattningen efter hel var ersättning på halv nivå. Enbart ett fåtal dagar på en fjärdedels nivå betalas ut. Det innebär att det vanligaste är att en kvinna inte omplaceras för del av en arbetsdag, eller att anpassningar görs i arbetsuppgifterna för att kvinnan ska kunna arbeta åtminstone en del av dagen, utan att det vanligen är så att nedsättningen bedöms vara hel och att frånvaron därmed i hög utsträckning omfattar det genomsnittliga antalet ersatta nettodagar (39 dagar).

Graviditetspenning betalas ut till ungefär 21 procent av alla gravida kvinnor. En högre andel än så är dock frånvarande från arbetet i slutet av graviditeten, med antingen ersättning från socialförsäkringen eller genom att använda semesterdagar, flextid eller genom att vara ledig på annan grund. Försäkringskassan har på utredningens uppdrag tagit fram uppgifter om hur många kvinnor som fick barn 2015 som fick ersättning från graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning i slutet av graviditeten. Syftet är att se hur stor andel av kvinnorna som mottog de respektive förmånerna de två sista månaderna innan barnets födelse.

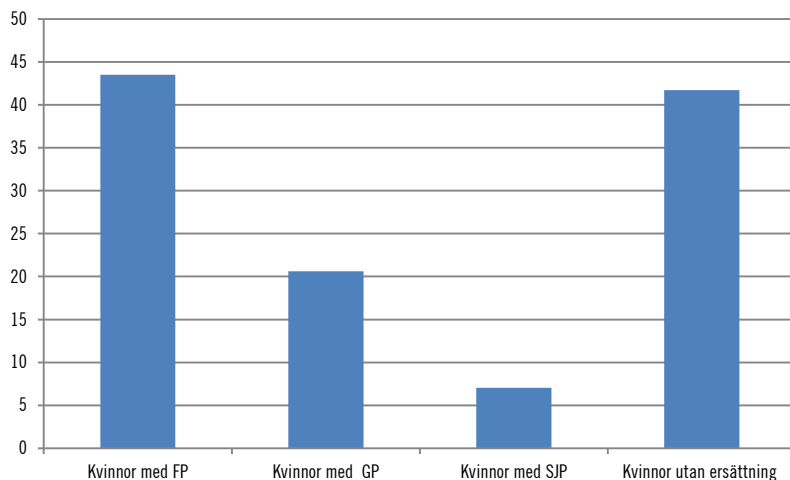
FAKTARUTA – Så här har statistiken tagits fram

Kvinnor som fick barn under 2015 ingår, inklusive de med flerbarnsfödslar, och totalt ingår 109 100 kvinnor. Kvinnor som fick flera barn under kalenderåret har exkluderas. Beräkningarna för föräldrapenningen och sjukpenningen baseras på skattade ersättningsperioder medan graviditetspenningen baseras på faktiska utbetalningsepisoder. För föräldrapenningen inbegrips i beräkningarna perioden 75 dagar före födelsedatumet för barnet till och med födelsedatumet. Det är möjligt att börja använda föräldrapenning 60 dagar innan beräknad förlossning, men här utgår uppgifterna från faktisk förlossning som i många fall inträffar senare än beräknad födelse. För sjukpenning omfattar beräkningarna perioden 60 dagar innan födelsedatum till och med födelsedatum. För graviditetspenning inkluderas utbetalningar som har skett 240 dagar före födelsedatum till och med 90 dagar efter födelsedatum. Statistiken avseende graviditetspenning och föräldrapenning hänförs endast till de barn som föddes 2015.

Graviditetspenning kan lämnas längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse, vilket innebär att om barnet föds tidigare upphör graviditetspenningen. För sjukpenning upphör normalt sjukskrivningen i samband med barnets födelse, eftersom nedsättning av arbetsförmågan inte bedöms mot arbetet utan mot förmågan att vårda barnet om föräldern är föräldraledig med föräldrapenning.

Figur 6.38 Kvinnor med ersättning från socialförsäkringen i slutet av graviditeten

Andel av kvinnor som fick barn 2015 (procent)



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Av kvinnor som fick barn 2015 var det 58 procent som fick föräldrapenning, sjukpenning eller graviditetspenning eller kombinationer av förmånerna i slutet av graviditeten. Det var alltså 42 procent av kvinnorna som inte fick någon av ersättningarna, figur 6.38. Den gruppen kan ha fortsatt att arbeta, studera, vårda barn eller delta i annan sysselsättning. De kan också ha haft semester, varit sjuka med sjuklön etc. under perioden, även om det inte undersökts här. I en undersökning från 2003 tillfrågades kvinnor som inte fått ovanstående socialförsäkringsförmåner utbetalade i slutet av graviditeten om hur de kombinerat arbetsliv och graviditet (RFV 2003a). En stor andel av de kvinnorna hade arbetat, men även gjort anpassningar som att exempelvis gå ned i arbetstid, arbeta mer hemma, använda längre perioder av semester eller ta kompensationsledigt de sista tre månaderna innan förlossningen. Enbart en liten andel uppgav att de under perioden haft sjuklön.

Av de kvinnor som fött barn 2015 var det 43 procent av kvinnorna som använt föräldrapenning i slutet av graviditeten. Drygt var femte gravid kvinna fick graviditetspenning och drygt sju procent av kvinnorna fick någon gång sjukpenning.

Det är möjligt för kvinnorna att få fler än en sorts ersättning i slutet av graviditeten men det går inte att utifrån statistiken se om

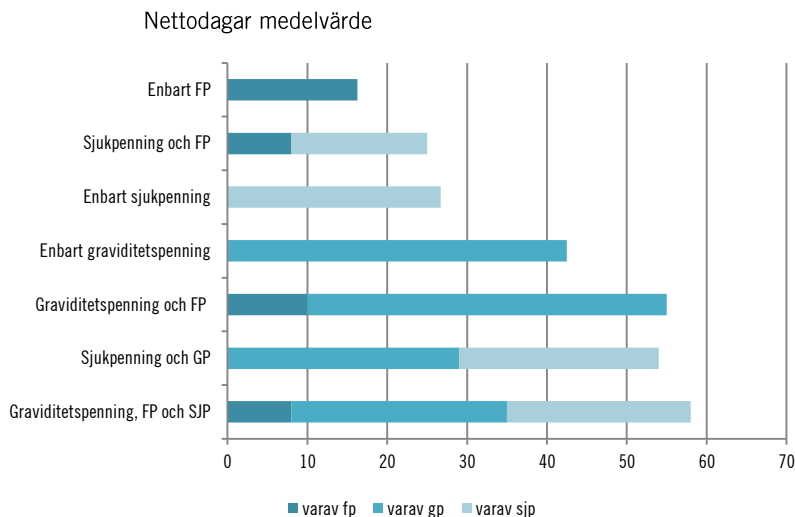
kvinnorna exempelvis har halv graviditetspenning och halv föräldrapenning, eller om de först har graviditetspenning och sedan föräldrapenning. Bland de som använde någon föräldrapenning var det dock en stor andel, 72 procent, som enbart hade föräldrapenning under den perioden.

Av de kvinnor som någon gång fick graviditetspenning fick 52 procent även föräldrapenning under perioden. Bland de med graviditetspenning var det enbart ett fåtal som även hade fått sjukpenning utbetald. Bland kvinnor som någon gång hade fått sjukpenning var det 26 procent som också hade använt föräldrapenning. Det var mycket få kvinnor som fick alla tre typer av ersättningar men de fick i genomsnitt ersättning under längst period, totalt 58 dagar. Även de med både graviditetspenning och sjukpenning fick ersättning under lång tid av den studerade perioden, i genomsnitt 54 dagar. Huvuddelen av ersättningen utgjordes av graviditetspenning. Detta kan understödja ISF:s slutsatser om att sjukskrivna kvinnor slussas över till graviditetspenning i slutet av graviditeten (ISF 2011).

Ytterligare slutsatser från statistiken är att de som får graviditetspenning och även använder föräldrapenning använder i genomsnitt tio dagar med föräldrapenning, vilket sammanfaller med det antal dagar som inte ersätts före beräknad födsel (märk att det som mäts nedan är uttaget fram till faktisk förlossning). Det kan noteras att det är mer än hälften av förlossningarna som inträffar efter beräknad födsel.

Det finns även en grupp kvinnor som enbart använder föräldrapenning innan födseln och i genomsnitt använder de 16 dagar. Det kan innebära att kvinnan trappar ned arbetet innan beräknad förlossning och sedan går en viss tid över tiden för beräknad förlossning. Hänsyn bör dock tas till att ersättningsperioderna för föräldrapenning och sjukpenning är skattade eftersom viss del av dagarna i utbetalningsperioden som registreras och utgör underlag för statistiken kan avse tid efter förlossningen. Notera att den totala frånvarolängden inte inbegriper de 14 dagarna med sjuklön som föregår sjukskrivning och att sjuklöneperioder därmed inte syns i statistiken över antal nettodagar. För kvinnor som varit sjukfrånvarande med sjuklön och haft exempelvis graviditetspenning eller föräldrapenning del av perioden kan således frånvaroperioden ha varit längre än vad statistiken anger. Notera även att det inte med säkerhet går att säga i vilken grad den redovisade sjukpenningen är direkt relaterad till graviditeten för dessa barn.

Figur 6.39 Ersatt tid med graviditetspenning, föräldrapenning och sjukpenning i slutet av graviditeten 2015



Källa: Försäkringskassan, egna beräkningar.

Not: Då uppgifter saknas om de 14 dagarna med sjuklön räknas sjukpenningen från den fjortonde sjukskrivningsdagen.

Sammanfattningsvis visar redovisningen ovan att en knapp majoritet av de kvinnor som fick barn 2015 fick någon eller flera ersättningar från föräldraförsäkringen i slutet av graviditeten och att en relativt hög andel, ca 40 procent, använde föräldrapenning för att vara ledig från arbete eller annan sysselsättning. Det går dock inte från statistiken att säga när under den aktuella tidsperioden som de olika ersättningarna används eller i vilken ordning kvinnorna använt förmånerna.

6.9 Effekter av nuvarande fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet

Hur föräldrapenningen och föräldraledigheten används och fördelas mellan föräldrarna, över tid och med vilken flexibilitet bestäms av ett stort antal faktorer. Det kan gälla föräldrarnas inställning och preferenser när det gäller föräldraskap, förvärvsarbete, jämställdhet eller om vad som är det bästa för barnet, där normer och förväntningar även påverkar vilka val som slutligen görs. Av stor vikt är också för-

äldrarnas arbetsmarknadssituation och sysselsättning, t.ex. avseende arbetsförhållanden, utvecklingsmöjligheter, deras relativa och individuella inkomster och hushållets samlade ekonomiska situation. Ramverket, i form av lagstadgade möjligheter till betald ledighet med god kompensation såväl som möjlighet till obetald ledighet, anställningstrygghet och förbud mot diskriminering ger grundförutsättningarna för föräldrarna, ökar förutsägbarheten och möjligheten att planera långsiktigt. Tillgången till förskola och fritidshem hjälper också i stor utsträckning föräldrarna att kombinera föräldraskap och familjeliv med aktivt deltagande på arbetsmarknaden och är en förutsättning för att föräldern ska kunna återgå i arbete efter föräldraledigheten. Dagens ojämna fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet innebär att kvinnor mer än män är de som avbryter förvärvsarbete, är frånvarande sammanhängande lång tid och tar ett större ansvar för hemarbetet och för omsorg av barn och andra anhöriga. Det betyder att effekterna av föräldraledigheten och förvärvsavbrottet riskerar att påverka kvinnor mer än män och av dessa anledningar uppmuntras en mer jämn fördelning av ledigheten.

Undersökningar av effekterna av den ojämna fördelningen av föräldraledigheten har i hög utsträckning koncentrerat sig till arbetsmarknadsutfall. Anledningarna till detta är flera. Utfallen visar att det finns skillnader mellan män och kvinnor i arbetskraftsdeltagande, fördelningen av heltids- respektive deltidsarbete, lönenivåer och löneutveckling och även representation på höga positioner i arbetslivet. Skillnaderna får konsekvenser avseende exempelvis möjligheten till egenförsörjning på kort och på lång sikt, barns ekonomiska situation och möjligheten att kombinera familjeliv med arbetsliv. De observerbara skillnaderna mellan mäns och kvinnors villkor och utvecklingsmöjligheter på arbetsmarknaden har flera orsaker, där könssegregeringen på arbetsmarknaden är en viktig komponent.

Att föräldraledigheten ofta blir lång till följd av en ojämställd fördelning kan vara en viktig förklaringsfaktor. Riksdagen har i syfte att öka jämställdheten i samhället satt upp ett jämställdhetspolitiskt mål som innebär att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv (prop. 2005/06:155). Delmålen med betydelse för familjepolitiken är framförallt att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut samt att kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika vill-

kor. Övriga utfall som kan påverkas av föräldrapenningens och föräldraledighetens fördelning är exempelvis barnafödandet och ansvaret för hem- och omsorgsarbetet i stort.

I det följande redogörs för effekter avseende dessa två delmål, med beskrivningar av anknytning till arbetsmarknaden, arbetsutbudet, villkor på arbetsmarknaden såsom löneutveckling och karriärmöjligheter och förekomsten av ohälsa samt långsiktiga effekter såsom livsinkomst och pensioner. Beskrivningen inkluderar även barns levnadsvillkor, barnafödande och fördelningen av det obetalda arbetet.

6.9.1 Arbetsmarknadsanknytning och arbetsutbud

Inkomstnivå, ålder och arbetsmarknadsanknytning har stor betydelse för när män och kvinnor väljer att få barn. (Hoem 1998; Andersson 2000; RFV 2001). De villkor som ställs upp för tillgång till den inkomstbaserade delen av föräldrapenningen styr möjligheten till försörjning efter barnafödande och leder till att män och kvinnor i hög utsträckning först etablerar sig på arbetsmarknaden och sedan får barn. Detta har lett till att Sverige har en mycket hög andel förvärvsarbetande kvinnor och män, både innan de blir föräldrar och efter. Det finns även ett samband mellan en generös familjepolitik och ett högt kvinnligt arbetskraftsdeltagande, men även ett samband med en hög könssegregering på arbetsmarknaden (Jansson m.fl. 2003). Att föräldraförsäkringen, och framförallt kopplingen till tidigare inkomst, haft betydelse för det i Sverige internationellt sett höga arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor beskrivs i ett antal olika studier (se t.ex. Han m.fl. 2009; Karimi m.fl. 2012).

Tvåförsörjarmodellen är utbredd i Sverige, vilket innebär att föräldrar efter ett avbrott i arbetslivet i mycket hög utsträckning återvänder till arbetsmarknaden. Den skyddslagstiftning som bland annat innehåller ett förbud mot uppsägning under föräldraledigheten innebär också att föräldern ofta återgår till samma arbete efter ledigheten. I länder med mindre utbyggda system för föräldraledighet och förskola eller fritidsverksamhet är det mer vanligt att kvinnan utträder från arbetsmarknaden för en längre period och vid ett senare eventuellt inträde söker ett nytt arbete.

Föräldraledigheten i Sverige innebär generellt en temporär arbetsutbudsminskning. Den kan bli lång eller kort beroende på föräldrarnas

preferenser och val. Föräldrarnas position på arbetsmarknaden i form av t.ex. anställningsform och anställningsförhållanden, liksom föräldrarnas inställning till förvärvsarbete, kan påverka föräldraledighetens längd och även hur anknytningen till arbetsmarknaden ser ut på sikt efter att ett barn fötts eller adopterats. I vissa sektorer och yrken kan svårigheterna att ersätta arbetstagaren vara mer utmanande, medan det är lättare i andra. Det finns i vissa sektorer goda utvecklingsmöjligheter och en god löneutveckling medan det finns små möjligheter i andra. Detta kan prägla föräldrarnas arbetsorientering, där det kan finnas större incitament att återgå snabbt till arbete om det finns goda utvecklingsmöjligheter eller om arbetet till exempel ger goda möjligheter till anpassning och att kombinera föräldraliv och arbetsliv. Arbetets innebörd, t.ex. monotona arbetsmoment eller fysiskt och psykiskt påfrestande arbete kan också påverka motivationen till en snabb återgång.

Fördelningen av uttag av föräldrapenning och hemarbete, liksom föräldrarnas relativa arbetsinkomster, påverkar även risken för sjukfrånvaro. Längre sjukskrivningar påverkar den sammantagna frånvaron från arbetsmarknaden. I en studie av förstagångsföräldrar från Försäkringskassan visade sig risken för sjukfrånvaro vara lägst för familjer med en mer traditionell arbetsfördelning där kvinnan har lägre arbetsinkomst än mannen. Om en mer jämställd fördelning av hemarbetet sker, och kvinnan har hög arbetsinkomst, var risken för sjukskrivning lägre. De kvinnor som har minst lika hög arbetsinkomst som partnern och dessutom tar huvudansvaret i hemmet har däremot en högre risk för sjukfrånvaro. Högre risk för sjukfrånvaro uppstod också där kvinnor och män har lika hög arbetsinkomst men där mannen tar huvudansvaret hemma eller då paren fördelar arbetet jämställt. I de situationerna var risken högre för sjukskrivning för både män och kvinnor (Försäkringskassan 2015a).

Den genomsnittliga ledighetslängden för kvinnor under barnets första två levnadsår är 15,3 månader och för män 3,8 månader. I genomsnitt föder en kvinna två barn under sin livstid, ungefär 83 procent av kvinnor som får ett barn som får även ett andra barn, även om benägenheten har minskat något när man jämför kvinnor födda 1970 med tidigare generationer (SCB 2016a). Som en följd av att kvinnor i genomsnitt får två barn blir det sammantagna förvärvsvibrottet för kvinnor betydligt längre än vad det är för den genomsnittliga mannen. I de situationer då flera barn föds i täta intervall kan även den sam-

manhållna ledigheten bli lång, eventuellt utan eller enbart med en kortare mellanliggande återgång till arbete.

Den genomsnittliga tiden för ett andra eller ett tredje barn har påverkats av den s.k. snabbhetspremien, dvs. möjligheten att bibehålla föräldrapenning på en tidigare hög nivå utan att återgå till arbete eller med en återgång till arbete på deltid. Om den genomsnittliga ledighetslängden gäller för samtliga barn och inte sammanfaller skulle den sammantagna ledighetslängden, på hel- och deltid, för vård av små barn (upp till dess de blir två år) bli cirka 30 månader för kvinnor och 7,6 månader för män under ett yrkesliv. Då är inte föräldraledighet för barn äldre än två år inräknad.

Arbetsmarknadsavbrottens frekvens och längd varierar mellan olika grupper av föräldrar, inte bara mellan mammor och pappor. Föräldrarnas olika arbetsmarknadsanknytning, utbildning, ålder vid första barnet m.m. påverkar ledighetslängden och antalet barn som föds. Hur föräldrapenningen fördelas kan också påverka arbetsutbudet, men enbart om föräldraledighetslängden påverkas. I en studie från IFAU undersöktes vilka effekter de båda reserverade månaderna har haft på föräldrarnas arbetsutbud och i studien konstateras att dessa inte tycks ha påverkat arbetsutbudet i någon större omfattning (Karimi m.fl. 2012).

Alla föräldrar är inte förvärvsaktiva innan de bildar familj. En del är studerande, arbetslösa eller aktiva i arbetsmarknadspolitiska program eller är av olika orsaker inte förvärvsaktiva när de får barn. För dessa föräldrar kan en föräldraledighet innebära en senareläggning av arbetsmarknadsinträdet till följd av att t.ex. studier inte kan avslutas eller att arbetsökande inte kan upprätthållas. För vissa grupper, som står långt ifrån arbetsmarknaden, kan en längre föräldraledighet leda till inläsningseffekter. För föräldrar som inte sedan tidigare etablerat sig på arbetsmarknaden, eller enbart under en kortare tid funnits på arbetsmarknaden innan ledigheten ges ersättning enbart på grundnivå. Möjligheten att sprida ut föräldrapenning för att förlänga ledigheten är oftast mindre än om ersättningen är låg, men ledighetslängden kan ändå bli relativt lång. I en studie från SCB baserad på Levnadsnivåundersökningarna visades att kvinnor med hög prestige i arbetet tenderar att ta kort ledighet. Bland kvinnor som hade kort arbetslivserfarenhet (mindre än fyra år) finns både en grupp som tar lång ledighet och en grupp som snabbt återgår i arbete. Det var alltså mer ovanligt att ta en medellång ledighet. (SCB 2007)

Om födelseintervallen därtill är korta och den sammanhängande ledighetslängden blir utdragen kan inlåsningsrisken förvärras. Det är sedan tidigare känt att det i huvudsak är kvinnor som använder ersättning på grundnivå varför inlåsningsrisken kan förväntas vara störst för dem. Utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande är lägre än för kvinnor i Sverige och en längre period av föräldraledighet även för äldre barn kan leda till inlåsnings effekter (SOU 2016:73). Även kvinnor födda i Sverige som står långt från arbetsmarknaden riskerar att få en långsam etablering om tiden med föräldraledighet blir långvarig. Samtidigt är gruppen som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden före barnafödande heterogen, till exempel kan pågående studier i samband med föräldraskap komma att skjuta upp, men inte vara ett hinder för, en etablering på arbetsmarknaden.

Heltids och deltidsarbete

Den fördelning av föräldraledighet och föräldrapenning som föräldrarna väljer har även långsiktiga effekter på hur betalt och obetalt arbete fördelas mellan dem. I en rapport från IFAU studeras hur föräldrar som fick sitt första barn 1999 fick en förändrad situation på arbetsmarknaden i samband med barnets födelse. Rapporten visar att det huvudsakligen var kvinnor som fick en förändrad arbetsmarknads-situation, bland annat genom att deltidsarbete blev mer vanligt förekommande (Kennerberg 2007).

Deltidsarbete är mer vanligt när kvinnan har många barn och när barnen är yngre (se mer om deltidsarbete i avsnitt 4.1.4). Det saknas statistik över hur vanligt förekommande det är att kvinnor använder sig av möjligheten att reducera sin arbetstid, med upp till 25 procent, med stöd av föräldraledighetslagens (1995:584) bestämmelser. Det är därför oklart om de kvinnor och män som uppger att vård av barn är orsaken till deltidsarbetet skulle ha arbetat heltid om möjligheten till deltidsarbete saknades, eller om den högre nivån för kvinnor delvis kan förklaras av att de redan innan barnet föddes arbetade deltid.

Sammanfattningsvis kan sägas att den ojämna fördelningen av föräldrapenning och föräldraledighet leder till att kvinnors avbrott från arbetsmarknaden blir betydligt längre än mäns, och att närvaron i högre utsträckning utgörs av deltidsarbete jämfört med vad som är fallet för män. Det finns inga undersökningar som visar att deltids-

arbetet är orsakat av en längre föräldraledighet, men det finns studier som visar på ett samband, vilket till exempel beskrivs i Försäkringskassans rapport *Ojämställd arbetsbörda* där föräldraledighetens längd samvarierar med framtida fördelning av obetalt och betalt arbete (Försäkringskassan 2013c). Om föräldraledigheten fördelades mer jämställt skulle kvinnors deltagande på arbetsmarknaden därför kunna komma att öka i tid och omfattning, medan det motsatta blir fallet för män. Ett alternativt scenario är att även om föräldrapenningen fördelas mer jämställt så förblir föräldraledigheten ojämnt fördelad. Det skulle innebära att mäns frånvaro ökar något medan kvinnors förblir oförändrad. Det sammantagna arbetskraftsdeltagandet skulle då minska. För de kvinnor och män som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden kan en mer jämn fördelning av ledigheten, och därmed en förkortad tid för framförallt kvinnor, innebära att etableringen snabbas upp.

6.9.2 Kvinnor och mäns ekonomiska situation

Inkomster från förvärvsarbete utgör i genomsnitt den största källan till försörjning för individer och hushåll. De skillnader som beskrivits ovan i kvinnors och mäns arbetsmarknad återspeglar sig därför i den ekonomiska situationen för kvinnor och män. De ekonomiska skillnaderna mellan könen återfinns i såväl lön som inkomst och pension. Utöver inkomst från lönearbete bidrar ett antal olika ersättningar från staten med att trygga försörjningen för individer över tid och att omfördela resurser mellan individer och över livscykeln.

Löneskillnader mellan kvinnor och män

Kvinnors löner är i genomsnitt lägre än för män även om skillnaderna minskat över tid. År 2016 var löneskillnaden mellan män och kvinnor 12 procent, dvs. kvinnors löner var i genomsnitt 88 procent av mäns löner, se tabell 6.13. Detta mått avser den ovägda löneskillnaden vilken inte tar hänsyn till exempelvis att kvinnor och män arbetar inom olika yrken och har olika utbildningsnivå och arbetstid.

Löneskillnaden varierar kraftigt mellan olika sektorer och yrken. Den viktigaste faktorn bakom löneskillnaden är att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar i olika yrken. Vad gäller skillnaden i lön i olika sektorer av ekonomin återfinns den största löneskillnaden inom

landstingen där kvinnor i genomsnitt tjänade cirka 21 procent mindre än männen. Minst är skillnaden i kommunerna, 3,4 procent. (Medlingsinstitutet 2017)

En viktig anledning till kvinnors lägre löner är den svagare anknytningen till arbetsmarknaden genom högre frånvaro och deltidsarbete som beskrivits ovan. Om detta beaktas i beräkningen ökar kvinnornas lön i förhållande till männen men samtidigt kvarstår en oförklarad skillnad i lön mellan könen för hela arbetsmarknaden på 4,5 procent. För samtliga kvinnor och män innebär det att cirka 7,5 procentenheter av löneskillnaderna kan förklaras av att kvinnor och män exempelvis arbetar inom olika yrken, har olika utbildningsnivå eller arbetstid. Enligt detta mått återfinns den största oförklarade löneskillnaden bland privata tjänstemän, 7,2 procent och den minsta skillnaden inom landstingssektorn, 0,3 procent. Notera att detta inte direkt kan definieras som osakliga skillnader eftersom måttet endast visar på sambandet mellan kön (kontrollerat för ett antal observerbara egenskaper) och löneutfall. Det går således inte att dra slutsatsen att löneskillnaderna beror enbart på kön eftersom det också kan finnas icke observerbara faktorer som påverkar utfallet (se vidare Medlingsinstitutet 2017).

Tabell 6.13 Kvinnors lön i procent av mäns lön, 2016

Procent

	Ovägd andel	Ovägd skillnad i procent	Standardvägd andel	Standardvägd skillnad i procent
Samtliga sektorer	88,0	12,0	95,5	4,5
Privat sektor	88,1	11,9	94,4	5,6
Arbetare	89,7	10,3	96,5	3,5
Tjänstemän	82,1	17,9	92,8	7,2
Offentlig sektor	89,3	10,7	98,1	1,9
Kommuner	96,6	3,4	99,7	0,3
Landsting	78,9	21,1	96,2	3,8
Staten	92,7	7,3	96,0	4,0

Källa: Medlingsinstitutet (2017).

Ytterligare en faktor som lyfts fram som förklaring till kvinnors relativt lägre lön är att de oftare än män har för hög utbildning för det yrke de arbetar inom. Eftersom överutbildning är vanligare bland kvinnor bidrar det till att kvinnor har lägre genomsnittslön. Skillna-

derna i över- och underutbildning kan förklara mellan en sjättedel och en tiondel av den totala skillnaden i timlön mellan kvinnor och män i Sverige under perioden 1993–2002 (Johansson och Katz 2007).

Även föräldraledighet och vård av barn påverkar lönen och leder till att mammorna halkar efter i löneutvecklingen men också att de får lägre inkomster.¹² Tappet i inkomst för kvinnor är större om ledigheten sprids över längre tid men också vid sammanhängande föräldraledighet genom tillkommande syskon innan mamman återgått till arbete efter det första barnet (Angelov m.fl. 2013).

Föräldraledighet påverkar löneutvecklingen. Särskilt i de högsta inkomstskikten är påverkan stor. En extra månad med föräldraledighet var i en studie på barn födda 2008 korrelerat med 1,5 procent lägre lön för de 10 procent av männen som tjänade mest. För kvinnorna var motsvarande siffra 0,7 procent (Albrecht m.fl. 2015). Delad föräldraledighet tenderar därför att öka kvinnornas löner, en forskningsstudie visar att för varje månad som pappan är föräldraledig ökar mammans framtida årsinkomst med cirka sju procent och detta gäller även då hänsyn tagits till hur länge mamman varit föräldraledig (Lindström 2010).

Ju högre lön kvinnor och män har desto större är skillnaderna. Forskningen visar att mödrar som har ett koncentrerat uttag av föräldrapenning när barnet är yngre tjänar mer än mödrar som sprider ut sin ledighet över tid (Albrecht m.fl. 2015). Att kvinnor med högre lön som koncentrerar sitt uttag av föräldrapenning tjänar mer jämfört med kvinnor som sprider ut sitt uttag kan bero på flera saker. En koncentration av uttag kan vara en indikation på att kvinnan är karriärsinriktad och därför tjänar mer och bara är frånvarande från arbetsmarknaden under en kort period vilket kan leda till ett mindre tapp i humankapitalet. En koncentration av föräldraledighet tidigt kan också signalera till arbetsgivaren att man är engagerad och har karriärambitioner. I lesbiska föräldrapar är inkomstutvecklingen mer jämställd, troligen för att de mer sällan får ett andra barn och alltså jobbar mer, samt att de par som får fler barn ofta föder ett barn var (Moberg 2016).

Även vad gäller användningen av tillfällig föräldrapenning vid vård av barn (VAB) tar kvinnor ut fler dagar än män och är således mer frånvarande från arbetet. Det direkta inkomsttappet på grund av VAB

¹² Inkomster innefattar utöver lön från förvärvsarbete exempelvis transfereringar från socialförsäkringen och kapitalinkomster.

är drygt 20 procent och ännu större om inkomsten överstiger inkomsttaket i försäkringen. Detta bidrar således också till kvinnors relativt lägre inkomster. Samtidigt visar forskning att det även finns indirekta effekter och att man på sikt kan förlora ekonomiskt vid VAB. Detta gäller särskilt för män. En möjlig förklaring som förts fram till det negativa sambandet mellan ett högre utnyttjande av VAB och lön återfinns i ett minskat humankapital och en minskad arbetskapacitet (jfr t.ex. Albrecht m.fl. 1999; Stafford och Sundström 1996). Sambandet mellan VAB och lön är dock mycket svagt bland kvinnor vilket tyder på att det sannolikt inte påverkar lönen via humankapital eller arbetskapacitet. En annan förklaring är i stället att arbetsgivare tolkar frånvaro från arbetsmarknaden, t.ex. uttag av VAB, som en signal om lågt engagemang i jobbet och högt engagemang utanför jobbet (Stafford och Sundström 1999). Eftersom VAB är vanligare bland kvinnor så utgör inte frånvaron en tillräckligt stark signal om deras engagemang. För män däremot, som i genomsnitt har en lägre frånvaro för VAB och föräldraledighet än kvinnor, kan ett högre utnyttjande av VAB dock vara oväntat och tolkas som en starkare signal om lågt engagemang. Ytterligare en förklaring som framförts är att föräldrar med högre lön har en relativt mindre benägenhet att ta ut VAB. De förlorar relativt mer ekonomiskt och de är vanligare att de har mer flexibla arbeten men troligen också ofta arbeten som kräver större närvaro och/eller engagemang. Sambandet är således omvänt, jobbet och lönen påverkar uttag av tillfällig föräldrapenning.

Inkomsterna under arbetslivet skiljer sig åt mellan individer bland annat beroende på yrkesval och arbetets omfattning. Inkomsterna skiljer sig också åt mellan kvinnor och män på så sätt att kvinnor i genomsnitt har en lägre inkomst än män. Hur många procent lägre kvinnors inkomst är i jämförelse med mäns brukar benämnas inkomstgap. Inkomstgapet uppstår tidigt i arbetslivet och det sammanfaller, i genomsnitt, med åldersintervallet för familjebildning. Inkomstgapet stabiliseras därefter på en nivå kring 20 procent. Det sammantagna inkomstgapet är för kvinnor och män 20–64 år cirka 19 procent (Ds 2016:19).

Hushållens ekonomiska standard

Individens och familjers ekonomiska situation är i hög grad beroende av förvärvsinkomster och om det är en eller flera vuxna i ett hushåll som förvärvsarbetar. Med två förvärvsinkomster ökar möjligheterna till en god ekonomisk standard. Den ekonomiska standarden är därför i hög grad beroende av föräldrarnas möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och till viss del på hushållets storlek.

Vad gäller barnfamiljers ekonomiska situation träder ett antal socialförsäkringsförmåner in för att bland annat kompensera för inkomstbortfall vid vård av barn. Genom föräldraförsäkringen skyddas föräldrarnas och hushållets inkomster vid ett förvärvsavbrott för att därmed möjliggöra för föräldrarna att avstå arbete för att vårda barn. Föräldrapenningen är tänkt som en försäkring mot inkomstbortfall och baseras därför på föräldrarnas individuella inkomster. Samtidigt är föräldrapenningen utformad så att den främjar deltagande på arbetsmarknaden men också för att underlätta för dem som står utanför arbetsmarknaden vilka till exempel kan behöva avbryta aktiviteter såsom studier och arbetssökande när ett barn föds eller adopteras.

Ur ett bredare perspektiv ska den ekonomiska familjepolitiken¹³ bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Utöver dessa förmåner samverkar föräldraförsäkringen även med andra förmåner inom t.ex. arbetsmarknadspolitiken för att underlätta kvinnor och mäns deltagande på arbetsmarknaden och försörjning.

Barnfamiljer ekonomiska standard, vilken brukar mätas som disponibel inkomst per konsumtionsenhet¹⁴ är dock i genomsnitt lägre än den för familjer utan barn och den ekonomiska standarden för sammanboende respektive ensamstående med barn är lägre än den för sammanboende respektive ensamstående utan barn. I faktarutan ges en utförligare beskrivning av ekonomisk standard.

¹³ Den ekonomiska familjepolitiken omfattar utöver föräldraförsäkringen även barnbidrag, vårdbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag, bidrag till internationella adoptioner, pensionsrätt för barnår, barnpension och efterlevandestöd till barn.

¹⁴ Detta mått relaterar hushållets disponibla inkomst till hushållets sammansättning, vilket gör att det går att jämföra den ekonomiska situationen mellan personer som bor i olika typer av hushåll.

FAKTARUTA – Ekonomisk standard

Hushållens disponibla inkomst definieras som den sammanlagda inkomsten från arbete, kapital, näringsverksamhet och positiva transfereringar minus negativa transfereringar såsom skatt, betalning av underhållsbidrag och återbetalning av studielån. Erhållna studielån ingår som en positiv transferering.

För att kunna jämföra disponibla inkomster mellan olika typer av hushåll måste hänsyn tas till hushållens sammansättning vad avser antal hushållsmedlemmar och deras åldrar. Detta görs genom en s.k. ekvivalensskala i vilken varje hushållsmedlem tilldelas en vikt. Om hushållens disponibla inkomster divideras med dessa konsumtionsvikter erhålls ett mått på hushållens ekvivalerade disponibla inkomst vilket också benämns *ekonomisk standard*.

Vanligtvis antas att den disponibla inkomsten fördelas jämnt inom hushållet vilket innebär att vid redovisningen av individens ekonomiska standard tilldelas samtliga hushållsmedlemmar hushållets ekonomiska standard.

Ett vanligt mått för att beskriva hushållens ekonomiska utsatthet är att ange en gräns under vilken hushållen kan anses utsatta. Denna gräns sätts ofta som en relativ eller absolut nivå eller en kombination av de båda. Den vanligast förekommande relativa gränsen för ekonomisk utsatthet är definierad som andelen hushåll som har en ekonomisk standard som är lägre än 60 procent av den ekvivalerade medianinkomsten i befolkningen. I avsnittet benämns detta mått som hushåll med *låg ekonomisk standard*. En relativ inkomstgräns förändras då medianinkomsten i befolkningen förändras.

Det bör noteras att det finns begränsningar vid beskrivningar av ekonomisk standard och utsatthet. Den statistik som ligger till grund för beräkningarna omfattar exempelvis inte ekonomiska resurser såsom förmögenheter, arv och överföringar inom familjen eller mellan hushåll.

Om en eller flera i hushållet förvärvsarbetat bidrar detta till en högre ekonomisk standard. För hushåll som har en låg förvärvsfrekvens, t.ex. på grund av arbete eller studier, är således den ekonomiska standarden lägre, tabell 6.14. Den ekonomiska standarden för studerande är cirka två tredjedelar av den för de hushåll som har sin huvudsakliga inkomst från förvärvsarbete. För arbetslösa utgör den ekonomiska

standarden cirka hälften av den för förvärvsarbete och för föräldralediga drygt hälften.¹⁵

Tabell 6.14 Disponibel inkomst per konsumtionsenhet (ekonomisk standard) för personer 20–64 år samt i relation till förvärvsarbete, 2015

Medianvärde, tkr efter sysselsättning samt procent

	Medianinkomst	Procent av förvärvsarbete
Förvärvsarbete	285,5	100
Icke förvärvsarbete	167,9	59
Studerande	189,6	66
Arbetslösa	144,2	51
Föräldralediga	160,5	56

Källa: SCB, Totalräknad inkomstfördelningsstatistiken (TRIF).

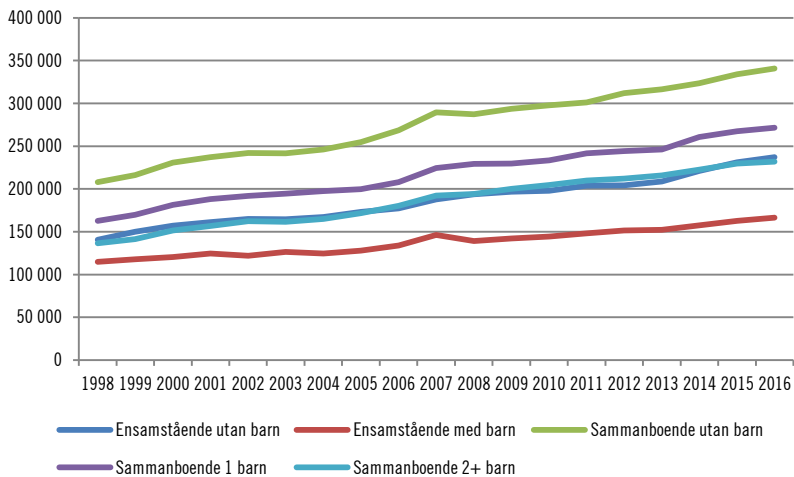
Vad gäller den ekonomiska standarden för företagare redovisas inte denna i nuläget av SCB, på grund av omläggning av inkomststatistiken, men siffror från 2013 visar att den i genomsnitt är något lägre än den för förvärvsarbete¹⁶. Spridningen i företagares inkomster är också relativt stor jämfört med den för förvärvsarbete.

Följande figur visar utvecklingen av medianen för ekonomisk standard för olika hushållstyper sedan 1998. För samtliga av de hushållstyper som redovisas i figuren har den ekonomiska standarden ökat sedan slutet av 1900-talet. Samtidigt har det skett en ökning i skillnaden mellan olika hushållstyper. Procentuellt störst ökning har skett för sammaboende med två eller flera barn och lägst är ökningen för ensamstående med barn.

¹⁵ Följande definitioner tillämpas. Förvärvsarbete: Personer 20–64 år ej klassade som studerande vars löne- och företagarinkomst överstiger två basbelopp samt är större än hälften av den sammanräknade förvärvsinkomsten. Studerande: Personer 20–64 år vars inkomst av studiehjälp/studiemedel är större än ett kvarts basbelopp samt vars summerade löne- och företagarinkomst understiger 3,5 basbelopp. Arbetslösa: Personer 20–64 år ej klassade som studerande vars inkomst av arbetsmarknadsstöd är större än hälften av den sammanräknade förvärvsinkomsten. Föräldralediga: Personer 20–64 år ej klassade som studerande vars inkomst av föräldrapenning är större än hälften av den sammanräknade förvärvsinkomsten (SCB statistikdatabasen).

¹⁶ SCB statistikdatabasen.

Figur 6.40 Ekonomisk standard* för personer 0–64 år i olika typer av hushåll
Kronor i 2016 års penningvärde



Källa: Försäkringskassan 2017a.

* Medianen av disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Värden för 1998–2013 baseras på HEK, värden för 2014 baseras på MSTAR och värden för 2015 på STAR. Värden för 2016 är en framskrivning av STAR 2015 med hjälp av FASIT.

Även skillnaden i kvinnors och mäns förvärvsfrekvens och löneinkomster påverkar hushållets ekonomiska standard. För ensamstående kvinnor med barn är därför den ekonomiska standarden i genomsnitt mycket lägre än för ensamstående män med barn. Den ekonomiska standarden för ensamstående kvinnor med barn var 2015 knappt hälften av den för sammanboende utan barn, 47 procent. För ensamstående män med barn var motsvarande andel 58 procent.¹⁷

Studier visar att inkomster från förvärvsarbete har ökat i betydelse över tid för barnfamiljernas ekonomiska standard (se exempelvis Försäkringskassan 2017a). Omvänt har de ekonomiska familjeförmånernas betydelse för barnfamiljerna minskat. Den kraftigaste förändringen skedde fram till 2010 varefter utvecklingen har stabiliserats något. Att familjeförmånerna har en minskande betydelse kan förklaras av att ersättningsnivåerna i både de behovsprövade och generella bidragen inte har ökat i samma takt som reallönerna. En bidragande orsak är också att skatteavdraget på arbetsinkomster, det så kallade jobbskatte-

¹⁷ SCB statistikdatabasen.

avdraget, under senare år medfört att skatten på arbete är lägre än på ersättningar från föräldraförsäkringen, vilket delvis kan ha bidragit till att den ekonomiska familjepolitikens andel av hushållens ekonomiska standard minskat.

Vad gäller personer med föräldrapenning har den ekonomiska standarden utvecklats något sämre det senaste decenniet än för befolkningen i stort. För de med föräldrapenning på sjukpenningnivå är ökningen marginellt lägre medan den för de med ersättning på grundnivå är cirka tio procent lägre. Den ökning av dagersättningen i grundnivå från 180 till 225 kronor som infördes 2013 medförde en tydlig ökning av den ekonomiska standarden för denna grupp.¹⁸

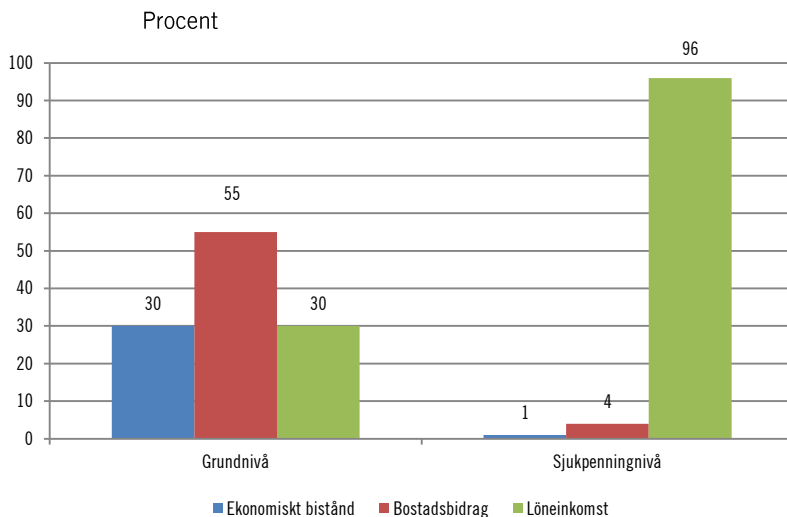
Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap. Den ekonomiska familjepolitiken, inklusive föräldrapenningen, bidrar till barnhushållens välfärd men också till att minska skillnaderna mellan hushåll med och utan barn. Studier visar att förmånerna är mest betydelsefulla för hushåll med ensamstående föräldrar, framförallt ensamstående kvinnor med flera barn samt för hushåll med utrikesfödda föräldrar. Andelen med låg ekonomisk standard är också högst i dessa grupper (Försäkringskassan 2017a).

Samtidigt har, som en konsekvens av att de ekonomiska familjeförmånernas betydelse för barnhushållens försörjning minskat, också familjeförmånernas omfördelande effekt minskat.

Framförallt föräldrar med föräldrapenning med ersättning på grundnivå erhåller andra transfereringar såsom ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag, se figur 6.41. Bland de föräldrar som under ett år erhöll föräldrapenning på grundnivå var det 2015 mer än hälften som fick ersättning i form av bostadsbidrag och cirka 30 procent som erhöll ekonomiskt bistånd. En lika stor andel, cirka 30 procent, hade inkomster från lönearbete. Bland de med föräldrapenning på sjukpenningnivå var det endast en respektive fyra procent som erhöll stöd i form av ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag.

¹⁸ Socialdepartementets beräkningar.

Figur 6.41 Andel (av de med föräldrapenning) med ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag samt löneinkomst, 2015

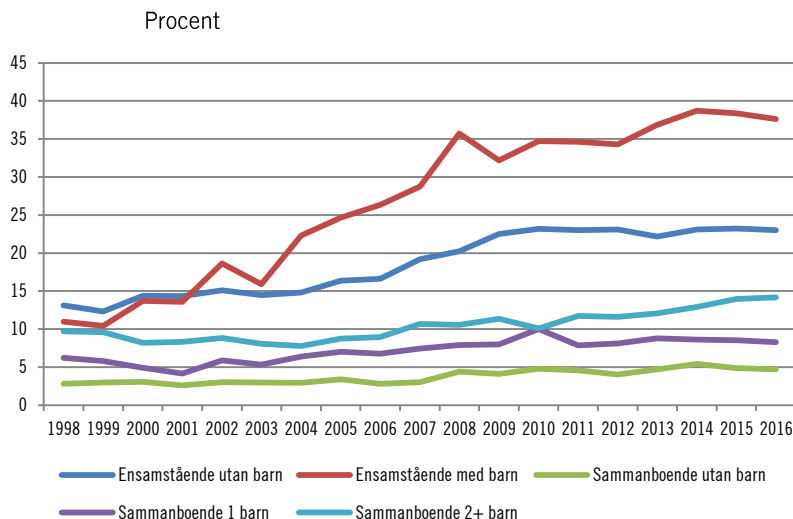


Källa: SCB, STAR, Socialdepartementets beräkningar.

Figur 6.42 visar utvecklingen av andelen med låg ekonomisk standard för olika familjetyper. Lägst andel med låg ekonomisk standard återfanns bland sammanboende utan barn och högst andel bland ensamstående med två eller fler barn. Såväl nivån som skillnaden i andelen personer med låg ekonomisk standard har ökat kraftigt sedan slutet av 1990-talet.

En förklaring är att de barnhushåll som erhåller en större andel av sin försörjning från offentliga transfereringar inklusive familjepolitiken, dvs. framförallt ensamstående med barn, över tid har halkat efter de som har sin huvudsakliga försörjning från förvärvsarbete, dvs. sammanboende med barn.

Figur 6.42 Andel med låg ekonomisk standard* i olika typer av hushåll, personer 0–64 år



Källa: Försäkringskassan 2017a.

* Andelen under 60 procent av medianen av disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Värden för 1998–2013 baseras på HEK, värden för 2014 baseras på MSTAR och värden för 2015 på STAR. Värden för 2016 är en framskrivning av STAR 2015 med hjälp av FASIT.

Kvinnors lägre lön och inkomster återspeglar sig också i andelen med låg ekonomisk standard. Andelen ensamstående kvinnor med barn med låg relativ ekonomisk standard var 2015 cirka 39 procent medan cirka 22 procent av ensamstående män med barn hade en låg ekonomisk standard. Motsvarande andel för sammanboende med barn var cirka tio procent.

Tabell 6.15 Andel personer i hushåll med inkomst < 60 procent av medianvärdet av ekonomisk standard efter hushållstyp, 2015

Procent

	Procent
Ensamstående utan barn	27,7
Ensamstående med barn	34,4
Ensamstående kvinnor med barn	38,8
Ensamstående män med barn	22,1
Sammanboende utan barn	5,0
Sammanboende med barn	9,9

Källa: SCB statistikdatabas.*Not:* Ekonomisk standard definieras som medianen av disponibel inkomst per konsumtionsenhet.

För personer som under ett år erhöll ersättning från föräldraförsäkringen var andelen med låg ekonomisk standard än högre än vad som framgår av föregående figur. Orsaken är att det i figuren ingår personer som har äldre barn och således kan antas ha en större del av sin inkomst från förvärvsarbete. De är i genomsnitt också något äldre än föräldrar som under ett år erhållit föräldrapenning. Bland sammanboende med barn som under 2015 erhöll föräldrapenning på grundnivå var det 64 procent som hade en låg ekonomisk standard. Motsvarande andel för de med föräldrapenning på sjukpenningnivå var endast 13 procent. För ensamstående kvinnor med barn var det hela 82 procent av dem med föräldrapenning på grundnivå som hade en låg ekonomisk standard och 35 procent av dem med föräldrapenning på sjukpenningnivå.¹⁹

Pensioner

På längre sikt medför kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande, lägre löner och kortare arbetstid att kvinnor i genomsnitt får lägre pensioner än män. Pensionen grundar sig huvudsakligen på en persons förvärvsinkomster under livet, den s.k. livsinkomstprincipen. Liksom för befolkningen i yrkesaktiv ålder finns det därför ett inkomstgap mellan kvinnor och män över 65 år.

¹⁹ Socialdepartementets beräkningar.

Baserat på den disponibla inkomsten för personer över 65 år var 2013 det sammantagna inkomstgapet 26 procent, dvs. det är större efter pension än vad det är före (Ds 2016:19). Eftersom den inkomstrelaterade pensionen återspeglar arbetslivet är det därför inte oväntat att inkomstgapet efter pension är fortsatt stort. En förklaring till att inkomstgapet efter pension är större än under förvärvsaktiv ålder beror både på förhållanden tillbaka i tiden när nuvarande pensionärer betalade in till pensionssystemen men också på hur rådande transfereringar är konstruerade. Ytterligare en förklaring är att en större andel män än kvinnor arbetar efter 65 års ålder och därmed har en relativt större andel av sin inkomst från lön. Kvinnor å andra sidan har jämfört med männen en relativt sett större andel av sin inkomst från behovsprövade bidrag vilket i sin tur i sig indikerar att de har lägre inkomster. Pensionen återspeglas således också de historiskt sett större skillnaderna mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande och lön. Sett enbart till den inkomstgrundade allmänna pensionen var gapet mellan kvinnor och män 2013 hela 34 procent. Skattesystemet och transfereringar bidrar dock till att utjämna skillnaderna mellan kvinnliga och manliga pensionärer.

Förekomsten av deltidarbete under de förvärvsaktiva åren påverkar också pensionen. Deltidsarbete tidigt i livet påverkar de avgiftsbestämda pensionerna, dvs. huvudsakligen den allmänna pensionen, mer negativt till följd av den uteblivna "ränta-på-ränta-effekten". Deltid sent i livet påverkar de förmånsbestämda pensionerna, dvs. huvudsakligen avtalspensioner, mer negativt till följd av en lägre slutlön. Hur detta påverkar pensionen beror även på löneutvecklingen. Vid en relativt konstant lön över livet har de en mindre inverkan än vid en större löneutveckling. Deltidsarbete är också vanligast förekommande i början och i slutet av arbetslivet (ibid.). Bland kvinnor är deltidarbete i högre grad kopplat till vård av barn och att inkomsterna och därmed inbetalningen till pensionssystemet påverkas betydligt mer negativt vid familjebildning för kvinnor än för män. Kvinnor har också i genomsnitt en något större spridning i de intjänade premiepensionsrätterna än män eftersom kvinnor är hemma med barn och arbetar deltid i större utsträckning än män (ISF 2017b).

Vid vissa speciella situationer kompenseras dock pensionsförlusten vid frånvaro från arbetsmarknaden vilket dock inte gäller premiepension eller tjänstepension. Detta gäller för personer som haft förtidspension, vårdat små barn, studerat eller som deltagit i pliktjänst-

göring (Ds 2016:19). Vad gäller kompensationen för vård av små barn, även kallad barnårsrätten eller pensionsrätt för barnår, utgjorde denna 4,5 procent av kvinnornas pensionsunderlag 2014 och knappt en procent av männens. Pensionsrätt för barnår utgår till den förälder som har lägst inkomst och innebär en extra avsättning till den allmänna pensionen under barnets fyra första levnadsår, oavsett om eller hur länge föräldern varit föräldraledig. För kvinnor kompenseras de flesta både för studier och för barnårsrätt, för män är det vanligast att varken ha studierätt eller barnårsrätt (ibid.). De föräldrapenningtillägg som ingår i majoriteten av anställdas kollektivavtal innebär även att arbetsgivaren under föräldraledigheten gör en avsättning till tjänstepensionen.

6.9.3 Fördelningen av hem- och omsorgsarbete

I samband med föräldraskapet ökar behovet och omfattningen av omsorgsarbete liksom även övrigt hemarbete, som städning, tvätt, matlagning, inköp och planering. Hemarbete omfattar även aktiviteter som inte behöver utföras varje dag, t.ex. underhållsarbete samt omsorg om andra än de egna barnen. Fördelningen av obetalt arbete mellan kvinnor och män totalt sett är ojämn, enligt SCB utfördes 56 procent av arbetet av kvinnor och 44 procent av män (SCB 2012).²⁰ Fördelningen av sysslor är också ojämnt fördelad, där män lägger mer tid på underhållsarbete och kvinnor mer tid på hushållsarbete och på omsorg om barn. Som tidigare har visats (se avsnitt 4.1) förvärvsarbetar män mer än vad kvinnor gör. Det har över tid skett en utjämning av den totala uppbundna tiden med betalt och obetalt arbete för män och kvinnor vilket innebär att kvinnor arbetar mer och gör något mindre hemarbete medan män har minskat sitt betalda arbete något men enbart ökat det obetalda arbetet en mindre del.²¹ Nuvarande mönster innebär att män i högre utsträckning än kvinnor får betalt för det utförda arbetet, vilket exempelvis påverkar den framtida pensionen. Den ojämna fördelningen av hem- och omsorgsarbetet kan i sin tur medföra att kvinnor och män inte ges samma förutsättningar att förvärvsarbета på heltid. Det kan i sin tur innebära sämre löneutveckling.

²⁰ Siffrorna avser 2010/2011.

²¹ Se www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Artiklar/Mans-hushallsarbete-okar--men-kvinnorna-gor-fortfarande-mest-hemma/

Samband mellan tid i hushållsarbete och timlön är något oklart, det finns studier som visar att ju mer tid i hushållsarbete desto lägre lön (Hörnqvist 1997; Bryan och Sevilla-Sanz 2008; Hersch och Stratton 1997) och studier som inte finner något sådant samband som är av senare slag (Boye m.fl. 2010).

Kvinnor och män som lever tillsammans fördelar hemarbetet relativt jämnt innan de blir föräldrar, mätt i antalet timmar. Det är med det första barnet som skillnaden i ansvar till stor del uppkommer (van der Lippe Siegers 1994; Gauthier och Furstenberg 2002). De som lägger flest timmar i veckan på hemarbete är kvinnor med små barn som är ensamstående (SCB 2012). Bland småbarnsföräldrarna som är sammanboende är det en stor övervikt för kvinnor när det gäller det obetalda arbetet. En förklaring är att män i högre utsträckning utför betalt arbete på den mellanliggande tiden. I relation till de utan barn är skillnaderna stora. Även i relation till de föräldrar som har större barn är tiden för hemarbete betydligt högre bland småbarnsföräldrarna. Skillnaderna mellan hushållstyper för äldre barn är mindre och även något mer jämnt fördelad mellan kvinnor och män.

Tabell 6.16 Tid för obetalt arbete för personer efter livscykel 2010/11

Timmar och minuter per vecka

	Kvinnor	Män
Ensamstående 20–44 år utan barn	16:17	11:07
Sammanboende 20–44 år utan barn	18:56	18:58
Ensamstående småbarnsföräldrar	43:30	18:07
Sammanboende småbarnsföräldrar	39:55	32:20
Ensamstående föräldrar med barn 7–17 år	27:06	22:40
Sammanboende föräldrar med barn 7–17 år	28:25	22:53

Källa: SCB Tidsanvändningsundersökningen.

Försäkringskassan har i två omgångar utfört en enkätundersökning till föräldrar med fokus på föräldraledighet och fördelning av betalt och obetalt arbete. I rapporten har särskilt ledighetens betydelse för den framtida fördelningen av betalt och obetalt arbete undersökts (Försäkringskassan, 2013c). Försäkringskassans slutsatser är att när en förälder tar ut en större andel av föräldraledigheten är sannolikheten stor att han eller hon kommer att utföra en större del av det obetalda

arbetet och även att den förälder som tar ut en större andel av föräldraledigheten minskar sin andel av det framtida betalda arbetet.

Det finns också indikationer på att användningen av tillfällig föräldrapenning kan påverkas av en mer jämn fördelning av föräldrapenning (ISF 2013a; Ekberg m.fl. 2013). I par där pappan tog åtminstone två månaders föräldraledighet är sannolikheten högre att föräldrarna delar hem- och omsorgsarbetet mer lika än i hushåll där pappan inte tog ingen eller kortare ledighet (Almqvist och Duvander 2014). Liknande resultat avseende mäns hushållsarbete före och efter barnets födelse har presenterats i en annan studie (Boye 2008).

I en tysk forskningsrapport studerades föräldrarnas fördelning av hemarbete efter återgång i arbete. Resultatet visade att i familjer där båda arbetade och mamman tog längre ledighet så blev fördelningen av hemarbete mer traditionell. Om pappan varit föräldraledig så bidrog detta till en mer jämställd fördelning av både hemarbete och omsorgsarbete om barnen. I studien förklaras den framtida fördelningen av hem och omsorgsarbete utifrån tre olika förklaringsmodeller. Den första förklaringsmodellen handlar om specialisering eller utveckling av specifika kunskaper om omsorgs- och hemarbetet, den andra om förhandlingskraft byggd på framförallt ekonomiska resurser och den tredje handlar om identiteten som förälder eller förändrad syn på jämställdhet. Den sista förklaringsmodellen kan spela roll för att kvinnors längre ledigheter leder till framtida större ansvar för barnen. För pappor var det i första hand förklaringsmodellen med utvecklade kunskaper om hem- och omsorgsarbetet som betonades i den tyska studien (Schober och Zoch 2015).

Fördelningen av hem- och omsorgsarbete är i förändring, mäns andel av föräldrapenningen ökar och det är fler par som delar föräldrapenningen mer jämställt. Stora skillnader i ledighetslängd kvarstår dock fortfarande mellan könen och det är även stora skillnader inom gruppen kvinnor och gruppen män. Effekterna på lön, karriär, utvecklingsmöjligheter och fördelningen av betalt och obetalt arbete varierar därför stort mellan olika sektorer, utbildningsnivåer och mellan kvinnor och män.

6.10 Nordisk utblick

I samtliga nordiska länder kompenseras inkomstbortfall i samband med barns födelse med förmåner liknande den svenska föräldrapenningen. En jämförbar ersättning lämnas också vid adoption. Ersättningen är även i samtliga länder relaterad till tidigare inkomst samt kan variera med ledighetens längd. Gemensamt är också att anställda kan få ersättning genom kollektivavtal.

Antalet föräldrapenningdagar varierar mellan de nordiska länderna. Sverige har den längsta perioden med föräldrapenning, 70 veckor, medan Finland och Danmark har 50 veckor. I Norge kan föräldrarna vara hemma i 59 veckor och i Island i 40 veckor. Föräldrapenning är dock inte det enda stödet för föräldrar som vill vårda sina barn i hemmet. I Finland finns t.ex. möjlighet till längre ledighet i form av vårdnadsbidrag. I delbetänkandet Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73) görs en kort jämförelse över villkor för föräldrapenning i de nordiska länderna och i Tyskland. En något förkortad tabell återges nedan.

Tabell 6.17 Föräldraledighet och föräldrapenning

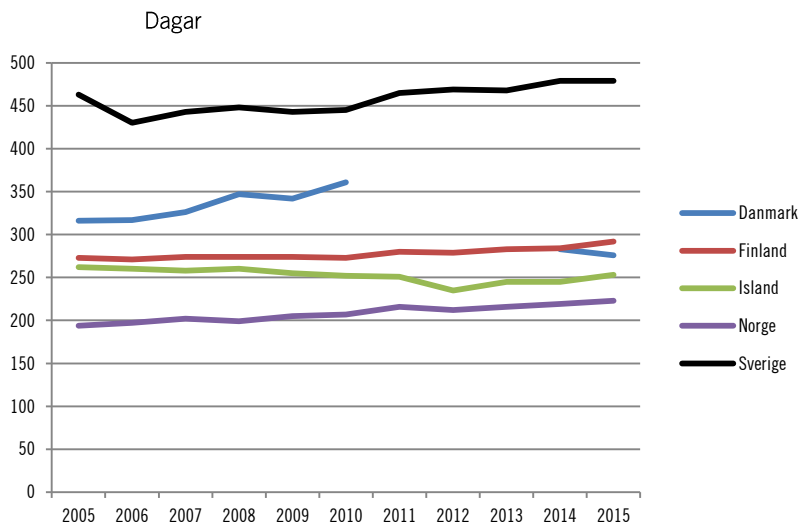
Land	Förmån	Personkrets	Längd	Högsta ålder för nyttjande
Finland	Moderskaps- ersättning (1) Faderskaps- ersättning (2) och föräldra- penning (3)	Alla	1. 105 dagar 2. 54 dagar 3. 158 vardagar	1. ca 3 månader 2. två år 3. nio månader
Norge	Moderskaps- ersättning (1) Faderskaps- ersättning (2) och föräldra- penning (3)	Förvärsaktiva	1. Mamman: 10 veckor, varav 6 direkt efter födel- sen (+ 3 innan födelsen om hon önskar och som räknas av från föräldrapenning- perioden) 2. Pappan: 10 veckor 3. Gemensamt: 26 veckor på 100 procent eller 36 veckor på 80 procent	Tre år
Danmark	Föräldra- penning	Förvärsaktiva (+arbetslös och vissa i praktik eller som av- slutat studier)	Mamman: 14 veckor direkt efter födelsen (+ 4 innan födelsen om hon önskar) Pappan: 2 veckor som används innan barnet är 14 veckor Gemensamt: 32 veckor	Som huvudregel fram tills barnet är 46 veckor, men viss del av ledig- heten kan skjutas upp till dess barnet är nio år om föräldern är anställd
Island	Föräldra- penning (1) Förlossnings- penning (2) Föräldra- ledighet (3)	1. Förvärsaktiva 2. Bosatta, arbe- tar mindre än 25 procent samt studerande 3 Föräldrar	1. 9 månader, 3 månader för vardera föräldern (2 st) och 3 månader att dela på 2. 9 månader, 3 månader för vardera föräldern (2 st) och 3 månader att dela på 3. Fyra månader för vardera föräldern utan möjlighet till överföring. Obetald	1. Fram till barnet är 24 månader 2. Fram till barnet är 24 månader 3. Fram till barnet är åtta år

Källa: SOU 2016:73, för Island eng.velferddarraduneyti.is/media/acrobat-enskar_sidur/Act-on-maternity-paternity-leave-95-2000-with-subsequent-amendments.pdf, hämtad 2017-11-20.

Danmark är det enda landet som inte har någon öronmärkt ledighet för den icke-födande föräldern, medan Island och Sverige har mer generösa regler avseende antal dagar samt regler kring fördelningen av ledighet mellan föräldrarna. I Norge och Finland har tio respektive sex veckor öronmärkts till pappan. I alla nordiska länder utom Island finns särskild ledighet för den icke-födande föräldern som kan tas ut samtidigt som mamman är hemma efter barnets födsel. Den varierar från två veckor i Sverige, Norge och Danmark till tre veckor i Finland²². I Island kan föräldrarna använda föräldrapenningen samtidigt, delvis eller hela perioden, vilket ger en möjlighet att dela vården av barnet efter hemkomsten. Mamman måste använda två veckor av ledigheten i samband med förlossningen. Kortare perioden än två veckors ledighet kan inte användas. (Eydal och Gíslason 2017)

Det svenska föräldrapenningsystemet är generöst både när det gäller antalet kompenserade dagar och när det gäller åldersintervallen för uttag av föräldrapenning. Även avseende flexibiliteten utmärker sig det svenska systemet. Generositeten återspeglar sig även i det faktiska uttaget av föräldrapenning jämfört med övriga nordiska länder. I redovisningen av uttaget av föräldrapenning i nedan figurer har förutom föräldrapenning även beaktats graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning (för detaljer se not till figur 6.43). Enligt denna definition har Sverige det i särklass största antalet ersatta dagar i samband med barns födelse. Det kan dock noteras att graviditetspenningen enbart betalas ut till runt 20 procent av de gravida kvinnorna, varvid antalet dagar utgör mer av ett maxbelopp.

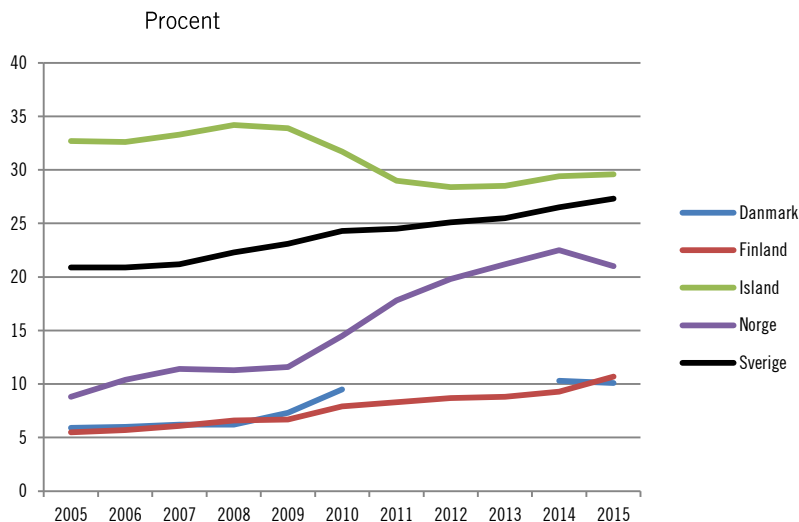
²² www.nikk.no/publikationer/darfor-stannar-papporna-hemma/, hämtad 2017-11-19.

Figur 6.43 Antal ersatta dagar i samband med barns födelse

Källa: Nordisk statistikbank.

Not: Danmark: Statistiken avser nettodagar med föräldrapenning, moderskapspenning, och tillfällig föräldrapenning vid födelse och adoption, data saknas för åren 2011–2013. Norge: Statistiken avser nettodagar med föräldrapenning vid barns födelse och adoption. Sverige: Statistiken avser nettodagar med föräldrapenning vid barns födelse och adoption, graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning exklusive pappans 10 dagar med tillfällig föräldrapenning vid barns födelse. Antalet ersatta dagar per nyfödd beräknas enligt: antalet ersatta dagar per år genom antalet födda samma år.

Island och Sverige hade 2015 högst andel dagar som tas ut av papporna, 29,6 respektive 27,3 procent av dagarna. I Finland och Danmark utgör mäns andel av uttagna dagar omkring 10 procent av samtliga ersatta dagar. Sedan 2005 har mäns andel ökat i alla länderna förutom i Island.

Figur 6.44 Mäns andel ersatta dagar i samband med barns födelse

Källa: Nordisk statistikbank.

Not: Andelarna avser mäns uttag av antalet dagar redovisade i föregående figur.

Den reform som trädde i kraft i Island 2000 innebar att en föräldraledighet på nio månader infördes, av vilka tre månader var reserverade för respektive förälder och tre månader möjliga att dela. Innan reformen tog mindre än en procent av männen ut någon föräldraledighet alls i Island och efter reformen ökade uttaget kraftigt.

År 2013 tog cirka 91 procent av papporna i Island ut föräldraledighet och i genomsnitt använde de 88 dagar, jämfört med cirka 182 dagar för mammorna. Totalt tog cirka 15 procent av papporna någon del av den gemensamma rätten till ersatt ledighet och cirka 35 procent tog mindre än de tre reserverade månaderna. För mammorna var motsvarande andelar 96 respektive en procent. Omkring en tredjedel av mammorna och en tredjedel av papporna tog ut ledigheten under en oavbruten period medan övriga tog ut ledigheten i två eller flera perioder.

Pappornas uttag har dock varierat efter reformens införande. Före den ekonomiska krisen 2008 tog papporna ut omkring 100 dagar men på grund av sänkt ersättning i samband med en sanering av statsfinanserna i eftermälet av den ekonomiska krisen minskade därefter deras samlade uttag av föräldrapenning. (Eydal och Gíslason 2017)

7 Överväganden och förslag

7.1 Det bör införas en ny modell för föräldrapenningen

Bedömning: Nuvarande åldersgränser inom föräldrapenningen är inte ändamålsenliga. Modellen för föräldrapenningen och åldersgränserna inom denna bör ändras.

7.1.1 Nuvarande åldersgränser

Det ursprungliga och primära syftet med föräldrapenningen är att ge båda föräldrarna möjlighet att kombinera förvärvsarbete med familjeliv, särskilt i barnets yngre åldrar eller i nära samband med en adoption. Detta framförallt genom att kompensera för det inkomstbortfall som ledighet från arbete för vård av barn medför. Samtidigt omfattar förmånen även dem som inte arbetar och ger då möjlighet till försörjning under den tid då föräldern vårdar barnet i stället för att exempelvis studera, söka arbete m.m. I det sammanhanget utgör föräldrapenningförsäkringen snarare ett allmänt grundskydd. Under åren har det införts olika möjligheter för föräldrar att vara lediga och få kompensation för frånvaro från arbetet även för äldre barn. Motiven har då främst varit att öka flexibiliteten i försäkringen i relation till arbetet och till barns behov. Föräldraförsäkringen, och föräldrapenningen i synnerhet, har många olika och ibland motstridiga syften att uppfylla. Föräldrapenningen ger möjlighet för båda föräldrarna att skapa en nära kontakt med barnet, tillgodose barnets behov och få möjlighet att anpassa arbetslivet till föräldraskapet. Föräldraförsäkringen används även som ett instrument för ökad jämställdhet i det obetalda och betalda arbetet, genom att vara delad mellan föräldrarna och med styrmedel i form av reserverade dagar. Ambitioner om att tillgodose barns rätt till omsorg och omvårdnad av båda föräldrarna, ge möjlig-

heter att kombinera arbetsliv och familjeliv oavsett arbetsförhållanden och villkor på arbetsmarknaden, uppnå högre jämställdhet mellan män och kvinnor, ge förutsättningar för ekonomisk självständighet och en god levnadsnivå för barnfamiljerna både samverkar och kan komma i konflikt med varandra. Utformningen av försäkringen balanserar även mellan att styra och att ge utrymme för självbestämmande. Det innebär att förändringar av försäkringen innebär en balansgång och avvägning mellan olika syften, målsättningar och värdekluster.

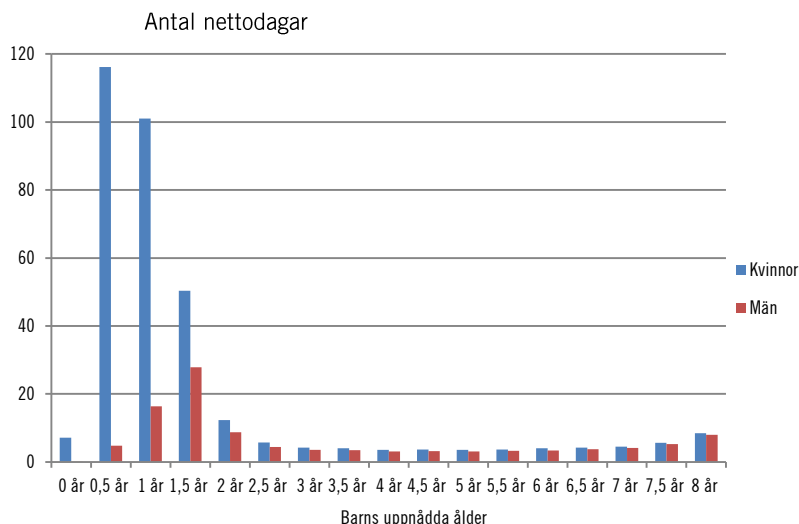
Den nuvarande yttersta gränsen för rätt till föräldrapenning vid barnets tolvårsdag eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan är sett från ett historiskt och internationellt perspektiv ovanligt hög (se avsnitt 3.2 och 6.10). Samtidigt med tolvårsgränsen infördes begränsningen av antal möjliga föräldrapenningdagar för tiden efter barnets fjärde levnadsår. Fyraårsregeln har inneburit ett steg mot en mer renodlad försäkring, anpassad till föräldrarnas genomsnittliga uttagsmönster genom att den största delen av dagarna nu måste användas innan barnet har fyllt fyra år. Regeln syftar till att betona att föräldrapenningen bör användas i barnets yngre åldrar och då behovet av omvårdnad från föräldrarna är som störst. Flexibiliteten i hur föräldrapenningen kan användas reducerades således.

Utredningens beskrivning nedan av hur föräldrapenningen används avser huvudsakligen barn som omfattas av regelverket som gällde före det att tolv- och fyraårsgränserna infördes 2014, med en övre åldersgräns om åtta år och ingen begränsning av antalet föräldrapenningdagar dessförinnan. Den rådande regleringen gäller barn födda den 1 januari 2014 eller senare eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård samma tid. Eftersom uttaget av föräldrapenning för dessa barn enbart kan studeras under högst två år, fram till och med 2016, är det inte möjligt att i detta betänkande utförligt redogöra för hur föräldrarna använder föräldrapenning under det rådande regelverket.

De generösa åldersgränserna, i kombination med möjligheten att vara föräldraledig utan föräldrapenning, möjliggör att föräldraledighet och föräldrapenning används långvarigt och intensivt även för tid som inte är i samband med födelsen eller adoptionen. Det faktiska, genomsnittliga uttaget av föräldrapenning ser dock inte ut så. Trots större teoretisk flexibilitet är uttaget i allt väsentligt koncentrerat till barnets två första år för barn som föds i Sverige. Den övervägande

majoriteten av de 480 dagarna med ersättning har använts före det att barnet har fyllt två år. Enbart omkring 23 procent av de dagar som i genomsnitt användes för ett barn fött 2008 användes efter barnets tvåårsdag. Efter det att barnet har fyllt två år tas föräldrapenningen, för både män och kvinnor, i genomsnitt ut i korta perioder och under ett lågt antal dagar per barn och år, se exempel i figur 7.1 nedan samt kapitel 6 för en mer detaljerad genomgång.

Figur 7.1 Uttag av dagar med föräldrapenning för barn födda 2008, kvinnor respektive män



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Not: Med nettodagar avses att dagar som avser en lägre omfattning än hel dag summeras för att bilda hela dagar.

Försäkringskassan har i en enkätundersökning studerat hur relationen föräldrapenninguttag och föräldraledighetens längd förhåller sig (Försäkringskassan 2013c). Uttaget av föräldrapenning och ledighet under de två första åren i barnets liv studerades och resultatet visade att mammor är föräldralediga på heltid och deltid i totalt 15,3 månader och pappor i 3,8 månader. Uttaget av föräldrapenning motsvarar enbart 9,5 respektive 2,2 månader. Heltidsledighet är den dominerande formen för både kvinnor och män, men män använder en större del av sin ledighet på deltid. Kvinnor och män sprider på föräldrapenningdagarna i ungefär samma utsträckning, relationen föräldrapenning-

uttag och föräldraledighet är mycket lika även om konsekvensen av att kvinnor använder så pass många fler föräldrapenningdagar än män blir att den sammantagna ledigheten för kvinnorna är betydligt längre. (Ibid. s. 17 f.) Det är därmed mycket vanligt att förlänga ledigheten under barnets tidiga år genom att använda obetalda dagar, men flexibiliteten används olika beroende på t.ex. inkomstnivå och utbildning. Den långa sammanhängande ledigheten och uttaget av föräldrapenning sker dock huvudsakligen i barnets yngre åldrar, även om det finns stora teoretiska möjligheter att vara föräldraledig när barnet är äldre. Det är i samband med ett barns födelse och de nästföljande åren som barnets behov av omvårdnad på heltid och under en längre sammanhängande period är som störst. Det är också en tid då grunden läggs för en djup och nära kontakt mellan barn och föräldrar. För barn som adopteras finns ett liknande behov av att knyta an till sina föräldrar, även om barnet är äldre vid adoptionen. Av den anledningen ges föräldrapenning vid adoption för tiden från och med det att föräldrarna har fått barnet i sin vård (Addati m.fl. 2014).

7.1.2 Föräldraledighetens längd

Den optimala längden på föräldraledigheten är omdebatterad och uppfattningarna om hur lång ledigheten behöver vara varierar kraftigt mellan olika länder, olika föräldrar och forskare. Startpunkter att ta hänsyn till vid avvägningar rörande ledighetens längd är att för korta ledigheter kan vara skadliga för barns och kvinnors hälsa och kan medföra att i första hand kvinnor lämnar arbetskraften helt. För långa ledigheter kan å andra sidan medföra negativa effekter på löne- och karriärutveckling för kvinnor som är de som i dag i huvudsak använder de olika möjligheterna till föräldraledighet (Addati m.fl. 2014). I de flesta industrialiserade länder har behovet av ledighet i samband med ett barns födelse resulterat i stödsystem från samhället, som möjliggör en längre sammanhängande ledighet för föräldrar. Kvinnans och barnets hälsa liksom inkomstrygghet är viktiga element i många system, särskilt de som avser mammaledighet. Mammaledighet, både betald och icke-betald, är därför det mest utbyggda stödet och erbjuds i en omfattning av minst tolv veckor i alla OECD-länder utom i USA, där ledighet är obetald enligt federal lag även om några stater erbjuder viss betald ledighet (OECD 2016). Systemen ser

mycket olika ut i olika länder, det finns inte en enda universell grund för ledighetslängden även om det finns till exempel ramverk inom Europeiska unionen (EU) som mammaledighetsdirektivet¹ och föräldraledighetsdirektivet² och inom FN. Vid en internationell jämförelse av ledighetslängder behöver hänsyn tas till exempelvis kompensationsgrader, dvs. hur stor del av ledigheten som är betald samt vilka som omfattas av rätten till ledighet och ersättning. Detta varierar kraftigt. Det institutionella sammanhanget påverkar också, exempelvis tillgången till kvalitativ barnomsorg och föräldrarnas anställningsskydd. Sverige utmärker sig i ett nordiskt perspektiv när det gäller de nuvarande åldersgränserna, även om det i flera andra EU-länder finns möjlighet till längre sammanhängande föräldraledigheter, exempelvis i kombination med vårdbidragsliknande förmåner, än vad som är fallet i Sverige (för en kort nordisk jämförelse, se avsnitt 6.10).

Anknytning

I studier av vad som kan uttolkas vara det bästa för barn i olika åldrar, och som på så sätt skulle kunna utgöra en grund för en bedömning av vilka behov som ett barn har av t.ex. föräldrarnas omsorg och vård, betonas ofta att barns behov ser olika ut och tar sig olika uttryck. Hur barns behov tolkas ska också ses i ett sammanhang, dvs. att normer och föreställningar kan påverka tolkningen av barns bästa och att tolkningen därmed skiljer sig åt mellan olika samhällen och över tid. När det gäller barns tidiga emotionella, psykosociala relationer och utveckling brukar ofta forskningsteorin om anknytning lyftas fram som en viktig bas för analysen om barns bästa. Teorin har fått bred spridning, men har samtidigt kritiserats och även utvecklats över tid. Teorin innebär kortfattat att för barnet är det gynnsamt att minst en förälder, men gärna fler föräldrar, blir långsiktigt engagerade och har möjlighet att svara på barnets behov av närhet, tröst och skydd. Anknytning handlar om barnets behov av nära relationer och hur dessa fungerar, att anknytning sker till den person eller de per-

¹ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.

² Rådets direktiv 2010/18/EU av den 8 mars 2010 om genomförandet av det ändrade ramavtalet om föräldraledighet som ingått av BUSINESSEUROPE, UEAPME, ECPE och EFS och om upphävande av direktiv 96/34/EG.

soner som under den första tiden i barnets liv funnits i barnets närhet och gett det omvårdnad och en trygg bas. Anknytnings teorin handlar också om vilka långsiktiga effekter anknytning har på välmående, betydelsen av kvalitet i anknytningen och att anknytningen har olika cykler och stadier beroende på barnets ålder (Risholm Mothander och Broberg 2015). Det är inte möjligt att utifrån teorin om anknytning säga något universellt om barns behov av omsorg på heltid av föräldrarna eller om föräldraledighetens optimala längd eller om starttidpunkt för förskolestart. Barnets tidiga år beskrivs ofta som särskilt intensiva för anknytningsprocessen, då utvecklingen sker snabbt och fysisk närvaro av anknytningspersonerna betonas. Men anknytningsprocessen förändras och utvecklas under hela barn- domen och anknytning är möjlig till flera parallella personer. Trots detta är anknytnings teorin ofta något som refereras till som en teoretisk grund för när barnet bör börja i förskola eller föräldern bör återgå till arbete. Ofta återopas det första eller de två första levnads- åren som särskilt viktiga för anknytningsprocessen, men även längre tidsperioder anföras av vissa forskare. För en genomgång av anknyt- ningsteorin i Sverige, se t.ex. Broberg m.fl. 2008. Barnpsykiater och psykoanalytiker Magnus Kihlbom har exempelvis lyft frågan om möjligheterna till anknytning i förskolan och konstaterar att föräl- derns frånvaro under vistelse i förskolan inte behöver vara något oroande, ens för litet barn, om det har en stabil och trygg anknytning till någon eller ett par vuxna på förskolan (Kihlbom 2003). Han lyfter dock frågan om kvaliteten i förskolan avseende gruppstorlek, pedagogernas kunskaper, vistelsetider och personalomsättning som faktorer som kan påverka möjligheten till anknytning liksom att inte alla barn har en fungerande anknytning när de börjar i förskolan (Kihlbom 2009).

Amning

Trots att de nationella variationerna i ledighetslängd, både formellt och informellt, är stora finns vissa faktorer som är möjliga att förhålla sig till vid en bedömning av vilken längd på ledighet som kan vara till barnets bästa, t.ex. rekommendationer om amning. Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) rekommenderas helamning i cirka sex månader. Livsmedelsverket ger, i enlighet med de nordiska närings-

rekommendationerna, ut rekommendationer om helamning under barnets första sex månader. Utöver detta rekommenderas fortsatt amning under det första levnadsåret kombinerat med introduktion till annan föda. (Livsmedelsverket 2012; Hörnell m.fl. 2013) Möjligheten att få ledighet i samband med amning regleras särskilt i exempelvis föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL, (se 4 § andra stycket) men fullföljs i de flesta fall genom att mamman är föräldraledig på hel- eller deltid under barnets första månader. En majoritet av barn i Sverige hel- eller delammas vid sex månaders ålder. För barn födda 2015 var det 63 procent som hel- eller delammades när barnet var sex månader, vid nio månader var andelen 41 procent och när barnet var tolv månader var andelen 24 procent. Med stigande ålder minskar helamningen och är redan vid sex månaders ålder enbart runt 15 procent.³ När det gäller rekommendationer om amning är både nuvarande åldersgräns och nuvarande uttagsmönster väl tilltagna.

Förskolestart

En annan faktor som spelar roll för föräldrarnas beslut om föräldraledighetens längd är den önskade tidpunkten för förskolestart eller då barnet bör påbörja deltagande i omsorgsformen pedagogisk omsorg. Tidpunkten för förskolestart eller i pedagogisk omsorg är i huvudsak möjlig först från och med det att barnet har fyllt ett år. Enligt 8 kap. 5 § skollagen (2010:800) ska barn från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Barn som har föräldrar som är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn ska enligt 8 kap. 6 § samma lag från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Barn ska enligt 8 kap. 7 § skollagen även erbjudas förskola i andra fall om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola. Det gäller även barn som ännu inte fyllt ett år. Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år har alla barn dessutom enligt 8 kap. 4 § skollagen rätt till s.k. allmän förskola, dvs. minst 525 avgiftsfria timmar per år i förskolan. Ett

³ Statistik om amning, tabeller, se www.socialstyrelsen.se/publikationer2017/2017-9-4

barn kan även erbjudas pedagogisk omsorg i stället för förskola, om vårdnadshavarna önskar det. Det kan handla om verksamhet där barn tas om hand i personalens eget hem eller olika flerfamiljslösningar. Utöver dessa omsorgsformer kan barnen vara hemma med en förälder som är föräldraledig med ett yngre barn eller föräldrarna kan ha ordnat omsorgen av barnen på annat sätt. Den stora majoriteten barn deltar dock i förskola, vilket framgår av tabell 7.1.

Tabell 7.1 Barn inskrivna i förskola och pedagogisk omsorg efter ålder, 2015, andel av alla barn i befolkningen

Andel (%) inskrivna barn

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år
Förskola							
Flickor	47,2	87,6	92,2	93,9	93,8	1,0	0,2
Pojkar	47,9	88,0	92,5	93,9	94,4	1,3	0,2
Totalt	47,6	87,8	92,3	93,9	94,1	1,2	0,6
Pedagogisk omsorg							
Flickor	1,4	2,5	2,6	2,4	2,1	–	–
Pojkar	1,4	2,5	2,3	2,2	2,0	–	–
Totalt	1,4	2,5	2,5	2,3	2,0	–	–

Källa: Skolverket.

Som framgår av tabell 7.1. sker den största förändringen i fråga om antalet inskrivna barn i förskola när barnen är mellan ett och två år gamla. Även tidpunkten för när barn börjar förskola indikerar alltså att behovet av föräldraledighet är som störst innan barnet har blivit två år. De nuvarande åldersgränserna som finns inom föräldrapenningen, främst fyraårsgränsen, är i relation till informationen ovan om barns tillgång till och deltagande i förskola och pedagogisk omsorg något generöst tilltagna. Tidpunkten för förskolestart varierar, det finns även skillnader i deltagande i förskola beroende på föräldrarnas socioekonomiska status. Föräldrar till barn födda 1993 och 1999 fick i en studie utförd av Riksförsäkringsverket 2003 bland annat uppge när barnen börjat förskola kontra föräldrarnas önskemål om tidpunkten för förskolestart. I en studie från 2006 studeras detta ytterligare och resultaten visar att förskolestarten sker när barnet är ungefär 1,5 år och att den sker tidigare för barn födda 1999 än 1993 (Duvander 2006). Det finns dock variationer, exempelvis på-

verkar mammans ålder. Om mamman är yngre och om hon tjänar betydligt mindre än pappan så sker förskolestarten senare, troligen som en följd av mammans arbetsmarknadssituation. Det är de familjer som har de lägsta inkomsterna som har den senaste förskolestarten, eventuellt som en följd av att det saknas ett arbete att återgå till. Enkäten visade även att föräldrarna önskade en senare förskolestart än den reella, medianvärdet för önskad förskolestart låg på 24 månader, men det fanns variationer. För de familjer där pappan tagit ut längre föräldraledighet inträffade förskolestarten senare än om föräldraledigheten för pappan var kort. (Ibid.) Föräldrarnas inställning till förskola och förskolestart kan påverkas även av förskolans kvalitet och av samhällets syn på förskola och positiva och negativa effekter av densamma. Folkhälsomyndigheten och Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin genomförde 2017 en systematisk översikt av litteraturen kring effekter av förskola för barns hälsa och utveckling (Folkhälsomyndigheten 2017). Det påpekas särskilt att resultaten bör tolkas med försiktighet eftersom de flesta utfall som presenteras endast har påvisats i enstaka studier och metoderna har varierat. Folkhälsomyndigheten drar dock slutsatserna att analyserna av naturliga experiment tyder på att barn som gått i förskola är bättre på språk och matematik. De har också en bättre psykisk hälsa och får färre infektioner. Positiva effekter kan även påvisas på längre sikt då barn som gått i förskola har en högre utbildningsnivå i vuxen ålder och även en högre inkomst jämfört med barn som inte gått i förskola. Kvaliteten i förskolan betonas som särskilt viktig för goda resultat. Skolinspektionen beskriver att förutsättningar i form av barngruppens storlek och personaltätheten spelar roll för kvaliteten i förskolan. De kvalitetsgranskningar som genomförts visar också att personalens och barngruppens sammansättning, personalens utbildning och kompetensutveckling, förutsättningar i den fysiska miljön, ansvarsfördelning m.m. har betydelse för kvaliteten i förskolan. (Skolinspektionen 2017)

7.1.3 Föräldraledighet när barnet blir äldre

Det finns en tydlig skiljelinje mellan barnets yngre och äldre åldrar när det gäller föräldrarnas användning av föräldrapenning. När barnet är äldre än 18 månader (eller 18 månader efter att en adoptiv-

förälder har fått barnet i sin vård) är möjligheterna till ledighet från arbetet utan att använda föräldrapenning mindre än dessförinnan. Den högre åldersgränsen inom föräldrapenningen innebär att föräldrar kan spara föräldrapenningdagar för att möjliggöra senare föräldraledighet. Möjligheten att kombinera familjeliv och arbetsliv eller studier kan underlättas för många föräldrar om det finns en bibehållen möjlighet till ledighet även när barnet är äldre än ett par år.

Föräldrar kan ha ett behov av att ta ut föräldrapenning då förskolan/skolan är stängd, för besök i förskola eller för att delta i delar av inskolning i förskola eller skola. I skolförordningen (2011:185) anges att det inom ett läsår i grundskolan får läggas ut högst fem studiedagar för personalen, utöver de minst 178 skoldagar och tolv lovdagar som läsåret ska omfatta (3 kap. 2 §). Fritidshem ska erbjudas eleverna den del av dagen då eleverna inte går i t.ex. förskoleklass eller grundskola samt under lov. Fritidshem behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger (14 kap. 8 §). Även förskolan kan stänga för planering, antingen för heldagar eller för del av dag, även om den möjligheten inte uttrycks explicit i lag eller förordning. Antalet dagar som en förskola är stängd varierar mellan olika kommuner, men två dagar per termin är vanligt förekommande.⁴ Förskoleverksamhet och fritidshem ska tillhandahållas barn från och med ett års ålder i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (se 8 kap. 5 § och 14 kap. 5 § skollagen). Det innebär att även om förskolan eller skolbarnomsorgen har stängt för planering eller sommarstängt för att personalen ska ha semester, så måste annan omsorg anordnas till exempel på en annan förskola eller inom ett annat fritidshem. Det kan innebära att flera förskoleenheter eller enheter för fritidshem slås ihop, att vikarier kallas in m.m. Många föräldrar väljer att i sådana situationer låta barnet vara ledigt. Föräldrarnas lösning kan grunda sig i en bedömning att den omsorg som tillhandahålls är främmande för barnet, med ny personal, nya lokaler och nya kamrater, eller att den tillhandahållna omsorgen är förknippad med olägenheter i form av exempelvis längre resor. Det kan även finnas ett visst tryck på föräldrarna att lösa omsorgen på egen hand, eftersom behov

⁴ Till exempel Norrköpings kommun, Bjuvs kommun, Huddinge kommun, Stockholms kommun, Arvika kommun och Göteborgs kommun.

av omsorg under dessa tider måste begäras särskilt och föräldern kan uppleva att många andra barn är lediga. Dessutom har barn behov av att vara lediga från verksamheten i förskola och skola etc. på samma sätt som vuxna har behov av ledighet från till exempel arbete, för vila och rekreation och för att få tid att umgås med familjen. Möjligheten att spara dagar kan därför även användas för att vara ledig tillsammans med barnet under lov från ordinarie verksamheter. Vid sådan ledighet är behovet styrt av mer tid med barnet snarare än yttre krav på tillgänglighet och omsorg under studiedagar eller planeringsdagar.

För äldre barn påverkar skolplikten behovet och möjligheten för föräldrarna att använda föräldrapenning. Det är exempelvis under lov, studiedagar och under del av dag som föräldern har möjlighet att använda föräldrapenning.

Ytterligare en möjlighet till föräldraledighet ges genom att föräldrarna enligt föräldraledighetslagen kan välja att reducera sin ordinarie arbetstid med upp till 25 procent fram till dess att barnet är åtta år (7 § FLL). Om föräldrarna har föräldrapenningdagar kvar kan denna deltid till viss del kompenseras genom föräldrapenning. I vissa kollektivavtal, bl.a. det statliga, sträcks möjligheten för föräldrarna att reducera sin arbetstid ut till dess att barnet blir tolv år. Om den ordinarie arbetsiden reduceras med en fjärdedel behöver föräldern under en månad använda 7,5 hela föräldrapenningdagar (30 dagar med en fjärdedels ersättning) för att få en kompensation för inkomstförlust som närmar sig 80 procent. Det innebär att en reduktion av arbetstiden med "full" kompensation från föräldrapenningen inte kan sträckas ut under särskilt lång tid, eftersom de allra flesta dagarna med föräldrapenning i dag används för heltidsledighet i barnets yngre åldrar.

Det är dock inte alla föräldrar som har möjlighet att använda sig av flexibiliteten i försäkringen, oavsett barnets ålder. En sådan möjlighet förutsätter ofta att föräldrarna har en viss ekonomisk marginal för att de ska kunna spara dagar för senare bruk. Ytterligare en förutsättning är att föräldrarna är väl insatta i de regelverk som gäller för föräldrapenning och föräldraledighet. Det är svårt att utifrån uttagsmönstret uppskatta vilket behov av föräldraledighet som föräldrar har när barnet är äldre. Genomsnittssiffrorna om hur föräldrapenningen används under denna tid säger en del, men för de föräldrar som inte har sparade dagar kan det ändå finnas ett behov av ledighet som föräldern då får lösa på annat sätt än genom föräldraledighet med föräldrapenning. Det är exempelvis tydligt att de föräldrar som har

ensam vårdnad om ett barn har använt fler dagar när barnet blir tre år än vad som är fallet för föräldrar med gemensam vårdnad. Det finns därför reella skillnader mellan olika grupper av barn när det gäller möjligheten till föräldraledighet när barnet är äldre. Värt att ta i beaktande är även att när förmånstiden är slut och möjligheten att använda föräldrapenning upphör så återstår ofta ett antal dagar som inte har använts, vilket kan indikera att behovet av ledighet med föräldrapenning när barnet är äldre inte var så stort som föräldrarna kanske hade förväntat sig. Det finns även här stora skillnader mellan olika grupper av föräldrar. För barn födda i Sverige 2001 hade samtliga dagar använts vid åttaårsdagen för cirka 28 procent av barnen. Andelen barn för vilka samtliga dagar har använts har minskat över tid (Försäkringskassan 2010b). I genomsnitt återstod efter förmånstidens slut 38 dagar för barn födda i Sverige 2001. En förklaring till varför dagar brinner inne är att män inte använder föräldrapenning i lika stor utsträckning som kvinnor. För vart tionde barn tar pappan inte ut någon föräldrapenning alls, vilket innebär att för dessa barn brinner pappans samtliga reserverade föräldrapenningdagar inne.

Även den övre åldersgränsen på tolv år är väl tilltagen, i syfte att öka valfriheten och möjligheten att följa familjens och barnets individuella behov. Samtidigt minskar till exempel behovet av förälderns närvaro i skolan och för tid då skolan är stängd i takt med barnets ålder och mognad. Vissa behov kvarstår dock, t.ex. av förälders närvaro vid utvecklingssamtal. För de äldre barnen kan ledighet med föräldrapenning i hög utsträckning användas trots att föräldern huvudsakligen inte har rumslig kontakt med barnet (se 12 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, enligt SFS 2013:999; prop. 2013/14:4, s. 37). Detta kan också vara en indikation på att behovet är begränsat för barn i dessa äldre åldrar och att det är mer i särskilda situationer som en längre föräldranärvaro kan vara nödvändig.

Utifrån direktivens krav om att regelverket ska renodlas finns det mot bakgrund av ovanstående skäl att utforma föräldrapenningen så att den får en ännu tydligare inriktning i linje med det primära syftet, dvs. att ge båda föräldrarna möjlighet att kombinera förvärvsarbete med familjeliv och detta framförallt i barnets yngre åldrar, genom att koncentrera uttaget av föräldrapenningdagar till när barnet är litet. Den åtgärd som närmast ligger till hands är att sänka åldersgränserna inom försäkringen och att skapa en modell för föräldrapenningen

som i högre grad än dagens reglering är anpassad efter hur behoven av föräldrapenning i allmänhet ser ut i barns olika åldrar.

7.1.4 Tidigarelagd föräldraledighet för pappor?

Med nuvarande uttagsmönster använder män i större utsträckning än kvinnor föräldrapenningen senare i barnets liv, se tabell 7.2. En ytterligare koncentration av föräldrapenningen till barnets yngre åldrar kan, förutom att bidra till ett mer renodlat och förenklat regelverk, bidra till en jämnare fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet och föräldrapenning.

Tabell 7.2 Fördelningen av uttagna nettodagar med föräldrapenning för barn födda 2008

Fördelning i procent respektive antal dagar

Barnets ålder	Fördelning			Antal dagar		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
0 år	2	0	2	7	0	7
1 år	64	20	53	217	21	238
2 år	18	34	22	63	37	99
3 år	3	8	4	10	8	18
4 år	2	6	3	8	7	14
5 år	2	6	3	7	6	13
6 år	2	6	3	8	7	14
7 år	3	7	4	9	8	17
8 år	4	12	6	14	13	27
Totalt	100	100	100	342	106	448

Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Om förmånstiden för föräldrapenning förkortas, kan man förvänta sig att föräldrarna kommer att anpassa uttaget av föräldrapenning utifrån den nya tidsramen. Om en sänkt åldersgräns kombineras med att fler föräldrapenningdagar reserveras för vardera föräldern (se avsnitt 7.7.1) blir det en tydlig signal till män att ta ut föräldrapenning i såväl högre utsträckning som mer koncentrerat när barnet är yngre. En sådan sammantagen förändring kan därmed komma att resultera i ett mer jämnt uttag av föräldrapenningen i enlighet med de målsättningar som förs fram i utredningens direktiv. Detta förutsätter dock

att framförallt männens uttagsmönster förändras. Om så inte sker finns en risk för att en sänkt åldersgräns leder till att männens uttag av föräldrapenning minskar totalt sett.

En tidigare lagd föräldraledighet för männen skulle också kunna ha positiva effekter avseende förekomsten av heltidsledighet, dvs. att pappors föräldraledighet i högre utsträckning utgörs av ledighet under en längre sammanhängande period där pappan har heltidsansvaret för barnet. Med dagens uttagsmönster är pappor i högre utsträckning än mammor lediga under till exempel sommaren, mer lediga på deltid och har kortare perioder av ledighet (se vidare kapitel 6). Ett mer långvarigt och sammanhållet helhetsansvar för barnet kan innebära att det inte sker en könsspecifik specialisering kring barnet, dvs. att män såväl som kvinnor får erfarenhet och kunskap om att vårda barnet med allt vad det innebär av planering etc. Om enbart en förälder är föräldraledig under en längre period uppstår en kunskapsfördel för den föräldern. Det kan innebära att det även framöver är den föräldern, i dag oftast kvinnan, som sköter barnrelaterade uppgifter i högre grad, såsom planering, inköp och vård av barnet, och därmed även tar ett större ansvar för hela det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Det dubbla åtagandet, i form av både betalt arbete och huvudansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet, kan innebära svårigheter att kombinera arbetsliv och familjeliv, och t.ex. öka incitamenten till deltidsarbete eller leda till ohälsa. Det finns studier som indikerar att fördelningen av föräldraledighet starkt samvarierar med fördelningen av betalt och obetalt arbete föräldrarna emellan. Ju större andel av föräldraledigheten en förälder tar ut, desto större andel av hushålls- och omsorgsarbetet gör hon eller han. För kvinnor som tar en högre andel av föräldraledigheten finns det även en starkt ökad sannolikhet för att de kommer att förvärvsarbeta mindre än sin partner som använde en mindre andel (Försäkringskassan 2013c).

7.1.5 Regelförenkling och bättre planeringsmöjligheter

Planeringen av föräldraledigheten och av uttaget av föräldrapenning kan vara en utmaning för föräldrarna. Valmöjligheterna är många och det kan finnas en stark önskan att spara dagar till dess barnet är äldre ”i fall att” de behöver användas. I realiteten är det inte obetydligt

antal föräldrapenningdagar som föräldrarna faktiskt aldrig använder. Här finns förstås stora variationer; vissa föräldrar har inget annat val än att använda samtliga dagar av ekonomiska skäl medan andra föräldrar har utrymme att spara dagar till dess att barnet är äldre. En övre åldersgräns som är mycket väl tilltagen kan därför innebära enbart en teoretisk möjlighet till flexibilitet för en del föräldrar. Den övre åldersgränsen höjdes för att lagstiftaren ansåg att ett reellt behov av föräldrapenning existerar även när barnet är äldre (se prop. 2013/14:4). Om en generös modell, med en hög yttersta åldersgräns, i praktiken enbart kan användas av dem som har ekonomiska möjligheter att spara dagar och barns behov av föräldrarnas närvaro och föräldrars behov av flexibilitet och ledighet även när barnet är äldre inte kan tillgodoses för vissa familjer, förlorar emellertid regleringen och den övre åldersgränsen legitimitet. Ur detta perspektiv kan inte bara åldersgränserna i sig, utan även andra delar av den nu gällande regleringen om hur föräldrapenning lämnas ifrågasättas.

Det kan även ur ett regelförenklingsperspektiv finnas skäl att anpassa åldersgränserna inom föräldrapenningen så att föräldrarnas möjligheter till överblickbarhet och förståelse för regelverket ökar. En renodling av åldersgränserna kan också påverka synen på föräldrapenningens syfte och påverka normer på lång sikt, dvs. att det är under de första åren i barnets liv som en längre föräldraledighet är påkallad liksom att föräldraledigheten ska delas mellan föräldrarna redan tidigt. En hög åldersgräns kan ge signaler om att föräldrar är eller kommer att vara frånvarande mycket länge från arbetet, när signalen i stället bör vara en koncentrerad föräldraledighet varefter föräldern i hög grad återgår till arbete.

7.1.6 Slutsatser och särskilt om barnperspektivet

Det finns flera argument för att sänka dagens fyra- och tolvårsgränser inom föräldrapenningen. Flexibiliteten i den nuvarande försäkringen verkar överstiga det observerbara behovet, om nuvarande uttag av föräldrapenning används som en ungefärlig måttstock. Enligt det nuvarande uttaget är det en kraftig koncentration av föräldrapenning-

användningen till barnets två första levnadsår⁵ och efter treårsdagen är uttaget enbart kortvarigt fram till den nu observerbara åttaårsdagen. Uttaget av föräldrapenning är dock ett något trubbigt mått eftersom det kan innebära en underskattning av det faktiska behovet för vissa familjer då en del föräldrar har använt samtliga dagar redan i barnets yngre åldrar. För cirka tio procent av barnen födda 2012 hade föräldrarna använt mellan 450 och 480 dagar fram till när barnet blev tre år gammalt, vilket innebär att enbart ett fåtal dagar kvarstod för tiden därefter. Å andra sidan kan behovet av ledighet när barnet är äldre överskattas om föräldrapenninganvändningen används som måttstock. Det är tydligt att många dagar ändå kvarstår när barnet fyller åtta år trots att det syns en tydlig ”topp” i uttaget under det sista året, dvs. föräldrarna forcerar ett uttag i syfte att inte gå miste om ersättning.

Ett motargument till en sänkt åldergräns är att föräldrarna redan nu koncentrerar sitt uttag till barnets yngre åldrar samt har enbart ett litet uttag av föräldrapenning när barnet är äldre och att en sänkt åldergräns därför inte behövs. En sänkt åldergräns torde dock, beroende på hur modellen för föräldrapenningen är utformad i övrigt, medföra att föräldrarna i snitt kommer att tidigarelägga föräldraledigheten något för att inte gå miste om föräldrapenning. Om en sänkning av åldergränsen kombineras med att fler föräldrapenningdagar reserveras för vardera föräldern (se avsnitt 7.7.3) kan barns tillgång till fler än en förälder förväntas öka tidigt i barnets liv. En tidig och nära kontakt med båda föräldrarna gynnar barnet och stärker relationen till föräldrarna både på kort och på lång sikt.

En sänkt åldergräns skulle innebära att flexibiliteten i försäkringen minskar något, vilket i vissa fall kan vara negativt för de föräldrar som verkligen behöver en sådan flexibilitet på grund av att barnet kan ha särskilda behov. Det kan göra att utrymmet för föräldraledighet kan minska för vissa föräldrar, vilket kan leda till att den sammantagna tiden med föräldrarna blir något kortare för de barn som berörs jämfört med i dag. Möjligheterna att anpassa föräldrapenninguttaget och föräldraledigheten till de olika omständigheter som råder för familjer begränsas med en sänkt åldergräns. Det kan

⁵ I statistiken ovan ingår inte adoptivbarn. För barn som adopteras inträder rätten till föräldrapenning i samband med att barnet kommer i föräldrarnas vård, och föräldrapenningen kan användas fram till dess att barnet har fyllt tolv år.

dock konstateras att dagens 480 ersättningsdagar innebär en begränsning i sig och räcker exempelvis inte för att täcka upp för mer än 16 månaders frånvaro från arbetet på heltid. Det finns också skillnader i föräldrars möjligheter att använda sig av flexibiliteten i den gällande regleringen. För föräldrar som har små ekonomiska marginaler är uttaget av föräldrapenning mer intensivt och koncentrerat till barnets yngre åldrar, med fler ersättningsdagar per månad. För de föräldrar som har rätt till en högre ersättning finns däremot ökade möjligheter att sprida uttaget av föräldrapenning genom att inte ta ut full ersättning och därmed kunna spara fler dagar till dess att barnet är äldre. Det är ungefär hälften av barnen som är över tre år som det faktiskt används föräldrapenning för (se kapitel 6).

Utifrån ett barnperspektiv är det inte aktuellt att helt begränsa föräldrapenningen till barns yngre åldrar, utan det är nödvändigt med en möjlighet att använda föräldrapenning även för äldre barn. För de allra flesta föräldrar ser emellertid behovet av föräldrapenning annorlunda ut när barnet är äldre än när det är yngre. Efter barnets andra levnadsår finns det oftast ett behov av kortare ledigheter under inskolning, lov och studiedagar eller för besök i förskolans verksamhet. Det kan också vara fråga om att lösa andra situationer som uppkommer tillfälligt och som medför behov av kortare ledighet. Behovet av kortvariga ledigheter i barns äldre åldrar torde vara störst för föräldrar som förvärvsarbetar, för att möjliggöra ledighet från arbetet och för att kompensera för inkomstförlust. Men behovet kan även finnas hos andra grupper.

Det kan noteras att ledighets- och ersättningsrätt i andra författningar i flera fall förutsätter uttag av föräldrapenningförmån. Ett sådant exempel är förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I 5 § förordningen föreskrivs att en etableringsplan som regel ska omfatta aktiviteter på heltid, men att den kan omfatta aktiviteter på deltid om den nyanlände är förhindrad att delta på heltid på grund av vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. SFB. Den 1 januari 2018 träder en ny förordning om etableringsinsatser i kraft (förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). I och med detta upphävs den nu gällande förordningen, även om den fortfarande ska gälla i vissa fall. I 7 och 8 §§ i den nya förordningen återfinns bestämmelser som, såvitt nu är relevant, liknar de angivna bestämmelserna i 5 § i den nu gällande förordningen.

Vidare kan föräldrar ha behov av ledighet till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning hos barnet. För sådana behov är det dock primärt andra system som ska träda in och bistå familjerna. För de föräldrar som arbetar och har behov av att vårda ett sjukt barn kan det finnas möjlighet till ersättning och rätt till ledighet från förvärvsarbete genom den tillfälliga föräldrapenningen (se 13 kap. SFB och 8 § FLL). En förälder kan ha rätt till vårdbidrag för ett barn som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning behöver särskild tillsyn och vård i minst sex månader, beräknat utifrån omfattningen av barnets tillsyns- och vårdbehov och/eller storleken på de merkostnader som uppkommer på grund av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning (se 22 kap. SFB). Barn med funktionsnedsättning kan få stöd utifrån olika lagstiftningar. För barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade finns möjlighet till vissa insatser från kommunen. För barn och föräldrar med sjukdomstillstånd är det i stället hälso- och sjukvården som är ansvarig (se hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]). Vidare har kommunerna ett grundläggande ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, för att enskilda får den hjälp och det stöd som de behöver. I 5 kap. SoL förtydligas socialnämndens ansvar för barn och unga, vilket bland annat omfattar att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Stöd till barn och familj kan exempelvis innebära stöd i föräldrarollen, kontaktfamilj, ekonomiskt bistånd eller kuratorhjälp.

Sammanfattningsvis anser utredningen att de nuvarande åldersgränserna inom föräldrapenningen inte är ändamålsenliga. Enligt utredningens bedömning bör regleringen kring åldersgränserna förändras för att uppmuntra föräldrarna till en mer koncentrerad ledighet med stöd av föräldrapenning under de första åren i ett barns liv och för att anpassa regleringen om föräldrapenning till de olika behov av ledighet tillsammans som barn och föräldrar i huvudsak har under barnets olika åldrar. En förändring av åldersgränserna bedöms dock inte vara tillräcklig, utan även andra förändringar av regelverket bör göras i samma syfte. Förändringar bör även göras som en del av åtgärderna för att uppnå en jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet och föräldrapenning samt för att renodla och förenkla regelverket.

7.2 Den nya modellen

Förslag: Föräldrapenning med anledning av barns födelse ska lämnas under högst 460 dagar sammanlagt för föräldrarna och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 170 dagar för varje barn utöver det första. Förmånen ska lämnas längst till dess att barnet har fyllt tio år och ska fördelas på ett visst angivet sätt.

För tid till och med barnets tredje levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, ska föräldrapenningen som huvudregel lämnas under högst 390 av de högst 460 dagarna sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse ska föräldrapenningen för samma tidsperiod lämnas under ytterligare högst 142 av de högst 170 dagarna för varje barn utöver det första sammanlagt för föräldrarna.

Om ett barn blir bosatt här i landet under sitt andra levnadsår ska föräldrapenning för tid till och med barnets tredje levnadsår lämnas under högst 130 av de högst 460 dagarna sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 46 av de högst 170 dagarna för varje barn utöver det första. Om barnet blir bosatt här i landet under det tredje levnadsåret ska föräldrapenning för samma tid lämnas under högst 30 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst tio dagar för varje barn utöver det första.

För tid efter barnets tredje levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, till dess att barnet har fyllt tio år ska föräldrapenning lämnas årligen under högst tio av de högst 460 dagarna sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse ska föräldrapenning för tidsperioden lämnas årligen under ytterligare högst fyra av de högst 170 dagarna för varje barn utöver det första.

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet ska vardera föräldern som huvudregel få föräldrapenning under hälften av den tid under vilken föräldrapenning som högst kan lämnas till och med barnets tredje levnadsår och hälften av den tid per år under vilken föräldrapenning som högst kan lämnas efter barnets tredje levnadsår till dess att barnet har fyllt tio år.

7.2.1 Lämpliga åldersgränser

Av beskrivningen under avsnitt 7.1.2 framgår att flera faktorer pekar på att behovet av ledighet med föräldrapenning är som störst när barnet är litet och att behovet ändrar karaktär och intensitet i och med att barnet blir äldre. Införandet av fyraårsgränsen 2014 innebar en större lagreglerad koncentration av antalet föräldrapenningdagar till barnets tidiga år än enligt regelverket som gällde dessförinnan (se prop. 2013/14:4, s. 26 f. om avsikten med begränsningen). Vad fyraårsgränsen har inneburit för det faktiska uttaget av föräldrapenning har, mot bakgrund av den korta tid som har förflutit sedan införandet, ännu inte kunnat utvärderas. Bilden för den första kullen barn som omfattas av den gällande regleringen, som under 2016 har fyllt två år, visar dock att det totala uttaget av föräldrapenningdagar till och med tvåårsdagen liknar uttaget för barn som omfattas av den tidigare regleringen (se avsnitt 6.1). Det går inte att med säkerhet säga något om det finns några skillnader i hur föräldrapenningen används efter regelförändringen eftersom det finns vissa olikheter i hur statistiken har samlats in och presenterats.

Utredningen gör bedömningen att skulle finnas fördelar med en ytterligare generell koncentration av föräldrapenninguttaget till tiden för barnets födelse och de första åren i barnets liv. En sådan koncentration ligger i linje med det primära syftet med föräldrapenningen, att förenkla för föräldrar att kombinera familjeliv och arbetsliv genom att kompensera dem för inkomstbortfall från arbetet på grund av ledighet med anledning av ett barns födelse eller adoption. En ny reglering bör utgå från principen att det största antalet föräldrapenningdagar lämnas för att ge möjlighet till längre sammanhängande ledigheter under ett barns första levnadstid eller första tid i en ny familj och att det därefter lämnas föräldrapenningdagar för att möjliggöra kortare ledigheter. Föräldrapenningen får därmed en starkare koppling till föräldrarnas och barnets huvudsakliga behov i olika åldersspann och ger föräldrarna möjligheter att kombinera arbetsliv och familjeliv såväl när barnet är litet som när det är något äldre. En modell som har den utgångspunkten bedöms även gynna en jämn fördelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna och innebära att män uppmuntras att använda en större andel av föräldrapenningen när barnet är litet, vilket kan ha fördelar för hur kvinnor och män fördelar både obetalt och betalt arbete inom hushållet både på kort och på lång sikt. (Försäkringskassan 2013c)

Åldersgränsen för det största antalet föräldrapenningdagar

När det gäller valet av åldersgräns för den större delen av föräldrapenningdagarna talar enligt vad som anges i avsnitt 7.1.2 mycket för att en begränsning av föräldrapenningen är motiverad till en tidpunkt då barnet är två eller tre år gammalt. I avvägningen om begränsningen ska inträda vid barnets två- eller treårsdag behöver flera omständigheter vägas in. En sådan omständighet är den relativt kraftiga minskning som sker av det genomsnittliga uttaget när barnet är två år, vilket talar för en begränsning från denna tidpunkt. En begränsning vid barnets tvåårsdag skulle också korrespondera relativt väl med rätten för en förälder att vara helt ledig för vård av barn enligt föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL, till dess barnet är 18 månader. En sådan begränsning skulle även ligga väl i linje med regeln om särskild beräkningsgrund som innebär att, även om en förälders sjukpenninggrundande inkomst (SGI) har sänkts sedan den SGI-skyddade tiden för föräldraledighet har gått ut, föräldrarnas föräldrapenning kan beräknas på lägst den tidigare sjukpenninggrundande inkomsten till dess att barnet fyller två år (se 12 kap. 27 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). En tvåårsgräns skulle kunna medföra att särregeln för föräldrar som kommer till Sverige med barn (se 12 kap. 12 § andra stycket SFB) delvis blir överflödig, vilket skulle vara positivt ur ett regelförenklingsperspektiv. Det gäller den del av regeln som innebär att rätten till föräldrapenning ska begränsas när ett barn blir bosatt här i landet efter det andra levnadsåret. Begränsningen när ett barn blir bosatt i landet under det andra levnadsåret skulle dock sannolikt inte bli inaktuell.

En aspekt att beakta är att längre sammanhängande föräldraledigheter kan ha negativa effekter på föräldrarnas löne- och karriärutveckling samt kan påverka livsinkomst och pensioner negativt i förhållande till dem som tar kortare eller ingen ledighet. Studier har även visat ett samband mellan uttag av föräldrapenning och framtida stort ansvar för hem- och omsorgsarbete och högre grad av deltidsarbete (för en presentation av sådana studier, se t.ex. Försäkringskassan 2013c). Längre sammanhängande föräldraledigheter kan även försämra möjligheterna för de föräldrar som står långt ifrån arbetsmarknaden att till exempel fullfölja studier och kan medföra en försenad etablering i arbetslivet. För att motverka sådana effekter är det viktigt att föräldraledigheten inte blir för lång, vilket delvis kan styras av

åldersgränsen. Möjligheten att vara ledig på heltid under en längre tidsperiod begränsas även av att antalet ersatta dagar under en föräldraledighet har ett tak och är uppdelade mellan föräldrarna. Av stor vikt är också att de reserverade dagarna i föräldrapenningen bidrar till att föräldraledighetsperioderna fördelas mer lika föräldrarna emellan. Föräldraledighetslagens bestämmelser om rätten till ledighet utan föräldrapenning (5 § första stycket och 7 § FLL) utgör också en inskränkning av möjligheten till längre ledigheter med äldre barn.

Det finns flera faktorer som talar för en tvåårsgräns. Vid en avvägning av vad som är en lämplig ny åldersgräns måste emellertid även variationen i olika barns och föräldrars behov till viss del vägas in. En strikt anpassning utifrån genomsnittligt uttag av föräldrapenning kan utesluta familjer vars barn har särskilt stora behov av föräldrarna, exempelvis på grund av att barnet är för tidigt fött eller har särskilda behov. Alltför omfattande individuella hänsyn kan inte tas inom ramen för den allmänna försäkring som föräldrapenningen utgör. En utformning som till viss del möjliggör sådana hänsyn är dock möjlig och rimlig, framförallt ur ett barnperspektiv. Hänsyn bör också tas till föräldrars behov av flexibilitet och valfrihet i fråga om när barnet ska starta till exempel förskoleverksamhet. Även om en stor majoritet av barn som är två år deltar i förskola eller annan pedagogisk verksamhet är det inte alla som deltar på heltid. En treårsgräns ger större möjligheter för föräldrar att begränsa barnens tidiga förskoletid utöver rätten till deltidsledighet med föräldrapenning enligt föräldraledighetslagen. Det kan exempelvis innebära längre ledigheter under vissa tider eller att föräldrarna går ned i tid i högre grad än 25 procent. När barnet fyller tre år anses det också finnas ett större behov av tillgång till förskola än dessförinnan. Enligt bestämmelserna om allmän förskola ska alla barn då beredas kostnadsfritt tillträde till sådan verksamhet, oavsett föräldrarnas arbetsmarknadssituation (se 8 kap. 4 § skollagen [2010:800]). Allmän förskola från och med tre års ålder infördes 2010 och signalerar att från denna tidpunkt bör samtliga barn ges tillgång till förskolans pedagogiska inslag. Samtidigt kan en optimal tidpunkt för förskolestart för samtliga barn inte fastställas eftersom barns behov skiftar. Föräldrarnas valda tidpunkt att återgå till arbetet skiljer sig också åt beroende på behov och önskemål. Hur föräldrarna upplever förskolans kvalitet i form av till exempel personaltäthet, gruppstorlek och personalomsättning kan också spela roll för när de önskar att barnet ska börja i förskola.

Just föräldrarnas önskemål om tidpunkt för förskolestart styr till stor del föräldraledighetens längd. Samtidigt kan önskemålen om förskolestart snarare komma att styras av just tillgången till plats, vilken är betydligt större vissa delar av året, framförallt i anslutning till skolstarten i augusti och september. Tillgången till förskoleplats kan också påverka föräldrarnas behov av föräldraledighet med föräldrapenning. (Se mer i avsnitt 7.1.2.) En flexibilitet i hur länge föräldrapenningen kan användas tillåter att viss hänsyn tas till föräldrarnas och barnens skiftande behov och det faktum att förskoleplatser inte finns tillgängliga i lika stor utsträckning under årets samtliga månader.

Vid en avvägning av fördelarna och nackdelarna med en två- eller treårsgräns har utredningen stannat vid att föräldrapenning med anledning av barns födelse bör kunna lämnas längst till barnets treårsdag. Enligt utredningens mening väger barnperspektivet tungt i en sådan bedömning. Med barnperspektivet menas här att barn ska ges förutsättningar för goda uppväxtvillkor och rätt till vård och omsorg av båda föräldrarna samt att barn har olika behov av föräldrar, av anknytning, av omsorg och vård och att föräldrarna därmed behöver ges fortsatt möjlighet till en viss flexibilitet när det gäller användningen av föräldrapenning. En sänkning av åldersgränsen till tre år innebär fortfarande, både i sig själv men framförallt tillsammans med övriga förslag om modellen för föräldrapenningen (se avsnitt 7.2.2 och 7.2.3), ett starkt incitament att koncentrera den längre föräldraledigheten samt att fördela ledigheten och föräldrapenningen mer jämnt mellan föräldrarna redan i barnets yngre åldrar.

(Se avsnitt 7.2.4 när det gäller tidpunkten från vilken beräkningen av det nu aktuella tidsspannet ska utgå vid adoption.)

Den yttersta åldersgränsen för föräldrapenning

Såsom har beskrivits i avsnitt 7.1.3, finns det behov av att föräldrar ska kunna kompenseras ekonomiskt även för att vårda sina något äldre barn liksom ha en lagstadgad rätt till föräldraledighet och därigenom exempelvis reducera sin arbetstid även efter det att barnet har fyllt tre år (se vidare om åldersgränser för obetald ledighet under avsnitt 7.3). Under tiden efter småbarnsåren rör det sig generellt om behov av mer kortvariga ledigheter än under barnets första levnadsår, exempelvis för att föräldern ska kunna närvara vid utvecklingssamtal

eller vara hemma med barnet när förskola eller skola är stängd. Det kan också röra sig om att föräldern ser behov av att gå ned i arbetstid för att kunna ta hand om sitt barn, begränsa barnets tid i förskolan eller under en period öka tiden för samvaro med barnet. Det bör därför även fortsättningsvis finnas en möjlighet till föräldrapenningförmån för äldre barn, för att det ska finnas reella förutsättningar för föräldrar att vara hemma med sina barn även under den delen av barnens liv och för att, i enlighet med det primära syftet med föräldraförsäkringen, underlätta möjligheterna att kombinera familjeliv och arbetsliv. Utifrån utredningens förslag enligt föregående avsnitt handlar det här om tiden från och med barnets treårsdag.

En yttersta åldersgräns för föräldrapenningen vid barnets tolvårsdag är ovanligt hög sett från ett historiskt och internationellt perspektiv. Liksom är fallet med fyraårsgränsen, så har det ännu förflutit för kort tid sedan införandet av tolvårsgränsen för att det ska kunna utvärderas vad den skulle ha inneburit för det faktiska uttaget av föräldrapenning. De barn som omfattas av regleringen med en tolvårsgräns fyller åtta år tidigast under 2022 och det är först därefter som föräldrarnas uttag av föräldrapenning för barn mellan åtta och tolv år kan observeras. Det kan därför inte dras några slutsatser av hur behovet av föräldraledighet och föräldrapenning ser ut för barn mellan åtta och tolv år. Studier av uttaget för barn som har fyllt åtta år och som omfattas av den tidigare regleringen med en åttaårsgräns visar en viss genomsnittlig ökning av uttaget under det sista året av förmånstiden än under åren närmast dessförinnan. Detta kan förklaras med att föräldrar ser till att ta ut återstående föräldrapenningdagar innan rätten till ersättningen upphör och kan inte tas som ett uttryck för att det nödvändigtvis finns ett faktiskt behov av ledighet med barnen som motiverar en föräldrapenningförmån i motsvarande omfattning. Enligt regleringen som gällde före det att tolvårsgränsen infördes, och som fortfarande gäller för barn födda före 2014, är sluttidpunkten för föräldrapenning barnets åttaårsdag eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första året i grundskolan. I propositionen om en tolvårsgräns anfördes att det finns ett uttalat behov hos föräldrar av flexibilitet och möjlighet till ledighet även för äldre barn. Vidare uttalades att med en senareläggning av den bortre tidsgränsen för uttag av föräldrapenning ökar flexibiliteten och möjligheterna till deltagande i till exempel skola och samvaro med barnet för föräldrar till äldre barn jämfört med vad som gällde innan, sam-

tidigt som ett av föräldrapenningens syften förstärks, nämligen att underlätta för föräldrar att kombinera förvärvsarbete med vård och omsorg av barnen. Särskilt betonades problemet hos föräldrar som är ensamma i sitt föräldraskap att få semesterdagar att räcka till för lov, studiedagar och aktiviteter på skolan där föräldrarnas närvaro är önskvärd eller nödvändig. (Prop. 2013/14:4, s. 35 f.) Det beskrevs inte närmare varför en gräns vid just åldern tolv år valdes. I samband med resonemanget kring åldersgränsen för adopterade barn uttalades emellertid att ett barn äldre än tolv år får anses ha ett begränsat behov av tillsyn och omsorg från föräldrarna och att en övre åldersgräns på tolv år överensstämmer med exempelvis regelverket för den tillfälliga föräldrapenningen, som utgår från att ett normalt utvecklat och friskt barn över tolv år kan klara sig själv vid tillfälliga, inte allvarliga, sjukdomar. Det uttalades vidare att motsvarande resonemang borde kunna tillämpas för föräldrapenningen. (Ibid. s. 38 f.) Inte heller den tidigare gällande åttaårsgränsen motiverades särskilt, mer än att den innebar en ökad flexibilitet för föräldrarna och möjlighet till ledighet även vid barnens skolstart (prop. 1976/77:117, s. 39 f.; prop. 1988/89:69, s. 10).

Naturligtvis finns det behov av kontakt och samvaro mellan föräldrar och barn även upp i barnens skolålder och utredningen kan se att föräldrar, särskilt de som är ensamma i vården av sina barn, skulle kunna ha behov av en möjlighet till föräldraledighet och föräldrapenning för att tillgodose det behovet. Det finns dock vissa begränsande faktorer, såsom de tillgängliga resurserna, som utredningen har att förhålla sig till vid avvägningen avseende hur långt förmånstiden för föräldrapenningen bör sträcka sig. Det kan också argumenteras att föräldrapenningen i dag är mycket generös i både längd och omfattning och att långa frånvaroperioder från arbetsmarknaden kan ha negativa effekter, både på kort och på lång sikt. En utsträckning av rätten till föräldrapenning på så sätt att den totala frånvarotiden från arbetsmarknaden riskerar att förlängas, med medföljande konsekvenser för löneutveckling, pensioner etc., behöver därför vägas in i bedömningen om åldersgränser. Vid en prioritering av de olika behov av ledighet som har identifierats och utifrån de förutsättningar som ligger till grund för utredningens arbete, där bland annat de beräknade kostnaderna för de föreslagna reformerna när de är genomförda fullt ut har beaktats, anser utredningen att det är av större vikt att skapa en mer generös förmån för en tid i barnets liv då behoven

av föräldrarnas omsorg generellt sett är som störst, snarare än att sträcka ut möjligheten till föräldrapenning till en tid i barnets liv då behovet av föräldrarnas omsorg i allmänhet inte är lika stort. Därför föreslås att en yttersta gräns för förmånen sätts i och med barnets tioårsdag. I motsats till resonemanget vid utökningen av den övre åldergränsen till tolv år kan anföras att, om ett barn som är äldre än tolv år anses ha förmåga att i stor utsträckning klara sig själv vid tillfällig sjukdom (se den yttersta gränsen för tillfällig föräldrapenning i 13 kap. 16 § SFB och resonemang kring denna i prop. 2013/14:4, s. 38 f.), så är det rimligt att ett något yngre barn kan anses ha en relativt stor förmåga att klara sig själv när han eller hon inte är sjuk, i vart fall under en kortare tid.

Sådana argument som kan finnas för en ytterligare förkortning av förmånstiden, t.ex. arbetsgivares intresse av anställdas närvaro på arbetet, måste enligt utredningens bedömning stå tillbaka till förmån för barnets bästa när det gäller de direkta behov av omvårdnad som generellt finns hos barn upp till tioårsåldern och föräldrarnas behov av ledighet.

Den föreslagna yttersta åldergränsen innebär att rätten till föräldrapenning omfattar huvudparten av den första delen av grundskolan för de barn som börjar i skolan när skolplikten inträder och i vart fall hälften av den delen av grundskolan för de barn som börjar i skolan ett år senare (se 7 kap. 10 § första och andra styckena skollagen). (Se avsnitt 7.2.4 när det gäller den yttersta tidsgränsen för föräldrapenning med anledning av adoption.)

7.2.2 Föräldrapenningen fram till barnets treårsdag

Utformningen av treårsgränsen

Utredningen föreslår, mot bakgrund av resonemangen ovan som ligger till grund för förslaget att ändra åldergränserna, att barnets treårsdag ska utgöra en skarp gräns för uttaget av de dagar som förbehålls tiden fram till dess, dvs. dagar ska inte kunna sparas till förmånstiden från och med treårsdagen. Dagens regelverk om föräldrapenning innefattar en mycket omfattande flexibilitet. En skarp gräns i kombination med en fördelning av det totala antalet föräldrapenningsdagar för tid före och efter gränsen (se avsnitt 7.2.1 och nedan) innebär att den möjliga flexibiliteten och utrymmet för att ta hänsyn

till behoven och förutsättningarna i det enskilda fallet minskar något jämfört med i dag. Detta skulle kunna tala för att behålla dagens systematik och endast sänka den nuvarande fyraårsgränsen. En sådan lösning skulle, i jämförelse med utredningens förslag, innebära en skillnad exempelvis för dem som har behov av att ta ut en större andel av dagarna före treårsdagen än det antal dagar som utredningen föreslår ska vara förbehållna den tiden. Systematiken i dagens reglering skulle emellertid innebära att ju större uttaget av dagar är före treårsdagen, desto färre dagar skulle finnas kvar för tiden därefter. En skarp gräns, i kombination med den föräldrapenning som föreslås för äldre barn (se avsnitt 7.2.1. och 7.2.3), innebär i stället att möjligheten till föräldrapenning för äldre barn inte är beroende av om föräldrarna har möjlighet att spara ersättningsdagar från småbarnsåren. Det finns med den föreslagna regleringen inte någon press på föräldrar att spara dagar om de egentligen inte anser sig ha ekonomiska möjligheter att göra det. På detta sätt blir förmånen mer jämlik, i den meningen att förutsättningarna för föräldrar att vara hemma med sina barn med föräldrapenning under hela den totala förmånstiden inte är lika beroende av föräldrarnas ekonomiska förhållanden eller möjlighet till långsiktig planering som enligt dagens regelverk. Hur stor den begränsande effekten blir på föräldrars möjlighet att själva välja hur uttaget av föräldrapenningen ska fördelas över tid beror dessutom till viss del på det antal dagar som fördelas på tiden fram till barnets treårsdag (se nedan).

Utredningen anser att de negativa konsekvenser som en begränsning av dagens mycket flexibla system skulle kunna innebära vägs upp av de fördelar som följer med den föreslagna regleringen. Med en skarp treårsgräns blir det en tydlig koncentration av föräldrapenningen till barnets yngre åldrar. Därmed renodlas förmånen på så sätt att dess syfte att ge föräldrar möjlighet att vårda ett barn framförallt i dess yngre åldrar förstärks och tydliggörs. Möjligheten till kompensation för den inkomstförlust som uppstår ger föräldrar möjlighet till försörjning och bibehållen koppling till arbetslivet när behovet av ledighet är som störst. Med den föreslagna modellen kan även förutsättningarna för en mer jämn fördelning av föräldrapenningen och föräldraledigheten mellan föräldrarna komma att förbättras och därmed bidra till att barn får större tillgång till båda föräldrarna. För barn födda 2008 använde män cirka 18 procent av det totala antalet dagar med föräldrapenning som användes fram till barnets

treårsdag. För 23 procent av barnen hade inga dagar alls tagits ut av pappan, motsvarande för mammor var tre procent. Koncentrationen av föräldrapenninguttaget till barnets tidiga år, förväntas medföra en förändring av mäns uttag genom att incitamenten ökar för dem att använda föräldrapenningen mer sammanhängande och för tid när barnet är yngre. Med en jämnare fördelning av föräldraledigheten i barnets yngre åldrar kan även den långsiktiga fördelningen av det betalda och obetalda arbetet föräldrarna emellan komma att få en mer jämn fördelning (se mer om detta i avsnitt 7.1.4).

Den nuvarande regleringen, med en lång förmånstid inom vilken avräkning av dagar sker vid en utpekad gräns, är svår för föräldrarna att överblicka och planera utifrån. Regelverket är även en utmaning för Försäkringskassan att informera om. Regelverket är komplicerat och hänsyn ska tas till en mängd faktorer, såsom antalet dagar som återstår för vardera föräldern, ersättningsnivå samt reserverade dagar. Skarpa och tydliga gränser för uttaget av föräldrapenning innebär ur detta perspektiv även en förenkling av regelverket. Förenklade regler kan innebära att föräldrarnas planeringsmöjligheter förbättras, vilket i sig kan gynna en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet på så sätt att föräldrarna får lättare att överblicka konsekvenser och val när planeringshorisonten kortas.

Antal dagar

En utgångspunkt för bestämmandet av hur många föräldrapenningdagar som tiden fram till barnets treårsdag ska kunna omfatta kan vara att se på möjligheten för barn att börja i förskola. Skyldigheten att erbjuda barn förskola gäller som huvudregel först när barnet är ett år. Utifrån det perspektivet bör det högsta antalet dagar under vilka föräldrapenning kan lämnas till dess att barnet fyller tre år i vart fall inte understiga 365, så att de familjer som inte har möjlighet att göra annat än att ta ut full ersättning, sju dagar per vecka, kan använda föräldrapenning för att vara hemma med barnet före det att barnet kan börja i förskola. I de fall mamman dessutom väljer att, eller behöver, använda föräldrapenning för tid före barnets födelse kan behovet vara större än de 365 dagarna. Frågan om behovet av att använda föräldrapenning före barnets födelse behandlas inte här. Vid utredningens beskrivning av hur många föräldrapenningdagar som

har använts för ett barn (se t.ex. avsnitt 7.1) beaktas även dagar som tas ut innan barnets födelse. Det genomsnittliga antalet dagar som används före ett barns födelse är cirka åtta dagar, variationerna av ett sådant uttag av föräldrapenning är dock stora.

Ett annat perspektiv vid bedömningen av hur många föräldrapenningdagar som tiden fram till barnets treårsdag ska omfatta är just det faktiska uttaget av sådana dagar. Detta visar att föräldrarna till barn födda 2013 hade tagit ut i genomsnitt cirka 363 dagar fram till dess att barnet fyllde tre år, variationen i förhållande till barn födda 2007–2013 är enbart ett par dagar (antalet var 365 respektive 360 dagar). Det genomsnittliga uttaget kan emellertid inte vara helt styrande för hur många dagar som bör kunna lämnas före barnets treårsdag. Det handlar om en tid som är viktig för barnets anknytning till föräldrarna och en tid då barnet behöver stor omsorg av närstående vuxna. Ett visst ytterligare utrymme måste ges med hänsyn till de familjer som har behov av att ta ut föräldrapenning mer intensivt än vad genomsnittsuttaget ger uttryck för, särskilt eftersom ett intensivt uttag i högre utsträckning görs av dem som har ersättning på grundnivå och därmed kan ha en låg ekonomisk standard och stort behov av föräldrapenning som främsta inkomstkälla. Det måste så långt som möjligt inom ramen för den allmänna förmån som föräldrapenningen utgör beaktas att olika barn och familjer har olika behov. Antalet använda dagar när barnet är tre år varierar beroende på till exempel föräldrarnas inkomster och utbildningsnivå. Ett annat sätt att beskriva användningen är att utgå från hur stor andel av barnen som har föräldrar som har använt ett visst antal dagar vid barnets treårsdag. För 35 procent av barnen födda 2012 som hade en förälder med ensam vårdnad hade föräldern tagit ut färre än 390 dagar när barnet blev tre år. Motsvarande andel för barnen som hade föräldrar med gemensam vårdnad var 60 procent. För cirka hälften av det antal barn som hade en förälder med ensam vårdnad hade mer än 420 dagar tagits ut vid barnets treårsdag. För barnen med föräldrar med gemensam vårdnad var motsvarande andel 23 procent. Detta visar att det för vissa grupper av föräldrar kan finnas ett större behov av föräldrapenning än vad genomsnittet indikerar.

Vid bedömningen av lämpligt antal dagar tar utredningen även hänsyn till förslaget att de 90 lägstanivådagarna ska tas bort (se avsnitt 7.4). Det förslaget innebär att föräldrapenningen under samtliga föräldrapenningdagar under tidsperioden ifråga ska lämnas på sjukpenning- eller grundnivå. De dagar under vilka föräldrapenning i dag

lämnas med 180 kronor per dag ersätts till viss del med dagar med möjlighet till högre ersättning (motsvarande 70 dagar). För de föräldrar som har ett större behov av föräldrapenning när barnet är yngre innebär det att dagar med ersättning på lägre nivå ersätts med ett antal dagar på högre nivå. Det innebär exempelvis att en förälder kan uppnå samma ersättningsnivå med något färre dagar än tidigare. De kan sprida på dagarna och ändå ha samma ledighetslängd och kompensation.

Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till vid bedömningen av vilket antal dagar som ska fördelas för nu aktuell tidsperiod är utredningens förslag att föräldrar ska garanteras en möjlighet till föräldrapenning även för äldre barn, dvs. som inte är beroende av sparade föräldrapenningdagar.

Utifrån samtliga dessa utgångspunkter och utifrån förslagets beräknade kostnader⁶ bedömer utredningen att föräldrapenning ska kunna lämnas under högst 390 dagar sammanlagt för föräldrarna fram till barnets treårsdag. (Se avsnitt 7.2.5 angående antalet dagar vid flerbarnsfödsel.) Antalet ersättningsdagar täcker vid fullt uttag inte hela den tidsperiod som dagarna har öronmärkts för, något som dock även är fallet med den nuvarande modellen för föräldrapenning.

Om föräldrarna tar ut alla 390 ersättningsdagar tidigt under barnets första levnadstid måste de med den föreslagna modellen för föräldrapenningen vänta till dess att barnet har fyllt tre år innan de har rätt till nya dagar (se avsnitt 7.2.1 och 7.2.3 om föräldrapenningen för tiden från och med treårsdagen). Det kan därmed uppstå ett ”glapp” i rätten till föräldrapenning till dess att nya dagar kan lämnas när barnet fyller tre år. Föräldrapenningdagarna kan dock ta slut i barnets yngre åldrar även med det nuvarande regelverket och det ”glappet” är beständigt från det att föräldrapenningdagarna har tagit slut, dvs. om föräldrarna har använt alla dagarna under småbarnsåren finns överhuvudtaget inga möjligheter att få föräldrapenning när barnet är äldre. Dessutom innebär utredningens förslag att föräldrarna för tiden före barnets treårsdag har förhållandevis många ersättningsdagar. Utrymmet för flexibilitet och möjlighet till anpassning efter barnets individuella behov inom den tidsperioden är fortfarande stort. Utredningens förslag innebär dessutom att föräldrarna, till skillnad

⁶ Lägstanivån tas bort och det högsta antalet möjliga dagar med föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå för hela förmånstiden ökas. Dessutom påverkas uttagsmönstret och därmed kostnaderna när fler dagar reserveras och nya åldersgränser införs.

från vad som gäller enligt nuvarande regelverk, garanteras nya ersättningsdagar även från och med barnets treårsdag.

Situationen för föräldrar och barn varierar av olika anledningar, t.ex. hushållets ekonomiska situation, koppling till arbetsmarknaden, relationen mellan föräldrarna och barnets individuella behov av anknytning och närhet till föräldrarna. Föräldrar som är ensamma i sitt föräldraskap kan ha en särskilt svår situation, särskilt om de har en lägre ekonomisk standard eller saknar någon att dela den faktiska vården av barnet med. Då kan frånvaron från arbetsmarknaden bli mer omfattande och den enskilda förälderns individuella arbetsförhållanden, t.ex. möjligheten till flexibelt arbete, få större påverkan på förälderns möjligheter att kombinera föräldraskap och förvärvsarbete än om flera föräldrar delar på ansvaret. Uttaget av föräldrapenning visar att för de föräldrar som har ensam vårdnad är ett koncentrerat uttag av föräldrapenning vanligare än för dem som har gemensam vårdnad. Det innebär att det finns en potentiellt större risk för att den först nämnda gruppen påverkas av ett ”glapp” i rätten till föräldrapenning. Varför koncentrationen är större för dessa föräldrar är dock inte klarlagt. En förklaring kan vara att föräldern disponerar alla dagar och därmed har möjlighet att ta ut många dagar. För dem som har gemensam vårdnad är det t.ex. så att mer än var femte pappa inte tar ut en enda dag innan barnets treårsdag och det påverkar självklart intensiteten i uttaget eftersom mamman då inte har möjlighet att laborera med det totala antalet föräldrapenningdagar för barnet. Inte heller med dagens modell kan föräldrapenningen tillgodose samtliga de skiftande behov som familjerna kan ha, utan antalet dagar är en generell utformade, oberoende av t.ex. familjesituation eller arbetsmarknadssituation. Såsom framgår ovan har utredningen emellertid vid bestämmandet av antalet föräldrapenningdagar som bör fördelas för den nu aktuella tidsperioden så långt möjligt beaktat att det finns de som har ett större behov av föräldrapenning än vad det historiska genomsnittliga uttaget visar.

För föräldrar till barn som blir bosatta i Sverige efter barnets första levnadsår gäller särskilda bestämmelser om antalet dagar under vilka föräldrapenning kan lämnas (se 12 kap. 12 § andra stycket SFB). Utredningens förslag till förändringar i dessa bestämmelser behandlas i avsnitt 7.2.6. (Se avsnitt 7.2.8 angående fördelningen av dagarna föräldrarna emellan.)

7.2.3 Föräldrapenningen från och med barnets treårsdag till och med barnets tioårsdag

Förmånsform

Såsom har beskrivits ovan handlar det under den nu aktuella tiden i ett barns liv i allmänhet om behov av mer kortvariga ledigheter än under tiden dessförinnan. Utredningen har mot den bakgrunden övervägt om förmånen från och med barnets treårsdag till och med barnets tioårsdag borde utges i form av tillfällig föräldrapenning, vilket var fallet i fråga om de kontaktdagar som tidigare fanns inom föräldrapenningförmånerna (se avsnitt 3.2). Förmånen för den tid i ett barns liv som nu är i fråga är emellertid till stor del avsedd att tillgodose ett basbehov hos barnet och i föräldra-barnrelationen på samma sätt som för tiden fram till treårsdagen, om än i en annan omfattning. Om förmånen för den nu aktuella tiden skulle lämnas i form av tillfällig föräldrapenning, som är en arbetsbaserad förmån, minskar också möjligheten för exempelvis de föräldrar som för tillfället saknar arbetsmarknadsanknytning att vara hemma med sina äldre barn. Som tidigare nämnts är det flera andra sysselsättningar som är beroende av rätten till föräldrapenning för ledighetsrätt och kompensation för inkomstförlust. Utredningen anser därför att även förmånen för tiden från och med barnets treårsdag bör ges inom ramen för föräldrapenningen och därmed omfatta både föräldrar som är försäkrade för bosättningsbaserad förmån och föräldrar som är försäkrade för arbetsbaserad förmån.

En årlig fördelning av antalet föräldrapenningdagar

Mot bakgrund av ledighetsbehovets generellt mer kortvariga karaktär under nu aktuellt åldersspann har utredningen även övervägt om det antal föräldrapenningdagar som förbehålls denna tid bör lämnas på motsvarande sätt som för tiden före barnets treårsdag, dvs. som en pott för föräldrarna att disponera fritt under åldersspannet ifråga, eller om de bör lämnas per år. Många delar av resonemanget kring en skarp treårsgräns (se avsnitt 7.2.2) är relevanta även vid denna avvägning, exempelvis angående påverkan på incitamenten för ett mer jämställt uttag samt påverkan på flexibilitet och jämlikhet. Värt att nämna i sammanhanget är att fördelningen av föräldrapenning mel-

lan män och kvinnor historiskt sett är relativt jämnt fördelad för tid från och med barnets treårsdag.

En fördelning av dagarna per år skulle innebära en viss begränsning i flexibiliteten och därmed utrymmet att ta hänsyn till behoven och förutsättningarna i det enskilda fallet jämfört med om dagarna lämnas för hela åldersspannet. Om antalet dagar lämnas för hela perioden ifråga utan begränsning skulle föräldrarna själva ha möjlighet att bestämma hur uttaget fördelas över perioden och exempelvis kunna ta en längre sammanhängande ledighet om behovet av en sådan uppstår. En sådan flexibilitet kan naturligtvis vara till fördel för vissa familjer. Samtidigt torde i de flesta fall behovet av längre sammanhängande ledigheter när barnet är äldre vara litet, eftersom de flesta föräldrar då har återgått till ordinarie sysselsättning samt barn i mycket hög utsträckning deltar i förskole- eller skolverksamhet och/eller omfattas av skolplikten. En årlig fördelning av föräldrapenningdagarna från och med barnets treårsdag till och med barnets tioårsdag bedöms innebära en viss renodling av förmånen och tydliggör att förmånens omfattning och flexibilitet bör se olika ut beroende på barnets ålder. Med en sådan fördelning styrs uttaget på ett tydligt sätt till kortvariga ledigheter när barnet är äldre.

Utredningen anser att en årlig fördelning av föräldrapenningdagarna är att föredra, framförallt med beaktande av de positiva effekter som en sådan fördelning torde ha i fråga om styrningen mot ett jämnare uttag av föräldrapenningen under den nu aktuella tidsperioden och i fråga om jämlikheten mellan familjer i olika socioekonomiska grupper på så sätt att alla familjer varje år under perioden har tillgång till föräldrapenningdagar. Även den renodling av förmånen som en sådan fördelning bedöms innebära, utifrån de generella behoven av föräldrapenning under åldersspannet som bland annat det historiska uttaget visar, är en central aspekt. För att förstärka effekterna av en årlig fördelning ska varje år vara en sluten enhet, dvs. gränserna mellan åren ska vara skarpa och dagar ska inte kunna sparas och överföras till efterföljande år.

Ett motargument till en konstruktion med årligen fördelade föräldrapenningdagar skulle kunna vara att föräldrar då använder föräldrapenning även om behov egentligen inte finns, för att de inte vill gå miste om ersättning, och att med en skarp årlig fördelning av föräldrapenningdagarna skulle detta beteende innebära en ökning av det totala antalet dagar som tas ut utan att behov egentligen finns. För

de föräldrar som har möjlighet att spara dagar är dock det genomsnittliga uttaget av föräldrapenning redan i dag 12–15 dagar per år sammanlagt per barn och utredningens förslag (se nedan) ligger därmed något lägre än nuvarande uttag. Föräldrapenningen innebär heller inte fullständig kompensation för inkomstförlust, vilket kan göra att incitamenten att ta ut föräldrapenning för att vara ledig från arbete när man faktiskt inte behöver vara det är låga.

Ytterligare ett argument mot årligen fördelade dagar kan vara att det finns en risk för att föräldrar kan börja se antalet som normerande, dvs. att en förälder bör ta ut det angivna antalet dagar varje år, och att t.ex. arbetsgivare då måste förvänta sig att föräldrar med barn mellan tre och tio års ålder också tar ut motsvarande ledighet från arbetet varje år. Det genomsnittliga uttaget av föräldrapenning, som har redovisats ovan, innebär dock att de föräldrar som använder föräldrapenning för äldre barn redan i dag är frånvarande från arbetet. Med utredningens modell kan dock fler föräldrar än tidigare få möjlighet till ledighet för äldre barn än vad som är fallet i dag, eftersom föräldrapenningen tilldelas årligen och inte är beroende av att föräldern haft möjlighet att spara dagar. Frånvaron för arbetstagare som annars inte hade kunnat spara dagar kan därmed komma att öka med utredningens förslag. Ett av syftena med modellen i denna del är just att alla föräldrar ska ha samma möjligheter till föräldrapenning och ledighet under t.ex. studiedagar och lov, även de som i dag saknar sådan möjlighet. Förutsättningarna att kombinera arbetsliv och familjeliv ökar för dessa föräldrar. Ledigheten kommer att vara av kortvarig karaktär och torde inte bli alltför problematisk att hantera ur ett arbetsgivarperspektiv. Föräldrar med gemensam vårdnad ska få hälften var av de årligen fördelade dagarna och en viss del av dagarna föreslås också vara reserverade för respektive förälder. Detta innebär att frånvaron från arbetet kan komma att minska för vissa föräldrar jämfört med i dag. Dagens system innefattar en möjlighet för föräldrar att spara föräldrapenningdagar i relativt stor omfattning för att, i stället för att använda dessa dagar för kortvariga frånvaroperioder från arbetet, ta en mycket lång sammanhängande ledighetsperiod för att exempelvis ha semester. Utredningen anser att ett system med årligen fördelade föräldrapenningdagar för det åldersspann som nu är i fråga bättre motsvarar föräldrapenningens syfte att ge föräldrar förutsättningar att förena arbetsliv med familjeliv genom att det underlättar för föräldrarna att t.ex. förkorta arbetstiden temporärt, ta

delledigt en viss dag eller vara ledig under studiedagar eller då förskolan är stängd. Antalet dagar med föräldrapenning kan till viss del vara normerande. I dag används emellertid inte alla dagar med föräldrapenning eftersom föräldrarnas och barnens behov ser olika ut och så kommer det sannolikt att vara även med en årlig fördelning av föräldrapenningdagarna. För de föräldrar som utan en sådan reform som utredningen föreslår saknar möjlighet att använda föräldraledighet för äldre barn på grund av att de använt samtliga dagar i barnets yngre åldrar, t.ex. av ekonomiska skäl, innebär den föreslagna modellen ökade förutsättningar att förena arbetsliv och familjeliv även när barnet är äldre och behoven av ledighet ofta ser annorlunda ut än när barnet är i konstant behov av föräldrarnas vård och föräldern måste avstå förvärvsarbete under längre perioder.

Den kan tydliggöras att utredningens förslag inte avser en fördelning på kalenderår utan på levnadsår, med en absolut gräns i och med barnets tioårsdag. Detta följer av att utgångspunkten för tidsspannet ifråga är tiden efter barnets tredje levnadsår. (Se även författningskommentaren till föreslagna 12 kap. 12 b § SFB samt avsnitt 7.2.4 om utgångspunkten för beräkningen av tidsperioderna vid adoption.)

Vårdbehovet och antal dagar per år

Utredningen föreslår således att det för tiden från och med barnets treårsdag till och med barnets tioårsdag ska lämnas föräldrapenning under ett visst antal dagar per år (se avsnitt 7.2.4 när det gäller beräkningen av tidsspannet vid adoption). Föräldrapenningen under denna tid i ett barns liv ska kunna ges för samma ändamål som föräldrapenningen fram till barnets treårsdag, dvs. för vård av barn. Ingen särskild begränsning ska gälla i detta avseende. I detta åldersspann tar sig dock vårdbehovet till viss del ett annat uttryck än under tiden fram till barnets treårsdag. Det bör i praktiken mer vara fråga om behov av att föräldern ska kunna delta vid exempelvis utvecklingssamtal eller vid inskolning vid barnets skola (ev. även vid förskola) eller behov av att kunna låta barnet vara hemma när förskolan eller skolan/fritids är stängd eller under lov. För förvärvsarbetande föräldrar bör det också handla om ett behov av att under en period kunna gå ned i arbetstid för att ta hand om barnet.

Utredningen anser att en jämn fördelning av den möjliga mängden dagar totalt under denna period är rimlig, tydlig och enkel att kommunicera. För att konstruera en modell med ett differentierat antal dagar beroende på barnets ålder skulle det behöva fastställas vid vilken tidpunkt i ett barns liv behovet av föräldrapenning, som ett medel att möjliggöra föräldranärvaro, generellt sett skulle kunna förändras. Att objektivt identifiera sådana tidpunkter är svårt, eftersom behoven ser olika ut beroende på till exempel föräldrarnas arbetsmarknadssituation. Utifrån bland annat förslagets beräknade kostnader⁷ föreslår utredningen att föräldrapenning under barnets nu aktuella åldersspann ska kunna lämnas under högst tio dagar per år sammanlagt för föräldrarna, vilket innebär att sammanlagt 70 dagar fördelas på perioden ifråga. (Se avsnitt 7.2.5 angående antalet dagar vid flerbarnsfödelse.) Tio dagar per år förhåller sig relativt väl till det studerade genomsnittliga uttaget av föräldrapenningdagar per barn under nu aktuellt åldersspann (se tabell 7.2) även om det kan konstateras att det föreslagna antalet dagar är något lägre. Uttaget avser barn som föräldrapenning har använts för. Det är en relativt stor andel barn för vilka det inte används en enda dag med föräldrapenning när barnet är äldre, vilket kan bero på dels att dagarna redan är slut, dels att behoven har förändrats över tid.

Det finns visade skillnader i hur många dagar med föräldrapenning som används under tidsspannet beroende på utbildningsnivå, inkomstnivå, kön och sektor. Utredningen har inte tillgång till information om hur uttaget ser ut för föräldrar med ensam vårdnad om ett barn och som eventuellt inte har någon att dela den faktiska vården av barnet med. Det kan dock tänkas att behovet av föräldrapenning för att kunna ta ledigt från arbete för dessa föräldrar är större än för föräldrar med gemensam vårdnad och som kan ha större möjligheter att dela på den ledighetstid som behövs för att vårda barnet och bland annat fylla ut denna med i vart fall två personers semesterdagar. Liksom har beskrivits tidigare, är det inte möjligt att inom ramen för en allmän föräldrapenning ta hänsyn till samtliga individuella behov hos föräldrar och barn, vilket inte heller dagens modell tillåter. Med utredningens förslag garanteras samtliga föräldrar för-

⁷ Lågstanivån tas bort och det högsta antalet möjliga dagar med föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå för hela förmånstiden ökas. Dessutom påverkas uttagsmönstret och därmed kostnaderna när fler dagar reserveras och nya åldersgränser införs.

äldrapenningdagar även när barnet är mellan tre och tio år. (Se avsnitt 7.2.8 angående fördelningen av dagarna föräldrarna emellan.)

Övriga frågor

Bestämmelsen i 12 kap. 3 § SFB, att som villkor för rätt till föräldrapenning gäller att föräldern till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet, kompletterades med anledning av förmånstiden för föräldrapenning förlängdes till och med barnets tolvårsdag (SFS 2013:999). Kompletteringen innebar att villkoret avser faktisk vård på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder. Denna justering motive-rades utifrån att senareläggningen av den bortre tidsgränsen från det att barnet är åtta till det att barnet är tolv år innebär att föräldrapenning kan lämnas för vård av barn som är något äldre och därmed bör vara mer självständiga. Vidare angavs att det sätt på vilket en förälder umgås med eller tar hand om sitt barn brukar ändras när barnet blir äldre och att kravet på rumslig kontakt under den tid för vilken det lämnas föräldrapenning, vilket det grundläggande villkoret kräver, därmed får olika styrka allteftersom barnet utvecklas och blir äldre. (Prop. 2013/14:4, s. 37) Det uttalades också att kompletteringen i praktiken inte innebar någon förändring när det gäller de barn som redan före ändringen kunde berättiga till föräldrapenning, dvs. som huvudregel barn upp till åtta års ålder (dock tio års ålder för adopterade barn) (ibid. s. 37 f.). Utredningen gör bedömningen att nyanseringen av kravet på faktisk vård är motiverad även om förmånstiden förkortas enligt utredningens förslag; även en gräns vid barnets tioårsdag innebär att föräldrar kan få föräldrapenning för äldre barn än före ändringen 2014. Utredningen föreslår således inga ändringar i denna reglering.

Utredningens förslag om att ta bort lägstanivån inom föräldrapenningen (se avsnitt 7.4) innebär att ersättningen under alla ersättningsdagarna från och med barnets treårsdag till och med barnets tioårsdag ska lämnas på sjukpenning- eller grundnivå. Ersättningen ska i stort kunna tas ut på samma sätt och under samma villkor som föräldrapenningen fram till barnets treårsdag, exempelvis i fråga om de olika ersättningsnivåerna. I vissa delar gäller emellertid inte samma förutsättningar, t.ex. kan möjligheten till de s.k. dubbeldagarna enligt 12 kap. 4 a § SFB inte användas efter barnets första levnadsår. Det är

för tiden från och med barnets treårsdag till och med barnets tioårsdag fråga om samma förmån som lämnas till och med barnets treårsdag, vilket bland annat innebär att något nytt 240-dagarsvillkor inte ska gälla i fråga om ersättningen för denna senare period.

Föräldraledighet får enligt föräldraledighetslagen som huvudregel delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår (se 10 § FLL). Särskilt för förvärvsarbetande föräldrar som är ensamma i vården av sitt barn kan detta verka begränsande i fråga om de dagar som fördelas för perioden mot bakgrund av de situationer och de kortare ledigheter som förmånen syftar till att omfatta. De behov som föräldrapenningen för den aktuella perioden är avsedd att tillgodose enligt utredningens förslag är dock inga andra än de som förmånen är avsedd att omfatta i dag. Behovet av att kunna dela upp föräldraledigheten på fler perioder än tre bedöms inte bli annat för att föräldrapenningdagarna, och rätten till föräldraledighet som följer med dessa, fördelas med tio dagar per år. Behovet av att dela upp ledigheten under ett kalenderår ser säkerligen olika ut för olika föräldrar. Utredningen finner dock inte skäl till att i nu aktuellt sammanhang enbart utifrån barnets ålder frångå den avvägning av olika intressen som har gjorts i och med den ovan angivna begränsningen (se prop. 1977/78:104, s. 35). Det kan noteras att begränsningen av antalet föräldraledighetsperioder inte gäller för föräldraledighet för besök i barnets förskola eller annan pedagogisk verksamhet som erbjuds i stället för förskola och som barnet deltar i (ibid.).

Anmälan om ledighet med eller utan föräldrapenning ska göras till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt (13 § första stycket FLL). För ledighet med tillfällig föräldrapenning är anmälningstiden i stället en vecka eller ingen alls (13 § andra stycket FLL). Det skulle kunna resoneras så att den ledighet med föräldrapenning som nu behandlas på grund av den relativt kortvariga varaktigheten har sådana likheter med ledighet med tillfällig föräldrapenning att dessa bör omfattas av samma anmälningstid. Som anges i föregående stycke så är de behov som föräldrapenningen för den aktuella perioden är avsedd att tillgodose enligt utredningens förslag inga andra än de som förmånen är avsedd att omfatta i dag. Den föreslagna fördelningen kommer uttryckligen också att handla om relativt korta ledighetsperioder vilka sammanfaller relativt väl med nuvarande genomsnittliga uttagsmönster av föräldrapenning under tidsspannet ifråga. De behov som den

tillfälliga föräldrapenningen är avsedd att täcka är i allmänhet mer hastigt uppkomna än de som föräldrapenningen i stort är avsedd att täcka. Därutöver finns en ventil för en kortare anmälningstid än två månader när det gäller ledighet med föräldrapenning. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte heller i fråga om anmälningstiden finns skäl att enbart utifrån barnets ålder frångå de avvägningar av olika intressen som har gjorts under framtagandet av de gällande bestämmelserna (se prop. 1977/78:104, s. 35 f.).

Det kan noteras att arbetstagare och arbetsgivare får komma överens om mer fördelaktiga villkor för arbetstagaren än de villkor som gäller enligt FLL (jfr 2 § första stycket FLL). I fråga om anmälan om ledighet kan även andra avvikelser från lagen göras genom vissa former av kollektivavtal (2 § andra stycket FLL).

7.2.4 Särskilt om föräldrapenning med anledning av adoption

Dagens systematik för rätt till föräldrapenning med anledning av adoption, bl.a. att utgångspunkten för förmånstiden är den tidpunkt när den som har adopterat ett barn har fått barnet i sin vård, har sin grund i att föräldrar vid adoption har samma behov av stöd i form av föräldrapenning som när det är fråga om barns födelse. Exempelvis måste det adopterade barnet få möjlighet att knyta an till sina föräldrar och anpassa sig till den nya miljön. (Se prop. 1973:47, s. 48; SOU 1972:34, s. 258; prop. 2013/14:4, s. 38). Utredningen, som inte har till uppgift att specifikt se över föräldrapenningen med anledning av adoption av barn, anser att den systematik som i dag gäller för föräldrapenning i den situationen ska gälla även fortsättningsvis. Detta innebär att de första 390 föräldrapenningdagarna ska lämnas i och med att den som har adopterat ett barn har fått barnet i sin vård (eller den tidigare tidpunkt som en tillämpning av 11 kap. 7 § första stycket SFB medför). Beräkningen av de tre åren och tidsspannet för de årligen fördelade föräldrapenningdagarna ska utgå från den tidpunkten.

Utredningen föreslår en huvudsaklig tioårsgräns för föräldrapenning med anledning av barns födelse (se avsnitt 7.2.1). När förmånstiden för föräldrapenning med anledning av barns födelse sträckte sig till barnets åttaårsdag eller den senare tidpunkt då barnet hade avslutat det första skolåret i grundskolan, lämnades föräldrapenning med anledning av adoption som längst till dess att barnet hade fyllt tio år.

(Dessa åldersgränser tillämpas fortfarande för vissa barn, se punkten 2 i övergångsbestämmelserna till SFS 2013:999.) Med en allmän tioårsgräns för föräldrapenning anser utredningen att det inte finns behov av en högre yttersta gräns för föräldrapenning med anledning av adoption av barn. Tioårsgränsen i den situationen är väl etablerad inom föräldrapenningen. Föräldrapenning med anledning av adoption av ett barn ska således kunna användas till och med barnets tioårsdag, varav de tre första åren, beräknat utifrån tidpunkten när adoptanten har fått barnet i sin vård, omfattar sammanlagt 390 föräldrapenningdagar och de därefter följande åren som infaller till och med barnets tioårsdag omfattar tio dagar per år.

7.2.5 Antal dagar vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption

De 480 dagarna under vilka föräldrar enligt gällande rätt kan få föräldrapenning med anledning av barns födelse eller adoption lämnas oavsett antal barn som föds eller adopteras vid samma tillfälle. Därutöver har föräldrar vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption rätt till ytterligare högst 180 ersättningsdagar för varje barn utöver det första. Någon särskild motivering till detta upplägg gavs inte i förarbetena till införandet av regleringen (se prop. 1984/85:78, s. 54 f och 128).

Före det att dagens reglering om antal föräldrapenningdagar vid flerbarnsfödelse infördes hade en förälder rätt till föräldrapenning med anledning av barns födelse, som lämnades under barnets första levnadstid, under samma antal dagar oavsett om det var fråga om en födelse av ett eller flera barn. Den särskilda föräldrapenningen, som lämnades till dess att barnet fyllde åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet hade avslutat det första skolåret, lämnades emellertid per barn. Detta upplägg bedömdes naturligt i och med det individuella inslag i de behov som den senare förmånen var avsedd att tillgodose. Detsamma kunde inte sägas för förmånen som lämnades för ett barns första levnadstid/första tid efter en adoption. (Se prop. 1978/79:168, s. 45 f.)

Den reglering som utredningen nu föreslår har i och med uppdelningen av förmånen utifrån barnets ålder vissa likheter med den tidigare regleringen med föräldrapenning i samband med barns födelse och särskild föräldrapenning. Samma resonemang som låg till grund för det dåvarande upplägget skulle kunna användas för den modell

för föräldrapenningen som utredningen föreslår. Det kan dock konstateras att jämfört med en graviditet med ett barn innebär en graviditet med mer än ett barn större risk för medicinska komplikationer och kan innebära att mamman har större behov av att ta ut föräldrapenning innan födelsen, i vart fall om hon inte arbetar. (Om mamman arbetar, är det möjligt för henne att i vissa fall i stället få graviditetsspenning eller sjukpenning för tiden före barnens födelse.) Dessutom är risken för en för tidig födsel större vid flerbarnsgraviditet än annars, vilket innebär större risk för senare komplikationer för barnen som kan innebära att barnen har behov av hemmavaro med en förälder under längre tid än annars. Dessa perspektiv medför att utredningen gör bedömningen att föräldrar även fortsatt bör kunna få föräldrapenning under fler dagar vid en flerbarnsfödsel än vid en enbarnsfödsel. Vidare kan en flerbarnsfödsel eller en flerbarnsadoption och allt det medför antas innebära ett merarbete för föräldrarna, varför det får anses vara särskilt viktigt att båda föräldrarna har en utökad möjlighet att vara hemma samtidigt med barnen under den första tiden efter födelsen eller adoptionen, dvs. inom ramen för den förmån som utredningen föreslår under de tre första åren efter en födelse eller adoption. Vid en adoption är det, oavsett barnens ålder, viktigt att föräldrarna ges utrymme för att vara hemma med barnen för att skapa förutsättningar för varje barn att knyta an till föräldrarna och anpassa sig till den nya miljön.

Föräldrapenning får som huvudregel inte lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid (11 kap. 10 § första stycket SFB, se även avsnitt 7.10.6 om utredningens förslag till ändring i denna bestämmelse). Föräldrar kan emellertid vid flerbarnsfödsel eller flerbarnsadoption ha ett behov av att samtidigt vara hemma med och vårda barnen. Detta behov skulle kunna tillgodoses genom de s.k. dubbeldagarna enligt 12 kap. 4 a § SFB, under vilka föräldrar kan ta ut föräldrapenning samtidigt för samma barn. Vid flerbarnsfödsel eller flerbarnsadoption kan dock behovet av samtida ledighet vara större än vad dubbeldagarna medger. Vidare innebär ett samtidigt uttag av föräldrapenning under dubbeldagarna att ett relativt stort antal dagar för ett barn används, särskilt i och med utredningens förslag att föräldrapenningen under de dagarna ska kunna tas ut av inte bara två, utan flera föräldrar (se ovan angivet avsnitt). Även det ovan angivna medför att det kan finnas behov av fler dagar vid en födsel eller adoption av flera barn samtidigt än vid en födsel eller adoption av ett

barn, för att föräldrarna samtidigt ska kunna vara hemma med barnen genom att ta ut föräldrapenning för varsitt barn.

Vid beräkningen av hur många ytterligare dagar som bör lämnas vid flerbarnsfödelse har utredningen utgått från en proportion som motsvarar förhållandet mellan antalet dagar som lämnas vid flerbarnsfödelse (180) och det grundläggande antalet dagar som lämnas vid barns födelse (480) enligt dagens regelverk, med en viss avrundning av resultatet. Utredningen föreslår därmed att föräldrapenning under de tre första åren efter en födelse eller adoption vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption ska lämnas under ytterligare högst 142 dagar per barn utöver det första. Vid samtidig födelse eller adoption av två barn har föräldrarna därmed under den tidsperioden rätt till föräldrapenning under sammanlagt 532 dagar för barnen. Alla dagarna omfattar föräldrapenning på den högre nivån, dvs. sjukpenning- eller grundnivå, mot bakgrund av utredningens förslag att lägstannivån ska tas bort (se avsnitt 7.4).

Även för tiden efter det tredje året efter en födelse eller adoption får det i likhet med ovanstående resonemang antas finnas ett behov av föräldrapenning under fler dagar efter en flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption än annars. Behoven av ledighet kan komma att vara än mer individuella än under tiden dessförinnan och kopplade exempelvis till behov av att närvara i förskola och skola. Vissa behov som förmånen för tiden efter de tre första åren efter en födelse eller adoption är avsedd att tillgodose kan däremot infalla under samma tid oavsett antal barn, exempelvis ledighet vid lov. Utredningen bedömer att samma proportionerliga beräkning som har beskrivits ovan avseende föräldrapenningen till och med det tredje året efter en födelse eller adoption bör göras i fråga om den ersättning som nu avses, även här med en viss avrundning av resultatet. Det innebär att det vid flerbarnsfödelse ska lämnas föräldrapenning under ytterligare högst fyra dagar per år sammanlagt för föräldrarna per barn utöver det första från och med det att barnen har fyllt tre år till dess att barnen har fyllt tio år. När det är fråga om adoption omfattar de nu aktuella föräldrapenningdagarna tiden efter det tredje året räknat från tidpunkten när föräldrarna har fått barnen i sin vård till och med barnets tioårsdag. Även alla dessa dagar omfattar föräldrapenning på den högre nivån, dvs. sjukpenning- eller grundnivå.

7.2.6 Särskilt om begränsningarna för föräldrar som kommer till Sverige med barn

Begränsningsregeln för föräldrar till barn som blir bosatta i Sverige efter barnets första levnadsår (12 kap 12 § andra stycket SFB) trädde i kraft den 1 juli 2017 (SFS 2017:559). Utredningen bedömer att begränsningarna i sig har sin plats i regelverket även med de ändringar som utredningen nu föreslår, för att uppnå de effekter som begränsningsregeln är avsedd att uppnå. Det gäller tiden fram till dess att barnet fyller tre år. För tiden därefter föreslår utredningen en årlig fördelning av antalet dagar vilket utgör en begränsning som gäller för alla föräldrar. En särskild begränsning för de föräldrar som nu avses skulle i det sammanhanget inte ha någon ytterligare effekt och bedöms inte nödvändig. Att lämna 390 dagar för ett barn som är ett eller två år när det kommer till Sverige att användas till dess att barnet fyller tre år skulle emellertid, på samma sätt som inom den nu gällande modellen, innebära en överkompensation i förhållande till det genomsnittliga antalet dagar som föräldrarna tilldelas och som föräldrarna förväntas använda under den tidsperioden. (Se vidare SOU 2016:73; prop. 2016/17:154.)

Det kan noteras att begränsningsregeln inte bedöms kunna upprätthållas för den personkrets som omfattas av Europeiska unionens samordningsförordning⁸ (se prop. 2016/17:154, s. 52).

Antal dagar

Den nu gällande begränsningsregeln gäller inom ramen för en förmånstid som sträcker sig till och med barnets tolvårsdag eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan, med en viss begränsning av antalet dagar under vilka föräldrapenning kan lämnas för tiden efter barnets fjärde levnadsår. De antal dagar med föräldrapenning som tilldelas föräldrar som kommer till Sverige med barn har räknats fram utifrån ett studerat genomsnittligt uttag av föräldrapenning för ett barn fött i Sverige som är ett respektive två år och för hela den resterande förmånstiden för föräldrapenning (se SOU 2016:73; prop. 2016/17:154). Dagarna är således av-

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (samordningsförordningen).

sedda att kunna täcka behov av att vårda barn fram till och med barnets tolvårsdag. I och med att begränsningsregeln enligt utredningens förslag endast ska omfatta tiden fram till barnets treårsdag är utredningens bedömning att antalet dagar behöver justeras. Utgångspunkten bör liksom i utredningens delbetänkande vara att föräldrar som omfattas av begränsningsregeln ska likabehandlas med dem som har barn i samma ålder och som inte omfattas av regeln samt ges valfrihet och flexibilitet inom de ramar som gäller för försäkringen i övrigt (se vidare utredningens överväganden i SOU 2016:73). Enligt utredningens bedömning saknas det skäl för att nu frångå den beräkningsmetod som användes i delbetänkandet. Utifrån den metoden ska hänsyn tas till det antal dagar som i genomsnitt används fram till barnets treårsdag i stället för till och med barnets tolvårsdag. Begränsningen bör därför utformas så att den ungefärligen motsvarar den mängd föräldrapenning som en genomsnittlig försäkrad använder från och med barnets ettårs- respektive tvåårsdag fram till treårsdagen. Det är det genomsnittliga antalet kvarvarande dagar som är utgångspunkten för beräkningen, eftersom det kan förväntas spegla en genomsnittlig användning, även om det rent teoretiskt finns en möjlighet att spara samtliga dagar med föräldrapenning till tid efter barnets tvåårsdag, något som också är ytterst ovanligt.

Nuvarande uttagsmönster baserar sig på dagens regelverk och en justering av antalet använda dagar behöver därför göras utifrån det nya högsta antalet dagar med föräldrapenning som nu föreslås kunna lämnas med anledning av barns födelse, dvs. 390 i stället för 480 dagar. Detta skulle innebära att för barn som är ett år förväntas ungefär 130 dagar användas fram till dess att barnet blir tre år. För barn som är mellan två och tre år förväntas i genomsnitt cirka 20 dagar användas. För tid efter treårsdagen föreslås ingen begränsning av antalet dagar i förhållande till vad som gäller för barn som redan är bosatta i Sverige; tio dagar per barn och år tilldelas fram till dess att barnet har fyllt tio år.

Med en ny modell för föräldrapenningen, dvs. en skarp treårsgräns och fler reserverade månader, är en beteendeförändring avseende uttaget av föräldrapenning att förvänta. Det är därmed förenat med viss osäkerhet att basera en begränsningsregel på ett historiskt uttag grundat på den nuvarande modellen för föräldrapenning. Samtidigt är även de uppskattningar som utredningen gör av den förväntade beteendeförändringen och framtida uttagsmönstret förenade med osäkerheter, exempelvis avseende när i barnets liv en förändring

av uttaget är att förvänta. Det bör i det sammanhanget noteras att det finns ett tydligt historiskt mönster av att antalet använda dagar ökar det sista halvåret innan rätten till föräldrapenning upphör. Med en skarp treårsgräns är det möjligt att detta mönster kommer att tidigareläggas till det sista halvåret före treårsdagen.

Med den osäkerhet som finns angående hur användningen av föräldrapenningen skulle kunna komma att se ut med den föreslagna modellen skulle det kunna övervägas att behålla de nu gällande nivåerna fram till dess att data om uttagsmönstret inom den nya modellen finns tillgängliga. Att regeln om tilldelning av dagar inte ändras så snart efter införandet av begränsningsregeln skulle kunna innebära ett enklare regelverk, eftersom fler begränsningsnivåer inte introduceras. Utredningen anser dock att en sådan överkompensation av föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn skulle motverka de syften som motiverade införandet av en begränsningsregel. Med bibehållna nivåer skulle föräldrar som kommer med ett barn som har fyllt ett men inte två år ges 200 dagar fram till treårsdagen och sedan 70 dagar ytterligare för tiden därefter (dvs. de tio dagarna per år när barnet är mellan tre och tio år), i enlighet med den nu föreslagna modellen. Det totala antalet dagar skulle då uppgå till 270, vilket skulle motsvara nästan 60 procent av samtliga möjliga dagar. Det är en betydligt högre andel jämfört med det nyligen beslutade regelverket där de 200 dagarna motsvarar drygt 40 procent av samtliga möjliga dagar. Utan förändring skulle antalet dagar öka med 35 procent. För barn som är två år skulle totalt 170 dagar ges (100 dagar fram till treårsdagen samt totalt 70 dagar i perioden 3–10 år). Det innebär en ökning till drygt 35 procent i stället för drygt 20 procent av samtliga möjliga dagar och motsvarar en ökning av antalet dagar med 70 procent. Det är inte rimligt att tro att den nya modellen för föräldrapenning kommer att leda till att föräldrar i allmänhet kommer att ta ut så många fler dagar under barnets andra och tredje levnadsår att en sådan ökning av antalet dagar är motiverad.

Vad som ytterligare talar för att justeringen av nivåerna inte bör vänta är att en korrigering av nivåerna baserat på observerbara data skulle kunna inhämtas först tre eller fyra år efter ikraftträdandet av den nu föreslagna modellen för föräldrapenning. Det skulle innebära att föräldrar som kommer till Sverige med barn födda efter den 1 januari 2019 under hela perioden 2019–2023 med största sannolikhet skulle få en överkompensation av föräldrapenning jämfört med

föräldrar till barn som fötts och/eller blivit bosatta i Sverige före ettårsdagen. Detta kan inte anses vara motiverat utifrån syftet med begränsningsregeln.

Mot bakgrund av den osäkerhet som har beskrivits när det gäller hur användningen av föräldrapenning kan komma att se ut med den föreslagna modellen, är det emellertid rimligt att anpassa nivåerna efter det historiska uttaget med viss marginal, särskilt för föräldrar till barn som blir bosatta i Sverige när de är två år gamla. Med hänsyn taget till ovanstående bör föräldrapenning lämnas under högst 130 dagar sammanlagt för föräldrarna, om ett barn blir bosatt här i landet under sitt andra levnadsår. Föräldrapenning bör lämnas under högst 30 dagar sammanlagt för föräldrarna, om barnet blir bosatt här i landet under det tredje levnadsåret. Mot bakgrund av den skarpa treårsgränsen omfattar dagarna som mest två respektive ett år. De föräldrar som nu avses kan då för hela förmånstiden, dvs. till och med barnets tioårsdag, få föräldrapenning under samma antal dagar som enligt gällande rätt, dvs. 200 (130+70) respektive 100 (30+70) dagar. Det kan noteras att dagarna enligt utredningens förslag omfattar en två år kortare förmånstid och att det totala antalet möjliga dagar är lägre än tidigare. Begränsningsförslaget innebär därför att de tilldelade dagarna för barn som blir bosatta i Sverige under det andra eller tredje levnadsåret är fler i förhållande till det totala antalet möjliga föräldrapenningdagar för hela förmånstiden än vad som är fallet i dag. Vidare lämnas ersättningen på en högre ersättningsnivå i och med att utredningen föreslår att lägstanivån slopas, se nedan om antalet dagar vid flerbarnsfödelse.

Tabell 7.3 **Antalet dagar för föräldrar som kommer till Sverige med barn relativt den nya modellen för föräldrapenning, utifrån barns ålder vid bosättning/födelse**

	Förslaget	Begränsningsregeln
0–1 år	460 (390+70)	460 (390+70)
1–2 år	X+70	200 (130+70)
2–3 år	X+70	100 (30+70)
3–10 år	10 dagar per barn och år	Ingen skillnad mot barn i motsvarande ålder födda i Sverige

Not: X markerar att kvarvarande dagar som tilldelades i samband med barns födelse eller adoption kan tas ut detta år. Dessutom tillkommer de sammantaget 70 dagar som kan tas ut med tio dagar per år under perioden då barnet är mellan tre och tio år.

De föreslagna antalen dagar för barn yngre än tre år som kommer till Sverige kan tyckas låga, särskilt de 30 dagarna för föräldrar till barn som blir bosatta i Sverige efter sitt andra levnadsår. Utredningen finner dock inte skäl att på grund av detta helt frånga den beräkningsmetod och det resonemang som har legat till grund för den nu gällande begränsningsregeln och som nyligen godtogs av riksdagen. Som framgår ovan har redan vissa nyanseringar gjorts vid beräkningen till förmån för föräldrarna och att det totala antalet dagar avviker inte från de nyligen beslutade nivåerna. Det kan dock konstateras att inom ramen för den nu gällande modellen för föräldrapenningen kan föräldrarna använda de sammanlagt 200 respektive 100 dagarna omedelbart, även om antalet dagar har beräknats utifrån att de ska kunna användas under hela förmånstiden för att göra det möjligt att kombinera familjeliv med arbete även när barnet blir äldre. Utredningen föreslår att den tidigare modellen ersätts med en skarp treårsgräns och årliga pottor för tiden därefter. Det primära syftet med föräldraförsäkringen är att möjliggöra för föräldrar att kombinera föräldraskap och arbetsliv. Ur ett likabehandlingsperspektiv bör även de föräldrar som nu avses omfattas av den föreslagna systematiken. Med den föreslagna modellen garanteras samtliga föräldrar möjlighet att vara föräldralediga med föräldrapenning även när barnet är äldre, vilket torde vara till fördel för de föräldrar och barn som kommer till Sverige både före och efter det att barnet har fyllt tre år.

Det kan vara så att vissa barn som kommer till Sverige kan ha större behov av omsorg av föräldrarna på grund av att de har varit med om traumatiska händelser än barn som har befunnit sig i Sverige från födelsen. Begränsningsregeln omfattar emellertid en stor grupp föräldrar, även t.ex. återvändande svenska medborgare och utländska medborgare som frivilligt flyttar till Sverige där risken för att barnet ska ha en sådan problematik som beskrivs ovan inte torde vara högre än för barn som har fötts i Sverige. Utredningen anser att det inte är görligt att inom ramen för föräldrapenningen, som i hög utsträckning bygger på generella principer, anpassa utformningen av den allmänna föräldrapenningen för att tillgodose individuella behov hos vissa barn som kommer till Sverige och deras föräldrar som har uppstått på grund av svåra omständigheter under flykt eller i väntan på uppehållstillstånd. Det är självfallet viktigt att problematiken uppmärksammas, men barn med sådana särskilda behov bör i stället få hjälp och stöd på annat sätt, t.ex. kan andra insatser inom socialtjänst

och hälso- och sjukvård vara lämpliga. Det också vara så att delta-
gande i förskola kan ha fördelar, särskilt för hushåll som har låga in-
komster exempelvis på grund av att etableringen på arbetsmarknaden
har försenats (se vidare SOU 2016:73, s. 239). Det förutsätts att de
aktörer som har huvudsansvar för sådant stöd fullgör sina uppgifter i
de delarna. De bedömningar som utredningen gjorde i delbetänkandet
kvarstår, dvs. att vinsterna av en snabbare etablering på arbets-
marknaden och de positiva effekter det har för hushållet, inklusive
barnet, både på kort och lång sikt väger mycket tungt

I tabell 7.4 illustreras skillnaderna mellan den gällande begränsnings-
regeln och utredningens förslag till begränsningsregel, utifrån den fak-
tiska tilldelningen av dagar med utgångspunkt i tidpunkten för barnets
bosättning i Sverige. Det bör i detta sammanhang påminnas om att
dagarna tilldelas inom ramen för två i övrigt mycket olika modeller.

**Tabell 7.4 Begränsningarna i föräldrapenningen, utredningens förslag
med anpassning till ny modell för föräldrapenning,
barn födda från och med den 1 januari 2019**

Ålder när barnet blir bosatt i Sverige	Begränsning från och med den 1 juli 2017	Begränsning från och med den 1 januari 2019	Skillnad mellan modellerna, antal dagar*
0–1 år	480	390+70	-20
1–2 år	200	130+70	0
2–3 år	100	30+70	0
3–4 år	100	Totalt 70**	-30
4–5 år	96	Totalt 60	-36
5–6 år	96	Totalt 50	-46
6–7 år	96	Totalt 40	-56
7–8 år	96	Totalt 30	-66
8–9 år	96	Totalt 20	-76
9–10 år	96	10	-86
10–11 år	96	0	-96
11–12 år	96	0	-96

* Skillnaden beskrivs i förhållande till nuvarande modell för föräldrapenning. För en jämförelse av begränsningsregelns utformning i relation till barn som föds i Sverige och omfattas av utredningens förslag till ny föräldrapenningmodell se tabell 7.5.

** För den nya begränsningsregeln summeras antalet dagar som är möjliga att ta ut från och med tiden till barnets bosättning till tioårsdagen som anges. Dagarna ska enligt förslaget i den nya modellen kunna tas ut med tio dagar per barn och år från och med barnets treårsdag.

Antal dagar vid flerbarnsfödelse

Utifrån samma beräkningsmetod och resonemang som har beskrivits ovan bör antalet dagar vid flerbarnsfödelse justeras från 76 till ytterligare högst 46 dagar för varje barn utöver det första, om ett barn blir bosatt här i landet under sitt andra levnadsår och från 38 till ytterligare högst tio dagar för varje barn utöver det första, om barnet blir bosatt här i landet under det tredje levnadsåret. Dagarna omfattar som sagt tiden till och med dagen före barnets treårsdag.

7.2.7 Sammanfattande beskrivning av den nya modellen för föräldrapenningen

Utredningens förslag innebär sammanfattningsvis att föräldrapenning med anledning av barns födelse eller adoption lämnas under högst 460 dagar sammanlagt för föräldrarna och, vid flerbarnsfödelse, under ytterligare högst 170 dagar för varje barn utöver det första samt att dessa dagar fördelas på ett visst angivet sätt under förmånstiden.

Det uttagsmönster som går att observera i dag utgår från det tidigare regelverket som innefattar en möjlighet att fritt disponera antalet föräldrapenningdagar i tiden, men med en borte gräns när barnet har fyllt åtta år eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret i grundskolan. För dem som omfattas av den regleringen är totalt 60 dagar reserverade för vardera föräldern (jfr utredningens förslag i avsnitt 7.7). Tabell 7.5 visar skillnaden mellan den föreslagna fördelningen av antalet dagar under de aktuella åldersspannen och det genomsnittliga uttaget av föräldrapenning. Genomsnittet utgör en schablonbild över uttaget. Det finns stora skillnader mellan hur olika grupper av föräldrar använder föräldrapenningen.

Tabell 7.5 Skillnaden mellan fördelning av dagar enligt förslaget och uttag av föräldrapenning för barn födda 2008, genomsnitt per barn vid uppnådd ålder, summerat för kvinnor och män

	Förslaget	Uttagsmönster	Skillnad
0–1 år		245	
1–2 år		99	
2–3 år		18	
Totalt 0–3 år	390	363	25
3–4 år	10	14	-4
4–5 år	10	13	-3
5–6 år	10	14	-4
6–7 år	10	17	-7
7–8 år	10	27	-17
8–9 år	10	–	10
9–10 år	10	–	10
Totalt	460	448	12

Not: I uttagsmönster för barn födda 2008 ingår inte de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption.

Det kan observeras att antalet dagar som enligt utredningens förslag ska tilldelas föräldrarna för barn i åldrarna 0–3 år är högre än det redovisade genomsnittliga uttaget av föräldrapenning. Över tid har variationen i antalet använda dagar fram till barnets treårsdag varit liten, men det genomsnittliga antalet använda dagar ger inte hela bilden av hur föräldrapenningen används fram till den tidpunkten. Det är exempelvis en stor andel av dem som har ensam vårdnad, 65 procent, som har tagit ut föräldrapenning under fler än 390 dagar för tiden före det att barnet fyller tre år (se vidare avsnitt 6.3). Även föräldrar med gemensam vårdnad som båda har låga inkomster (1:a kvintilen) har använt många dagar när barnet är litet. Cirka 60 procent av familjer där båda föräldrarna har låga inkomster har vid barnets treårsdag tagit ut föräldrapenning under fler än 390 dagar. Av denna anledning bedömer utredningen att färre än 390 dagar inte bör tilldelas föräldrarna vid ett barns födelse eller adoption för de tre första åren (se mer om detta i avsnitt 7.2.2).

För barn över tre år ligger den tilldelning av dagar som utredningen föreslår något under genomsnittsuttaget. Genomsnittet avser barn födda 2008, där den övre åldersgränsen var åtta år. Ett senare uttag av föräldrapenning, för barn mellan tio och tolv år, inträffar först 2023 när den första kullen barn som omfattas av den regleringen (barn

födda 2014) blir nio år. Den uppgång i antalet använda dagar som kan ses det sista halvåret innan barnet blir åtta år kan antas vara en effekt av att föräldrar använder dagar de har sparat och som annars riskerar att brinna inne. Med utredningens förslag kommer emellertid föräldrarna att ha möjlighet till föräldrapenning under tio dagar per år i ytterligare två år.

Jämfört med dagens modell för föräldrapenning minskar det högsta antalet föräldrapenningdagar vid *ett* barns födelse med 20 dagar (från 480 till 460 dagar). Ersättning för samtliga dessa dagar ska dock till skillnad från i dag lämnas på de högre ersättningsnivåerna i dagens regelverk i och med förslaget att lägstanivån tas bort (se avsnitt 7.4).

7.2.8 Fördelningen av dagarna mellan föräldrarna

Dagens principer om fördelning av rätten till föräldrapenning föräldrarna emellan ska även fortsättningsvis gälla i tillämpliga delar (se 12 kap. 14, 15 och 16 §§ SFB). En förälder som har ensam vårdnad om barn ska således få föräldrapenning under alla föräldrapenningdagarna. Vid gemensam vårdnad ska vardera föräldern få föräldrapenning under hälften av antalet dagar och detta inom ramen för de respektive tidsperioderna. Det innebär att respektive förälder har en grundläggande rätt till föräldrapenning under högst 195 dagar och vid flerbarnsfödelse ytterligare högst 71 dagar per barn utöver det första till och med det tredje året efter en födsel eller adoption. För perioden därefter till och med barnets tioårsdag har vardera föräldern rätt till högst fem dagar per år och efter flerbarnsfödelse ytterligare högst två dagar per barn utöver det första. Tabell 7.6 visar hur antalet dagar enligt huvudregeln vid *ett* barns födelse enligt förslaget fördelas mellan de två vårdnadshavarna vid gemensam vårdnad. Totalt under förmånstiden lämnas i den situationen 460 dagar med föräldrapenning för barnet.

Tabell 7.6 Schematisk bild över ramen för föräldrapenning vid ett barns födelse eller adoption

Tilldelning av dagar	Vårdnadshavare 1	Vårdnadshavare 2	Totalt för barnet
M.a.a. barnets födelse eller adoption fram till treårsdagen	195	195	390
3 år	5	5	10
4 år	5	5	10
5 år	5	5	10
6 år	5	5	10
7 år	5	5	10
8 år	5	5	10
9 år	5	5	10
Totalt	230	230	460

För föräldrar som kommer till Sverige med barn och som omfattas av utredningens förslag till ändringar i begränsningsregeln (se föreslagna 12 kap. 12 a § andra stycket SFB) ser fördelningen annorlunda ut för tiden fram till barnets treårsdag. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet får vardera föräldern föräldrapenning under högst 65 dagar och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 23 dagar för varje barn utöver det första, om barnet blir bosatt här i landet under sitt andra levnadsår. Om barnet blir bosatt i Sverige under det tredje levnadsåret får föräldrarna i stället föräldrapenning under 15 dagar vardera och vid flerbarnsfödelse under fem dagar vardera för varje barn utöver det första.

7.3 Föräldraledighetslagens bestämmelser om möjligheterna till ledighet utan föräldrapenning bör inte ändras

Bedömning: En förälder bör ha fortsatt rätt att vara helt ledig från arbetet för vård av barn till dess barnet är 18 månader. En förälder bör även ha fortsatt rätt att förkorta sin arbetstid med upp till en fjärdedel för vård av barn som inte har fyllt åtta år eller som är äldre än så men ännu inte har avslutat sitt första skolar.

Det bör i ett annat sammanhang övervägas om familjehemsförälders rätt till hel ledighet utan föräldrapenning bör utvidgas till att gälla även barn som är över 18 månader.

7.3.1 Möjligheten till ledighet utan föräldrapenning när barnet är yngre än 18 månader

Rätten i föräldraledighetslagen (1995:584), FLL, att vara ledig från arbetet utan föräldrapenning när barnet är litet har fått konsekvensen att föräldraledighetslängden ofta är betydligt längre än det faktiska antalet föräldrapenningdagar som är möjliga att använda. Utifrån uppskattningar av föräldraledighetslängden (se avsnitt 6.4) är det tydligt att både män och kvinnor använder sig av möjligheten att vara ledig från arbetet utan att använda föräldrapenning under barnets första två år. Förlängningen kan motiveras av att föräldrarna vill anpassa ledighetslängden till familjens och barnets förutsättningar och exempelvis skjuta upp förskolestart och återgång i arbete till senare eller ha dagar kvar att använda när exempelvis förskolan är stängd eller när förälder besöker förskolans verksamhet. Möjligheten till ledighet utan föräldrapenning är också viktig för anställda föräldrar som av olika skäl saknar rätt till föräldrapenning. Alla föräldrar har heller inte vårdnaden om barnet och saknar därmed en egen rätt till föräldrapenning men kan ändå ha behov av ledighet från arbetet för att hjälpa till i vården av ett barn. Föräldrar som är vårdnadshavare kommer enligt utredningens förslag att ha rätt till 230 dagar vardera. I de fall den ena vårdnadshavaren inte använder föräldrapenningen, och inte heller avstår dagar till den som faktiskt vårdar barnet, kan rätten till ledighet från arbetet vara viktig i en utsatt situation.

Viss kritik har dock riktats mot möjligheten att sträcka ut och förlänga ledigheten med hjälp av regleringen i FLL om obetald ledighet. En långvarig föräldraledighet kan medföra att det jämställdhetspolitiska målet och framförallt delmålen om ekonomisk jämställdhet och om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet motverkas. En mycket långvarig frånvaro från arbetsmarknaden kan ha negativa effekter på löneutveckling, karriärutveckling och även långsiktiga inkomster i form av lägre pensioner. Genom att möjliggöra förlängning av ledigheten kan föräldrarnas position på arbetsmarknaden därmed komma att försämrast. Detta är i dag ett problem främst för kvinnor. Ytterligare kritik kan vara att ledighetsrätten möjliggör för föräldrar att även ta ut långa ledigheter när barnet är äldre, eftersom ett stort antal dagar kan sparas om föräldrarna haft ekonomiska förutsättningar att spara dagar när barnet är litet. Eftersom föräldrapenningen i huvudsak är tänkt att täcka det stora vårdbehov som finns när barnet är litet bör också huvuddelen av dagarna användas vid denna tidpunkt.

Den huvudsakliga kritiken har dock samband med det faktum att kvinnor är de som använder 80 procent av föräldraledigheten och att den uppskattade ledighetslängden under de två första åren är cirka fyra gånger så lång som för män. Bestämmelserna om obetald ledighet har också bidragit till att ge framförallt kvinnor möjlighet att bibehålla en lång föräldraledighetslängd trots att dagar med föräldrapenning reserverats för vardera föräldern. Kvinnor kan, beroende på t.ex. normer kring förväntad men även kanske önskad föräldraledighetslängd, välja att utöka sin obetalda ledighet för att inte tiden med barnet ska förkortas när dagar reserveras. Motsvarande kan förstås även gälla män, även om längre ledigheter i nuläget i huvudsak är något som kvinnor använder. Det är dock inte möjligt att utsträcka den obetalda ledigheten för alla föräldrar, exempelvis på grund av hushållets ekonomiska situation.

En ytterligare invändning mot bestämmelsen om obetald ledighet är att den är neutralt utformad, men i högre utsträckning får effekter för mäns föräldraledighet eftersom de oftast tar ut föräldrapenning senare i barnets liv. Effekterna handlar då i större utsträckning om att män inte har samma utrymme till hel obetald ledighet som kvinnor på grund av att de startar ledigheten senare och att möjligheten till hel ledighet utan föräldrapenning i stället för att begränsas snarare bör utsträckas i tiden, t.ex. till barnets tvåårsdag.

Föräldraförsäkringen och reglerna i FLL är utformade för att garantera föräldrar möjlighet att vårda ett litet barn och att kombinera förvärvsarbete med familjeliv. Barns behov av omvårdnad, lämplig ålder för förskolestart etc. varierar och arbetslivets villkor ser olika ut och därmed kan behovet av föräldraledighet variera. Föräldraledighetslagen utgör grunden för möjligheten att kombinera förvärvsarbete med familjeliv genom att ge rätt till ledighet från arbetet i samband med ett barns födelse. Föräldrapenningen ger ekonomisk möjlighet att använda den ledigheten. Tillsammans med bestämmelserna om föräldrapenning ger möjligheten till obetald ledighet en ökad flexibilitet för föräldrarna. Flexibiliteten ökar avseende ledighetens fördelning mellan föräldrarna, längden på ledigheten, förläggningen i tid etc.

Om möjligheten att vara ledig utan föräldrapenning skulle slopas skulle anställda föräldrars ledighetslängd sannolikt minska. Om förutsättningen var att föräldern skulle behöva använda föräldrapenning sju dagar i veckan skulle den maximala ledighetslängden, med den nuvarande tilldelningen av 480 dagar vid ett barns födelse, bli maximalt 16 månader. Utifrån nuvarande uttag av föräldrapenning (barn födda 2012) under barnets två första år skulle ledighetslängden minska till 9,4 månader för kvinnorna och 2,1 månader för männen, dvs. ungefär när barnet var ett år så skulle föräldrarna återgå till arbetet på heltid om de inte förändrade sitt uttag. Om dagar som togs ut innan barnets födelse räknas bort så skulle barnet vara yngre än så. Ledighetslängden skulle minska i förhållande till vad som är fallet i dag då kvinnor uppskattas ha en ledighetslängd på 13,5 månader i genomsnitt och män 4,5 månader (SOU 2014:28). Om rätten till ledighet från arbetet på heltid i stället skulle kräva ett uttag av föräldrapenning med minst fem dagar i veckan (dvs. för en anställd med fem dagar arbetsvecka skulle uttaget av föräldrapenning motsvara arbetets nedsättning) skulle den maximala ledighetslängden (480 dagar) bli totalt 24 månader. Med nuvarande uttagsmönster (återigen uttag av föräldrapenning de två första åren för barn födda 2012, Försäkringskassan 2013c) skulle ledighetslängden bli 14 månader för kvinnorna, 3,1 månader för männen och totalt 17 månader för barnet. Skillnaden mot den i dag skattade ledighetslängden, som omfattar ledighet på heltid och deltid, är cirka en månads kortare ledighet för kvinnorna och cirka 0,7 månader kortare för männen.

Med den modell som utredningen föreslår, dvs. med totalt 390 dagar innan dess att barnet är tre år, skulle ledighetslängden på heltid bli 14 månader med ett uttag omfattande sju dagar i veckan och totalt 19,5 månader med en användning omfattande fem dagar i veckan, förutsatt att alla dagar användes.

Anställda som är föräldralediga ett helt kalenderår behöver dock också ta ut semesterdagar under föräldraledigheten. Exempelvis kan det finnas krav på att ta ut minst 20 semesterdagar av årssemestern. Om dessa dagar räknas in så blir möjligheten till ledighet något längre än i beräkningarna ovan som enbart tar hänsyn till ett uttag av föräldrapenning med fem dagar i veckan. Kravet på att använda semesterdagar finns dock även i dag, och när föräldern i olika undersökningar har uppgett sin totala föräldraledighetslängd är det sannolikt den sammantagna frånvaron från arbetet som föräldern ser som föräldraledighet, även om semesterdagar har använts under frånvaroperioden. Genomsnittssiffrorna som används tar dock inte hänsyn till att alla som tar ut föräldrapenning inte behöver föräldraledigt från arbete, på grund av att de är arbetslösa, studerar etc. Alla föräldrar arbetar heller inte heltid, varvid färre dagar med föräldrapenning skulle behöva användas för hel ledighet från det arbetet. Det genomsnittliga antalet använda dagar varierar också beroende på föräldrarnas inkomst, utbildningsnivå, arbetsmarknadssektor, föräldrarnas ålder, om barnet är fött först i födelseordningen m.m., och därför skulle ett slopande av rätten till obetald ledighet när barnet är litet ha olika effekt på ledighetens längd i olika grupper.

Utan bestämmelsen om rätt till obetald ledighet eller med en begränsad möjlighet till ledighet skulle ledighetsperioden därmed sannolikt minska för de föräldrar som är anställda på heltid. Om inte uttaget av föräldrapenning reglerades på liknande sätt även för dem som inte är anställda, eller som enbart arbetar deltid, skulle föräldraledighetslängden riskera att bli kortare för dem som är anställda än för dem som inte har sådana restriktioner kring föräldrapenningens användning. En sådan ordning skulle innebära att föräldrapenningen inte gick att använda på annat sätt än med minst fem dagar per vecka för alla.

Bestämmelserna i FLL innebär att arbetstagaren har rätt till ledighet utan föräldrapenning fram till dess barnet är 18 månader, och om föräldern önskar vara föräldraledig efter den tidpunkten måste föräldrapenning tas ut, annars kan arbetsgivaren kräva att föräldern återgår till arbete, åtminstone på deltid (75 procent givet en heltids-

anställning i branschen). Föräldraledighetslagen ger därmed arbetstagaren rätt till ledighet under vissa omständigheter, men det är inte säkert att arbetsgivaren nekar föräldraledighet även i andra fall eller kontrollerar i vilken mån arbetstagaren använder föräldrapenning med minst fem dagar i veckan vid hel ledighet efter det att barnet har fyllt 18 månader. Arbetstagare och arbetsgivare kan också vara överens om att föräldern får vara föräldraledig, även om föräldrapenning inte används. Det saknas uppgifter om sådana uppföljningar görs av arbetsgivarna eller om föräldraledighet nekas på sådan grund. Intygande gentemot arbetsgivaren om att föräldrapenning används kan vara praxis när arbetstagaren anmäler att denne vill vara föräldraledig och barnet är äldre än 18 månader och intyg kan då begäras från Försäkringskassan. Sådana kontroller kan dock medföra för mycket administration eller ha begränsad betydelse för arbetsgivaren. Ett exempel kan vara om en sammanhängande längre ledighet kräver att en vikarie tillsätts. Så länge arbetsgivaren har möjlighet att få goda planeringsmöjligheter, dvs. har god kontroll över hur länge ledigheten förväntas pågå och möjlighet att rekrytera en vikarie för samma tid, så kan arbetsgivaren anse att hel ledighet när barnet är äldre än 18 månader är möjlig även utan föräldrapenning. Det är också vanligt att föräldern behöver uppvisa uttag av föräldrapenning för att få ev. föräldralön eller föräldrapenningtillägg utbetalat. På det sättet har arbetsgivaren viss kontroll över hur mycket föräldrapenning som använts och kan även styra ledighetens förläggning och längd genom att t.ex. sätta villkor för när föräldralön utbetalas och hur många dagar som ersätts. Villkoren om föräldralön kan vara utformade så att de uppmuntrar till tidig återgång till arbetet, genom att en klumpsumma utbetalas vid återgången, de kan innebära att föräldraledighet uttagen enbart under viss tid, en viss period eller i viss omfattning kan ge föräldralön, ersättningen kan vara omfattande eller mer begränsad, kan ta hänsyn till uttagen föräldrapenning eller inte etc. Föräldralön och föräldrapenningtillägg kan vara utformade på många olika sätt och avtalen är för många för att fullständigt återge här. Ett exempel på när föräldralön kan styra föräldern tillbaka till arbetet är genom att hälften av föräldralönen betalas ut när föräldern har varit tillbaka på arbetet i tre månader. Den konstruktionen går att finna i t.ex. avtalet mellan Akademikerförbunden och Almega Revision och

Konsult.⁹ Arbetsplatser som omfattas av kollektivavtalet SAF-LO tecknar en försäkring via AFA Försäkring för privat eller kooperativt anställda som innebär att ersättning i form av föräldrapenningtillägg betalas ut, under en sammanhängande ledighetsperiod om maximalt 180 kalenderdagar, för de dagar under vilka arbetstagaren tar ut föräldrapenning på sjukpenningnivå fram till dess att barnet fyllt 18 månader (§ 5 tredje stycket försäkringsvillkoren för föräldrapenningtillägg från 2017-01-01).¹⁰ Det är enbart *en* sammanhängande period av ledighet som kan kompenseras. I avtalen mellan Sveriges Kommuner och Landsting och Svenska Kommunalarbetsförbundet, AKV (Vision, Akademikerförbundet SSR, Ledarna och Teaterförbundet), Sveriges läkarförbund samt Lärarförbundet anges att föräldrapenningtillägg betalas ut för föräldrapenning som tas ut längst fram till dess att barnet är 24 månader. Avtalen om föräldralön kan dock också acceptera längre föräldraledighetslängder, eller lämna överväganden om ledighetslängdens tid till arbetstagaren genom att ge föräldrarna större ekonomiska möjligheter att sprida på föräldrapenninguttaget och därmed ha en längre frånvaroperiod om de så önskar. I till exempel statlig sektor finns ingen restriktion avseende barnets ålder eller tidpunkt för utbetalning av föräldralönen.

Frånvaron på grund av föräldraledighet skulle sannolikt bli mer likartad för män och kvinnor om bestämmelsen om obetald ledighet helt togs bort eftersom de reserverade månaderna styr mot en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet. Om föräldrarna upplever att möjligheten till föräldraledighet blir för kort skulle ett borttagande av möjligheten till obetald ledighet dock även kunna leda till att en förälder i stället helt avstår från att gå tillbaka till arbetet när föräldrapenningen är slut. Hur lång tid som är "för kort" är dock svårt att säga. På grund av föräldrapenningens regelverk är det vanligt att föräldrar etablerar sig på arbetsmarknaden före barnafödande, och därmed finns även incitament att återgå i arbete efter föräldraledighet. Tvåförsörjarnormen är stark i Sverige, vilket innebär att det kan finnas svårigheter gällande exempelvis försörjning av familjen om en förälder väljer att inte återgå till arbete utan i stället vårdar barn. I jämförelse med situationen i vissa andra länder, där föräldraledighetsperioden kan vara kortare, barnomsorgen kostsam

⁹ Se civilekonomerna.se/avtal2016/avtal2016

¹⁰ Se www.afaforsakring.se/globalassets/alla-forsakringsvillkor/f0265_saf-lo.pdf

och det finns sambeskattnings, så är det i Sverige inte ekonomiskt lönsamt för familjen när en förälder väljer att stanna hemma obetalt under längre perioder. Det kan dock inte negligeras att det finns en viss, om än liten, risk att föräldrar som har en svag förankring till arbetsmarknaden, eller av andra skäl prioriterar en längre föräldraledighet, avstår från att återgå till arbete om möjligheten till föräldraledighet upplevs som för kort. Risken med ett sådant val är bland annat att anställningsskyddet, dvs. rätten att återgå i tjänst, kan upphöra.

I huvudsak är det dock fördelningen av ledigheten mellan föräldrarna som är problematisk i dag, inte den totala föräldraledighetslängden. Ur ett barnperspektiv är det viktigt att ge utrymme för flexibilitet och anpassning av ledighetslängden när barnet är litet. Längre ledigheter kan dock ha långsiktigt negativa konsekvenser för löne- och karriärutveckling samt pension. Barns behov och rättigheter samt utfall relaterade till t.ex. ekonomisk jämställdhet och andra samhällsekonomiska målsättningar är en av de centrala målkonflikterna när det gäller föräldraförsäkringens utformning.

Den ledighet som används för ett barn i dag är ett resultat av föräldrarnas önskemål om att vårda sitt barn när det är litet, överväganden om när i tiden förskolestart och återinträde på arbetsmarknaden bör ske etc. Det innebär att ledighetslängden varierar beroende på barnets behov och föräldrarnas arbetsmarknadssituation/position och önskemål.

Mot bakgrund av att föräldrar och barn har olika behov, att föräldrar arbetar i sektorer med olika förutsättningar och möjligheter att förena arbetsliv och familjeliv är möjligheten till ledighet utan föräldrapenning viktig när barnet är litet och bör därför behållas, åtminstone i viss utsträckning. Utredningens övriga förslag har som syfte att koncentrera ledigheten till tiden då barnet är litet, och kommer att medföra att föräldrarna behöver förändra sitt nuvarande uttagsmönster. Möjligheten till ledighet utan ersättning från föräldrapenningen bedöms därför vara ett viktigt komplement till den betalda ledigheten.

Familjehemsförälders rätt till ledighet utan föräldrapenning

En familjehemsförälder som tar emot ett barn som är äldre än 18 månader har normalt sett inte rätt till hel ledighet från sitt arbete med stöd av FLL eftersom familjehemsföräldern inte har en egen rätt till

föräldrapenning (se avsnitt 5.4). Om en förälder avstår föräldrapenning till familjehemsföräldern finns dock en sådan rätt. Att det i normalfallet saknas lagstöd för ytterligare ledighet kan medföra att arbetstagaren får svårigheter med ledighet från ordinarie arbete trots att det placerade barnet kan ha ett stort omsorgsbehov. Det har vid flera tillfällen diskuterats om ledighetsrätten, i form av tjänstledighet eller föräldraledighet, bör utvidgas för familjehemsföräldrar. Ett förslag som presenteras i motionen 2002/03:A325¹¹ är att föräldraledigheten vid mottagande av barn för stadigvarande vård och fostran ska gälla i 18 månader räknat från den tidpunkt då arbetstagaren fått barnet i sin vård.

7.3.2 Åldersgränsen för obetald ledighet när barnet är litet

Nuvarande regler i FLL ger rätt till obetald ledighet fram till dess att barnet är 18 månader. Möjligheten infördes under 1978 tillsammans med möjligheten att reducera arbetstiden med 25 procent (prop. 1977/78:104). Även om förutsättningarna att kombinera arbete och familj har förändrats sedan reglerna infördes är flera av motiven fortfarande giltiga såsom att den ökade möjligheten till ledighet var att ge föräldrar och barn ytterligare tid till samvaro. När det gäller åldersgränsen om 18 månader anfördes att det vid tidpunkten fanns olika villkor för arbetstagare när det gäller möjligheten till hel tjänstledighet för vård av ett litet barn. Inom den statliga sektorn fanns redan möjlighet för arbetstagaren att vara helt tjänstledig för vård av barn fram tills dess att barnet var 18 månader. I förarbetena framfördes att det av rättviseskäl skulle bli möjligt att bereda alla andra arbetstagare motsvarande för-
mån. Åldersgränsen i sig diskuterades inte särskilt i förarbetena.

Om möjligheten till obetald ledighet sänktes från 18 månader till det att barnet var t.ex. tolv månader skulle det innebära att arbetsgivaren från den tidpunkten skulle kunna kräva ett intyg om fullt uttag av föräldrapenning (fem dagar per vecka vid heltidsarbete och hel frånvaro) för att arbetstagaren ska kunna vara ledig. Om ledighetsrätten blev mer villkorad på detta sätt skulle det inte per automatik innebära en kortare ledighet. Det skulle även kunna leda till att de

¹¹ Motion 2002/03:A325 om fosterföräldrars möjlighet till tjänstledighet av Helene Petersson (S) den 23 oktober 2002.

föräldrar som har möjlighet sprider ytterligare på dagarna under de första tolv månaderna, dvs. sparar fler dagar, för att efter barnets ettårsdag börja ta ut föräldrapenning mer intensivt och ändå uppnå samma totala ledighetslängd.

Skydd för den sjukpenninggrundande inkomsten spelar roll

Regeln om hel ledighet fram till barnet är 18 månader måste också relateras till bestämmelserna om skydd av sjukpenninggrundande inkomst (SGI). För det som också styr föräldrarnas överväganden om föräldrapenninguttag och föräldraledighetslängd är skyddsregler för SGI. En förälder har en skyddad SGI fram till det att barnet fyller ett år, oavsett om föräldern är föräldraledig med föräldrapenning eller inte. Om föräldern har övergått till att arbeta deltid eller är föräldraledig på heltid efter barnets ettårsdag upphör skyddet och SGI fastställs till den nya inkomstnivån. Föräldern kan dock förlänga SGI-skyddet om denne tar ut föräldrapenning i så kallad oavbruten följd, dvs. om föräldern är helt föräldraledig måste denne ta ut fem föräldrapenningdagar i veckan. Om föräldern arbetar deltid krävs att föräldern tar ut föräldrapenning motsvarande arbetstidsförkortningen. Om den sjukpenninggrundande inkomsten sänks eller till och med sätts ned till 0 kronor kan föräldern riskera att få en låg ersättning eller helt stå utan ersättning om denne blir sjuk och ansöker om sjukpenning. Som en följd av denna bestämmelse kan föräldrar välja att ta ut föräldrapenning mer intensivt efter barnets ettårsdag än innan, när den sjukpenninggrundande inkomsten är skyddad. Därför kan möjligheten till obetald ledighet när barnet är mellan 12–18 månader vara av liten betydelse för föräldrarna. Det finns ingen tillgänglig information om hur många föräldrar som får en sänkt sjukpenninggrundande inkomst som en följd av att de använder möjligheten till hel ledighet utan ersättning efter barnets ettårsdag. Försäkringskassan, fackförbund med flera informerar utförligt om behovet av att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst för att föräldrarna ska väga in risken att förlora eller få en sänkt SGI i sitt beslut om föräldraledighet och föräldrapenninguttag. Eftersom män i högre utsträckning använder föräldrapenning efter det att barnet fyllt ett kan reglerna för sjukpenninggrundande inkomst också styra fördelningen av dagar och även den intensitet med vilken föräldrapenningen används av män.

Heltidsföräldraledighet för barn äldre än 18 månader förutsätter föräldrapenninguttag, vilket kan innebära att möjligheterna för män att sprida ut sitt uttag av föräldrapenning, förlänga ledigheten och spara dagar är mer begränsade än för kvinnor som oftast tar ut föräldrapenning under det första, skyddade året. I de undersökningar som gjorts av korrelationen mellan föräldrapenninguttag och föräldraledighetslängd återfinns även viss skillnad mellan män och kvinnor (SOU 2014:28). Eftersom det räcker att ta ut fem föräldrapenningdagar i veckan vid hel ledighet för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst, och ett sådant uttagsmönster inte är ovanligt för att uppnå en tillräcklig kompensationsgrad, så är det också svårt att observera hur de båda bestämmelserna samverkar. Det vanligast förekommande mönstret för föräldraledighet är att föräldrapenning används sammanhängande för tid innan dess att barnet fyller två år. Av mammorna uppger 80 procent att föräldraledigheten uppgick till mindre än 18 månader. Endast en mindre andel av barnen har följaktligen en mamma som sparar dagar för att kunna förlänga ledigheten från arbetet även efter det att barnet är 18 månader. För barn som är två år gamla är deltagandet på förskola eller pedagogisk omsorg generellt högt och så mycket som 59 procent av barnen som fyllt ett men inte två år deltar i förskoleverksamhet. Det tyder på att de sammanhängande föräldraledigheterna för vård av barn sällan överstiger 24 månader och att de uppgivna ledighetslängderna även omfattar situationer där föräldern har återgått i arbete men är föräldraledig på deltid (se vidare kapitel 6 om föräldraledighet).

Återgång i arbete

De flesta föräldrar återvänder även till arbetsmarknaden efter föräldraledigheten. För de föräldrar som arbetar innan föräldraledigheten finns starkt skydd för att återkomma till samma arbete, och det är också det många anställda gör. Av föräldrar med hemmavarande barn där yngsta barnet är noll år var det 2016 cirka 91 procent av männen och 73 procent av kvinnorna som var sysselsatta (i sysselsatta ingår de som är t.ex. föräldralediga, andelen är i procent av befolkningen). Faktisk medelarbetstid (timmar per vecka) var 30 för män och 4,8 för kvinnor. En stor andel av de som har barn som är noll år gamla är alltså sysselsatta men kan vara frånvarande under

mätveckan, med tanke på barnets ålder huvudsakligen i form av föräldraledighet men det kan även vara av andra skäl. Utifrån faktisk arbetad tid kan slutsatsen också dras att kvinnorna i hög utsträckning är föräldralediga på heltid under barnets första levnadsår medan de sysselsatta männen i hög utsträckning arbetar (Statistiska centralbyrån [SCB], Arbetskraftsundersökningarna [AKU]). För föräldrar vars yngsta hemmavarande barn var mellan ett och två år gammalt ser mönstret annorlunda ut. För barn i den åldern har många föräldrar återkommit till arbetet efter föräldraledigheten. Sysselsättningsgraden (sysselsatta i procent av befolkningen) ligger på hela 92,7 procent för män och 78,8 procent för kvinnor. Faktisk medelarbetstid har ökat för kvinnor och ligger på 24,7 timmar, men det är cirka fem timmar mindre än männens nivå på 30,6 timmar. Om utgångspunkten i stället är sysselsatta enbarnsföräldrar med barn som är noll år gamla visar statistiken att av de sysselsatta kvinnorna arbetar 78 procent heltid och 22 procent deltid. Kvinnorna har en heltidsanställning när de påbörjar föräldraledigheten men när de återgår i tjänst går de ofta ned i tid. Detta kan ske med eller utan föräldrapenning. För barn som är 1–2 år sjunker andelen heltidarbetande kvinnor till 59 procent. För män är det enbart en liten skillnad beroende på om barnet är noll år eller mellan ett och två år, andelen heltidarbetande ligger på 91 respektive 90 procent. En stor del av kvinnor och män som är föräldralediga återgår alltså till arbete, även om kvinnor i hög utsträckning gör det på deltid.

Ledighetsrätten för familjehemsförälder

Om ett barn som är yngre än åtta år tas om hand i ett familjehem, har familjehemsföräldern enligt FLL rätt att utan föräldrapenning reducera arbetstiden med 25 procent av normalarbetstiden i branschen för att vårda barnet. I de fall barnet har ett stort omsorgsbehov kan detta emellertid vara otillräckligt. Om barnet är över 18 månader får familjehemsföräldern förlita sig på att arbetsgivaren ger möjlighet till ledighet från arbetet i större omfattning utan att det finns stöd för detta i FLL. Det kan antingen innebära att familjehemmet inte kan tillgodoses barnets behov eller, om föräldern ändå fortsätter att vara ledig mot arbetsgivarens vilja, att föräldern riskerar att mista sitt arbete. Att ta emot ett litet barn i sitt hem är ett stort åtagande. Det är där-

med, enligt utredningens mening, rimligt att det även finns ett rättsligt stöd för att föräldern ska få möjlighet till ledighet från ordinarie sysselsättning när barnet bedöms ha ett stort omsorgsbehov. Utredningen bedömer därför, mot bakgrund av den beskrivna problematiken, att frågan om en utvigning av FLL:s bestämmelser bör övervägas med utgångspunkt i vad som är det bästa för barnet. Utredningen anser dock att frågan ligger utanför uppdraget så som det är beskrivet i direktivet. Dessutom krävs särskild kunskap om bland annat uppdraget som familjehemsförälder och placerade barns behov, hur nuvarande bestämmelser inverkar på kommunernas rekryteringsbehov m.m. för att kunna göra en fullständig bedömning om hur en eventuell utvigning bör konstrueras. Frågor som bör utredas är exempelvis konstruktionen av nya åldersgränser och av om alternativa lösningar bör övervägas i stället.

Sammanfattning kring möjligheten till ledighet utan föräldrapenning när barnet är yngre än 18 månader

Föräldraledigheten sker i huvudsak fram till dess att barnet är två år och en majoritet av föräldrapenningen används även under den tiden. En stor andel av barnen deltar i förskola eller pedagogisk omsorg vid både ett- och tvåårsdagen och en stor andel av föräldrarna med barn i åldern 1–2 år har återgått till arbete, dvs. är sysselsatta och arbetar åtminstone deltid. Med utredningens föreslagna modell kommer fördelningen av betald ledighet mellan män och kvinnor att utjämnas under barnets tidiga år. Även fördelningen av föräldraledighet i stort påverkas i mer jämställd riktning. Det finns dock en viss risk att nuvarande ledighetslängder för framförallt kvinnor inte påverkas, om det finns ekonomiska möjligheter att sprida ytterligare på föräldrapenningdagarna. Mot bakgrund av den stora beteendeförändring som krävs med anledning av den nya modellen och de andra förslagen som utredningen lämnar (se särskilt 7.7 om ytterligare reserverad tid) är det dock rimligt att anta att beteendeförändringen även kommer att ha återverkningar på föräldraledighetslängden. Möjligheten att sprida på föräldrapenningdagarna ser också mycket olika ut i olika grupper. En sänkning av åldersgränsen för hel obetald ledighet till tolv månader bedöms inte ha stora effekter på kvinnors obetalda ledighet i stort, även om det kan påverka vissa. Inte heller mäns obetalda ledighet kommer påverkas särskilt mycket. Det finns dessutom

mycket som tyder på att den reella möjligheten till ledighet från arbetet utan att använda föräldrapenning redan ligger på tolv månader, inte 18. Detta eftersom föräldrarna är måna om att behålla sin upparbetade sjukpenninggrundande inkomst och därför tar ut föräldrapenning motsvarande arbetets nedsättning från den tidpunkten. Ledighet från arbetet utan kompensation medför en risk, vid plötslig sjukdom kan föräldern stå utan socialförsäkringsskydd. Dessutom kan kollektivavtal om t.ex. föräldralön styra föräldrarnas uttag till perioden innan barnets tvåårsdag eller t.ex. innan barnet är 18 månader, och på så sätt ytterligare påverka föräldrarna till att pressa samman och ha sin ledighet sammahängande redan när barnet är litet. Det kan också noteras att en förkortning av möjligheten till obetald ledighet skulle medföra att män, som ofta är de som tar ut föräldrapenning senare i barnets liv, får sämre möjligheter att använda föräldrapenningen flexibelt än vad kvinnor får. Det är även osäkert om en tolv månadersgräns skulle medföra en kortare total ledighet för alla grupper, eftersom föräldrar som har sådana möjligheter då kan spara dagar under det första året och sedan ta ut full föräldrapenning, exempelvis med fem dagar i veckan.

Ur ett barnperspektiv är det också av vikt att föräldrarna har viss flexibilitet att anpassa ledighetslängden och förläggningen inte bara utifrån rätten till föräldrapenning utan som en generell rätt till föräldraledighet, särskilt eftersom inte alla föräldrar har en egen rätt till föräldrapenning. Det är därför, snarare än föräldraledighetens längd och möjligheten till obetald ledighet, fördelningen av föräldraledighetstiden mellan föräldrarna som är problematisk. Med den nu föreslagna modellen för föräldrapenning, med en skarp treårsgräns och en koncentration av uttaget innan den tidpunkten, kommer uttaget av föräldrapenning att koncentreras, särskilt för män. Utredningen gör därför bedömningen att möjligheten till hel ledighet utan föräldrapenning bör ligga kvar på 18 månader och inte tas bort eller sänkas.

Utvecklingen av den obetalda ledigheten bör följas upp, se avsnitt 7.20.

Det bör dessutom, i ett annat sammanhang, övervägas om familjehemsförälders rätt till hel ledighet utan föräldrapenning bör utvidgas till att gälla även barn som är över 18 månader.

7.3.3 Möjligheten att reducera arbetstiden

En förälder har enligt FLL möjlighet att fram till barnets åttaårsdag eller den senare tidpunkt då barnet avslutar det första skolåret rätt att förkorta den normala arbetstiden med upp till en fjärdedel utan att använda föräldrapenning. När möjligheten infördes motiverades det av att föräldrar kan vilja ha mer tid med barnen än vad en heltidstjänst medger samt att syftet med regleringen var att mera varaktigt låta föräldrar och barn få tid tillsammans liksom att förkorta barns vistelsetider i barnomsorgen (prop. 1977/78:104).

Under de senaste tio åren har andelen deltidsarbetande i Sverige totalt sett ökat något bland män och minskat något bland kvinnor (KI 2017). Deltiden kan ha olika grunder, men rätten till föräldraledighet är bland annat beroende av ledighetens omfattning och barnets ålder. Föräldrarnas arbetstid i relation till normalarbetstiden i branschen spelar också roll. Även förekomsten av mer generösa kollektivavtal eller anställningsavtal kan påverka villkoren. Om en heltidsarbetande förälder önskar förkorta sin arbetstid mer än 25 procent kan föräldern ta ut föräldrapenning motsvarande den arbetstidsförkortningen. En sådan större reduktion av arbetstiden är möjlig till dess att rätten till föräldrapenning upphör, antingen på grund av barnets ålder, att föräldrapenningdagarna tar slut eller att rätten av andra skäl upphör. Hur ledigheten fördelas över veckan varierar, det kan vara en generell förkortning med 25 procent varje dag eller att föräldraledigheten är placerad till vissa dagar i veckan. Arbetstagaren har stort inflytande över hur ledigheten och arbetstidsförkortningen ska användas, men måste förhålla sig till reglerna om att anmäla ledighet minst två månader i förväg och att ledigheten kan fördelas på högst tre perioder per år.

Viss kritik har riktats mot möjligheten att reducera arbetstiden utan att använda föräldrapenning. Invändningarna handlar i huvudsak inte om att det saknas behov av att kunna arbeta deltid när barnen är små. Deltidsarbete kan vara en viktig komponent för att föräldrar ska kunna kombinera familjeliv och arbetsliv och ger möjlighet att exempelvis begränsa förskoletiden eller tiden då barnet deltar i fritidsverksamhet. I stället är det den ojämna fördelningen av sådan deltidsledighet som har varit i fokus. Vid införandet av möjligheten att reducera arbetstiden fanns förhoppningen att en utvidgad, lagfäst rätt till tjänstledighet genom att reducera arbetstiden skulle medverka till att även papporna skulle anpassa sina arbetstider så att de får mer

tid att umgås med barnen (prop. 1977/78:104). Den förhoppningen realiserades inte. Kvinnor arbetar även i dag deltid i mycket högre utsträckning än män både före och efter det att de blir föräldrar. Det är efter barnfödande som skillnaden ökar ytterligare. (SCB, AKU) Samband mellan längre föräldraledigheter och framtida deltidarbete har också konstaterats. Som tidigare beskrivits har långvarigt deltidarbete stora effekter på livsinkomster och möjligheten till ekonomisk självständighet livet ut. Kvinnor riskerar hamna i ett underläge i förhållande till heltidarbete män när det gäller relativa inkomster både under tiden barnen är små men även senare. Livsinkomsten sjunker, liksom möjligheterna till tillräcklig pension. Kvinnan riskerar också att i högre utsträckning få vårda barn när de är sjuka, utföra en större del av hem- och hushållsarbetet etc. eftersom en viss grad av specialisering sker när arbetstiden reduceras.

Deltidarbete när barnen är små är samtidigt ett sätt för föräldrarna att kunna kombinera familjeliv och arbetsliv. Med barn följer en annan total arbetsbörda, både betald och obetald, än innan, vilken kan vara svår att kombinera med heltidarbete, särskilt när barnen är små. Heltidsarbete inklusive restider kan också innebära att barnets tid i förskola eller fritids kan bli mycket lång. Föräldrarna kan därför vilja arbeta deltid för att korta tiden i förskola eller fritids eller för att hinna och orka med den totala arbetsmängden av betalt och obetalt arbete. Ledighet på deltid kan också ses som en utväg när arbetet är krävande när det gäller arbetstider, fysisk och psykisk påfrestning etc. och föräldern behöver tid för återhämtning för att orka vårda barnet, delta i aktiviteter och även ha tid till samvaro. Förutom de behov som beskrivs ovan påverkar även normer kring hur män och kvinnor förväntas ta ansvar för barn och hem relativt förvärvsarbete roll för besluten att gå ned i arbetstid. Förväntningarna på hur föräldrar förväntas agera i samband med föräldraskap kan även variera beroende på arbetsplatsförhållanden, arbetsplatskulturer och även i relation till föräldrarnas relativa positioner i yrkeslivet.

Det finns ofta, utöver möjligheten till deltidsarbete, behov av flexibilitet avseende arbetstider när föräldrar ska vårda anhöriga (se t.ex. Harksey 2002; Europeiska kommissionen 2017). För de föräldrar som inte verkar inom sektorer där flexibiliteten är stor, t.ex. genom flexibla arbetstider eller möjligheter att arbeta hemifrån kan en reduktion av arbetstiden vara av stor vikt för att kunna förena arbetsliv och familjeliv. Möjligheten till att enbart arbeta färre tim-

mar hjälper dock oftast inte fullständigt. För föräldrar, särskilt ensamstående, kan det även vara av stor vikt att arbetade timmar inte fullständigt är bundna till vissa tider då det kan vara svårt att t.ex. ha barnomsorg på obekvämlig arbetstid.

Möjligheten att kunna reducera sin arbetstid ger också föräldrar ett skydd från att förlora en heltidanställning. Om deltidsmöjligheten genom FLL upphör eller inskränks kan behovet och intresset av att söka en grundanställning på deltid komma att öka. Föräldrar kommer sannolikt även fortsatt att önska och behöva flexibilitet i arbetet när barnen är små. Om föräldrar i högre utsträckning än i dag får en deltidanställning i grunden så medför det att föräldern inte har rätt att efter en period gå upp i tid till heltid om han eller hon så önskar. Föräldern riskerar därmed att bli fast på en lägre anställningsgrad än önskat även om behovet av deltidsarbete är temporärt.

För att ha rätt att förkorta den normala arbetstiden måste förälderns anställning också motsvara ungefärligen vad som är normal arbetstid i branschen. Det vill säga om normal arbetstid i branschen är 40 timmar kan föräldern välja att låta arbetstiden uppgå till 30 timmar eller mer om föräldern önskar reducera arbetstiden utan föräldrapenning. Om föräldern redan arbetar 75 procent av normal arbetstid finns inget stöd för att reducera arbetstiden ytterligare. De föräldrar som arbetar deltid är således hänvisade till att använda föräldrapenningen. Bland de föräldrar som arbetar deltid är s.k. lång deltid den vanligaste, dvs. en arbetstid som omfattar mellan 20 och 34 timmar i veckan. Det övre intervallet motsvarar en överenskommen arbetstid som ligger något över 75 procent av en heltidstjänst på normalt 40 timmar. Det är alltså huvudsakligen de föräldrar som arbetar heltid eller nära heltid i den aktuella branschen som har möjlighet att reducera sin arbetstid med hjälp av föräldraledighetslagens bestämmelser. Överenskommelser om annan arbetstid kan förstås ske mellan arbetstagare och arbetsgivare och föräldern kan även söka sig till annan befattning eller annan arbetsgivare där tjänsten inte är på heltid. En relativt stor andel av kvinnor som blir föräldrar har också en deltidstjänst redan innan barnafödande, särskilt i vissa branscher och yrken, och undersysselsättningen kan även vara stor inom vissa branscher (se vidare kapitel 4). Av de kvinnor och män som har barn under sju år arbetar 60 procent av kvinnorna heltid, mot 90 procent av männen. I SCB:s arbetskraftsundersökningar definieras heltid som en överenskommen arbetstid om 35 timmar eller mer per vecka. För

sammanboende kvinnor och män med barn under sju år var den vanliga arbetade tiden, dvs. den överenskomna arbetstiden, i genomsnitt 35,9 timmar för kvinnor och 40,6 timmar för män. (SCB, AKU) När deltidsarbetande kvinnor och män tillfrågas om varför de arbetar deltid uppger både män och kvinnor att det är avsaknaden av heltidstjänst som är huvudförklaringen till deltidsarbetet. För dem i befolkningen med hemmaboende barn som är sju år eller äldre anger 9,1 procent av männen och 18,6 procent av kvinnorna att de arbetar deltid på grund av att de tar hand om barn. För dem med hemmaboende barn under sju år uppger hela 42,7 procent av männen och 52,6 procent av kvinnorna att de arbetar deltid på grund av de tar hand om barn. (SCB 2016b). Det framgår dock inte om föräldrarna har reducerat sin tidigare arbetstid eller om de har avstått från att till exempel söka heltidsarbete m.m. Det går därmed inte att från uppgifter i arbetskraftsundersökningarna fastställa i vilken utsträckning deltidsarbetet för kvinnor består av en reduktion av arbetstiden med stöd av föräldraledighetslagen. Nuvarande bestämmelser har dock med stor sannolikhet bidragit till den sneda fördelningen av deltidsarbete mellan män och kvinnor. Bestämmelserna är neutralt utformade, men på grund av normer och uppfattningar om föräldraskap, kvinnliga och manliga roller, olika förutsättningar och kulturer på olika arbetsplatser så är det i högre utsträckning kvinnor som väljer att gå ned i tid när barnen kommer, även om andelen deltidsarbetande pappor har ökat något över tid.

JA-delegationen lämnade i ett betänkande (SOU 2015:50) ett förslag om att kvotera möjligheten att gå ned i arbetstid med stöd av FLL. Förslaget innebär att en förälder med gemensam vårdnad om ett barn ska få reducera den normala arbetstiden med högst 12,5 procent eller totalt 5 timmar per vecka om föräldern normalt arbetar 40 timmar. Förslaget bygger på idén om att båda föräldrarna ska reducera arbetstiden och därmed ge möjlighet att exempelvis reducera barnets tid i förskola med cirka två timmar per dag eller för att underlätta på andra sätt att förena arbetsliv och familjeliv. Det finns dock problem med en sådan lösning. En förändring av ledighetsrätten påverkar långtifrån alla deltidsarbetande kvinnor. Det är enbart en lösning som siktar in sig på föräldrar som har vad som ungefärligen motsvarar en heltidsanställning eller det övre intervallet av en lång deltid. De kvinnor som har en deltidsanställning på exempelvis halvtid saknar möjlighet att reducera arbetstiden med stöd av föräldraledighetslagen och förslaget skulle därmed inte påverka deltids-

ledigheten för dem. Det kan dessutom rimligtvis vara de som arbetar kort deltid som man främst vill påverka till att öka sitt arbetsutbud.

Med JA-delegationens förslag skulle de föräldrar som arbetar mellan 75 och 87,5 procent av en heltidstjänst inom branschen påverkas. De föräldrarna skulle inte längre ges möjlighet till reducerad arbetstid utan föräldrapenning. Det skulle även innebära att dessa föräldrar förlorar den möjlighet till inflytande över arbetstidens förläggning som möjliggörs genom en reducering av arbetstiden med stöd av föräldraledighetslagen. Det skulle kunna innebära att behovet av att reducera arbetstiden ytterligare ökar, t.ex. genom att söka en tjänst på lägre antal timmar.

Eftersom det även fortsatt är möjligt att med stöd av överenskommelser mellan arbetstagare och arbetsgivare, eller i form av t.ex. kollektivavtal komma överens om mer generösa deltidsvillkor uppstår dessutom olika villkor för föräldrar på olika delar av arbetsmarknaden, just den situation som regeringen i 1978 års proposition ville undvika. Även i dag bör utgångspunkten till stor del vara att underlätta och ge liknande villkor för föräldrar att kombinera familjeliv och arbetsliv, oavsett arbetsmarknadssektor och anställningsform.

JA-delegationens förslag medför olika utfall beroende på hushållets sammansättning när det gäller möjligheten till reducering av arbetstiden. Gemensam vårdnad är dock ingen garanti för att båda föräldrarna förvärvsarbetar, att de delar den faktiska vården av barnet eller kan komma överens om att gemensamt bidra till t.ex. minskade tider i förskola. Förslaget utgår dessutom ifrån att familjen består av två föräldrar som lever tillsammans och har liknande förutsättningar när det gäller möjligheten att gå ned i arbetstid. Det finns också risk för gränsdragningsproblem, fler kvinnor än män är ensamstående föräldrar med i stort sett heltidsansvar för hemmaboende barn trots att de har gemensam vårdnad. För dessa föräldrar kan en begränsning i rätten till ledighet på deltid innebära begränsningar i möjligheten att ta ett heltidsarbete. En lägre grad än möjligheten att reducera arbetstiden med 25 procent kan innebära att deltidsmöjligheterna blir för snäva och inte ger verklig flexibilitet till föräldrarna, då en reducering med fem timmar per vecka innebär en enbart marginell justering av arbetstiden. En reducering med fem timmar under en 40-timmarsvecka kan exempelvis inte ge föräldrarna möjlighet att förlägga ledigheten till en ledig dag i veckan. Med restider etc. ges små förutsättningar till att t.ex. begränsa barnets tider i förskolan.

Arbetsgivarna skulle även behöva kontrollera om arbetstagaren har delad vårdnad om barnet, eventuellt via någon form av intygande. Det kan upplevas som irrelevanta uppgifter för arbetsgivarna att samla in och hålla uppdaterade och som en onödig administrativ åtgärd.

Mycket skulle vara vunnet om mäns ledighet ökade i relation till kvinnors. Detta har inte varit fallet även om en svag ökning kan observeras, särskilt i vissa sektorer. Bestämmelserna i FLL inverkar på den ojämställda fördelningen av föräldraledighet men kan inte ensamt förklara skillnaderna eller lösa ojämställdheten på området. Andra faktorer som spelar stor roll är den könssegregerade arbetsmarknaden, de olika villkor som gäller i olika branscher och sektorer, normer bland kvinnor och män, arbetsgivare, kollegor och i samhället i stort. Vidare är det inte klarlagt att mäns incitament till att arbeta deltid ökar enbart för att kvinnors nuvarande deltidarbete begränsas.

Möjligheten till flexibilitet när det gäller arbetstider har stor betydelse för föräldrars möjligheter att kombinera arbetsliv och familjeliv, deltidarbete är en sådan lösning, distansarbete och flexibla arbetstider är andra. Inflytande över arbetstiden och dess förläggning med hjälp av föräldraledighetslagen är i dag begränsad för föräldrar som arbetar mindre än 75 procent av normalarbetstiden i branschen. Ensamstående föräldrar med arbetstid förlagd under obekvämt arbetstid kan ha särskilt stora behov av att under en period anpassa arbetstidens förläggning för att t.ex. bättre harmonisera med tillgången till förskola. En utvigning av rätten att reducera arbetstiden ska vägas mot nackdelar med att ytterligare reducera arbetstiden och de nackdelar det kan ha med sig för t.ex. framförallt kvinnors ekonomiska standard på kort och lång sikt.

Utredningen föreslår i avsnitt 7.2 att tio föräldrapenningdagar per barn och år ska lämnas till föräldrarna för tid efter barnets treårsdag. Det ger utökade möjligheter till ledighet när barnet är äldre för föräldrar som tidigare saknat möjlighet att spara föräldrapenning, men de tio dagarna innebär inte att det är möjligt att under längre perioder gå ned i arbetstid med föräldrapenning. Därför spelar möjligheten att reducera arbetstiden utan föräldrapenning fortsatt en viktig roll.

7.3.4 Åldersgränsen för deltidsledighet

Andra faktorer som påverkar deltidslaget kan vara att arbetsgivare kan uppmuntra deltidslaget och också i huvudsak erbjuda sådana arbetstider. Arbetsgivaren kan också marknadsföra sig mot potentiell arbetskraft och behålla befintlig sådan genom att erbjuda mer attraktiva villkor än de som finns i föräldraledighetslagen. Ett exempel är att avtala om utökade möjligheter att reducera den normala arbetstiden. Redan vid införandet av möjligheten till reducerad arbetstid för vård av barn fanns det överenskommelser inom det statliga området som gav anställda där en möjlighet till reduktion fram till dess att barnet var tolv år (prop. 1977/78:104, s. 16). I propositionen framgår att några remissinstanser förordade en tolvårsgräns även i FLL. I propositionen motiverades åttårsgränsen med att behoven av deltidslaget är störst fram till det första skolåret och att deltidslaget kan förorsaka problem för mindre företag. Dessutom framhölls det som en fördel att bestämmelserna överensstämde med dem som gällde för den dåvarande möjligheten att använda särskild föräldrapenning som också hade en åldersgräns på åtta år eller den senare tidpunkt då barnet avslutade första skolåret. (Ibid. s. 32 f.)

När möjligheten att använda föräldrapenning på hel- och deltid förlängdes i socialförsäkringsbalken till dess att barnet fyllde tolv år (prop. 2013/14:4) skedde ingen motsvarande utvidgning av möjligheten till reduktion av arbetstiden i FLL. Den uteblivna samstämmigheten mellan de två författningarna motiverades inte särskilt.

Frågan kan då ställas om hur styrande den övre åldersgränsen är för föräldrarnas deltidslaget. Det är svårt att isolera den effekten, dels eftersom barnets behov av föräldrarna förändras när det blir äldre, och därmed föräldrarnas incitament till att gå ned i arbetstid för att vårda barn, dels för att deltidslaget är så pass vanligt i sig. Deltidslaget förekommer i hög utsträckning även när barnen är äldre. För kvinnor med hemmavarande barn under 18 år var andelen som arbetade deltid när det yngsta barnet var 6–10 år mellan 34 procent (kvinnor med ett hemmavarande barn) och 41 procent (kvinnor med tre eller fler hemmavarande barn). Motsvarande andel för män var nio och sju procent. När det yngsta barnet i familjen var mellan 11–16 år var det 31–32 procent av mammorna som arbetade deltid, motsvarande för papporna var högst sju procent. (SCB, AKU) Förekomsten av deltidslaget styrs där inte av reglerna i FLL och den sneda för-

delningen mellan kvinnor och män påverkas i stället av att kvinnor i högre utsträckning än män har deltidsanställningar som överenskommen arbetstid, har fler tillfälliga anställningar och arbetar i sektorer där deltidarbete är mer vanligt förekommande och heltidstjänster saknas. En utvidgning av bestämmelserna om deltidsledighet i FLL, i syfte att de ska överensstämja med de nu föreslagna reglerna om en tioårsgräns för uttag av föräldrapenning, skulle innebära ett tydligare regelverk för föräldrar eftersom det blir färre åldersgränser att hålla reda på. En utvidgning skulle i första hand utöka möjligheterna till deltidarbete för föräldrar vars yngsta barn är i åldrarna 8–10 år. Redan i dag finns dock skillnader i möjligheten att gå ned i arbetstid beroende på i vilken sektor föräldern arbetar. I kollektivavtal eller andra överenskommelser kan det avtalas om mer generösa möjligheter till reducerad arbetstid. Enligt tjänstledighetsförordningen (1984:111) som gäller för anställda vid myndigheter under regeringen med undantag av affärsverken finns en rätt till förkortning av arbetstiden för vård av barn intill det skolår då barnet fyller tolv år. Med skolår menas tiden från en hösttermins början till nästa hösttermins början. Möjlighet finns även att reducera arbetstiden med mer än en fjärdedel. Det skulle även kunna övervägas att sänka den nuvarande åldersgränsen, i syfte att begränsa möjligheterna till långvarigt deltidarbete för framförallt kvinnor. En möjlig åldersgräns skulle kunna vara sex år, dvs. då barnet normalt lämnar förskolan för deltagande i förskoleklass. Samtidigt upphör inte behovet av flexibilitet eller av att balansera arbete och familj för att barnet börjar skolan (se vidare i avsnitt 7.2.1 och 7.2.3).

Det är heller inte inom den statliga sektorn, som har mer generösa regler för deltidsledighet, som deltidarbetet är som högst, utan tvärtom. Dessutom är det redan i dag vanligt för framförallt kvinnor att arbeta deltid även när barnen är äldre än åtta år (se ovan).

Att notera är att i EU-kommissionens förslag till ändring av det s.k. föräldraledighetsdirektivet som publicerades under våren 2017 (Europeiska kommissionen 2017) betonas särskilt möjligheten till flexibla arbetsformer för föräldrar som återvänder till arbetet efter föräldraledighet. Sådana möjligheter kan exempelvis inkludera reducerad arbetstid. Kommissionen föreslår att personkretsen som dagens förslag omfattar ska utvidgas till alla arbetstagare som har barn upp till minst tolv år.

Sammanfattning möjligheten att reducera arbetstiden

Deltidsledigheten för kvinnor och män med hemmavarande barn är ojämnt fördelad och gapet dem emellan blir större i samband med att de blir föräldrar. Mäns deltidarbete under småbarnsåren har ökat något över tid, men män har inte reducerat sin arbetstid i takt med att kvinnor har ökat sin vilket har bidragit till högre tidspress för föräldrar (Larsson 2012). I samband med att man blir förälder förändras den totala arbetsbördan för föräldrarna. Betalt och obetalt arbete ska förenas och möjligheten att reducera arbetstiden kan ge mer tid till barn och familj, minska tidspressen och ge en större balans mellan arbetsliv och familjeliv. I syfte att få en mer jämn fördelning av föräldraledighet och föräldrapenning föreslår utredningen en helt ny modell för hur föräldrapenning kan lämnas. Möjligheten att använda föräldrapenning som grund för ledighet eller för att gå ned i arbetstid begränsas för barn över tre år. Mot bakgrund av ovanstående resonemang och de förslag som utredningen samlat lägger fram i detta betänkande görs avvägningen att de bestämmelser som nu finns om möjlighet att reducera arbetstiden med upp till 25 procent bör behållas intakta. Även den nuvarande åldersgränsen bör behållas.

7.4 Lägstanivån inom föräldrapenningen ska tas bort

Förslag: De 90 dagarna med föräldrapenning med ersättning på lägstanivån ska slopas. Föräldrapenning på lägstanivån ska därmed avskaffas. Som en följd av detta ska de särskilda bestämmelserna om olika ersättningsnivåer för de ytterligare dagarna som tilldelas föräldrar vid flerbarnsfödelse tas bort.

7.4.1 Föräldrapenning på lägstanivå

Föräldrapenning på lägstanivån kan lämnas till en förälder som är försäkrad för bosättningsbaserad föräldrapenning och avser tid då föräldrapenning inte får lämnas på sjukpenningnivån eller grundnivån. Ersättning på lägstanivån kan endast lämnas efter den 180:e dagen och motsvarar 180 kronor om dagen. (12 kap. 24 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB) Föräldrapenning på lägstanivån kan lämnas för 90 dagar (12 kap. 39 och 40 §§ SFB).

Det primära syftet med föräldrapenningen är att ge båda föräldrarna möjlighet att kombinera förvärvsarbete med familjeliv, och det särskilt i barnets yngre åldrar eller i nära samband med en adoption, genom ersättning för inkomstförlust. När föräldrapenningdagar på lägstanivån infördes, angavs som skäl att de som vid födseln inte var försäkrade för ersättning på sjukpenningnivå fick en mycket låg ersättning. Genom garantidagarna, som de då hette, fick alla dagersättning oberoende av inkomst och tidigare förvärvsarbete. Ersättningen skulle utgöra ett väsentligt bidrag till den hemmavarande föräldrarnas försörjning. Garantinivån skulle ses som ett allmänt grundstöd med ett fast belopp per dag. (Prop. 1973:47, s. 40 f.) Garantidagarna togs bort under en kort period i samband med att vårdnadsbidrag infördes. När vårdnadsbidraget slopades 1995 infördes garantidagarna på nytt med motiveringen att föräldern då skulle få en sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomst under ytterligare 90 dagar med möjlighet till sjukpenningsskydd samtidigt som möjligheterna att vara helt ledig från arbetet även efter det att barnet uppnått tre år förbättrades. Redan tidigare hade det beslutats om 30 reserverade dagar för vardera föräldern och vid återinförandet av garantidagarna bestämdes att de reserverade dagarna enbart skulle vara sådana dagar som ersattes med föräldrapenning motsvarande föräldrarnas sjukpenning. Orsaken till att inte även garantidagarna var reserverade för vardera föräldern, var att man ville motverka att återinförandet av garantidagarna skulle få en negativ effekt på pappornas uttag av föräldrapenning. Man beförde att om pappan inte ville vara föräldraledig kunde han annars bara välja att avstå från 30 garantidagar. (Prop. 1994/95:61, s. 31)

Lägstånivådagarna har ökat i nominellt belopp från 60 kronor om dagen 2002 till dagens 180 kronor om dagen.

7.4.2 Effekter av lägstanivådagarna

Ersättningen för lägstanivådagarna har höjts i flera steg. Trots det är ersättningen i dag på en för låg nivå för att tillräckligt kunna kompensera en majoritet av föräldrarna för sin inkomstförlust. För dem som saknar sjukpenninggrundande inkomst är ersättningen också låg om man jämför med t.ex. grundnivådagarna. Ett argument för att avskaffa lägstanivådagarna är därmed fördelningspolitiskt – föräldraförsäkringen bör ge föräldrar reella ekonomiska möjligheter att vårda

sina barn vilket inte ersättning på lägstanivå kan sägas göra. Lägstanivådagarna kan i stället jämföras med ett vårdnadsbidrag och därmed innebära liknande inläsningseffekter för dem som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden.

Eftersom lägstanivådagarna medför endast en låg kompensation för inkomstförlusten som uppstår när en förälder avstår arbete, består värdet av dessa dagar i huvudsak av den rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL, som också följer av föräldrapenningdagar. För en förälder som önskar ha kortvariga ledigheter kan användande av lägstanivådagarna innebära en stark förhandlingsposition eftersom möjligheterna att neka ledighet är små, och inkomstförlusten kan vara hanterbar när det enbart gäller ett fåtal dagar eller som en utfyllnad till föräldrapenning enligt sjukpenningnivån. Det är till viss del skilda regelverk för hur föräldrapenning på lägstanivån får tas ut jämfört med föräldrapenning på grund- och sjukpenningnivån. När det gäller arbetsfria dagar finns det en begränsning för uttag av föräldrapenning på sjukpenningnivå som innebär att föräldrapenning betalas ut för högst fyra arbetsfria dagar bara om föräldern tar ut föräldrapenning på motsvarande eller högre förmånsnivå i direkt anslutning till den arbetsfria tiden (12 kap. 11 § SFB). Det finns dock inte någon motsvarande begränsningsregel för lägstanivådagarna eller dagar med ersättning på grundnivån. Det innebär att sådana dagar kan tas ut för till exempel lördag och söndag utan att andra dagar tas ut i anslutning till dem. På så sätt kan lägstanivådagarna i stället användas som en inkomstförstärkning snarare än som en inkomstbortfallsförsäkring eller som en grund för ledighet. De 90 dagarna kan därmed, före skatt, ge en total inkomstökning på cirka 16 200 kronor utan att föräldern behöver ha något lönebortfall. Uttaget skulle i så fall ske under helger under en längre tidsperiod (det krävs uttag på helgen under totalt nästan ett år). Det finns ingen statistik på hur vanligt det är att föräldrarna systematiskt använder lägstanivådagarna på detta sätt, men det kan konstateras att det i genomsnitt är så att föräldrarna sprider på dessa dagar över hela uttagsperioden, med en koncentration till barnets yngre åldrar.

De som använder flest dagar på lägstanivå är unga mammor och invandrade mammor (Duvander m.fl. 2015). Lägstanivådagarna utgjorde cirka 15 procent av det totala antalet uttagna dagar för både kvinnor och män år 2015 och eftersom kvinnors uttag är så pass mycket högre än mäns är det genomsnittliga antalet dagar högre för kvinnorna. Det

är också relativt sett många dagar på lägstanivå som inte används alls. För barn födda 2003 var det i genomsnitt 31 av totalt 90 dagar som inte utnyttjats då barnet var åtta år.

7.4.3 Lägstanivådagarna bör tas bort

Lägstanivådagarna är en av de faktorer som bidrar till att dagens föräldraförsäkring är så flexibel. Orsaken till det att det med rätt till föräldrapenning kommer en ledighetsrätt enligt FLL. Som nämns ovan kan dagarna också användas som utfyllnad till föräldrapenning på sjukpenningnivån i syfte att skydda den sjukpenningsgrundade inkomsten från att sänkas om föräldern inte återgår till arbete i samma omfattning som tidigare efter barnets ettårsdag. De dagar som ersätts enligt lägstanivån kan dessutom tas ut under dagar då föräldrarna inte arbetar, t.ex. under helger. Dagarna kan därför användas som inkomstförstärkning snarare än som kompensation för ledighet med barnet. Därmed uppfylls inte föräldraförsäkringens syfte att ge föräldrar möjlighet att kombinera arbetsliv och familjeliv genom att vårda barn med ersättning av föräldrapenning. Ersättningen för lägstanivådagarna är så låg att den i många fall inte fungerar som ersättning för förlorad arbetsinkomst. Föräldraförsäringen ger därmed inte alla föräldrar reella ekonomiska möjligheter att vårda sina barn under dessa 90 dagar. Det är också dessa dagar som oftast brinner inne när barnet fyller åtta år. Regelverket är dessutom komplicerat och borttagandet av en ersättningsnivå skulle medföra en avsevärd förenkling för föräldrarna, inte minst i planeringshänseende, och även bidra till en förenklad administration av föräldraförsäringen.

Utredningen bedömer mot bakgrund av det som redovisas ovan att ersättningen på lägstanivån bör slopas och lägstanivådagarna därmed försvinna helt ur föräldraförsäringen. Det totala antalet föräldrapenningdagar föreslås i stället uppgå till 460 dagar på sjukpenning- eller grundnivå vilket alltså innebär fler dagar med en högre ersättningsnivå än i dag (se avsnitt 7.2).

Enligt gällande rätt lämnas ersättning för barn utöver det första barnet på de högre ersättningsnivåerna, dvs. sjukpenning- eller grundnivå i stället för lägstanivå, i olika omfattning beroende på om det handlar om födsel eller adoption av två eller flera barn (se 12 kap. 42–45 §§ SFB och motiven till denna skillnad i prop. 1999/2000:1,

utg.omr. 12, s. 23). Med utredningens förslag görs ingen skillnad mellan olika flerbarnsfödslar eller flerbarnsoptioner utan föräldrapenning lämnas alltid på sjukpenning- eller grundnivån. Detta torde gynna flertalet föräldrar som får mer än ett barn samtidigt; det största antalet flerbarnsfödslar avser tvillingar¹² och den mindre förmånliga regleringen i dag gäller dessa. Utredningen ser inget problem med att regleringen om föräldrapenning vid flerbarnsfödslar eller flerbarnsoptioner är densamma i den aspekt som nu är i fråga oavsett antal barn. Som en följd av att lägstanivån slopas och de kvarvarande ersättningsnivåerna är alternativa nivåer för samma dagar och lämnas på samma sätt vare sig det handlar om födelse eller adoption av ett eller flera barn, kan de särskilda bestämmelserna om ersättningsnivå för de ytterligare dagarna som tilldelas föräldrar vid flerbarnsfödelse tas bort.

7.5 Fördelningen av föräldrapenning mellan föräldrarna är inte jämställd

Bedömning: Fördelningen av föräldrapenning mellan föräldrarna är inte jämställd. Regelverket bör ändras i syfte att uppnå en mer jämn fördelning av förmånen.

Användningen av föräldrapenning är inte jämställd. Män använder enbart en mindre del av de 480 dagar med föräldrapenning som lämnas med anledning av ett barns födelse, trots att dagarna är fördelade med hälften var till vardera föräldern.

Män använde 2016 enbart 27 procent av de föräldrapenningdagar som betalades ut under året och är dessutom i genomsnitt föräldralediga en betydligt kortare tid än vad kvinnor är. Att kvinnor använder huvuddelen av föräldrapenningen och därtill förlänger ledigheten med obetald ledighet medför en totalt sett längre frånvaro från arbetsmarknaden för kvinnor än vad som är fallet för män. Den längre frånvaron kan vara en delförklaring till mer negativa arbetsmarknadsutfall för kvinnor, t.ex. avseende möjligheter till anställning, arbetade timmar, löne- och karriärutveckling m.m. En längre föräldraledighet

¹² År 2015 föddes 114 870 barn. Totalt var det bland dessa 1 628 tvillingfödslar, 20 trillingfödslar och två fyrlingsfödslar. Se www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Artiklar/Ovanligt-hog-andel-pojkar-foddes-2015/

och en sned fördelning av ansvaret för hem- och omsorgsarbete när barnet är litet tenderar också att cementera mönster även avseende senare fördelning av obetalt och betalt arbete. Anknytningen till arbetsmarknaden kan påverkas, vilket i dag kan observeras genom att en mycket högre andel av kvinnorna än männen arbetar deltid på grund av vård av barn. Ett större omvårdnadsansvar och dubbelarbete kan även i vissa fall resultera i ohälsa och sjukskrivning. Sett över ett helt arbetsliv kan deltidsarbete, längre föräldraledigheter och sjukskrivningar leda till lägre pension för kvinnor än för män. En mer jämn fördelning av föräldraledighet och föräldrapenning bör kunna bidra till mer positiva arbetsmarknadsutfall för kvinnor.

Nuvarande fördelning av föräldrapenning kan också innebära att barnet får sämre tillgång till sina fäder än till sina mödrar. Föräldrapenninguttaget är dock inte den enda faktorn som påverkar tillgången till föräldrarna. Föräldraledighetslängden kan variera kraftigt eftersom det finns möjlighet till ledighet utan ersättning, t.ex. att barnet vårdas i kombination med att föräldern arbetar oregelbundna tider och är periodvis ledig, exempelvis vid skiftarbete, vid studier m.m. För många är föräldrapenningen dock en förutsättning för att kunna vara föräldraledig under en längre period.

Män använder i genomsnitt enbart 104 av de 240 dagar som de har en självständig rätt till. Sett till hur många dagar kvinnor använder så avstår männen i genomsnitt 105 dagar. Det finns stora variationer, exempelvis använder nio procent av papporna inte någon dag alls (motsvarande uppgift är en procent av mammorna) under den tid det är möjligt att använda föräldrapenning.

Nuvarande fördelning av föräldrapenning mellan män och kvinnor påverkas förutom av föräldrarnas kön av föräldrarnas utbildningsnivå, inkomstnivå, om föräldrarna är sysselsatta i privat eller offentlig sektor eller om de är egna företagare. Det är få par som delar föräldrapenningen lika, även bland de grupper som i ett jämförande perspektiv är mer jämställda i fördelningen av föräldrapenning än andra grupper, t.ex. högutbildade föräldrar. Det finns därmed stora variationer i hur föräldrapenningen fördelas när en jämförelse görs mellan olika grupper i samhället, men kön spelar ofta större roll för fördelningen än andra bakgrundsfaktorer.

Möjligheten till föräldraledighet och kompensation för inkomstförlust i samband med sådan ledighet är ett erbjudande till båda vårdnadshavarna. Vården, omsorgen och försörjning av barnet är föräld-

rarnas gemensamma ansvar. Därtill har barnet rätt till en nära och tät kontakt med båda föräldrarna. Föräldrapenningens grundläggande syfte är att ge möjlighet för barnet att få omsorg av och tid med båda föräldrarna, ofta på heltid när barnet är litet. Det är barnets behov av föräldrarnas närvaro och omsorg som är den livshändelse som föräldrapenningen är avsedd att täcka. Barnets behov av omsorg och därmed längden på föräldraledigheten är därför central att studera vid åtgärder som rör t.ex. åldersgränser, fördelning av dagar mellan föräldrarna etc. Med en mer jämn fördelning av föräldrapenningen får därför i första hand avses att män förväntas öka sitt uttag och kvinnor minska sitt, inte att kvinnor anpassar sitt uttag till mannens lägre nivå och att den totala föräldraledigheten för barnet därmed minskar kraftigt. Ytterligare ett mål är att även föräldraledigheten blir mer lika i längd, så att inte en omfördelning av föräldrapenning mellan föräldrarna medför att den obetalda ledigheten för kvinnor ökar.

När förslag lagts fram om hur en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet ska uppnås har antalet reserverade månader i föräldrapenningen ofta varit i fokus. Övriga förslag har gällt informationsinsatser med syfte att stärka kunskapen om konsekvenser av en ojämfördelning samt insatser avsedda att ändra normer och föreställningar om t.ex. föräldrarollen samt normer och attityder till föräldraledighet på arbetsplatser och hos arbetsgivare. Andra insatser har exempelvis varit att höja taket för ersättning för föräldrapenning samt att införa en jämställdhetsbonus. Av de åtgärder som hittills vidtagits har reservering av dagar till föräldrarna gett faktiska resultat på framförallt mäns uttag av föräldrapenning. Reserverade dagar innebär i de flesta fall ett starkt incitament till ökat uttag för män då dagar annars blir outnyttjade och den totala betalda ledighetslängden för barnet minskar. Ett antal olika utredningar har därför föreslagit att antalet reserverade månader ska utökas. Den senaste stora föräldraförsäkringsutredningen, som redovisades 2005 (SOU 2005:73), föreslog att antalet föräldrapenningdagar på sjukpenningnivå skulle uppgå till totalt 450 dagar, där 150 dagar var reserverade för vardera föräldern (66 procent av dagarna). Delegationen för jämställdhet i arbetet föreslog i sin tur att antalet dagar med föräldrapenning skulle uppgå till totalt 420 dagar, där 150 dagar var reserverade för vardera föräldern vilket vid gemensam vårdnad motsvarar 71 procent av det totala antalet dagar (SOU 2015:50).

I betänkandet *Män och jämställdhet* (SOU 2014:6) diskuteras positiva effekter av en individualiserad föräldrapenning, men även en tredjedelslösning förespråkas där vissa dagar ska kunna överlåtas till någon annan försäkrad.

Under 2016 reserverades ytterligare en månad i föräldrapenningen för vardera föräldern. Även förslaget om att delvis sänka åldersgränsen i föräldrapenningen till fyra år, vilket skedde för barn födda från och med år 2014, liksom att dela upp de olika dagtyperna i föräldrapenningen mellan föräldrarna, har beskrivits som åtgärder som skulle kunna ha positiva effekter på mäns uttag. Någon uppföljning av förändringarna från 2014 har ännu inte gjorts och för den tredje reserverade månaden 2016 finns ännu inga uppgifter tillgängliga avseende effekter på fördelningen mellan föräldrarna.

I översynen av reglerna för föräldraledighet och föräldrapenning är ett av huvuduppgifterna att identifiera problem och föreslå åtgärder för att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag ska bidra till jämställdhet på arbetsmarknaden och ett jämställt föräldraskap. Utredaren ska föreslå de åtgärder som behövs för att uppnå en jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet och föräldrapenning.

Utgångspunkten är den problemformulering som kommer till uttryck i utredningens direktiv, dvs. att det är relationen man och kvinna som är i fokus och de negativa konsekvenser den ojämna fördelningen av föräldrapenningen har för individerna men även samhället i stort. I direktiven ställs mot bakgrund av denna problemformulering krav på åtgärder för en mer jämn fördelning av föräldrapenning mellan män och kvinnor. En jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet mellan föräldrarna är förstås eftersträvarsvärd även för familjer som har en annan sammansättning, exempelvis familjer där föräldrarna har samma kön, eller där det är fler än två personer som delar på föräldraansvaret (se vidare kapitel 5 om familjekonstellationer). Det finns i dagsläget enbart möjlighet att ha maximalt två vårdnadshavare för ett barn, och det är även utredningens utgångspunkt att det är vårdnadshavarna som har en självständig rätt till föräldrapenning och därmed har en särställning. Eftersom jämställdhetsfrågan är i fokus i denna del av direktiven utgår texten i det följande huvudsakligen från en tvåförälderfamilj med en man och en kvinna och att de åtgärder som föreslås har för avsikt att göra den relationen mer jämställd. Den relativa fördelningen av föräldrapenning beskrivs därför i huvudsak som en fördelning mellan mamma

och pappa. Ytterligare ett skäl till detta är att den statistik som finns att tillgå i huvudsak är uppdelad på om mottagaren av förmånen ur ett aggregerat perspektiv är man och kvinna och endast i ett fåtal fall finns t.ex. par presenterade.

Utredaren ska enligt direktiven särskilt analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att reservera ytterligare månader i föräldrapenningen. Hur ska bedömningen göras avseende hur många dagar som bör reserveras? Ska föräldrapenningen reserveras fullt ut, eller ska reserveringen ökas på med ett antal månader och att möjligheten att fritt välja hur resterande delar av föräldrapenningen ska användas kvarstår? Utredningen presenterar i nästa avsnitt en bedömning om konsekvenser av att fullständigt reservera föräldrapenningen då det uttryckligen finns som en uppgift i direktiven.

7.6 Det bör inte göras en fullständig uppdelning av föräldrapenningen

Bedömning: Det bör i nuläget inte göras en fullständig uppdelning av föräldrapenningdagarna på så sätt att hälften av samtliga dagar reserveras för vardera vårdnadshavaren.

7.6.1 Föräldrapenningen är individualiserad men ojämnt fördelad

Föräldrapenningen är sedan länge delad helt lika mellan vårdnadshavarna, sedan 2014 är dessutom föräldrapenningens olika dagtyper uppdelade mellan dem. Avsikten med en sådan fördelning är att båda vårdnadshavarna ska ha rätt till lika stort antal dagar för att vårda barnet och därmed ska försäkringen uppmuntra och skapa förutsättningar för en jämställd fördelning av vården av barnet och därmed bidra till en jämn fördelning av obetalt och betalt arbete mellan män och kvinnor. Möjligheten att avstå vissa dagar till den andra vårdnadshavaren har dock inneburit en konsekvent, könsbestämd och ihållande ojämn fördelning och användande av föräldrapenningen, där kvinnor i genomsnitt tar ut en mycket stor majoritet av dagarna. Så har varit fallet alltsedan förmånens införande 1974 och fram till i dag. Utredningen har enligt direktiven i uppgift att analysera konsekven-

serna av att reservera ytterligare månader, inklusive en fullständig uppdelning av dagarna mellan föräldrarna. En fullständig uppdelning av dagar mellan föräldrarna på så sätt att samtliga dagar reserveras och inte kan avstås till någon annan brukar ibland kallas för en individualisering eller kvotering av föräldrapenningen. Det kan dock argumenteras att det redan existerar en individualisering av föräldrapenningen, eftersom den är delad med hälften var mellan de två vårdnadshavarna och det är dessa som självständigt beslutar om huruvida de önskar använda dagarna helt själva eller överlåta delar av dem på någon annan. I det följande behandlar vi begreppet ”en fullständig uppdelning av dagar mellan föräldrarna” så som att åtgärden innebär att föräldrarna inte har möjlighet att avstå dagar till varandra eller överlåta dem till någon annan som i dag likställs med förälder enligt socialförsäkringsbalken.

I utredningens direktiv anges att analysen av en fullständig reservering av dagarna ska innehålla en beskrivning av konsekvenserna och effekterna utifrån: barns och familjers behov, oavsett familjekonstellation, fördelningspolitiskt utfall, kvinnors och mäns position och förutsättningar på arbetsmarknaden (arbetskraftsdeltagande, löneutveckling, karriärmöjligheter, sjukfrånvaro och ohälsa, livsinkomster och pensioner) och effekter för kommunerna.

7.6.2 Effekter för barn och familj

I föräldrabalken fastslås att barnet har ett behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna, något som även finns med som en viktig utgångspunkt i barnkonventionen. Barnkonventionen slår även fast att konventionsstaterna ska ge lämpligt bistånd till föräldrarna då de fullgör sitt ansvar och ska säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn.

Barn och deras föräldrar

Barn har olika förutsättningar och behov, varje barn är unikt. Några barn är redo för förskola tidigt, andra senare och några barn kan ha ett starkare behov av kontakt och anknytning till enbart en förälder under en längre period än andra barn, osv. Föräldrapenningen och föräldraledighetslagen gör det möjligt att till viss del anpassa tid-

punkten och längden på ledigheten utifrån barnets och familjens behov, men det finns restriktioner i fråga om exempelvis ersättnings längd och familjens ekonomiska förutsättningar. Principen om barnets bästa innebär att det inte räcker med att konstatera att en åtgärd är till nytta för de flesta barn. Det är även nödvändigt att ta hänsyn till utfallen för enskilda barn, även om alla behov inte alltid kan mötas inom ramen för föräldrapenning eller inom socialförsäkringsområdet i stort, som i hög utsträckning kännetecknas av generella regler. Barnets behov av omsorg och därmed längden på föräldraledigheten är en central faktor att ta hänsyn till när nya regler i föräldrapenningen ska utformas. Vid en avvägning av hur många dagar som bör reserveras bör effekten på den totala föräldraledighetslängden ur barnets perspektiv vägas in. Vårdnadshavarna är de som med dagens lagstiftning har en självständig rätt till hälften var av föräldrapenningdagarna och som kan besluta om längden på föräldraledigheten, vem som ska vårda barnet etc. Det är vårdnadshavarna som gemensamt och utifrån sitt barns behov får ta beslut om t.ex. lämplig tidpunkt för förskolestart och lämpliga tider i förskolan. Det är en naturlig utgångspunkt eftersom det är vårdnadshavarna som har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och gemensamt har ansvar för att barnets behov av omvårdnad, trygghet, försörjning m.m. tillgodoses.

En fullständig uppdelning utan möjlighet till överlåtande skulle ha fördelen av att ge en mycket tydlig signal om hur vårdnadshavarna förväntas använda föräldrapenningen och därmed även i huvudsak föräldraledigheten. Barnets behov av omsorg och vård ska med hjälp av föräldrapenning tillgodoses av de båda vårdnadshavarna gemensamt och därmed garantera barnet en god och nära kontakt med dem båda. Detta synsätt (att föräldrarna gemensamt har ett ansvar för barnet) ligger även i linje med barnkonventionens artikel 9 om barnets rätt till båda föräldrarna.

En fullständig uppdelning av dagarna kan även komma att förbättra barns kontakt med och möjlighet att få omsorg av sin pappa, åtminstone om sådan omsorg avser närvaron i form av använd föräldrapenning och sammanhängande längre föräldraledighet. Barns behov av nära anknytning, till en eller flera personer, skulle i högre grad uppfyllas om båda föräldrarna använder längre perioder av föräldraledighet.

Det finns även långsiktigt positiva effekter av längre föräldraledighet för män. Pappor som tagit ut längre perioder av föräldraledighet tar ett mer jämställt ansvar för omsorgen av barnen även

längre fram i barnets liv (Oláh m.fl. 2017), vilket torde leda till en djupare kontakt med pappan även på lång sikt.

För de familjer där föräldraledigheten i dag är mycket lång, och föräldrarna står långt ifrån arbetsmarknaden, kan en mer jämn fördelning av föräldraledigheten mellan män och kvinnor leda till fördelar för familjen. Om föräldrarna delar på ansvaret för barnen kan kvinnor i högre grad, eller tidigare, etablera sig på arbetsmarknaden, påbörja eller fullfölja studier etc. Om arbetsmarknadsdeltagandet för föräldrarna ökar gynnar det även hushållets ekonomiska situation och kan minska andelen barn som lever i hushåll med låg ekonomisk standard.

Det finns alltså stora fördelar för familjen och för barnet av att föräldrarna delar föräldrapenningen jämnt mellan sig, både på kort och på lång sikt. Effekten av en ytterligare reservering av dagar är dock beroende av att en ändring av regelverket leder till en beteendeförändring, dvs. att framförallt pappor tar ut fler dagar med föräldrapenning och förlänger sin nuvarande föräldraledighet i tid. Vilken effekt på uttaget kan då förväntas av en fullständig reservering? De reserveringar av dagar som genomfördes 1995 och 2002 har haft en påvisbar effekt på mäns uttag av föräldrapenning, och den första reserverade månaden verkade som en utjämnande faktor mellan olika grupper av män (RFV 2002). För den andra reserverade månaden minskade dock inte kvinnors ledighetslängd, eftersom ytterligare en månad samtidigt tillfördes försäkringen (Avdic och Karimi 2016). Sett över tid finns det även en ökande andel män som använder många dagar med föräldrapenning och en högre andel av föräldraparen som delar föräldrapenningen jämställt (40/60 procent) även om det fortfarande är en stor majoritet som inte delar föräldrapenningen på det sättet (se kapitel 6). Med dagens situation, där många av de föräldrar som nu är föräldralediga eller har rätt till föräldrapenning har 60 eller 90 dagar reserverade, kan de reserverade dagarna förloras helt eller delvis utan att den totala ledigheten för barnet påverkas kraftigt. En fullständig reservering av dagar utan möjlighet till överföring innebär däremot att ett stort antal dagar går förlorade om inte pappan ökar sitt uttag av föräldrapenning från dagens nivåer.

Att ledighetstiden med barnet skulle minska och möjligheten för barnet att få omsorg och vård av föräldrar eller personer som står det nära, är för många föräldrar ett starkt incitament till ett förändrat uttagsmönster. Det är sannolikt att en fullständig reservering därför

skulle ha en positiv effekt på fördelningen av föräldrapenning mellan föräldrarna, i genomsnitt såväl som i flertalet grupper. Hur stor effekten blir, hur mycket den påverkar olika grupper av föräldrar och hur ledighetslängden för föräldrarna och för barnet påverkas beror dock på ett stort antal olika faktorer. Normer och attityder till lämpliga föräldraledighetslängder, starttidpunkter och vistelsetider i förskolan samt synen på barn, föräldraskap, moderskap och faderskap påverkar valen som föräldrarna gör, liksom externa faktorer som föräldrarnas arbetsmarknadstillhörighet, arbetsplatsförhållanden och deras ekonomiska situation. En fullständig reservering av dagar kan också påverka sagda normer och attityder, men förändringsprocesser kan ta lång tid innan de ger effekt på beteendet. En fullständig uppdelning kan således leda till att normer om hur föräldraledighet bör fördelas förändras på sikt, men kräver samtidigt en stor förändring av de normer och attityder som existerar i dag.

Om männen inte ökar sitt uttag av föräldrapenning finns en stor sannolikhet för att den totala längden på föräldraledigheten minskar och därmed barnets möjlighet till omsorg av båda föräldrarna med de positiva effekter det kan ha. Även utan en fullständig reservering kommer det totala antalet betalda dagar för barnet att minska eftersom utredningen föreslår att lägstanivådagarna tas bort. Ersättningsgraden för dagarna ökar dock, vilket kan gynna ett mer jämställt uttag då få män använder många lägstanivå dagar. En fullständig reservering av dagar kan då innebära att den betalda föräldraledigheten med ett litet barn riskerar att förkortas betydligt. Barnet skulle riskera att få sämre möjligheter till en trygg och längre föräldraledighet tillsammans med vuxna som står det nära under den tid då barnet är i störst behov av omsorg och vård. De negativa effekterna kan gälla minskade möjligheter och tid till att skapa relationer, till anknytning och omsorg från föräldrarna när barnet är litet, och de konsekvenser detta får på kort och lång sikt. Dessutom påverkas exempelvis vistelsetider i förskola och fritidsverksamhet i förhållande till dagens situation. Föräldrarnas möjligheter att anpassa situationen utifrån vad de bedömer vara barnets förutsättningar och behov minskar därmed. Hushållets inkomster och möjligheter till försörjning kan också komma att påverkas negativt om föräldrarna eller t.ex. en ensamstående förälder med gemensam vårdnad får finansiera ledighet med det lilla barnet på egen hand exempelvis på grund av att förskoleplats inte finns att tillgå. En sådan situation kan uppstå om dagarna med

föräldrapenning tar slut innan barnet är ett år eller för att det är väntetid innan förskoleplats eller plats i pedagogisk omsorg finns tillgänglig.

För vissa hushåll kan viss kompensation av ledighetslängden för barnet komma att ske genom längre obetald ledighet, framförallt för kvinnorna som är de som i dag har en längre föräldraledighet. På så sätt skulle barnet garanteras viss tid för anknytning. För de flesta hushåll finns dock ekonomiska restriktioner för under hur lång tid de 195 dagar som en förälder föreslås disponera före barnets treårsdag kan användas. Att kvinnor ökar sin obetalda ledighet är även det negativt ur flera aspekter. Kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden på grund av föräldraledighet blir fortsatt längre än mäns, med de negativa följder det kan få på löne- och karriärutveckling. Dessutom innebär mer obetald ledighet att kvinnors livsinkomster påverkas negativt.

Kvinnors hälsa och dubbla arbetsbörda

Graviditeten, liksom förlossning och amningsperiod, kan vara påfrestande både fysiskt och psykiskt. Behovet av ledighet i samband med ett barns födelse kan därför vara större för kvinnliga arbetstagare än för manliga. I mammaledighetsdirektivet slås fast att kvinnor har rätt till ledighet i samband med dessa situationer. I svensk lag tar det sig uttryck som en ledighetsrätt för mammor om minst sju veckor före och sju veckor efter förlossningen. Två veckor av dessa är obligatoriska. Kvinnan har rätt till ledighet med eller utan föräldrapenning i samband med barnets födelse och dessutom en möjlighet att använda föräldrapenning även före barnets födelse.

Föräldrapenningen ger båda föräldrarna lika möjlighet till ersättning för inkomstförlust, och på så sätt en faktisk möjlighet att vara ledig från arbetet under tiden de vårdar sitt barn. Föräldrapenningen möjliggör även för en gravid kvinna att vila och avstå arbete i slutet av graviditeten. Många kvinnor har ett sådant behov under graviditetens slutskede. För barn födda 2015 var det 43 procent av mödrarna som använde föräldrapenning någon gång före barnets födelse. Det innebär att vid en helt individualiserad föräldrapenning kan möjligheten till ersättning efter barnets födelse vara upp till 60 dagar mindre för kvinnor än vad som blir fallet för män. I dessa fall och vid en fullständig reservering av dagarna kan den totala ledighetslängden för

kvinnor som inte har möjlighet att använda ett fåtal dagar med föräldrapenning i veckan bli maximalt 135 dagar vid gemensam vårdnad (av de totalt 390 dagar som föreslås kunna användas fram till barnets treårsdag sammanlagt för föräldrarna), dvs. fyra och en halv månader. Skydd för kvinnor under graviditetens slutskede kan också finnas genom att kvinnor med fysiskt påfrestande arbeten, och där arbetsförmågan är nedsatt med minst 25 procent som en följd av graviditeten, kan få graviditetspenning. Även kvinnor med risker i arbetsmiljön kan få graviditetspenning. För de kvinnor som arbetar och som har en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom finns möjligheter till sjukpenning.

Kvinnors hälsa efter det de blivit föräldrar påverkas också i hög grad av det faktum att de i kombination med förvärvsarbete ofta har huvudansvar för mycket av det obetalda arbetet, så som huvudansvar för barnen och andra anhöriga liksom för hem och hushållsarbete. Ett sådant dubbelt ansvar kan innebära stora påfrestningar och stress som i sin tur leder till ohälsa och sjukskrivning (Boye 2010). Kvinnor med barn är signifikant mer sjukskrivna än män med barn, medan motsvarande skillnader inte finns hos dem som inte har ansvar för barn. (Angelov m.fl. 2011) En förklaring till detta kan vara att det huvudansvar som etableras under de längre föräldraledigheter som kännetecknar framförallt kvinnors föräldraskap vidmakthålls även efter det att kvinnan återgått till arbetet (ibid.; Bratberg och Naz 2014). Undersökningar av sambandet mellan fördelningen av föräldrapenning och ansvaret för det obetalda arbetet några år senare har genomförts av bland annat Försäkringskassan (Försäkringskassan 2013c). I rapporten beskrivs att när en förälder tar ut en större andel av föräldraledigheten är sannolikheten stor att han eller hon kommer att utföra en större del av det obetalda arbetet. I ett antal olika forskningsrapporter finns indikationer på att pappor som tagit ut föräldrapenning tar större ansvar för hushållsarbetet även efter föräldraledigheten än pappor som enbart tagit ut lite eller ingen ledighet. Evertsson m.fl. (2015) visar att ju längre föräldraledighet en pappa tar desto mer ökar sannolikheten för ett jämställt ansvar för barnet efter det att föräldraledigheten upphört. Hänsyn togs till skillnader i föräldrarnas inkomster, utbildning, tid i arbete och även det totala antalet barn. Boye (2008) jämför hur mycket tid män lägger på hushållsarbete före och efter att de blir föräldrar. För de män som tagit ut minst en månads ledighet ökade tiden med omsorg om barn mer än för de som inte tagit ut

föräldrapenning, eller tagit ut en mindre del. Även Almqvist och Duvander (2014) beskriver liknande samband för män som tagit ut mer än två månaders föräldraledighet. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) hittar en indirekt effekt på uttaget av tillfällig föräldrapenning som en följd av fler reserverade månader, även om effekten är liten (ISF 2013a). Hänsyn behöver tas till att resultaten till viss del kan förklaras av selektion, dvs. att män som är mer familje- och barnorienterade väljer längre föräldraledigheter. Det finns emellertid sannolikt även ett element av beteendeförändring som består i att en förälder som är föräldraledig under en längre period får erfarenhet, en större säkerhet och ett större förtroende hos barnet som påverkar den framtida fördelningen av omsorgen om barnet (Evertsson m.fl. 2015). Det finns därför skäl att tro att det inte enbart är på kort sikt som ansvaret för omsorgen om barn och hushåll förändras om män utökar sin föräldraledighet. Även det framtida ansvaret för barn, hem och omsorgsarbete kan komma att fördelas mer jämnt, vilket kan gynna kvinnors hälsa och välmående.

Sambanden är dock komplexa och påverkas av normer och förväntningar. Även om föräldraledigheten delas jämnt är det trots detta många kvinnor som har huvudansvar för det obetalda arbetet (Duvander m.fl. 2015). Det är även oklart hur lång föräldraledighet som kan krävas för att det ska bli en verklig förändring av den ojämna fördelningen av hem- och omsorgsarbetet. Liksom tidigare är den positiva effekten på fördelningen av det framtida hem- och omsorgsarbetet beroende av att män ökar sin ledighet. Om det inte sker kan det vara kvinnor som, för att motverka negativa effekter avseende ledighetslängden för barnen, tiden i förskola etc., kompenserar med längre obetald ledighet eller en mer stressad situation. Kvinnors totala ledighet i relation till mannens påverkar därför också utfallet.

Hinder mot att använda föräldrapenning

För de föräldrar som helt saknar möjlighet att använda föräldrapenning, för att de exempelvis är långvarigt oförmögna att vårda barnet på grund av sjukdom eller inte är försäkrade för föräldrapenning i Sverige, kan i dag alla dagar disponeras av den ena vårdnadshavaren trots att föräldrarna har gemensam vårdnad. Förslaget om att reservera ytterligare månader i föräldrapenningen påverkar inte dem. Men

för andra vårdnadshavare kan andra skäl spela roll för möjligheten att använda föräldrapenning. De olika hindren kan skilja sig åt, vissa är personliga, vissa är t.ex. kopplade till föräldrarnas position på arbetsmarknaden. Ett exempel kan vara en förälder med ett nytt jobb eller ett företag som innebär att föräldern får svårt att vara frånvarande från arbetet under en viss period. Andra situationer då föräldraledighet kan vara svår att använda kan vara när föräldern är i slutfasen av studier, när föräldern driver ett mindre företag som är beroende av stor närvaro, när föräldern är långvarigt men inte permanent sjuk och förhindrad att vårda barnet eller när inkomstförlusten för hushållet av en förälders föräldraledighet är allt för stor för att hushållet ska klara fasta och löpande kostnader. I många hushåll tjänar föräldrarna på att dela föräldrapenningen mer jämnt, eftersom föräldralöner i t.ex. kollektivavtal samt skattesystemet utjämnar effekten av inkomstskillnaderna. De situationer då hushållets sammanlagda inkomster påverkas mest av att dela är när föräldrarnas inkomster skiljer sig mycket kraftigt åt och det saknas kollektivavtal om föräldralön (se t.ex. Saco 2015). En annan situation då hushållets inkomster kan påverkas kraftigt är då någon av föräldrarna enbart har ersättning på grundnivå och saknar arbete eller annan sysselsättning medan den andra föräldern har ett arbete med medelinkomster.

Möjligheten att överföra dagar mellan vårdnadshavarna möjliggör att föräldrarna av skäl som har att göra med personliga förhållanden kan välja att en av dem är den som i huvudsak ska vårda barnet och använda föräldrapenning och att inte dela dagarna helt lika mellan sig. Det kan handla om situationer där den ena vårdnadshavaren inte tycker sig räcka till som förälder, t.ex. anser att utmaningen att ta hand om ett litet barn är för stor, att föräldern är sjuk, har ett missbruk eller annat riskbeteende eller av andra skäl inte anser sig själv vara lämplig att ha ansvaret för ett litet barn men ändå är lämplig att vara vårdnadshavare, som är ett åtagande på längre sikt. Det kan också vara hushåll där den ena föräldern bor på annan ort och inte aktivt deltar i den vardagliga vården av barnet men föräldrarna ändå har gemensam vårdnad. I de hushåll där den ena vårdnadshavaren saknar möjlighet att delta i vården av barnet av olika skäl kan möjligheten till längre sammanhängande ledighet med barnet riskeras om samtliga dagar reserveras och möjligheterna för föräldrarna att påverka föräldrapenningens och därmed föräldraledighetens fördelning helt tas bort.

Olika familjekonstellationer

Familjer ser olika ut och barn kan ha en relation med och anknyta till flera vuxna. Föräldrabalkens regler ger möjlighet till maximalt två vårdnadshavare för ett barn. Barn kan dock även ha andra vuxna som är föräldrar, närstående eller del av en större familjekonstellation som kan vilja och behöva ta del av vården av barnet. I familjer då vårdnadshavarna har separerat och barnet bor med bara en förälder kan det dessutom vara praktiskt omöjligt att dela på ledigheten på grund av geografiskt avstånd mellan barn och vårdnadshavare.

Det finns med nuvarande regler i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, vissa möjligheter för vårdnadshavarna att avstå rätt till föräldrapenning till andra försäkrade som betecknas som föräldrar (se vidare t.ex. kapitel 5). Med en fullständig reservering av dagarna för vårdnadshavarna skulle dessa möjligheter upphöra. Inte heller i dag kan föräldrarna avstå reserverade dagar till någon annan. Utredningen har i uppdrag att identifiera de problem, behov och möjligheter olika familjekonstellationer har när det gäller att använda föräldraförsäkringen. Den analysen görs separat från detta avsnitt (se avsnitt 5.4.1 och 7.10), men det kan konstateras att en fullständig reservering av dagar gör det omöjligt för andra än vårdnadshavarna att använda föräldrapenning. För att kunna överlåta reserverade dagar skulle en rad undantag från huvudregeln behöva formuleras och där efter behöver Försäkringskassan pröva om kraven uppfylls. Utredningen gör bedömningen att det är olämpligt att genom en sådan prövning särbehandla familjer med utgångspunkt från familjeform och det är även högst oklart hur rättvisa kriterier och gränsdragningar mellan olika typer av familjer skulle kunna formuleras. Utredningen ser inte att en sådan modell är förenlig med direktivens föreskifter om att regelverket inte får innebära en alltför omfattande administration, i form av t.ex. stora inslag av bedömning.

Reservering av dagar innebär en koncentration av föräldrapenningen till de två vårdnadshavarna, vilket är rimligt med utgångspunkten att det är de som har till uppgift att sörja för barnet. Om inte samtliga dagar är reserverade finns dock möjlighet för t.ex. familjer där fyra vuxna delar på föräldraansvaret att ta del av föräldrapenning och föräldraledighet, även om det inte skulle vara möjligt att använda exakt lika många dagar. En fullständig uppdelning av dagarna mellan vårdnadshavarna sker dock på bekostnad av inkludering av de familje-

konstellationer som inte består av två föräldrar som har gemensam vårdnad, och innebär att något likställande av föräldrar, såsom en sammanboende förälder som vårdnadshavaren är gift med eller har barn med, inte kan få föräldrapenning. Det ska här framhållas att enligt utredningens direktiv ska eventuella förslag till förändringar inte omfatta föräldrabalkens regler om föräldraskap och vårdnad.

I en studie (Avdic och Karimi 2016), visades att reserverade månader också har en effekt på sannolikheten för separationer mellan föräldrarna, i huvudsak handlar det om en tidigareläggning av separationer för par som på grund av reformen om reserverade månader hade delat föräldrapenningen mer lika (se vidare avsnitt 7.7.5).

Konflikter mellan föräldrarna

Förutom skäl som har att göra med vårdnadshavarnas personliga förhållanden, t.ex. sjukdom eller arbetsmarknadssituation, kan även konflikter mellan vårdnadshavarna spela roll för hur föräldraledigheten fördelas. I de fall där det finns konflikter mellan vårdnadshavarna kan möjligheten till föräldrapenning och föräldraledighet användas som ett makt- och förhandlingsmedel. Det kan handla om situationer där den ena parten inte har för avsikt att använda föräldrapenning i syfte att utöva makt över den andra. Det kan också handla om svåra separationer där kontakt saknas med den ena vårdnadshavaren eller separationer där den ena vårdnadshavaren bor på annan ort och det därmed inte finns praktisk möjlighet för denna att använda samtliga sina dagar. Denna problematik finns även med dagens regelverk och är en komplicerad fråga som ytterst handlar om vem som bör ha vårdnaden för barnet.

Att föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn är det mest vanliga. Vid en reservering av samtliga dagar med föräldrapenning ökar incitamenten att ansöka om ensam vårdnad, alternativt inte anmäla gemensam vårdnad, i syfte att helt få bestämma om föräldrapenningens fördelning. Denna problematik lyftes upp av 2014 års vårdnadsutredning i betänkandet *Se barnet!* (SOU 2017:6). En fullständig uppdelning av dagarna, utan möjlighet till "ventil" kan komma att öka antalet föräldrar som väljer en vårdnadsöverflyttning i syfte att undkomma regleringen. En sådan lösning kan användas som en utväg för föräldrar som inte anser sig kunna eller som inte vill dela

lika på föräldrapenningen. Det är dock en långtgående åtgärd som kan innebära svårigheter för den förälder som inte har vårdnaden då denne inte har någon formell rätt att delta i beslut som rör barnet. Hur vanligt ett sådant förfarande är finns det dock inte någon statistik om i dag och i ovan angivet betänkande redogörs inte heller för någon sådan kartläggning. Det kan utifrån Statistiska centralbyråns (SCB) statistik om vårdnad konstateras att det är mycket ovanligt att inte ha gemensam vårdnad om barnet när föräldrarna lever tillsammans.

7.6.3 En kraftig beteendeförändring krävs

Med dagens uttagsmönster är det mer vanligt att män inte tar ut någon dag alls än vad som är fallet för kvinnor, men det finns även kvinnor som kan behöva öka sitt uttag av föräldrapenning för att få en mer jämställd fördelning. I huvudsak handlar det dock om att kvinnor måste minska sin betalda ledighet om det sker en fullständig uppdelning av dagarna. Föräldrarnas olika möjligheter och förutsättningar att använda föräldrapenningen är en faktor att beakta vid bedömningen av effekter av en fullständig uppdelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna. Om dagens föräldrapenning skulle delas helt lika skulle kvinnorna behöva minska sitt nuvarande uttag med 120 dagar (-35 procent) och männen öka sitt uttag med 120 dagar (+116 procent). Beräkningarna baserar sig på ett genomsnittligt uttag av totalt 449 dagar för barn som är åtta år (födda 2007). Med en fullständig uppdelning kan barns tid med framförallt pappor komma att öka och tiden med mammor minska. Män använde för ett barn fött 2007 i genomsnitt 104 dagar under barnets åtta första levnadsår. Antalet dagar uttagna av män behöver därför öka kraftigt om den sammanlagda tiden (mätt enbart med uttagna dagar med föräldrapenning) med barnet inte ska bli markant kortare än vad den är i dag. Kvinnor kommer samtidigt att behöva minska sitt uttag av föräldrapenning kraftigt, från nuvarande genomsnitt på 345 dagar.

Med det förslag till ny modell för föräldrapenningen som utredningen lämnar i avsnitt 7.2, skulle varje vårdnadshavare disponera totalt 230 dagar med föräldrapenning varav 195 avser tiden före barnets treårsdag. Om ett exempel görs utifrån hur många dagar som i genomsnitt används för ett barn fram till treårsdagen i dag (barn födda 2012) är det 23 procent av männen som inte har tagit ut en enda

dag när barnet är tre år. Motsvarande andel för mammorna är tre procent. Enbart för nio procent av barnen har en pappa tagit ut mer än 180 dagar när barnet fyller tre år. Det innebär att för 91 procent av barnen måste pappor öka sitt uttag, i många fall mycket kraftigt. Utredningen föreslår att vårdnadshavarna disponerar 195 dagar var innan den tidpunkten. Det är då 68 procent av barnen som har en pappa som behöver *åtminstone* fördubbla sitt nuvarande uttag för att komma upp i 180 dagar, och många behöver förändra uttaget betydligt mer än så. I utredningens förslag ingår de dagar som tidigare gavs i form av tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption i föräldrapenningen. Beräkningarna ovan utgår från dagens uttag av föräldrapenning. När de dagarna i stället blir möjliga att ta ut inom ramen för föräldrapenningen är det sannolikt att de män som varit berättigade till sådana dagar inom den tillfälliga föräldrapenningen också använder dagar inom föräldrapenningen. Det är cirka 75 procent av föräldrarna till barn födda 2011 som använt de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning som kan användas i samband med barnets födelse (Försäkringskassan 2012a). Trots att hänsyn tas till denna effekt krävs att en mycket stor beteendeförändring sker för att mäns uttag av föräldrapenning ska motsvara en fullständig reservering av dagar. På motsvarande sätt som ovan var det 86 procent av barnen som hade en mamma som hade tagit ut mer än 180 dagar vid barnets treårsdag, och mer än var fjärde kvinna (27 procent) hade tagit ut mer än 360 dagar vid den tidpunkten. En mycket stor förändring och omfördelning måste därför naturligtvis ske även för kvinnorna. För den fjärdedel som har det högsta föräldrapenninguttaget i dag skulle en fullständig reservering av dagar innebära en minskning av uttaget med minst femtio procent.

En större förändring krävs i vissa grupper

Föräldrar som grupp berörs olika mycket av en reservering. De grupper av föräldrar som i dag har ett mer jämställt uttag, t.ex. de med eftergymnasial utbildning, som arbetar i statlig sektor och som tillhör dem som har högre inkomster, behöver inte genomgå lika stora förändringar som de föräldragrupper som har ett mindre jämställt uttag, t.ex. de med låg utbildning eller lägre inkomster. Under de tre första åren använder kvinnor med grundskoleutbildning i genomsnitt 337 da-

gar, män 48. För dem med eftergymnasial utbildning så använder kvinnor 278 och män 76 dagar. För manliga företagare används i genomsnitt 54 dagar, medan motsvarande för män som arbetar i statlig sektor är 84 dagar. För kvinnor med de utifrån befolkningen lägsta inkomsterna (deciler) skulle en fullständig reservering av dagarna innebära att vid barnets treårsdag skulle den betalda ledigheten ha behövt minska med 120 dagar, motsvarande för män med de lägsta inkomsterna är en ökning med 137 dagar. Uppgifterna är genomsnittssiffror i de olika grupperna och indikerar att en fullständig reservering av föräldrapenningen leder till ett mer jämnt uttag av föräldrapenning och föräldraledighet enbart om en större beteendeförändring sker. Det är också tydligt att det kommer att krävas större förändringar bland vissa grupper av föräldrar och att om ingen förändring sker kan det bli negativa fördelningspolitiska utfall i vissa hushållsgrupper.

7.6.4 Arbetsmarknaden

Föräldraförsäkringen har haft stor betydelse för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och möjliggör för både kvinnor och män att kombinera föräldraskap med arbetsliv. Tillgång till förskola, föräldraledighetslagen och särbeskattning är andra viktiga komponenter för att behålla föräldrar i arbetskraften. I länder utan utbyggd förskola och föräldraförsäkring kan barnafödande medföra ett mer eller mindre permanent utträde från arbetsmarknaden, i de flesta fall för kvinnan. Föräldraförsäkringens konstruktion ger incitament att etablera sig på arbetsmarknaden innan barnafödande, och tillsammans med det skydd för föräldralediga som finns i bland annat föräldraledighetslagen, att återgå till sitt arbete efter en tid av ledighet.

Förväntningar och normer påverkar

Signalen om hur föräldrapenningen är avsedd att användas och fördelas påverkar även andra än föräldrarna, exempelvis arbetsgivarna. När kvinnor inte längre kan använda den absoluta majoriteten av föräldrapenningdagarna är det sannolikt att den statistiska diskrimineringen kan komma att minska. Med statistisk diskriminering menas att arbetsgivarna uppfattar att det finns en förväntad längre frånvaro-tid från arbetet för kvinnor än vad det gör för män och att det därför

kan vara ekonomiskt rationellt att satsa mer på män när det gäller karriärvägar, utbildning löneutveckling etc. (se mer under kapitel 4). Utifrån nuvarande normer och uppfattningar om hur föräldraledigheten bör fördelas kan arbetsgivare och kollegor m.fl. även tolka en längre ledighet för män som en signal om lågt engagemang för arbetet, medan det är ett förväntat beteende för kvinnor. Om arbetsgivarens förväntningar om kvinnor och mäns framtida frånvaro på grund av föräldraledighet förändras kan det påverka t.ex. beslut om anställning, kvinnors löneutveckling och möjligheter till avancemang och karriär. Detta förutsätter dock, som i resonemanget ovan, att föräldrarna faktiskt ändrar sitt uttag av föräldrapenning och föräldraledighet, vilket i hög utsträckning innebär att männen måste använda fler dagar än vad de gör i dag. Detta innebär förstås också att kvinnan i de flesta fall behöver minska sin frånvaro från arbetsmarknaden på grund av föräldraledighet jämfört med dagens situation och att ledighetslängden därmed utjämnas för föräldrarna. I detta sammanhang är det dock viktigt att notera att fler kvinnor än män blir föräldrar (se vidare avsnitt 5.2) och att det könslönegap och glastak som existerar i Sverige inte enbart kan förklaras av statistisk diskriminering, kvinnors lägre arbetslivserfarenhet på grund av längre föräldraledigheter, karriärval etc. Familjeansvar och föräldraledighet kan dock utgöra en delförklaring och en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet bör påverka utfallen på arbetsmarknaden i positiv riktning för kvinnor.

För de kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden och har långa föräldraledigheter med enbart föräldrapenning på grundnivå kan även en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet leda till en snabbare etablering och på sikt förbättrade arbetsmarknadsutfall.

Ledighetslängden behöver också utjämnas

Det är som ovan beskrivits inte enbart fördelningen av föräldrapenningen som spelar roll, utan även längden på den obetalda föräldraledigheten behöver bli mer lika. Kvinnor och män sprider ut antalet använda dagar på så sätt att ersättningsgraden sjunker men ledighetslängden ökar. Män och kvinnor sprider på dagarna på liknande sätt i dag, och om det mönstret består skulle även ledighetslängderna

komma att blir mer lika om män använder fler dagar och kvinnor färre. Om män använder fler dagar till följd av uppdelningen men använder dem mer koncentrerat, och kvinnor inte förkortar ledighetslängden i förhållande till det färre antal föräldrapenningdagar de har möjlighet att använda kan dock skillnader i ledighetslängd bestå eller enbart förändras en aning. Detta kan bidra till att för vissa kvinnor ökar den obetalda ledigheten medan den minskar eller är oförändrad för andra kvinnor. Studier av relationen mellan uttag av föräldrapenningdagar och obetald ledighet visar ett relativt starkt samband över tid, trots de stora förändringar som skett i föräldrapenningen (se vidare i avsnitt 6.4). Utredningen bedömer därför att ledigheten totalt kommer att minska i ungefär samma grad som minskningen i antalet föräldrapenningdagar. Eftersom möjligheterna att reducera ersättningsnivån och sprida ut sin ledighet i tid inte är lika stora för alla föräldrar kan dock en fullständig reservering av dagar bidra till att föräldraledighetens längd kommer att skilja sig mer åt mellan olika grupper än vad den gör i dag.

Även arbetsutbudet, mätt i arbetade timmar, påverkas av att kvinnor och män blir föräldrar och av möjligheten till föräldraledighet och föräldrapenning. Det är vanligare att män ökar sin förvärvsinkomst och antalet arbetade timmar efter att de blivit föräldrar, medan det motsatta gäller för kvinnor (Duvander m.fl. 2015). En längre föräldraledighet minskar arbetsutbudet temporärt, liksom deltidsledighet både med eller utan föräldrapenning. En mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet kan därför leda till att kvinnor ökar sin arbetstid, i de fall detta är möjligt. Ett resultat i linje med detta fann exempelvis Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) som studerade inkomstutvecklingen för kvinnor med låg förvärvsinkomst efter införandet av den andra reserverade månaden (ISF 2013a). Karimi m.fl. (2012) undersökte hur arbetsutbudet under barnets två första levnadsår påverkades av de reserverade månaderna men de fann däremot inga effekter.

Effekter på föräldrarnas inkomster

Evertsson fann att inkomstutvecklingen för kvinnor och män påverkas av föräldraledighetens längd, och att det finns skillnader mellan hög- och lågutbildade föräldrar där de med hög utbildning påverka-

des mest av en längre ledighet (SOU 2014:28). Deltidsledigheten för kvinnor är hög under småbarnsåren, men motsvaras inte av en sänkning av arbetstiden för män. Med en mer jämn fördelning kan även den framtida fördelningen av obetalt och betalt arbete att komma att förändras.

För kvinnor som är etablerade på arbetsmarknaden innan barnafödande innebär föräldraskapet att löneinkomsterna sjunker vid barnets födelse och de första två åren efter födelsen, eftersom kvinnor oftast är de som tar ut lång föräldraledighet. Inkomstnivåerna ökar sedan över tid, men eftersom mäns inkomster påverkas mycket mindre blir skillnaderna mellan kvinnor och män större över tid (Angelov m.fl. 2013; Duvander m.fl. 2015). Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) undersökte löneinkomsternas utveckling under en längre period i samband med barnafödande och relaterade detta till hur föräldrapenningen fördelats mellan föräldrarna. De fann att ju mer jämställt uttaget av föräldrapenning är, dvs. att männen tar ut en högre andel av dagarna, desto bättre utvecklas löneinkomsten för kvinnan. För män är sambandet, om än svagare, det omvända. Längre föräldraledighet för mannen innebar en sämre utveckling av löneinkomsten.

Ett mer jämställt uttag av föräldrapenning påverkar även kvinnors löneinkomst i relation till mäns och leder till mer jämställda löneinkomster, särskilt för kvinnor med eftergymnasial utbildning. För män är sambandet det omvända. Med en mer jämn fördelning av föräldrapenningen och föräldraledigheten kan tiden i arbete och därmed ofta inkomstens utveckling över tid komma att blir mer lika mellan män och kvinnor. Hur stor effekten kan förväntas bli är svårt att uppskatta, kvinnor och män agerar på en könssegregerad arbetsmarknad där lönenivåer och möjligheten till löneutveckling skiljer sig åt. Storleken på effekten kan även förväntas variera mellan föräldrar med hög och låg utbildning/inkomstnivå.

Om en fullständig reservering leder till ett förändrat beteende – kvinnor får kortare frånvaro från arbetsmarknaden och män får längre – kan det medföra positiva effekter för kvinnors löneutveckling och därmed för deras livsinkomst och möjlighet till ekonomisk självständighet. Föräldraledighetens effekter på inkomsten på kort sikt, dvs. när barnet är litet och inkomstbortfallet från löneinkomst är som störst, kompenseras till viss del genom systemet om pensionsrätt för barnår. Pensionsrätt för barnår är ett sätt att kompensera föräldrar

ekonomiskt för det inkomstbortfall som föräldraledigheten kan innebära. Extra insättningar görs till den allmänna pensionen under barnets fyra första levnadsår. Den förälder som tjänar minst får pensionsrätten oavsett om eller hur länge föräldern har varit föräldraledig. Ett antal olika villkor måste vara uppfyllda för att pensionsrätt för barnår ska bli aktuellt.

Det är framförallt sambanden mellan längre föräldraledigheter och utvecklingen av den framtida löneinkomsten och förekomsten av deltidarbete som får större negativa konsekvenser för livsinkomsten. Efter en längre föräldraledighet tappar kvinnor löneinkomst, i nivå och i utvecklingstakt, jämfört med män. Dessutom finns ett samband mellan fördelningen av föräldrapenning när barnet är litet och framtida deltidarbete. En fullständig reservering av föräldrapenningen minskar kvinnors möjlighet till betald föräldraledighet i förhållande till i dag och kan, under förutsättning att det sker en utjämning av både föräldrapenninguttaget och föräldraledighetslängden, minska de negativa effekterna på löneutvecklingen och förekomsten av deltidarbete för kvinnor. Att förändra reglerna i föräldrapenningen ska dock inte ses som någon universallösning på jämställdhetsproblemen på arbetsmarknaden som styrs av en mängd andra faktorer och strukturer.

Konsekvensen av en mer jämn fördelning av föräldrapenningen kan dock även bli att män får en mer negativ utveckling av löner, karriärer och arbetad tid än i dag. På så sätt utjämnas livsbetingelserna och livsinkomsterna mellan föräldrarna och mellan män och kvinnor i samhället i stort.

Företagare

Företagares möjlighet att använda föräldraförsäkringen ska enligt direktiven ägnas särskild uppmärksamhet. Företag kan drivas i olika former. Som egenföretagare räknas inom socialförsäkringarna den som driver bland annat enskild firma, enkelt bolag eller handelsbolag (se mer i avsnitt 4.2.3). En förälder som arbetar i ett eget aktiebolag anses som anställd i bolaget och räknas inte som egenföretagare när det gäller socialförsäkringen. För de föräldrar som är företagare kan möjligheten till längre föräldraledigheter eller möjligheten att överhuvudtaget vara föräldraledig vara begränsad. Det kan dels handla om att föräldern inte helt kan släppa sin verksamhet för att det sak-

nas ersättare, för att företagets fortlevnad är helt beroende av just föräldrarnas kompetens, nätverk, upprätthållande av kontakter etc. eller för att verksamheten i sig kräver kontinuerligt arbete eller närvaro, t.ex. när föräldern är verksam i jordbruk. Därutöver kan vissa administrativa åtgärder i företaget behöva fullgöras även om företagaren är föräldraledig. Det kan, i likhet med föräldrar som saknar anknytning till arbetsmarknaden, också handla om att föräldern inte har ekonomiska möjligheter att vara föräldraledig någon längre tid, t.ex. för att föräldern inte har tjänat in tillräckliga inkomster, har små ekonomiska marginaler eller att beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten är svår att förutsäga och kräver planering. Det har under senare år gjorts stora lättnader för egenföretagare som har ett företag i uppstartsskede på så sätt att den sjukpenninggrundande inkomsten inte behöver beräknas på antagen inkomst från näringsverksamheten utan att företagaren under 24 månader kan få en sjukpenninggrundande inkomst som minst motsvarar vad en anställd med samma arbetsuppgifter, utbildning och erfarenhet skulle ha haft (se 25 kap. 9 § SFB).

Det finns stora skillnader i hur den sjukpenninggrundande inkomsten beräknas baserat på bolagsform, där de som driver företag i aktiebolagsform har en sjukpenninggrundande inkomst som motsvarar anställdas (se vidare avsnitt 7.14).

Företagare, i alla fall om de är män, har ett i genomsnitt lägre uttag av föräldrapenning än de som inte är företagare. Motsvarande gäller för den tillfälliga föräldrapenningen. Det är också mer vanligt att manliga företagare inte tar ut någon dag med föräldrapenning än vad som är fallet för dels dem som inte är företagare, dels dem som är kvinnliga företagare. För manliga företagare är det tydligt att det framförallt är de reserverade månaderna som används, medan det är mer ovanligt med längre ledigheter. Vid en fullständig reservering av dagar kan gruppen företagare drabbas särskilt av den förändrade möjligheten till flexibilitet för den som vårdar barnet.

Se mer om företagarnas villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen i avsnitt 4.2 och utredningens överväganden kring detta i avsnitt 7.14.

7.6.5 Utgifter för stat och kommun

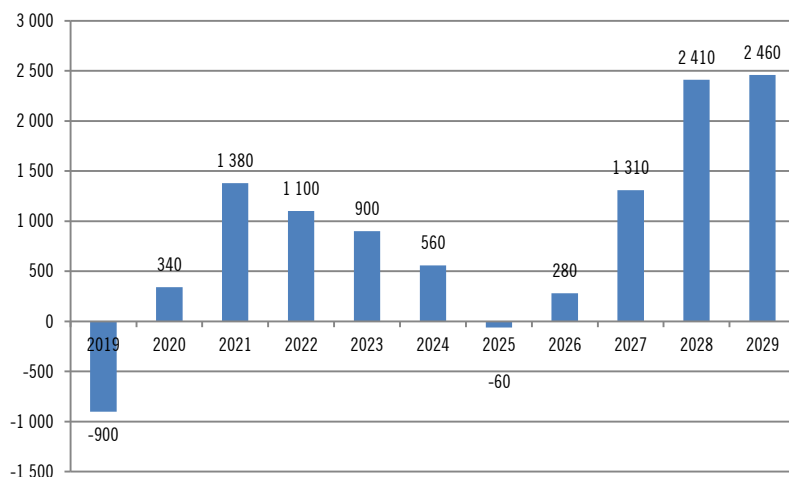
Nedan förs en diskussion om hur utgifterna för stat och kommun kan komma att påverkas av en fullständig reservering av föräldrapenningen. Beskrivningen är enbart översiktlig och bygger på en rad antaganden.

Jämställdhet kostar

Utredningen har beräknat hur utgifterna för föräldraförsäkringen skulle påverkas av en ny modell för föräldraförsäkringen enligt utredningens förslag (avsnitt 7.2, 7.4, 7.8, 7.9 och 7.11) men med en fullständig reservering av föräldrapenningen. Det som redovisas är förändringen av utgifterna för anslaget föräldraförsäkring. Beräkningen utgår från att föräldrarna delar föräldrapenningen helt mellan sig, dvs. använder 195 dagar vardera fram till barnets treårsdag och sedan delar även resterande dagar rakt av. Detta är i och för sig en orealistisk modell, i alla fall på kort sikt, eftersom det är tydligt att även om män tar ut allt fler dagar med föräldrapenning är det troligt att det även med en fullständig reservering kommer att vara föräldrar, mestadels män, som inte alls använder föräldrapenning eller som inte använder 195 dagar. Beräkningen ska därför ses som en illustration av vad en överföring av dagar från kvinnor till män liksom ett fullständigt uttag skulle medföra för utgifterna. Modellen och beräkningen medger att dagar avstås även till någon annan än den andra vårdnadshavaren men i räkneexemplet utgår beräkningarna från att dagarna, trots en sådan omfördelning, delas lika mellan män och kvinnor eftersom det är den relationen och fördelningen som är central i utredningens direktiv. För en mer detaljerad beskrivning av hur dagarna fördelas mellan män och kvinnor de första tre åren samt för övriga antaganden i modellen, se avsnitt 9.1 samt appendix i kap. 9).

Figur 7.2 Förändring av utgifterna för föräldraförsäkringen vid helt jämställt uttag av föräldrapenning och vid användning av samtliga föräldrapenningdagar

Miljoner kronor



Källa: Egna beräkningar.

Som figuren ovan visar, innebär förslaget om en ny modell och en fullständig reservering av dagar i föräldrapenningen med konsekvensen att det sker en helt jämn fördelning av uttaget av föräldrapenning mellan män och kvinnor att utgifterna för föräldraförsäkringen ökar kraftigt. Inledningsvis sker dock en besparing och utgifterna varierar något över tid. Det har att göra med infasning respektive utfasning av dagar i samband med barns födelse, lägstänivådagar, förändrat uttagsmönster etc. (se vidare i kapitel 9). Mäns medelersättning är högre än kvinnors vilket innebär att vid en överföring av dagar från män till kvinnor, inklusive antagandet om fullt uttag, ökar utgifterna med totalt omkring 2,5 miljarder kronor år 2029. Reformen kan anses i stort sett helt infasad år 2029, då samtliga barn 0–10 år omfattas av den nya modellen. Barn som har fötts innan det nya regelverket träder i kraft omfattas av äldre bestämmelser.

Inkomsterna från föräldrapenning kan komma att minska när möjligheterna att avstå dagar till den andra föräldern upphör. Det kan innebära att hushåll med i övrigt låga inkomster får ett ökat behov av exempelvis bostadsbidrag. Det kan gälla sammanboende föräldrar med låga inkomster, men kanske framförallt hushåll med en ensamstående

kvinnor som har hela eller näst intill hela ansvaret för barnen. På lång sikt kan behovet av bostadsbidrag förväntas minska, om förslaget leder till ökat arbetskraftsdeltagande eller deltagande på heltid i stället för deltid. Detta skulle också på längre sikt tänkas leda till högre skatteintäkter. Den förväntade beteendeförändringen är dock svår att uppskatta, därför görs inga djupare analyser av effekterna på makronivå.

Statliga myndigheter

Förslaget innebär ökade kostnader för Försäkringskassan, framförallt för att genomföra nödvändiga anpassningar av it-systemen för handläggning och utbetalning och av självbetjäningstjänsterna. Försäkringskassan kan också ha initiala kostnader för att informera föräldrar om förändringarna, kostnader som uppstår även vid andra ändringar i regelverket och inte är unika för just ett förslag om fullständig reservering av föräldrapenningen.

Handläggningen av föräldrapenning är i hög grad automatiserad, och föräldrarna sköter mycket av hanteringen på egen hand genom självbetjäningstjänsterna. Reserveringen av samtliga dagar kan innebära något ökade kostnader för handläggning och för utbetalning om det totala antalet ärenden förändras.

En fullständig reservering av dagar kan innebära att antalet ärenden där föräldrarna anför skäl för undantag ökar. Detta kan i sin tur leda till ett ökat antal ärenden hos Försäkringskassans omprövningsenhet men även ett visst ökat antal mål hos domstolarna. Baserat på de undantagsmöjligheter som finns i dag är dock risken för ökat antal ärenden begränsad.

Det som ytterligare kan öka kostnaderna för både Försäkringskassan och för domstolarna är om föräldrarna i högre utsträckning önskar ändra sina vårdnadsförhållanden, t.ex. genom att ansöka om ensam vårdnad. Om antalet vårdnadsmål ökar kan det medföra höjda kostnader för domstolsväsendet.

Kommunerna

Längden på föräldraledigheten de första åren påverkar tidpunkten för när barnet börjar i förskolan eller deltagande i pedagogisk omsorg. Att reservera samtliga dagar innebär ett starkt incitament till att den

förälder som med dagens uttagsmönster tar ut få dagar med föräldrapenning, oftast en man, ökar sitt uttag. Om så sker förändras inte den totala längden på föräldraledigheten markant. Om en fullständig reservering av dagar innebär att den ena föräldern (i dag oftast mannen) inte tar ut den föräldrapenning eller den obetalda ledighet som (oftast) kvinnor tidigare använde och kvinnorna inte kompenserar detta med ytterligare obetald ledighet kan barnet komma att starta förskolan tidigare än vad som i dag är fallet.

Drygt hälften av barnen som är ett år har börjat i förskola (barn födda 2013) och vid två år är andelen hela 87 procent (SCB statistikdatabasen). En fullständig reservering av dagar inom den föreslagna föräldrapenningsmodellen kan innebära att antalet barn som börjar förskolan vid ett års ålder ökar och att följaktligen kostnaderna för att tillhandahålla förskoleplatser eller platser i pedagogisk omsorg ökar. Utgifterna ökar med start under året efter ett tänkt ikraftträdande när barnen börjar bli runt ett år gamla. Med den föreslagna modellen med 390 dagar med föräldrapenning före tre års ålder och med tillägget av en fullständig reservering är det troligt att en beteendeförändring kommer att ske, men det är sannolikt att inte alla föräldrar kommer att ha möjlighet eller vilja att förändra sitt uttag så mycket att föräldraledighetslängden blir helt densamma som utan förslaget. Om man räknar med att andelen barn som har en pappa eller mamma som inte använder en enda dag innan barnet fyller tre år med dagens modell ligger på en fortsatt hög nivå även efter en reservering skulle högt räknat 26 procent (23 procent av pappor, tre procent av mammor) av barnen i en årskull börja i förskola tidigare än vad de gör i dag. Det totala antalet dagar som är möjliga att använda för en förälder under förutsättning att den andra föräldern avstår dagar sjunker kraftigt, från dagens 390 till totalt 195 dagar.

Sett på några års sikt använder dock en stor andel av de pappor och mammor som inte tar ut dagar före barnets treårsålder i alla fall några dagar. Enbart tio procent av barnen har en pappa som inte har tagit ut en enda dag, för mammorna är andelen en procent. Om det uttagsmönstret fortsätter skulle enbart 195 dagar kunna användas för cirka elva procent av barnen. Eftersom det i gruppen icke-användare dock kan rymmas situationer där den ena vårdnadshavaren trots gemensam vårdnad kan använda samtliga dagar eller den andra vårdnadshavaren redan i dag genom obetald ledighet kompenserar för att den andra vårdnadshavaren inte tar ut dagar eller barnets omvårdnad

kan ordnas på annat sätt, är det en överskattning i förhållande till ökad efterfrågan på platser i förskola och pedagogisk omsorg. Det kan även vara så att en del av de barn som har en vårdnadshavare som inte använder någon dag med föräldrapenning redan i dag börjar i förskola vid ett års ålder och att det därför inte har någon inverkan på tidpunkten för förskolestart om fler dagar reserveras. Så kan exempelvis vara fallet då det föreligger konflikter mellan föräldrarna, då en förälder vägrar att överlåta dagar och inte heller vill använda dem själv.

Det är även en stor andel barn där framförallt mannen använder några men kanske enbart få dagar med föräldrapenning. Om inte en beteendeförändring sker även här kommer den totala föräldraledighetslängden att minska och barnets förskolestart behöva tidigareläggas. Det är inte möjligt att beräkna effekten eftersom det finns för många osäkerhetsfaktorer när det gäller vilken beteendeförändring som kan förväntas av föräldrarna avseende både föräldrapenning-uttaget och föräldraledighetens längd. Det är också oklart hur föräldraledighetslängden förhåller sig till starten i förskola, eftersom det ofta kan vara väntetider för att få en plats och det finns en tendens mot en allt tidigare förskolestart.

Med en fullständig reservering kan barnets tid i förskolan komma att öka, eftersom möjligheten till betalt deltidsarbete minskar om föräldrapenning inte används i samma utsträckning som den gör i dag.

Behovet av ekonomiskt bistånd kan komma att öka för de föräldrar där enbart en vårdnadshavare använder föräldrapenningen, dagarna tar slut och möjligheterna till annan försörjning saknas.

7.6.6 Sammanfattande slutsatser

En jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldrapenning såväl som föräldraledighet har stora fördelar för kvinnors situation på arbetsmarknaden, för till exempel löneutveckling och karriärmöjligheter, antalet arbetade timmar samt för att uppnå jämställdhetspolitiska delmål om ekonomisk självständighet livet ut och om en mer jämn fördelning av det obetalda hem- och hushållsarbetet. En helt reserverad föräldrapenning skulle i övrigt kunna ha positiva effekter i form av framförallt tydliga signaler till föräldrar och arbetsgivare m.fl. om hur ledigheten bör fördelas. För huvuddelen av barnen skulle det kunna medföra en ökad tillgång till och mer omsorg av pappor. För

att fördelarna med en individualisering ska realiseras krävs dock ett kraftigt ändrat beteende hos föräldrarna vad gäller uttaget av antal dagar och fördelningen av föräldraledighetens längd. Det är 68 procent av barnen som har en pappa som behöver åtminstone fördubbla sitt nuvarande uttag för att komma upp i 180 dagar, och många behöver förändra uttaget betydligt mer än så. Det är 86 procent av barnen som har en mamma som har tagit ut fler än 180 dagar vid barnets treårsdag. Mer än vart fjärde barn (26 procent) har en förälder som inte använt en enda dag innan barnets treårsdag, vilket innebär att för en stor andel av barnen måste uttaget öka med 195 dagar jämfört med dagens situation. En mycket stor förändring och omfördelning av ledighet måste därför ske även för kvinnorna. För den fjärdedel av kvinnorna som har det högsta uttaget i dag skulle en fullständig reservering av dagar innebära en minskning av uttaget med minst femtio procent. Eftersom beteendet inte styrs av enbart lagstiftningen, utan även av andra normer och värderingar och av vad föräldrarna önskar och har möjlighet att genomföra är det osäkert i vilken grad dessa fördelar kan uppnås på kort sikt. Det finns därmed en osäkerhet kring i vilken grad en sådan lagändring skulle påverka föräldrars beteende. Det finns vissa grupper av försäkrade, såsom egenföretagare och olika familjekonstellationer, där det av olika skäl kan vara svårt för en förälder att ta ut ens någon eller långt ifrån hälften av dagarna i försäkringen. Enligt utredningens direktiv ska dessa gruppers behov av och tillgång till försäkringen särskilt beaktas och det skulle för dessa och även andra grupper behövas flera undantag från huvudregeln vid en helt individualiserad föräldrapenning. Flera undantag från huvudregeln skulle i sin tur kunna anses strida mot direktiven där det framgår att utredningen ska bidra till att det ska vara enkelt att tillämpa och förstå, planera och använda försäkringen. Genom att i stället bibehålla viss flexibilitet och inte reservera samtliga dagar skulle det bli det lättare att tillgodose dessa gruppers behov utan att regelverket blir alltför krångligt att förstå och tillämpa.

Lagstiftningen är i hög grad normerande, men normer och värderingar, förväntningar och önskemål förändras inte omedelbart utan över längre tid. Synen på föräldraskap och på barn skiljer sig åt mellan olika personer och familjekonstellationer. Eftersom alla familjer och barn ser olika ut och har olika behov som dessutom kan förändras över tid, är det enligt utredningens mening viktigt att behålla viss flexibilitet i försäkringen. Flexibiliteten är högt värderad av föräld-

rarna och möjliggör anpassningar av hur vården ska arrangeras för barnet, för möjligheterna och behoven av att med hjälp av föräldrapenningen och föräldraledigheten hitta en balans mellan familjeliv och arbetsliv. Vad som är viktigt för att kunna förena arbetsliv och familjeliv kan också se mycket olika ut i olika sektorer av arbetsmarknaden. Flexibiliteten bör åtminstone delvis finnas kvar för att ge utrymme för sådan variation. Mycket stora förändringar, utan möjlighet att helt överblicka konsekvenser på lång sikt, är svåra att motivera och en sådan utveckling bör ske med viss försiktighet. Möjligheten att omfördela en del av föräldrapenningen mellan föräldrarna eller inom en familj fyller ett viktigt behov för många föräldrar och det finns, som beskrivs ovan, vissa osäkerhetsfaktorer med en fullständig reservering av dagar.

Vid en samlad bedömning av de konsekvenser och effekter som beskrivs ovan bör i nuläget inte samtliga dagar reserveras för vardera vårdnadshavaren. Utredningen anser att det är rimligt att först utvärdera de förändringar av föräldrapenningen som nu föreslås, dels avseende den extra press som sätts på föräldrar att redan tidigt i barnets liv fördela föräldrapenningen mer jämnt, dels avseende de förslag på ytterligare reserverade månader och dagar i föräldrapenningen som presenteras nedan.

7.7 Ytterligare tid med föräldrapenning ska reserveras

Förslag: Det antal dagar för vilka en förälder inte kan lämna över rätt till föräldrapenning till någon annan person, dvs. den s.k. reserverade tiden, ska utökas. För tiden till och med barnets tredje levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, ska 130 dagar för varje barn eller för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse vara reserverade för vardera föräldern. För tiden efter barnets tredje levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, till dess att barnet har fyllt tio år ska tre dagar per år och per barn eller för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse reserveras för vardera föräldern.

7.7.1 Många positiva effekter av en mer jämn fördelning

Utredningen anser att föräldrarnas incitament till att dela både föräldrapenning och föräldraledighet mer lika behöver förstärkas även om en fullständig uppdelning av dagarna mellan föräldrarna inte förespråkas. Som beskrivits ovan har en jämn fördelning av såväl föräldrapenning som av föräldraledighet stora fördelar för kvinnors situation på arbetsmarknaden. Ett mer jämställt uttag av föräldrapenning och en mer jämställd fördelning av hem- och omsorgsarbetet i stort kan på sikt leda till att förväntningarna om kvinnors och mäns relativa ledighetslängder förändras, och att den statistiska diskriminering som är en delförklaring till mer negativa arbetsmarknadsutfall för kvinnor begränsas. Det bör betonas att det alltså finns en skillnad i uttaget av föräldrapenning och föräldraledighetens längd, och för en omfördelning av föräldrapenning ska resultera i positiva effekter krävs även att föräldraledighetslängden fördelas mer jämnt. Om kvinnors och mäns ledighetslängder utjämnas innebär det att kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden minskar, på kort sikt såväl som på lång, eftersom längre föräldraledigheter har ett samband med fortsatt ansvar för hem- och omsorgsarbete och för deltidarbete. Med mer tid på arbetsmarknaden ges bättre förutsättningar för t.ex. löneutveckling och karriärmöjligheter, livsinkomster och även för intjänande av pension. Kvinnors ekonomiska självständighet stärks också när graden av självförsörjning ökar, både på kort och på lång sikt. Samtidigt kan en längre ledighet för män komma att ha mer negativa utfall på arbetsmarknaden för dem som grupp. För män kan en längre föräldraledighet resultera i en lägre inkomst och lägre pension. En längre frånvaro kan även resultera i en något lägre löneutveckling än vad som skulle vara fallet om män fortsatte sin relativt sett korta frånvaro på grund av föräldraledighet. Sannolikheten för statistisk diskriminering, eller att längre föräldraledigheter för män signalerar mindre arbetsorientering, minskar dock när ledighetslängderna utjämnas mellan män och kvinnor och även inom gruppen män.

Det är förstås av stor vikt att föräldrar – män som kvinnor – inte särbehandlas negativt på arbetsmarknaden. Nuvarande skyddslagstiftning, t.ex. att föräldralediga inte får missgynnas gällande löneutveckling, anställningstrygghet, möjlighet att återkomma till samma position efter ledigheten etc. ska följas och upprätthållas.

Ytterligare en effekt av fler reserverade månader kan bli att föräldraledighetens fördelning mellan kvinnor och män utjämnas mellan olika grupper av föräldrar. I hushåll där "förlusten" av de reserverade månaderna tidigare sågs som acceptabel för familjen som helhet eftersom många dagar ändå återstod att använda kan en ytterligare reservering innebära en omvärdering och att mannen (vilket det oftast är fråga om) i stället tar ut sin föräldrapenning. På så sätt blir skillnaderna mellan olika grupper mindre, t.ex. mellan hushåll med låg respektive hög utbildning och mellan hushåll med utrikes och inrikes födda föräldrar. Å andra sidan kan resultatet även bli det motsatta. För de familjer där den ena parten inte har möjlighet eller vill vara föräldraledig, eller inte har möjlighet att ta ut en längre ledighet, kan den totala föräldraledigheten för barnet komma att minska, medan den i andra familjer är fortsatt långvarig och sammanhängande.

Genom att reservera ytterligare dagar för vardera föräldern förstärks det som är viktiga utgångspunkter för försäkringen: att båda föräldrarna ska ges möjlighet att kombinera förvärvsarbete med vård av barn och att barn har rätt till båda föräldrarna medan det samtidigt behålls en nödvändig flexibilitet. En ytterligare reservering poängterar även vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för omsorgen av barnet och med en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet kan stora steg tas i riktning mot att stärka kvinnans position på arbetsmarknaden och även en mer jämn fördelning av det betalda och obetalda arbetet. På så sätt kan en ytterligare reservering av dagar, i kombination med förändrade åldersgränser och årliga potter för föräldrapenning, bidra till att nå de jämställdhetspolitiska delmålen om ekonomisk självständighet livet ut och om en mer jämn fördelning av det obetalda hem- och hushållsarbetet.

7.7.2 Hälften var – med utrymme för flexibilitet

Eftersom den hittills mest verksamma åtgärden för att uppnå en mer jämställd fördelning av föräldrapenning har varit att reservera dagar till vardera föräldern föreslår utredningen en ytterligare reservering som ett medel för att uppnå en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet. Andra insatser, så som ett höjt tak för sjukpenninggrundande inkomst samt införandet av en jämställdhetsbonus har siktat på att minska den ekonomiska förlusten som en

jämn fördelning av föräldrapenningen kan medföra i vissa hushåll, eller att ge ekonomiska incitament till en jämn fördelning. För jämställdhetsbonusen har dock de få uppföljningar som gjorts inte visat på något konkret resultat i form av att de grupper som tidigare inte tog ut föräldrapenning i hög utsträckning har förändrat sitt beteende. Utredningen väljer därför att utveckla och expandera de reserverade dagarna, en åtgärd som föräldrarna har lätt att planera efter och som är lätt att administrera.

Utredningens förslag påverkar inte den ursprungliga fördelningen av dagar mellan föräldrarna. I avsnitt 7.2.8 framgår det att vårdnadshavarna även fortsatt ska ha rätt till hälften av dagarna vardera, vilket motsvarar totalt 230 dagar. Principen om en delad rätt har funnits sedan 1995. Vårdnadshavarna har en särställning enligt föräldrabalken som utredningen inte ser skäl att frångå. Vårdnadshavaren, vid ensam eller gemensam vårdnad, kommer fortsatt att vara utgångspunkten för rätten till föräldrapenning. I 6 kap. föräldrabalken föreskrivs att vårdnadshavaren har ett särskilt ansvar och särskilda skyldigheter gentemot barnet. Utöver att kopplingen till vårdnadshavaren är rimlig utifrån att denna har ett särskilt ansvar och särskilda skyldigheter gentemot barnet finns det även andra fördelar med en sådan ordning. Vem som kan vara vårdnadshavare omgärdas av en mängd regler som ger rättssäkerhet till föräldrar och barn och uppgifterna om vem som är vårdnadshavare för barnet är lätta för Försäkringskassan att inhämta uppgifter om. Enligt utredningens direktiv får heller inte föräldrabalkens regler om föräldrar och vårdnad ändras. Se dock förslag om att möjliggöra för olika familjekonstellationer att använda föräldraförsäkringen, avsnitt 7.10.

Utredningen gör bedömningen att föräldrarna även fortsatt förväntas ha stora behov av flexibilitet, mot bakgrund av individuella förutsättningar, de olika villkor som föräldrar har på arbetsmarknaden, föräldrarnas olika sysselsättningsförhållanden, barnets situation och behov m.m. Därför anser utredningen att antalet dagar som ska kunna avstås mellan föräldrarna eller till någon annan måste vara relativt generöst tilltagna för att inte äventyra den totala längden på föräldraledigheten och framförallt för att ge utrymme för övervägningar inom familjen som är till fördel för barnet. Det kan exempelvis gälla en situation där mamman behövt vara ledig med föräldrapenning under en längre period av graviditeten och familjen vill dela den återstående tiden efter barnets födelse jämnt mellan sig, eller när

en förälder är temporärt förhindrad att vårda barnet, på grund av sjukdom eller andra yttre omständigheter, eller då föräldern måste fortsätta driva sitt företag eller arbeta. Företagarnas möjligheter att använda föräldrapenningen och att vara föräldralediga ska enligt utredningens direktiv ägnas särskild uppmärksamhet och förslag bör därför utformas med viss hänsyn till de behov företagare har. En annan situation som kräver flexibilitet är då familjen består av fler än vårdnadshavarna och föräldrarna önskar dela ansvaret för barnet med andra. Hänsyn till stjärnfamiljer och deras möjligheter att använda föräldrapenning är en viktig utgångspunkt i direktiven som också har betydelse för barnets situation, rätt till omsorg av och anknytning till flera föräldrar. Det bör finnas möjlighet för andra än vårdnadshavarna att ta del av föräldraledigheten och att vårda barnet med ersättning från föräldrapenningen om familjen t.ex. är ombildad, om det är flera föräldrar som delar ett föräldraansvar m.m.

Utgångspunkten för utredningens avväganden om antalet reserverade dagar bör därför vara att bibehålla en viss flexibilitet, och därmed tillgodose familjens, barnens och föräldrarnas skiftande behov, men samtidigt göra en betydande förstärkning av incitamenten till att fördela föräldrapenningen mer jämställt och därigenom uppnå positiva effekter för kvinnors position på arbetsmarknaden.

7.7.3 Ytterligare reserverade dagar

Utredningen föreslår att totalt 151 av föräldrarnas 230 dagar ska vara reserverade, eller 66 procent av den föräldrapenning som föräldern själv disponerar. Enligt dagens modell är 90 av de 240 dagarna reserverade, eller 37,5 procent. Utredningen föreslår vidare att för tid innan barnets treårsdag ska 130 dagar av de totalt 195 dagar en förälder råder över vara reserverade. För tid därefter ska totalt sett 21 dagar, tre dagar per barn och år, vara reserverade för vardera föräldern. En förälder kan därmed avstå högst 79 dagar, varav 65 för tiden före barnets treårsdag.

Tabell 7.7 Illustration fördelning av dagar mellan föräldrarna

Tilldelning av dagar	Vårdnadshavare 1		Vårdnadshavare 2	
	Reserverade	Ej reserverade	Reserverade	Ej reserverade
M.a.a. barnets födelse eller adoption fram till treårsdagen	130	65	130	65
3 år	3	2	3	2
4 år	3	2	3	2
5 år	3	2	3	2
6 år	3	2	3	2
7 år	3	2	3	2
8 år	3	2	3	2
9 år	3	2	3	2
Totalt	151	79	151	79

Utredningens förslag till reservering, i kombination med förslaget om nya åldersgränser och nya nivåer på föräldrapenningen, kommer att innebära att föräldrarna måste förändra sin nuvarande användning för att inte gå miste om dagar och förslaget beräknas få en stark effekt på fördelningen av föräldrapenning och även föräldraledighet.

Reservationen av totalt 130 dagar för vardera föräldern under de första åren efter barnets födelse eller adoption innebär ett tidigare-läggande av ledigheten för män, som med dagens uttagsmönster tar ut många av de dagar de använder när barnet är äldre. En tidigare-läggning av uttaget kan medföra att män tidigare än vad som nu är fallet etablerar ett helhetsansvar för omsorg och vård av barnet liksom för övrigt hushållsarbete. Den fördelningen kan därmed ha högre sannolikhet att leva kvar även efter föräldraledigheten. För barn över tre år är de årliga potterna av dagar delade med hälften var. Redan i dag är de dagar som används för äldre barn mer jämnt fördelade mellan män och kvinnor än vad som är fallet för de yngre barnen. Utredningen föreslår att även de årliga potterna ska inkludera reserverade dagar, för att upprätthålla en sådan jämn fördelning. Föräldrarna kan med förslaget avstå två av fem dagar till den andra vårdnadshavaren, någon som är likställd med förälder etc. Det innebär att även för varje enskilt år är incitamenten till ett jämnt uttag stort, men att det liksom för yngre barn bibehålls viss valfrihet och flexibilitet för familjerna.

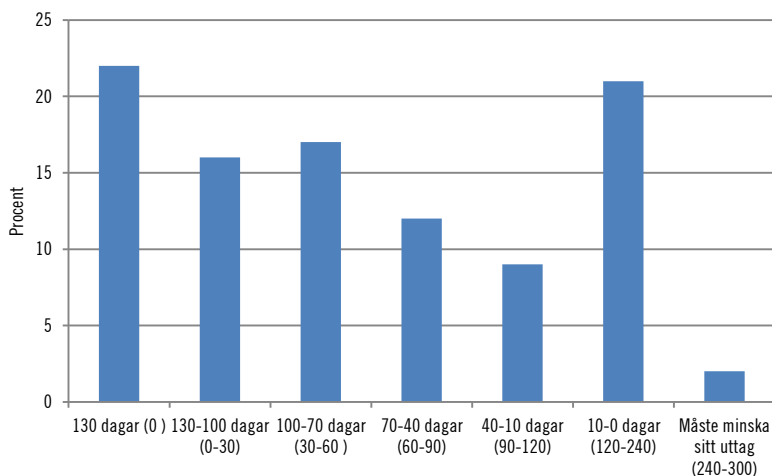
Ett alternativt förslag skulle kunna vara att reservera fler dagar än vad som nu föreslås men ändå inte gå hela vägen till en fullständig reservering. Då poängteras ytterligare att det är vårdnadshavarna som har omvårdnadsansvaret för barnet och att det är de som i första hand ska dela på föräldraledighet och föräldrapenning. Vidare förstärks lagstiftarens signal om en önskad jämn fördelning. Ytterligare en lösning skulle kunna vara att de dagar som ges för äldre barn helt reserveras för vardera vårdnadshavaren, i syfte att förenkla regelverket. Utredningen anser dock att behovet av flexibilitet och anpassning är stort och att det ligger i barnets och även olika familjekonstellationers intresse att bibehålla flexibilitet och valfrihet, både när barnet är litet och när det är äldre. För familjer där det finns behov av att avstå dagar till mer än en annan försäkrad som likställs med förälder skulle också en för kort överlåtelseperiod ge de föräldrarna en väldigt kort föräldraledighet och ingen möjlighet alls att dela på den kortvariga föräldrapenningen när barnet är äldre.

Enligt utredningen är en modell där ungefär en tredjedel av förälderns egna dagar kan avstås en rimlig avvägning när det gäller målen om jämställt uttag kontra andra målsättningar och med hänsyn taget till förväntade utfall och anpassningsmöjligheter. Det är också rimligt att avvakta effekterna av både den tredje reserverade månaden som infördes 2016 och utredningens förslag om ytterligare dagar innan ännu fler dagar reserveras. Med utredningens förslag är 66 procent av dagarna reserverade vilket skapar ett starkt tryck på föräldrarna att ändra sitt nuvarande uttag. Utredningens förslag om reservering bör dessutom vägas samman med de övriga förslag som lämnas. Det vill säga det är inte enbart antalet reserverade månader som påverkar hur dagarna kan komma att fördelas mellan föräldrarna. Förslagen om förändrade åldersgränser och en förändrad modell för uttag av föräldrapenning, reservering av grundnivådagar m.m. kommer också att påverka föräldrarnas fördelning av föräldrapenningen. Den sammantagna effekten av förslagen bör därför ha en mer kraftfull effekt än vad enbart en reservering av dagar inom nuvarande modell för föräldrapenning skulle kunna ha.

7.7.4 Förväntade effekter på fördelningen av föräldrapenning

Förslaget om att reservera ytterligare månader i föräldrapenningen förväntas ha positiva effekter på hur dagar fördelas mellan föräldrarna baserat på de observerade effekter som tidigare reserverade månader har haft. Det krävs dock en stor beteendeförändring som en följd av utredningens förslag. För barn födda 2007 var det 25 procent som hade en pappa som tog ut mer än 150 dagar med föräldrapenning under en åttaårsperiod. Det innebär att en reservering av totalt 151 dagar skulle medföra att en relativt stor andel av männen skulle behöva öka sitt uttag av föräldrapenning för att inte reserverade dagar skulle förbli outnyttjade. På motsvarande sätt skulle kvinnorna behöva minska sitt uttag. På grund av utredningens förslag om bl.a. en skarp treårsgräns och en högre andel reserverade dagar, kommer kvinnorna att vara tvungna att relativt kraftigt minska sitt uttag under de första tre åren och män öka sitt. För barn födda 2012 var det enbart 23 procent av barnen som hade en pappa som hade tagit ut mer än 120 dagar vid barnets treårsdag, vilket innebär att mer än 77 procent av barnen skulle ha en pappa som måste öka sitt uttag. För kvinnorna var det sju procent som hade tagit ut färre än 120 dagar och som behöver öka sitt uttag för att reserverade dagar inte ska brinna inne. Eftersom kvinnors och mäns uttag skiljer sig kraftigt åt och kvinnorna tar ut huvuddelen av föräldrapenningen är figurerna nedan konstruerade så att för männen visas huvudsakligen vilken beteendeförändring som krävs för att uttaget ska öka från nuvarande uttagsmönster upp till 130 dagar, dvs. de reserverade dagarna fram till treårsdagen. För kvinnorna visas hur stor andel av kvinnorna som behöver minska sitt uttag på grund av att det maximala antalet dagar som kan användas av en förälder är 260 dagar fram till treårsdagen.

Figur 7.3 Andelen barn som har en pappa som måste öka respektive minska sitt uttag med x dagar för att inte förlora reserverade dagar under perioden fram till barnets treårsdag, dagintervall baserat på uttagmönster för barn födda 2012

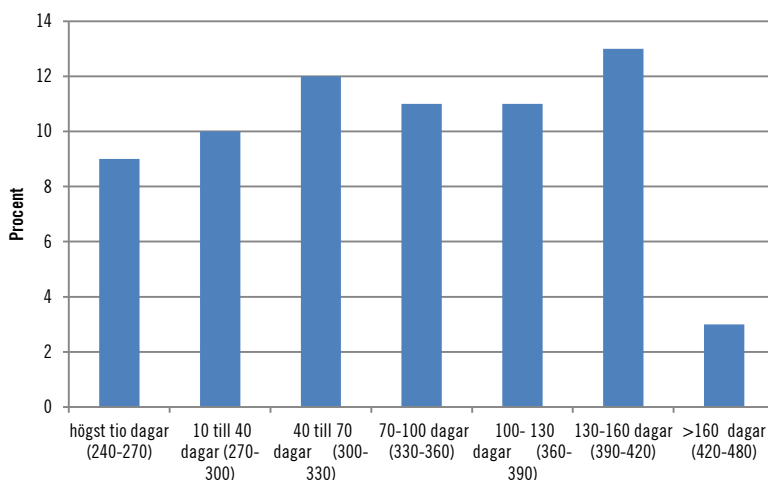


Källa: Försäkringskassan, egna beräkningar.

Not: På x-axeln anges dels det antal dagar som föräldern behöver öka sitt uttag med för att inte förlora reserverade dagar. Inom parentesen visas det faktiska uttaget av dagar för barn födda 2012.

Figuren ovan visar hur stor andel av barnen som har en pappa som behöver förändra sitt uttag av föräldrapenning för att inte någon av de 130 reserverade dagarna ska brinna inne när barnet fyller tre år. Beräkningen utgår från uttagmönster för barn födda 2012, dvs. innan den tredje reserverade månaden infördes, och den andel som då tagit ut föräldrapenning i olika intervall. De olika uttagsintervallen anges i parentes. Uttaget avser tiden fram till barnets treårsdag. Av figuren går att utläsa att, om uttagmönstret skulle stå sig, 22 procent av papporna kommer behöva öka sitt föräldrapenninguttag med 130 dagar under en treårsperiod för att inte dagar ska brinna inne. Cirka 16 procent behöver utöka uttaget med minst 100 dagar. Cirka 23 procent av barnen hade en pappa som tog ut mer än 120 dagar och som därmed inte behöver göra några större förändringar av sitt nuvarande uttag för att nå de 130 dagarna eller fler. Det var totalt 15 procent av papporna som hade tagit ut mer än 150 dagar men några av de papporna måste minska sitt uttag eftersom det maximala uttaget för en förälder med förslaget ligger på 260 dagar.

Figur 7.4 Andelen barn som har en mamma som måste minska sitt uttag med x dagar under perioden fram till barnets treårsdag, dagintervall baserat på uttagmönster för barn födda 2012



Källa: Försäkringskassan, egna beräkningar.

Not: På x-axeln anges dels det antal dagar som föräldern behöver öka sitt uttag med för att inte förlora reserverade dagar. Inom parentesen visas det faktiska uttaget av dagar för barn födda 2012.

Figur 7.4 visar hur stor andel av barnen som har en mamma som måste minska sitt uttag av föräldrapenning fördelat på olika intervaller av dagar. Det är 60 procent av barnen som har en mamma som tar ut mer än 270 dagar och därmed behöver minska sitt uttag av föräldrapenning. En viss procent som ligger i uttagsintervallet 240–270 dagar behöver också minska sitt uttag, den gruppen utgör nio procent av samtliga. Det innebär att cirka 69 procent behöver minska sitt uttag. Som figuren visar är det sammantaget 27 procent av kvinnorna som behöver minska sitt uttag med mer än 100 dagar. Figur 7.3 och 7.4 ovan visar spridningen av uttaget för män och kvinnor fram till barnets treårsdag och vilken teoretisk förändring som krävs på grund av nya restriktioner och villkor, givet det mest aktuella uttagsmönstret. Det är även skillnader i vilka förändringar av uttaget som krävs beroende på i vilken sektor föräldern arbetar samt vilken inkomst och utbildning som föräldern har. För vissa grupper krävs en ännu större förändring.

Vid beräkningar av hur förslagen kommer att påverka uttagsmönstret kan ett antal olika scenarior vara möjliga. I detta avsnitt presenteras utredningens huvudscenario och effekterna på kvinnors och mäns

uttag. För en utförlig presentation av vilka antaganden utredningen gör avseende den nya modellen och ytterligare reserverade månader liksom känslighetsanalyser, se kapitel 9.

Det behöver göras flera olika antaganden för att beräkna effekterna av förslaget på kvinnor och mäns uttag. Det gäller hur många dagar totalt sett som kommer att användas för barnet, hur dagarna kommer att fördelas mellan föräldrarna samt hur dagarna fördelar sig över tid beroende på barnets ålder. I dag använder män i genomsnitt 74 dagar fram till dess att barnet är tre år gammalt. Kvinnor använder i genomsnitt 289 dagar (barn födda 2013). Med en skarp treårsgräns med 390 disponibla dagar, hälften var till vårdnadshavarna och med 130 dagar reserverade, behöver män i genomsnitt öka sitt uttag med 64 dagar för att inte några dagar som är reserverade för tiden före treårsgränsen ska brinna inne. Eftersom de tio dagar som betalas ut i samband med barns födelse nu föreslås ingå i föräldrapenningen (se avsnitt 7.11) är det troligt att de pappor som förväntas ha använt den förmånen, cirka 75 procent av de nyblivna papporna, kommer att ta ut åtminstone de dagarna. Huruvida de sedan fortsätter med det uttagsmönster som har observerats hittills eller till och med utökar sin användning är svårt att förutse. Som har redovisats tidigare (se avsnitt 7.6 om fullständig reservering) skulle en helt jämn fördelning behöva innebära mycket stora beteendeförändringar för föräldrarna. Men även med utredningens förslag till reservering, totalt 151 dagar vardera under hela uttagsperioden, måste männen öka sitt uttag betydligt.

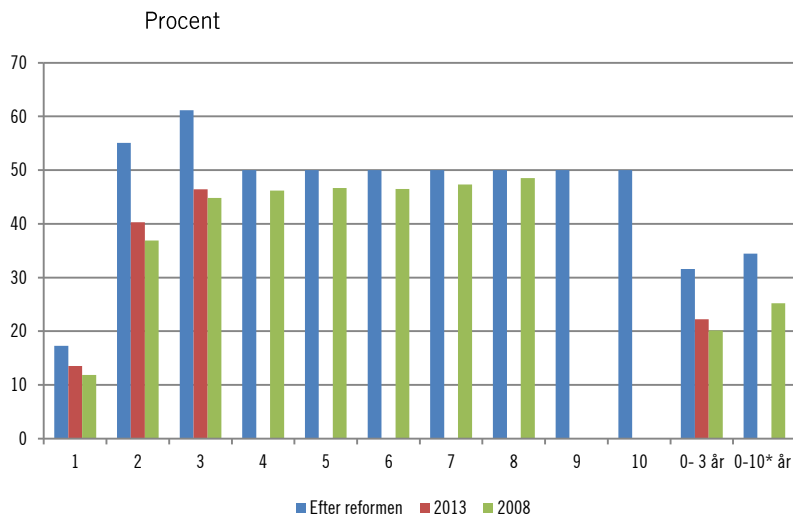
Det kan också konstateras att den första och andra reserverade månaden hade olika effekter på uttaget av föräldrapenning. Reserveringen påverkade även olika grupper av föräldrar på olika sätt. Reserveringen innebar att en viss procent av männen även fortsatt inte tog ut någon dag alls. Ytterligare reserverade månader kan förväntas ha en effekt på uttaget eftersom förlusten av dagar för familjen blir större om fler månader reserveras. Baserat på tidigare erfarenheter av att införa reserverade dagar, det faktum att det är en konstant andel pappor som inte använder en enda dag med föräldrapenning, den kraftiga förändring som de sammantagna förslagen innebär samt att antalet dagar som används för ett barn under tre år har legat på en relativt jämn nivå gör utredningen antagandet att män i genomsnitt kommer att ta ut 110 dagar det år de nya bestämmelserna om reservering träder i kraft. Det kommer därefter att ske en gradvis ökning av mäns uttag, från 110 dagar 2019 till 120 dagar 2023–2029. Sam-

mantaget innebär detta att från och med 2023 kommer i genomsnitt tio av de totalt 390 tilldelade dagarna fram till barnets treårsdag inte att tas ut. Antagandet att kvinnor tar ut samtliga dagar baseras på att 260 tilldelade dagar understiger observerat historiskt uttag för kvinnor och att det därför är sannolikt att kvinnors uttag efter förslagen kommer att ligga nära 260 dagar. Om män tar ut 120 dagar innebär det en ökning med 46 dagar jämfört med den genomsnittliga användningen av föräldrapenning i dag. Under förutsättning att pappan avstår samtliga dagar med föräldrapenning som är möjliga, vilket ofta är fallet i dag, så kan mamman ta ut 260 dagar. Då skulle kvinnors uttag behöva minska med i genomsnitt 29 dagar jämfört med i dag. Jämförelsen utgår från det uttagsmönster som gäller för barn födda 2012 då kvinnor i genomsnitt tog ut 49 dagar mer än de ursprungligen tilldelades och att mannen därför överlät åtminstone det antalet dagar. Som figurerna ovan visar kan det dock behövas betydligt större förändringar än så. Hela 27 procent av kvinnorna måste minska uttaget med åtminstone 100 dagar.

För barn över tre år är fördelningen av föräldrapenningen ganska jämnt fördelad mellan kvinnor och män. Efter förslaget antas detta mönster fortsätta och vidare antas dagarna fördelas helt jämnt mellan föräldrarna. I skattningarna antas att tre av de 70 tilldelade dagarna inte kommer att tas ut, vilket innebär ett genomsnittligt uttag av cirka 9,6 dagar per år och barn.

På sikt förväntas även mäns användning av föräldrapenning och föräldraledighetslängd under de tre första åren i barnets liv att öka ytterligare. Andelen dagar med föräldrapenning som används av män har ökat under en följd av år under det nuvarande systemet. Allt fler föräldrapar delar också föräldrapenningen med en fördelning som ligger inom spannet 40/60 procent (se vidare kapitel 6). Detta mönster antar utredningen kommer att fortsätta, men hur stor öknings-takten kommer att vara är svårt att förutse eftersom de förslag som nu lämnas kommer att innebära en stor förändring. Det är också viktigt att notera att förändringen inte kan förväntas vara lika stor för samtliga föräldrar och även om det är troligt att skillnaderna kommer att utjämnas något med förslaget kommer vissa skiljelinjer, baserat på socioekonomiska faktorer, att bestå.

Figur 7.5 Mäns andel av föräldrapenning utifrån barnets uppnådda ålder. Utfall för barn födda 2008, 2013 samt antaganden om uttagsmönster efter utredningens förslag för årskullen 2023



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

* Indikerar att intervallet för barn födda 2008 är 0–8 år. Uttaget före barnets födelse ingår i uttaget för barn upp till ett år, vilket innebär att männens andel av uttaget efter barnets födelse i själva verket är något högre. De dagar som i dag kan betalas ut i samband med barns födelse eller adoption har tagits med i männens uttag under det första året. I syfte att förenkla figuren redovisas inte kvinnors andel eftersom den enbart utgör en spegelbild av männens andel. Uppgifter för barn födda 2013 sträcker sig fram till barnets treårsdag (data finns fram till 2016). För både barn födda 2008 och 2013 var den reserverade tiden 60 dagar per förälder.

Längden på föräldraledigheten kan också komma att påverkas av förslaget. Män och kvinnor sprider på dagarna på ungefär samma sätt under barnets två första levnadsår med dagens regelverk. Det kan innebära att kvinnors ledighetslängder kommer att minska när antalet dagar som kan användas minskar, och mäns ledighetslängder kan öka om de börjar använda fler dagar med föräldrapenning. Vissa föräldrar kan dock komma att behålla den nuvarande ledighetslängden trots att antalet föräldrapenningdagar som en förälder kan använda minskar. Det var exempelvis utfallet vid införandet av den andra reserverade månaden. Utredningens förslag skiljer sig dock mycket mot det förslaget. Det totala dagantalet sträcks inte ut, utan är i stället kortare än tidigare, om än med högre ersättningsnivå. Kombinationen skarp treårsgräns och ytterligare reservering innebär att en tidig fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet är nödvändig. Möjligheten till

långvarig obetald ledighet är begränsad även i dag för de föräldrar som har låga inkomster och som därmed har behov av ett mer intensivt uttag av föräldrapenning för att klara försörjningen. I de grupper där det är mer vanligt att en av föräldrarna (oftast pappan) inte använder föräldrapenning alls, eller enbart använder ett fåtal dagar kommer ett oförändrat beteende sannolikt leda till att den totala föräldraledighetslängden kommer att minska något i jämförelse med om inga ytterligare dagar reserverades. Det kan komma att innebära negativa effekter för barnet, som exempelvis förkortad tid för omsorg och anknytning till föräldrarna. Exempelvis är det 31 procent av männen med låg inkomst som inte använt en enda dag med föräldrapenning (barn födda 2007).

Förslagen som lämnas här kommer inte per automatik att leda till en helt jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet. Som tidigare beskrivits är det osannolikt att även en fullständig reservering av dagar skulle ha en sådan effekt. Fler faktorer än reserverade dagar påverkar föräldrarnas val gällande fördelning av föräldraledigheten, exempelvis normer och förväntningar om kön, föräldraskap och barn, föräldrarnas inbördes relationer och positioner i arbetslivet, förväntningar om t.ex. inkomstförlust på kort och lång sikt m.m. Utbildningsnivå och inkomster har hittills spelat stor roll för uttaget. Förslagen om ytterligare reserverade dagar och en skarp gräns för uttaget när barnet är litet kommer dock att leda till att skillnaderna i föräldrapenninguttaget utjämnas och även till att föräldraledighet innan eller i samband med förskolestarten kommer att fördelas mer jämställt än vad som är fallet i dag. Om män och kvinnor kommer att dela mer lika på föräldrapenning och föräldraledighet kan även fortsatt hem- och omsorgsarbete, när barnen är äldre, komma att delas mer lika. En sådan mer jämn fördelning är en av de centrala jämställdhetspolitiska målsättningarna. En mer jämn fördelning av både obetalt och betalt arbete kan även stärka kvinnors hälsa och minska sjukskrivningar då dubbelarbetet, som har varit en förklaring till kvinnors ökade psykiska ohälsa och sjukfrånvaro, minskar. Storleken på effekterna är dock svåra att uppskatta.

7.7.5 Barnperspektivet

Om båda föräldrarna aktivt vårdar barnet och har ett helhetsansvar för tillsyn och vård, ökar inte bara barnets tillgång till föräldrarna, utan det kan även bidra till en mer jämställd syn på män och kvinnor och på ansvaret för hem- och omsorgsarbete. Barn bör med förslaget om ytterligare reserverade månader få en ökad tillgång till framförallt sina fäder som i dag är de som inte tar ut många dagar med föräldrapenning. Detta är dock under förutsättning att män ökar sitt uttag när kvinnor minskar sitt. En längre ledighetsperiod med båda föräldrarna ökar förutsättningarna för god kontakt även när barnet är äldre. Möjligheten att även fortsatt avstå en viss del av föräldrapenningen till någon annan som betecknas som förälder gör det också möjligt för barnet att få tillgång till fler föräldrar än vårdnadshavarna, och ger möjlighet att skapa nära relation med personer som liksom vårdnadshavarna vill axla ett föräldraansvar eller avlasta föräldern.

För de barn som fortsatt enbart har en förälder som väljer att använda föräldrapenningen kan en reservering av ytterligare dagar innebära en förkortad ledighetsperiod. Detta i sin tur kan leda till en tidigare förskolestart än vad som skulle vara fallet om en förälder tilläts ta ut samtliga dagar eller enbart en mindre del av dagarna var reserverade. I de situationer en förälder är långvarigt förhindrad att vårda barnet t.ex. på grund av sjukdom kan dock även de reserverade månaderna överlåtas, och därmed ges möjlighet till lika lång föräldraledighet som för barn där inga sådana långsiktiga hinder för föräldraledighet förekommer. Undantagsregeln är dock just ett undantag, och innefattar inte situationer som är beroende av temporära hinder, exempelvis av arbetsmarknadsskäl eller för att inkomstförlusten blir för stor för hushållet. I sådana situationer kan försäkringens flexibilitet och möjligheten till anpassning utifrån hushållets och barnets unika förutsättningar vara av stor vikt för att garantera att barnet kan vårdas av föräldrarna. Eftersom familjer ser olika ut och har olika förutsättningar samt arbetsmarknaden och föräldrarnas förutsättningar varierar kraftigt är det därför viktigt att viss flexibilitet behålls. Med utredningens förslag ges fortsatt möjlighet att anpassa beslutet om vården av barnet. På så sätt begränsas de negativa effekterna av att en förälder kan vara förhindrad att vårda barnet. Med den ytterligare reservering av dagar som utredningen föreslår har en förälder fortsatt möjlighet att använda totalt 260 dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå om

den andra föräldern överlåter samtliga av sina dagar under barnets första tre år.

Det är i dag en tiondel av alla barn med föräldrar som har gemensam vårdnad som har enbart en förälder som använder föräldrapenning. Huvudsakligen beror det på att det är barnens pappor som inte använder en enda dag med föräldrapenning. Det finns en överrepresentation bland fäder med låg utbildning, låg inkomst och pappor med utländsk bakgrund. Några av dessa (huvudsakligen) fäder kan vara lediga med barnet på annan grund, exempelvis genom att de arbetar flexibelt, studerar eller är lediga av andra skäl än föräldraledighet. Men då detta inte är möjligt, kan resultatet av fler reserverade månader bli en förkortning av föräldraledigheten för barnet där det i dag är möjligt för den andra föräldern att använda fler dagar. Ytterligare ett alternativt scenario kan vara att den obetalda ledigheten blir längre för den av föräldrarna som kan ta ut föräldrapenning, vilket kan resultera i en sämre ekonomisk situation för hushållet. På så sätt kan skillnaden mellan hushåll med en jämställd fördelning av föräldrapenning och en ojämsälld fördelning komma att öka, vilket förstås även påverkar barnen.

I de relationer där det förekommer stora konflikter mellan föräldrarna, eller där barnet inte har en nära relation till den ena föräldern kan ytterligare reserverade dagar medföra en förstärkning av konflikten, och begränsa möjligheten till ersatt föräldraledighet för barnet totalt sett. Det förekommer att en förälder inte vill avstå dagar till den andra föräldern men heller inte har för avsikt att använda sina föräldrapenningdagar. Om konflikterna är stora och samarbetet om barnet inte fungerar, eller det förekommer våld eller hot om våld kan frågan om rätten till föräldrapenning bli svårlöst och även användas som ett maktmedel mellan föräldrarna. Detta är fallet redan i dag eftersom föräldrapenningen är delad lika mellan vårdnadshavarna och dessa har en egen bestämmanderätt över hur den används. I vissa svåra fall kan det bli aktuellt att väcka frågan om ensam vårdnad för barnet för att på sätt öka förutsättningarna för att barnets bästa står i centrum vid överväganden om föräldraledighet etc. Ensam vårdnad är dock inte vanligt, och inte heller en enbart positiv åtgärd. Att få en vårdnadsöverflyttning kan även ta lång tid, vilket kan innebära att rätten till föräldrapenning förblir en olöst fråga under den tid då den behövs som bäst, dvs. när barnet är litet. Det bör därför övervägas om det bör införas ytterligare undantag för en förälders möjlighet att

använda samtliga dagar med föräldrapenning. I detta sammanhang kan det även lyftas att vissa föräldrar kan förväntas välja ensam vårdnad för barnet i högre utsträckning än tidigare för att undkomma kravet på reserverade dagar. I dag sker detta i vissa fall, men omfattningen kan inte förväntas bli särskilt stor eftersom det finns starka skäl till att i stället välja gemensam vårdnad. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har undersökt effekten av reserverade dagar på separationsfrekvensen. De finner att bland par som delat föräldrapenningen mer lika på grund av reformerna ökade sannolikheten att separera inom tre år med omkring 10 procent. Separationerna ökar mest i par där pappan förväntats ta ut liten eller ingen föräldraledighet om inte reserverade dagar fanns, dvs. baserat på föräldrarnas inkomst, utbildningsnivå etc. De reserverade dagar som infördes 1995, och som togs från föräldrarnas gemensamma antal dagar, ökade separationerna mer än den andra reformen 2002, då antalet dagar med föräldrapenning samtidigt utökades med 30 dagar. Resultaten tyder på att den ökade sannolikheten för separation snarare handlar om ett tidigareläggande av separationer som annars hade skett ändå, än att fler separationer tillkom som en följd av mäns ökade föräldraledighet. (Avdic och Karimi 2016)

Sammanfattningsvis bedöms utredningens förslag leda till ökad tillgång till båda föräldrarna och även till fler individer i barnets närhet, i form av längre sammanhängande föräldraledigheter när barnet är litet och en jämn fördelning av omsorgsansvaret även när barnet är äldre och ledighetsbehovet i högre utsträckning är av kortvarig karaktär. Den flexibilitet som utredningen anser ska bibehållas ger utrymme för föräldrarna att göra val och bedömningar om hur vården av barnet bör fördelas och arrangeras, vilket ger utrymme för hänsyn till barns skiftande behov.

7.8 Även grundnivådagar ska ingå i den reserverade tiden för föräldrapenning

Förslag: Även dagar med föräldrapenning på grundnivå ska ingå i den tid för vilken en förälder inte kan lämna över sin rätt till föräldrapenning till någon annan (den s.k. reserverade tiden).

7.8.1 Grundnivådagarna ingår i dag inte i den reserverade tiden

Bestämmelsen om reserverad tid omfattar till sin lydelse endast dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå och innebär att en förälder kan avstå sin rätt till föräldrapenning för alla utom ett visst antal av föräldrarnas dagar med föräldrapenning på den ersättningsnivån till den andra föräldern. Mot bakgrund av ett avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 2009 finns det emellertid skäl att inledningsvis se närmare på vad regleringen omfattar, dvs. om även dagar med föräldrapenning på grundnivå kan anses ingå i den reserverade tiden enligt gällande rätt.

HFD har i avgörandet (RÅ 2009 not. 52) funnit att bestämmelsen om reserverad tid inom ramen för regelverket så som det var utformat före socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, omfattade även dagar med ersättning på grundnivå. Som grund för den bedömningen låg framförallt syftet med förbudet att avstå ett visst antal dagar till den andra föräldern, dvs. att öka pappornas uttag av föräldrapenning, och det att grundnivån enligt lagtexten var den lägsta nivå enligt vilken föräldrapenning med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning (nu kallad föräldrapenning på sjukpenningnivå) kunde utges.

Syftet med regleringen, som sedan 2011 återfinns i SFB, är i dag samma som tidigare. Emellertid har bestämmelserna i SFB när det gäller de tre olika ersättningsnivåerna en annan struktur än det regelverk som HFD:s avgörande grundade sig på. Den högsta ersättningsnivån har namngetts (föräldrapenning på sjukpenningnivå). Vidare är de tre ersättningsnivåerna i SFB tydligt avskilda och grundförutsättningarna för ersättning på respektive nivå regleras i olika paragrafer. Bestämmelsen om den reserverade tiden hänvisar uttryckligen till bestämmelserna om ersättning på sjukpenningnivå, inte bestämmelsen om ersättning på grundnivå. Det framgår inte av förarbetena till SFB (prop. 2008/09:200) att ändringarna av regleringen har haft något annat syfte än att göra lagstiftningen tydligare. Det kan dock inte uteslutas att den tydliga uppdelningen i tre separata ersättningsnivåer och den uttryckliga hänvisningen även har påverkat hur bestämmelsen om den reserverade tiden ska tolkas i förhållande till de faktorer som låg till grund för HFD:s avgörande.¹³ Det kan inte tas för givet att HFD skulle göra

¹³ Se också författningskommentaren till 12 kap. 17 § SFB i prop. 2008/09:200, del B, s. 419, där de tre ersättningsnivåerna anges uttryckligen och bestämmelsen om reserverad tid anges omfatta endast föräldrapenning på sjukpenningnivå.

samma tolkning av gällande rätt som domstolen gjorde av det tidigare regelverket. Det bör i detta sammanhang även beaktas att föräldrapenning på grundnivå inte helt är kopplad till ersättning på sjukpenningnivå utan även kan lämnas till en förälder som överhuvudtaget inte har rätt till föräldrapenning på den högsta nivån, på grund av att han eller hon inte har arbete i Sverige. Utredningen drar utifrån detta slutsatsen att dagar med föräldrapenning på grundnivå i dag inte omfattas av bestämmelsen om reserverad tid för vardera föräldern.

Utredningen har därutöver informerats om att Försäkringskassan tidigare har gjort bedömningen att även dagar med föräldrapenning på grundnivå omfattas av bestämmelsen om reserverad tid. Numera gör Försäkringskassan dock den tolkningen att det endast är föräldrapenningdagar på sjukpenningnivå som omfattas av bestämmelsen och som därmed inte kan avstås till den andra föräldern. (Information vid utredningens kontakt med Försäkringskassan. Se även Försäkringskassan 2017d, s. 34 och 47, där endast dagar med ersättning på sjukpenningnivå anges som reserverade.)

7.8.2 Grundnivådagar bör ingå i den reserverade tiden

Den nu gällande regleringen är inte konsekvent

Av regleringen om fördelning av föräldrapenningdagarna föräldrarna emellan vid gemensam vårdnad om ett barn framgår att den grundläggande principen om likadelning avser samtliga ersättningsnivåer, dvs. även grundnivån (se 12 kap. 15 § SFB). Tanken bakom den principen avspeglar sig emellertid inte fullt ut i regleringen om reserverade dagar för vardera föräldern, i och med att dagar med ersättning på grundnivå inte omfattas av den reserverade tiden trots att föräldrapenning på den ersättningsnivån till stor del utgör ett alternativ till föräldrapenning på sjukpenningnivå och de två ersättningsnivåerna omfattar samma föräldrapenningdagar.

Regleringen om reserverad tid infördes 1995. Föräldrapenning på grundnivå introducerades som en ersättningsnivå först senare, 2002. Det kan av förarbetena till de ändringar i regelverket om föräldrapenning som nu är av intresse inte utläsas någon särskild anledning till att dagar med ersättning på grundnivå, eller deras tidigare motsvarighet, inte uttryckligen omfattas av den reserverade tiden (se t.ex. prop. 2001/02:1, utg.omr. 12; bet. 2001/02:SfU1 om införandet av föräldrapenning på

grundnivå). Frågan om reservering av sådana dagar har överhuvudtaget inte berörts, varför det inte går att utläsa om det handlar om ett medvetet ställningstagande eller ett förbiseende.

Anledningen till att, i vart fall uttryckligen, endast dagar med ersättning på sjukpenningnivå omfattas av den reserverade tiden har sin grund i en avsikt att motverka att de tidigare garantidagarna skulle ha en negativ effekt på pappornas uttag av föräldrapenning. Garantidagarna motsvaras i dagens regelverk av lägstanivådagarna, dvs. de dagar för vilka en förälder alltid får ersättning enligt lägstanivån. Om ingen begränsning gjordes, skulle pappan, om han inte ville ta ut föräldraledighet, kunna välja att avstå från att ta ut garantidagarna och bestämmelsen om reserverade dagar skulle kunna komma att få relativt liten effekt i förhållande till dess syfte att uppnå en jämnare fördelning av föräldraledigheten genom att öka pappornas uttag av föräldrapenning. (Prop. 1994/95:61, s. 31)

Bestämmelsen om reserverad tid inom föräldrapenningen infördes vid en tidpunkt då föräldrapenning lämnades på garantinivå eller, under vissa förutsättningar, på sjukpenningnivå (då kallad föräldrapenning med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning). Grundnivådagarna ersatte de dagar för vilka föräldrapenning lämnades på garantinivån på grund av att förutsättningarna för ersättning med ett högre belopp på sjukpenningnivå inte var uppfyllda. Om avsikten är att förhindra att lägstanivådagarna ska motverka effekten av bestämmelsen om reserverad tid finns det ingen anledning att undanta dagar med ersättning på grundnivå från den reserverade tiden. Utredningen föreslår dessutom att föräldrapenning på lägstanivå ska tas bort (se avsnitt 7.4).

Föräldrapenningen är i grunden en inkomstbortfallsförsäkring. Ur perspektiven att föräldrapenning på grundnivån i det sammanhanget är ett alternativ till föräldrapenning på sjukpenningnivån, när förutsättningarna för den senare inte är uppfyllda, och att de två ersättningsnivåerna omfattar samma dagar är det principiellt rimligt att dagarna också behandlas lika i fråga om reservering för respektive förälder. Regleringen av ersättningsnivåerna skiljer sig visserligen åt i vissa delar. Föräldrapenning på grundnivån lämnas, till skillnad från föräldrapenning på sjukpenningnivån, inte endast till personer som arbetar i Sverige, som en kompensation för inkomstbortfall, utan även till föräldrar som är bosatta men inte har arbete i Sverige. Vidare kan ersättning på grundnivå, till skillnad från ersättning på sjukpen-

ningnivå, lämnas för arbetsfri tid utan några begränsningar och tas ut på vilken förmånsnivå som helst (hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning) när föräldern arbetar upp till sju åttondelar av normal arbetstid. Enbart den omständigheten att försäkringsgrunden och vissa delar av regelverket skiljer sig åt innebär dock inte att intresset för en jämn fördelning av uttaget av föräldrapenning gör det.

*Effekter av dagens reglering på incitamenten
att dela på föräldrapenningen*

Den nuvarande bestämmelsen om reserverad tid innebär att en förälder som enbart har rätt till dagar med ersättning på grundnivå kan avstå samtliga sina dagar till den andra föräldern eller till någon som inom föräldrapenningen likställs med förälder. Bestämmelsen innebär vidare att det i en familj där ingen av föräldrarna uppfyller förutsättningarna för föräldrapenning på sjukpenningnivå inte finns någon reglering om fördelningen av uttaget av förmånen, mer än att vardera föräldern som utgångspunkt har rätt till hälften av ersättningsdagarna om båda har vårdnad om barnet. Det innebär att det finns färre incitament för ett jämnt uttag av föräldrapenning mellan föräldrarna i familjer där en förälder eller båda föräldrarna har rätt till föräldrapenning på grundnivå än i familjer där båda föräldrarna har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå. I och med detta uppmuntras inte båda vårdnadshavarna inom ramen för lagstiftningen att ta del i vården av barnet, endast på grund av att den ena av dem eller båda inte uppfyller kraven för ersättning på den högre nivån eller för att de saknar arbetsmarknadsanknytning.

Lagstiftningens utformning innebär således att målet med en jämnare fördelning av föräldrapenninguttaget har olika tyngd beroende på vilken ersättningsnivå föräldrarna har rätt till. Även om det i familjer där föräldrarna enbart har rätt till ersättning på grundnivå inte blir någon skillnad ekonomiskt beroende på vem som tar ut föräldrapenningen, så ges andra faktorer som påverkar vem av föräldrarna som är hemma med barnen, t.ex. normer, större utrymme att få genomslag. Effekterna av att bestämmelsen om reserverad tid inte omfattar dagar med föräldrapenning på grundnivå är otillfredsställande framförallt ur ett jämställdhetsperspektiv. Detta konstaterade utredningen också i sitt delbetänkande som lämnades i oktober 2016 (SOU 2016:73, s. 250 f.).

Effekter av att reservera grundnivådagar

De fördelar som en reservering av föräldrapenningdagar i allmänhet har för att främja en jämn fördelning av uttag av föräldrapenning mellan kvinnor och män (se avsnitt 7.5 och 7.7) finns att vinna även i fråga om en reservering av grundnivådagar. En reservering av även sådana dagar skulle innebära att samtliga föräldrar som tar ut föräldrapenning träffas av regleringen, även de som inte är etablerade på arbetsmarknaden i Sverige och de med relativt sett låg inkomst, vilket medför en mer jämlik reglering.

Incitamenten för ett visst uttag av föräldrapenning och effekterna i övrigt för enskilda familjer som skulle beröras av en reservering av grundnivådagar kan variera stort, bl.a. beroende på hushållets ekonomiska situation, kopplingen till arbetsmarknaden samt normer, och är svåra att förutse. Det kan emellertid konstateras att det i dag är i huvudsak kvinnor som använder ersättning på grundnivå och män som avstår dagar (se t.ex. avsnitt 6.5). Det är vidare tydligt att det är män med låga inkomster, varav några är hänvisade till ersättning på grundnivå, som har ett lägre uttag av föräldrapenning än genomsnittet. En reservering av grundnivådagar och de incitament en sådan reservering för med sig träffar därför framförallt dessa män och kan få effekten att de ökar sitt uttag av föräldrapenning och därmed även sin tid med barnen. I och med att denna grupp män omfattar bland annat pappor som kommer till Sverige med barn, som i hög utsträckning endast har rätt till föräldrapenning på grundnivå och som till viss del har ett mycket lågt föräldrapenninguttag, kan en reservering av grundnivådagar även innebära att jämställdhetseffekterna i förhållande till begränsningen av föräldrapenning för dessa föräldrar (se 12 kap. 12 § andra stycket SFB) förstärks (se SOU 2016:73; prop. 2016/17:154). Samtidigt ska sådana effekter som anges ovan inte överdrivas eftersom Försäkringskassan tidigare har tolkat bestämmelserna i socialförsäkringsbalken som att även grundnivådagar är reserverade. I dag tolkar emellertid myndigheten lagstiftningen annorlunda (se ovan). För vissa mammor, vars uttag av föräldrapenning omfattar dagar som har avståtts från den andra föräldern, kommer en reservering av grundnivådagar innebära att de måste minska sitt uttag av föräldrapenning jämfört med de möjligheter som dagens regelverk ger. Detta är en naturlig effekt av ambitionen att pappornas uttag ska öka.

En reservering av dagar med föräldrapenning på grundnivå skulle få påverkan på flexibiliteten för hur föräldrapenningen kan användas. På vilket sätt och i vilken omfattning beror även här på förutsättningarna i det enskilda fallet, exempelvis varför en förälder inte har rätt till en högre ersättning än grundnivån, hur försörjningen i övrigt i familjen ser ut och föräldrarnas inställning till att vara hemma med barnet. En familj där en förälder eller båda föräldrarna enbart har rätt till ersättning på grundnivån bör dock ställas inför samma villkor som föräldrar som har rätt till en högre ersättning. Ett jämställt föräldraskap och en jämn fördelning av föräldrapenninguttag och föräldraledighet bör uppmuntras oavsett föräldrarnas inkomstnivå och arbetsmarknadsanknytning. I en familj där båda föräldrarna saknar arbetsmarknadsanknytning och har rätt till ersättning på grundnivån kan en förälder med nuvarande bestämmelser avstå samtliga dagar med föräldrapenning till den andra föräldern som därmed kan vara hemma en mycket lång tid med en vårdnadsbidragsliknande, relativt låg ersättning. Med en reservering av dagar med föräldrapenning på grundnivå upphör denna möjlighet, vilket bidrar till en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet. För den förälder som ökar sitt uttag och sin föräldraledighet blir dock effekten att etableringstiden förlängs. Att en förälder som annars hade varit hemma under hela förmånstiden utan en reservering minskar sin frånvaro får positiva effekter. För den förälder som står långt från arbetsmarknaden minskar tiden innan föräldern kan återgå till åtgärder eller studier. En mer jämn fördelning av ledigheten, som möjliggör arbetsmarknadsetablering för båda föräldrarna är fördelaktigt för hushållets ekonomi på lång sikt.

En reservering även av dagar med föräldrapenning på grundnivå innebär bland annat att samtliga dagar med föräldrapenning kommer vara reserverade för alla de föräldrar som kommer till Sverige med barn under tre år och som berörs av begränsningsregeln inom föräldrapenningen (12 kap. 12 § andra stycket SFB). Som tidigare nämnts, har många av dessa föräldrar inte rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå och omfattas således i dag inte av bestämmelsen om reserverad tid. Flexibiliteten när det gäller användningen av föräldrapenningen minskar således även för många inom denna grupp jämfört med om det skulle finnas möjlighet att överlåta dagar mellan föräldrarna. Mot detta ska vägas jämställdhetsaspekter, barnets rätt till båda föräldrarna samt de möjligheter som finns att skjuta upp ledigheten något liksom

att använda dagar på grundnivå flexibelt, exempelvis genom att ta ut hel ersättning på grundnivå men enbart reducera arbetstiden med en timme. Vidare medger utredningens förslag till nya tidsramar för föräldrapenningen en flexibilitet i uttaget av förmånen när barnet har fyllt tre år. Inom ramen för de tio dagar per år som tilldelas föräldrarna mellan barnets tre- och tioårsdag finns även dagar som inte är reserverade. (Se avsnitt 7.7)

Sammanfattande bedömning

Utredningen gör bedömningen att det inte finns någon befogad anledning till att dagar med föräldrapenning på grundnivå inte omfattas av den reserverade tiden. Det finns däremot mycket att vinna på att även grundnivådagar är reserverade, framförallt ur jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag. Vad effekterna av en reservering av grundnivådagar kan bli på föräldrapenninguttaget i det enskilda fallet är, som sagt, svårt att förutse. Det kan dock återigen påminnas om att HFD:s dom som har refererats ovan, och den tolkning som Försäkringskassan tidigare har gjort av bestämmelserna i SFB, innebar en tillämpning enligt utredningens förslag och att det således inte är fråga om en helt ny och oprövad reglering.

7.9 Ytterligare undantag från fördelningen av föräldrapenning ska införas

Förslag: Om en förälder på grund av ett fängelsestraff är varaktigt förhindrad att uppbära föräldrapenning, ska den andra föräldern ha rätt till samtliga dagar med föräldrapenning.

7.9.1 Undantag från fördelningen av föräldrapenning

Vid gemensam vårdnad om ett barn får föräldrarna föräldrapenning under hälften av tiden vardera, dvs. 240 dagar var. En förutsättning för att båda föräldrarna ska få föräldrapenning är naturligtvis att båda har rätt till detta. Om endast en av föräldrarna har rätt till föräldrapenning,

får han eller hon samtliga dagar med föräldrapenning (12 kap. 15 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). Rätt till föräldrapenning har en försäkrad förälder som vårdar barn enligt 12 kap. 2 § SFB under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete. För rätt till föräldrapenning är det enligt 12 kap. 3 § SFB också ett villkor att föräldern faktiskt vårdar barnet på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder. Att en förälder inte har rätt till föräldrapenning kan bero t.ex. på att han eller hon inte är bosatt i Sverige och inte heller arbetar här (prop. 1994/95:197, s. 16). I 12 kap. 16 § SFB regleras undantag från fördelningen av föräldrapenning. Om en förälder på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning varaktigt saknar förmåga att vårda barnet, får den andra föräldern föräldrapenning för samtliga dagar. Med uttrycket varaktigt avses att den bristande förmågan att vårda barnet i princip ska vara bestående eller i vart fall kan antas kvarstå under den tid som föräldrapenning kan utges (prop. 1993/94:147, s. 95).

Frågan om ytterligare möjlighet till undantag från regeln om fördelning av föräldrapenning mellan föräldrar med gemensam vårdnad har diskuterats. Det förekommer att en förälder, trots gemensam vårdnad med den andra föräldern, i praktiken är ensam om den faktiska vården av barnet. Det kan finnas många orsaker till detta. Den andra föräldern kan vara sjuk eller ha ett missbruk som gör att han eller hon inte har förmåga att vårda barnet. Föräldrarna kan leva åtskilda varvid den ena föräldern väljer att inte ta aktiv del av vården av barnet. Eftersom vårdnadshavarna har rätt till hälften vardera av föräldrapenningdagarna, kan den betalda föräldraledigheten med barnet bli kortvarig om en förälder väljer att inte ta ut sina dagar eller inte har förmågan att göra det och inte heller avstår de dagar som är möjliga att avstå. Det kan således innebära att barnet får en kortare tid hemma med en förälder. Med utredningens förslag blir också antalet dagar som är möjliga att överlåta mer begränsade, som framgår ovan föreslås att fler dagar reserveras för vardera föräldern och därmed inte kan överlåtas. En fråga som särskilt varit fråga för diskussion är den om fördelning av dagar när den ena föräldern avtjänar ett längre fängelsestraff och därför inte i praktiken kan använda sina föräldrapenningdagar. Som nämns ovan är en förutsättning för rätt till föräldrapenning att föräldern faktiskt vårdar barnet på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder. En förälder som avtjänar ett fängelsestraff kan rent faktiskt inte vårda barnet och frågan är därmed om föräldern uppfyller villkoret. I kommentaren till socialförsäk-

ringsbalken anges fängelsevistelse som ett exempel på när en förälder inte uppfyller kravet i 12 kap. 3 § på att faktiskt vårda barnet utöver att föräldern inte är bosatt eller arbetar här i landet (Hessmark m.fl. 2015, s. 266). Av rättsfallet HFD 2014 ref. 60, som rörde tillfällig föräldrapenning, framgår att kammarrätten ansåg att ett långvarigt fängelsestraff kan vara ett exempel på när en förälder trots gemensam vårdnad i praktiken själv vårdar det gemensamma barnet och den andra föräldern därmed kan förlora sin rätt till föräldrapenning. Högsta förvaltningsdomstolen uttalar sig dock inte särskilt i den frågan. Försäkringskassan har uppgett att bestämmelsen inte har tillämpats för att medge undantag från fördelningen av föräldrapenning vid långvariga fängelsestraff. Det saknas således tydlig praxis på området.

Varje år beräknas ungefär 8 000 barn och ungdomar i Sverige ha en förälder i fängelse.¹⁴ Av dessa föräldrar är det dock inte alla som har rätt till föräldrapenning. Antalet föräldrar i fängelse vid en given tidpunkt varierar över året och över tid. Enligt statistik från Kriminalvården var det den 1 oktober 2016 drygt 4 200 personer som var intagna på någon av Kriminalvårdens anstalter, varav 145 på livstid. Drygt 1 000 personer hade en strafftid på mellan två och fyra år.¹⁵ För föräldrar som avtjänar långa fängelsestraff på grund av grova, allvarliga brott kan det konstateras att föräldern i praktiken är förhindrad att använda sina föräldrapenningdagar förutom i de fall då barnet följer med förälder till anstalten. Det rör cirka 20 barn per år, oftast är barnen yngre än två år och i samtliga de situationer som redovisas har föräldern varit barnets mamma.¹⁶ I dessa situationer kan föräldrapenning betalas ut till den förälder som är intagen.

Om den förälder som avtjänar ett långvarigt fängelsestraff inte avstår sina dagar till den hemmavarande föräldern, blir antalet dagar med föräldrapenning för barnet begränsat. Även om föräldern avstår sina dagar, är ett antal dagar reserverade för vardera föräldern och därmed inte möjliga att avstå. Såväl 2005 års föräldraförsäkringsutredning som Försäkringskassan har därför förslagit att om en förälder är dömd till ett långvarigt fängelsestraff så ska den hemmavarande föräldern ha rätt att uppbära alla föräldrapenningdagar (SOU 2005:73; Försäkringskassan 2011c).

¹⁴ Se www.brottsrummet.se/sv/foraldrar-i-fangelse. Uppgiften är hämtad den 26 april 2017.

¹⁵ Se www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/anstalt/. Uppgifterna är hämtade den 20 oktober 2017.

¹⁶ Se www.gp.se/nyheter/sverige/barnen-i-de-svenska-f%C3%A4ngelserna-1.3746256

7.9.2 Det behövs ytterligare undantag från fördelningen av föräldrapenningdagar vid långvariga fängelsestraff

Även om utgångspunkten är att det är till barnets bästa att föräldrapenningen delas lika mellan föräldrarna, finns det situationer där så inte är fallet. För de flesta av dessa situationer är det dock förenat med stora svårigheter att bedöma när en förälder är förhindrad att ta ut föräldrapenning under hela den tid som den kan tas ut. Exempelvis kan en förälder som saknar förmåga att vårda barnet på grund av missbruk komma ur sitt missbruk inom den tiden. Det förekommer också att föräldrar har så svåra konflikter att de inte kan komma överens om fördelningen av föräldrapenningen. Det kan också förekomma våld i en relation som gör att det inte är till barnets bästa att föräldrapenningen delas lika mellan föräldrarna, trots gemensam vårdnad. I en sådan situation är det bästa alternativet som står till buds dock att ansöka om ensam vårdnad om barnet. En situation som med större lätthet kan avgränsas är den när en förälder avtjänar ett längre fängelsestraff. Som nämns ovan har det tidigare föreslagits att ytterligare undantag ska göras just i dessa fall. Om en förälder har dömts till ett långvarigt fängelsestraff är han eller hon i normalfallet i praktiken förhindrad att använda sina föräldrapenningdagar, vilket alltså uppgår till hälften av det totala antalet dagar. Vanligen torde detta medföra att den intagna föräldern avstår sina dagar till den andra föräldern. De dagar som är reserverade för vardera föräldern kan dock inte avstås. Vid en konflikt mellan föräldrarna förekommer det också att en förälder inte vill avstå dagar till den andra föräldern. Eftersom föräldrarna har rätt till hälften vardera av föräldrapenningdagarna, kan en konsekvens av att den hemmavarande föräldern endast har de egna föräldrapenningdagarna att ta ut således bli att barnet får en betydligt kortare tid med omvårdnad av en förälder. Den risken blir ännu större om föräldrapenningen, som utredningen föreslår, ska koncentreras till barnets yngre år och det därmed inte finns möjlighet att ”spara dagar” tills barnet är äldre.

Som redovisas ovan skulle man kunna tänka sig att ett långvarigt fängelsestraff redan i dag är att betrakta som ett exempel på när en förälder inte uppfyller kravet i 12 kap. 3 § SFB på att faktiskt vårda barnet och att denne därmed inte har rätt till föräldrapenning. Samtliga dagar tillfaller då den andra föräldern. Som också konstateras ovan är rättsläget när det gäller denna fråga oklart och den aktuella

bestämmelsen i balken har inte tillämpats för att medge undantag från fördelning av föräldrapenningen vid fängelsestraff. Det går således att argumentera för att befintlig reglering är tillräcklig för att undantag från fördelningen av föräldrapenning ska kunna göras även vid långvariga fängelsestraff. Mot detta talar dock systematiken i SFB, där undantag från fördelningen av föräldrapenning vid varaktig sjukdom eller funktionsnedsättning regleras särskilt. Utredningen bedömer därför att det även för fängelsestraff är lämpligt att särskilt föreskriva om ett sådant undantag och föreslår därför en ändring i SFB.

För att undantaget från fördelningen av föräldrapenningsdagar ska vara aktuellt, krävs enligt utredningen att det kan konstateras att ett fängelsestraff är varaktigt, dvs. att det löper under hela tiden som föräldern har rätt till föräldrapenning. I lagtexten föreslås detta komma till uttryck på så sätt att föräldern är "varaktigt förhindrad" att vårda barnet. Uttrycket "varaktigt förhindrad" förekommer redan i dag i föräldrabalken (se t.ex. 6 kap. 8 a §), men innebörden av begreppet i den föreslagna bestämmelsen är fristående från föräldrabalkens. Mot bakgrund av kravet på varaktighet kan undantaget inte komma i fråga om frigivning av den intagna föräldern beräknas ske under den tid som det är möjligt att ta ut de aktuella dagarna. De fängelsestraff som kommer att omfattas av förslaget är således långvariga tidsbestämda straff och livstidsstraff. Livstids fängelse är som utgångspunkt inte tidsbestämt, men efter att ha avtjänat minst tio år av straffet kan den dömda få sitt livstidsstraff tidsbestämt. Det tidsbestämda straffet får dock inte vara kortare än 18 år, som är det längsta tidsbegränsade straff som kan dömas ut i Sverige. Hänsyn måste också tas till att intagna i normalfallet avtjänar två tredjedelar av sin strafftid innan de blir villkorligt frigivna samt att det under fängelsevistelsen kan vara aktuellt med permissioner. När det gäller långvariga fängelsestraff är det enligt utredningens bedömning relativt enkelt att konstatera när den frihetsberövade föräldern inte kommer att kunna använda sig av sina föräldrapenningsdagar. När undantaget ska aktualiseras blir en fråga för Försäkringskassan att pröva på samma sätt som i dag görs när den ena föräldern varaktigt saknar förmåga att vårda barnet på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Utredningen föreslår en ny modell för föräldraförsäkringen där ett visst antal ersättningsdagar fördelas på föräldrarna för tiden fram till barnets treårsdag, varefter årliga potter med dagar fördelas till och med barnets tioårsdag (se avsnitt 7.2). Den nya mo-

dellen medför att Försäkringskassan måste göra en bedömning av om föräldern är varaktigt förhindrad att vårda barnet för varje ny tidsperiod som ersättningsdagar fördelas på föräldrarna, dvs. för en första treårsperiod och därefter för ett år i taget. Det gäller även för de undantag från fördelningen som gäller redan i dag, dvs. om den ena föräldern på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning varaktigt saknar förmåga att vårda barnet. Det bör inte krävas att den intagne föräldern avstår från sin rätt, det räcker att kassan kan konstatera att föräldern är förhindrad att använda sin rätt och därmed inte kan vårda barnet. Reglerna i fängelselagen (2010:610) om permission och om möjligheten för en intagen att i vissa fall ha barn hos sig i fängelset kan påverka bedömningen om föräldern är förhindrad att använda sin rätt. I likhet med vad som gäller för övriga undantag får den förälder som vårdar barnet disponera dagarna som han eller hon vill.

Det är svårt att bedöma hur många barn som kan komma att omfattas av förslaget. Det är förhållandevis få personer som döms till långvariga fängelsestraff och av dessa är det naturligtvis inte alla som har rätt till föräldrapenning eller som ens har barn. För dem som träffas av förslaget kommer det dock att få stor betydelse att det är möjligt med ytterligare undantag från fördelningen av föräldrapenning. Eftersom utredningen föreslår att föräldrapenningen ska lämnas för ett visst antal dagar fram till barnets treårsdag för att därefter lämnas som årsvisa potter, kan bestämmelsen således komma att bli tillämplig i fler fall än med dagens system där alla föräldrapenningsdagar tilldelas på en gång och föräldrarna har åtta respektive tolv år på sig att använda dagarna. Endast ett fåtal fängelsestraff löper över så lång tid.

Om en person som har begått ett brott, för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter, lider av en allvarlig psykisk störning, får rätten överlämna honom eller henne till rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk tvångsvård (31 kap. 3 § brottsbalken). Vården kan ges som sluten eller öppen rättspsykiatrisk tvångsvård. Vid sådan vård görs regelbundna provningar av om vården ska bestå. Eftersom det därmed inte går att på förhand bedöma varaktigheten av vården, bedömer utredningen att det föreslagna undantaget inte är tillämpligt vid rättspsykiatrisk vård. Som diskuteras ovan är det möjligt att det redan av regleringen i 12 kap. 15 § SFB går att besluta att endast den ena föräldern har rätt till för-

äldrapenning. Det är dock en fråga för rättstillämpningen att ta ställning till.

En förälder kan också vårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. I likhet med vad som anges ovan om rättspsykiatrisk tvångsvård görs regelbundna prövningar av om vården ska bestå, vilket gör det svårt att bedöma om en förälder är varaktigt förhindrad att ta ut sina föräldrapenningdagar. Utredningen gör därför samma bedömning som avseende fallen med rättspsykiatrisk tvångsvård. Som nämns ovan finns också redan i dag ett undantag från fördelningen av föräldrapenningen om en förälder på grund av sjukdom varaktigt saknar förmåga att vårda barnet.

När det gäller föräldrar som vårdas enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, förkortad LVM, ska tvångsvården upphöra så snart syftet med vården är uppnått och senast när vården har pågått i sex månader (20 § LVM). Varaktighetskravet torde därmed inte kunna uppfyllas heller när det gäller vård enligt LVM. Den som är dömd till högst sex månaders fängelse kan ansöka om att avtjäna straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, s.k. fotboja (se lagen [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Personer som avtjänar straffet genom fotboja omfattas inte heller av det aktuella undantaget.

Som diskuteras ovan finns det också andra situationer där en förälder i praktiken är ensam om den faktiska vården av barnet även om föräldrarna har gemensam vårdnad och där undantag vid varaktig sjukdom eller funktionsnedsättning inte är tillämplig. Dessa situationer är dock svårare att avgränsa än den då en förälder dömts till ett långvarigt fängelsestraff. Utredningen anser inte heller att det är lämpligt att Försäkringskassan ansvarar för bedömningar av i vilka situationer, utöver de i lagtexten angivna, undantag ska göras från huvudregeln om fördelning av föräldrapenningen. Det framstår som svårt att på ett rättssäkert sätt avgöra i vilka situationer undantag ska vara möjliga, varför det finns en risk för att bedömningarna blir godtyckliga. I vissa situationer torde det dessutom vara lämpligare att ansöka om ensam vårdnad om barnet. Utredningen har därför valt att inte föreslå en utökad möjlighet till undantag från fördelningen av föräldrapenning vid andra situationer än den vid fängelsestraff.

7.10 Möjligheterna för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmåner ska förbättras

Förslag: En förälders sambo ska likställas med en förälder vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenning utan krav på att föräldern och sambon ska ha varit gifta med varandra eller ska ha eller ha haft barn tillsammans. Sambon ska också ha rätt till ledighet från arbetet utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn.

En vårdnadshavare ska få överlåta en del av sin rätt till föräldrapenning till en person som inte är barnets förälder eller likställd med en förälder. Överlåtelsen ska få göras till en person som är försäkrad för föräldrapenning. Fram till det att barnet fyller tre år ska möjligheten till överlåtelse avse en tid om högst 60 dagar för varje barn. Efter denna tid och fram till dess att barnet har fyllt tio år ska möjligheten till överlåtelse i stället avse en tid om högst fyra dagar per år för varje barn. En förälder som har ensam vårdnad om ett barn ska ha rätt att själv överlåta alla dagarna. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn ska vardera föräldern ha rätt att överlåta hälften av dagarna. Om de överlåtna dagarna inte har använts ska dagarna kunna återtas. Bestämmelserna om föräldrapenning ska även gälla för den person som har fått dagar efter överlåtelse. Det ska dock inte vara möjligt för en sådan person att i sin tur avstå eller överlåta rätt till föräldrapenning till en annan försäkrad.

En arbetstagare ska ha rätt till ledighet under den tid då han eller hon får föräldrapenning enligt den nya möjligheten att överlåta föräldrapenning till en annan försäkrad.

Bestämmelserna om överlåtelse av rätten till tillfällig föräldrapenning i socialförsäkringsbalken ska gälla alla personkategorier som likställs med en förälder.

Bestämmelserna i 11 kap. 10 § första stycket, 12 kap. 4 a § första stycket, 12 kap. 17 § första stycket, 13 kap. 3 § och 110 kap. 5 a § socialförsäkringsbalken ska ändras och anpassas utifrån att det kan finnas fler än två mottagare av föräldrapenningförmåner.

Bedömning: Ledighet med ersättning enligt den nya bestämmelsen bör vara semesterlönegrundande. De effekter som den nya överlåtelsemöjligheten kan ha på pensionen bör följas upp.

7.10.1 Behov av att ändra regelverket

För de allra flesta familjer uppfyller föräldraförsäkringen syftet om att möjliggöra för föräldrar att kombinera förvärvsarbete med familjeliv genom att ge ledighet och kompensera för inkomstbortfall. Det finns också goda möjligheter att dela vården av barnet med framförallt den andra föräldern för att på så sätt ge barnet möjlighet att få starka relationer och omsorg av båda eller flera av föräldrarna. Som redogörs för i avsnitt 5.4.1 medför emellertid nuvarande regelverk att det för vissa familjekonstellationer kan finnas begränsningar i möjligheten att använda försäkringen. Detta gäller framförallt inom föräldrapenningen. Inom den tillfälliga föräldrapenningen finns genom de lagändringar som gjorts genom åren en förhållandevis god möjlighet att använda förmånen oavsett familjekonstellation. Som anges i avsnitt 5.3.3 är bland annat den krets personer som likställs med föräldrar vidare inom den tillfälliga föräldrapenningen än inom föräldrapenningen. Dessutom finns det inom den tillfälliga föräldrapenningen möjlighet att överlåta och lämna dagar till en annan försäkrad person än en förälder eller en person likställd med en förälder. Föräldrar som är ensamma i vården av barnet kan därigenom få stöd och avlastning av en närstående person när barnet är sjukt. En sådan möjlighet finns även om det är den ensamstående föräldern som blir sjuk och inte kan vårda sitt barn. Någon motsvarande möjlighet för föräldrar som är ensamma i vården av barnet finns inte inom föräldrapenningen. Regelverket inom den tillfälliga föräldrapenningen ger även familjer där fler än två vuxna personer utövar en föräldraroll till ett barn goda förutsättningar för att ta ett gemensamt ansvar när barnet är sjukt. Enligt utredningens bedömning finns det ett behov av att även utforma regelverket för föräldrapenning så att det förbättrar olika familjekonstellationers möjlighet att använda förmånen. Utredningen ser att detta behov är särskilt angeläget för de föräldrar som har ensam vårdnad eller är ensamma i vården av barnet samt i familjer där fler än två vuxna personer utövar en föräldraroll till ett barn.

Några utgångspunkter vid utformningen av ett förändrat regelverk

Vid utformningen av ett förändrat regelverk bör utgångspunkten även fortsättningsvis vara att det ska knyta an till föräldrabalkens regler om föräldraskap och vårdnad. En uppenbar fördel med en sådan ordning är att den krets av personer som kan komma i fråga för förmåner är lätt att identifiera. Det följer också den ordning som gäller i övrigt inom socialförsäkringen om att vem som räknas som förälder eller barn till någon följer av föräldrabalkens regler. Den som har vårdnaden om ett barn har enligt föräldrabalken ett ansvar för barnets personliga förhållanden och för att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran tillgodoses. Vidare svarar vårdnadshavaren för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. Ansvaret innebär inte att vårdnadshavaren personligen ska tillgodose barnets behov, utan medför endast en skyldighet att se till att barnets behov tillgodoses av någon. Vårdnadshavaren bör därför även fortsättningsvis ha en särskild och självständig rätt till föräldrapenning men med möjlighet att avstå denna rätt till en förälder eller en annan person som står barnet nära och som föräldern har förtroende för. Anknytningen till föräldrabalken har därför fortsatt relevans. Utredningen är samtidigt medveten om att föräldrabalkens regelverk kan medföra svårigheter för familjer där till exempel fler än två personer utövar en föräldraroll eller för samkönade föräldrar som får barn men har att utgå från gällande rätt. En alternativ lösning till de förslag som utredningen lämnar i detta avsnitt vore att överväga ändringar i föräldrabalken för att underlätta för olika familjekonstellationer. Det har till exempel från vissa håll framförts önskemål om att det juridiska ansvaret för barn skulle kunna omfatta fler än två vårdnadshavare. Det ska dock framhållas att enligt utredningens direktiv ska eventuella förslag till förändringar inte omfatta föräldrabalkens regler om föräldraskap och vårdnad. Svårigheterna bör dock, så långt det är möjligt, beaktas inom ramen för ett förändrat regelverk avseende föräldrapenningen.

Ett förändrat regelverk bör också utformas med utgångspunkt om vad som är till barnets bästa när det gäller möjligheterna till anknytning och till nära och långvariga relationer. Andra viktiga utgångspunkter är att regelverket är tydligt, enkelt att förstå och att tillämpa. I enlighet med vad som anges i utredningens direktiv bör regelverket

därför inte utformas så att det kräver omfattande behovsbedömningar för Försäkringskassan.

7.10.2 Sambo ska likställas med en förälder utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn

En vårdnadshavare har i dag möjlighet att avstå dagar med föräldrapenning till sin sambo enbart i de fall de tidigare har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn tillsammans. Om dessa förutsättningar saknas likställs inte sambon med en förälder enligt 11 kap. 4 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, och föräldrarnas sambo saknar därmed rätt till föräldrapenning. Motsvarande krav gäller enligt nämnda bestämmelse inte för att en förälders make ska likställas med föräldern. Enligt utredningens mening framstår denna skillnad i regelverket som omotiverad. En person som stadigvarande bor tillsammans med föräldern kan naturligtvis vara lika delaktig i vården av ett barn även om denne inte är gift med föräldern. Det kan också tyckas onödigt att ett par ska behöva ingå äktenskap för att likställas inom föräldrapenningen. En möjlighet att få avstå dagar till en sambo utan krav på tidigare gemensamma barn eller tidigare äktenskap skulle förbättra möjligheten att använda föräldrapenningen för flera olika familjer. Det kan till exempel handla om två samkönade par som väljer att skaffa barn tillsammans och där vårdnadshavarnas partner är delaktiga i vården av barnet. Att en sambo i detta sammanhang likställs med en make får anses vara till fördel för barnet. Det kan också handla om ombildade familjer där en bonusförälder en kortare period avlastar föräldern i vården av barnet eller att bonusföräldern ges en möjlighet att vara än mer närvarande i vården av barnet. En möjlighet att avstå dagar till en sambo skulle vara värdefull för alla familjer – oavsett familjekonstellation – där föräldern och sambon inte önskar ingå äktenskap för att få tillgång till föräldrapenning.

Det finns även fördelar med om personkretsen som likställs med föräldrar så långt det är möjligt är lika inom föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen. Det förenklar regelverket och administrationen samt underlättar föräldrarnas planeringsförutsättningar på både kort och lång sikt. Som anges ovan finns inom den tillfälliga föräldrapenningen inget krav på tidigare gemensamma barn eller tidigare äktenskap för att en sambo ska likställas med en förälder.

Vilka invändningar kan då riktas mot en utvidgning av den krets av personer som inom föräldrapenningen likställs med en förälder? När kraven på tidigare äktenskap eller gemensamma barn slopades inom den tillfälliga föräldrapenningen 1986 avvisades tanken på att detta även skulle gälla inom föräldrapenningen (prop. 1984/85:78, s 76 f.). Skälen var att man ansåg att behoven var mindre inom föräldrapenningen eftersom den avsåg planerad vård av barnet vilket skulle förbehållas föräldrarna, medan den tillfälliga föräldrapenningen avsåg vård i akuta situationer där det var naturligt att sambon hjälpte till med tillsynen av barnet. I takt med att andra familjebildningar än den traditionella kärnfamiljen har blivit vanligare framstår dessa skäl i dag som mindre relevanta. Vården av barnet med föräldrapenning kan förutom att gälla längre koncentrerade ledigheter i samband med ett barns födelse även gälla kortare ledigheter under exempelvis lov och studiedagar då det är rimligt att andra än vårdnadshavarna ska kunna träda in och vårda barnet. Den tillfälliga föräldrapenningen har sedan kraven på äktenskap eller gemensamma barn slopades dessutom genomgått flera förändringar varvid den krets som kan få ersättningsdagar vidgats ytterligare till att även innefatta andra personer än en förälder.

Mot ett vidgat föräldrabegrepp kan anföras att krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn möjligen skulle kunna vara lättare att kontrollera än enbart ett krav på att personen ska vara sambo med föräldern. Å andra sidan gäller denna ordning redan i dag inom den tillfälliga föräldrapenningen utan några större tillämpningsproblem. Vid bedömningen av om två personer ska uppfattas som sambor tar man hänsyn till om förhållandet är varaktigt, om de har gemensam bostad och ekonomisk hushållsgemenskap samt om de vårdar barnet gemensamt. I förarbetena anges att kravet på varaktighet i förhållandet bör anses uppfyllt om samborna är folkbokförda på samma adress (ibid. s. 77). Någon mer omfattande prövning av om ett samboförhållande föreligger torde i normala fall alltså inte behöva göras. Utredningen ser alltså inte heller av denna anledning något bärande skäl mot att vidga den krets som likställs med en förälder inom föräldrapenningen.

Mot bakgrund av ovan föreslår utredningen att en förälders sambo även vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenning ska likställas med en förälder utan krav på att de tidigare ska ha varit gifta med varandra eller ha eller ha haft barn tillsammans. Detta inne-

bär bland annat att en vårdnadshavare kan avstå rätt till föräldrapenning till en större personkrets än i dag.

7.10.3 En vårdnadshavare ska kunna lämna dagar med föräldrapenning även till en person som inte definieras som förälder

Behovet av en överlåtelsemöjlighet

En utökad möjlighet för en vårdnadshavare att lämna en del av sina egna dagar med föräldrapenning till en annan person än en förälder eller likställd förälder skulle ge ensamstående föräldrar en förbättrad möjlighet att få hjälp och avlastning av en närstående i vården av barnet. Föräldern skulle därmed ur ett föräldrapenningsspektiv inte hamna i en sämre situation än i en familj där det finns två föräldrar. I familjer där fler än två vuxna personer utövar en föräldraroll skulle det innebära att fler kan kombinera föräldraskap och arbetsliv och att barnet får del av fler föräldrars omsorg och tillsyn.

En utökad möjlighet att lämna dagar till en annan person än en förälder eller likställd förälder skulle vara värdefull även för andra familjekonstellationer. Det skulle kunna underlätta vardagen om till exempel en far- eller morförälder eller en annan närstående ges möjlighet att vårda barnet i föräldrarnas ställe, exempelvis om föräldern behöver fullfölja studier eller vill gå tillbaka till förvärvsarbete tidigare än vad som annars hade varit möjligt. En överlåtelsemöjlighet skulle även vara värdefull i familjer där en av föräldrarna är förhindrad att vårda barnet med föräldrapenning på grund av sjukdom eller där en av föräldrarna inte är försäkrad i Sverige och därmed inte har rätt till föräldrapenning. Det kan exempelvis handla om att föräldrarna bor i olika länder och att den förälder som är bosatt i Sverige är hjälpt av att få till exempel en släkting eller en annan person som står barnet nära att vårda barnet. Det kan också handla om situationer där en eller båda föräldrarna är i behov av hjälp med vården av barnet för att de önskar eller har behov av att upprätthålla till exempel företagskontakter och egen verksamhet under kortare avbrott i föräldraledigheten.

Samtidigt som en utökad möjlighet att lämna dagar med föräldrapenning till en annan person skulle kunna vara värdefull för flera olika familjer är det i någon mån osäkert i vilken omfattning en så-

dan möjlighet skulle användas. En av anledningarna till detta är att föräldrarna i dag använder en stor andel av dagarna och att de i hög utsträckning vårdar rätten till föräldrapenning genom att spara dagar och noggrant planera sitt uttag. Det kan därför antas att det i huvudsak skulle vara ett begränsat antal dagar som överläts till en annan person eftersom behovet främst är koncentrerat till vissa familjekonstellationer och vissa särskilda situationer. Den omständigheten att många skulle göra en inkomstförlust vid vård av annans barn kan också tala för att det i många fall skulle vara för kortare perioder som föräldrapenning överläts. En annan anledning till denna osäkerhet är att de möjligheter som finns inom den tillfälliga föräldrapenningen att lämna ersättningsdagar till en annan person än en förälder har använts i en mycket begränsad omfattning. Andelen dagar med tillfällig föräldrapenning som har överlåtits till en annan person än föräldern uppgick till endast en procent av samtliga utbetalade dagar enligt en rapport från Försäkringskassan 2007 (Försäkringskassan 2007). En procent av det totala antalet utbetalda dagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn under 2016 motsvarar cirka 63 000 dagar. Föräldrar som mottar tillfällig föräldrapenning använder i genomsnitt cirka sju dagar per år. Om det genomsnittliga antalet använda dagar med tillfällig föräldrapenning per år och förälder är detsamma för dagar som överläts på någon annan skulle det kunna innebära att 9 000 personer använder sig av en överlåtelsemöjlighet och vårdar ett barn med tillfällig föräldrapenning. Om de dagar som överläts på någon annan försäkrad är i genomsnitt betydligt lägre per barn och år kan antalet personer som berörs vara högre. En förklaring till det procentuellt sett låga användandet av möjligheten att överlåta dagar med tillfällig föräldrapenning kan vara bristande kunskaper om regelverket eller att föräldrarna väljer andra lösningar för vården av barnet. Det krävs en viss planering när en annan person än en förälder ska hjälpa till att vårda barnet vilket kan förklara det låga användandet. Eftersom det inom den tillfälliga föräldrapenningen ofta är fråga om att lösa tillfälliga akuta situationer när barnet blivit sjuk kan det vara svårt att få en annan person att med kort varsel hjälpa till. Situationen ser annorlunda ut inom föräldrapenningen eftersom den avser planerad vård vilket gör att det kan vara lättare att få en annan person att bistå i vården av barnet.

En annan förklaring till det låga användandet av överlåtelsemöjligheten inom den tillfälliga föräldrapenningen kan vara att det finns ett

visst motstånd till att vara ledig om t.ex. arbetsgivaren inte känner till att möjligheten finns. Att en arbetsgivare inte känner till överlåtelse-möjligheten kan samtidigt ha att göra med att möjligheten används i förhållandevis få fall. Mot bakgrund av de skillnader som finns mellan föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning är det vanskligt att bedöma sannolikheten av hur en överlåtelsemöjlighet skulle användas inom föräldrapenningen utifrån hur denna möjlighet i dag används inom den tillfälliga föräldrapenningen.

Antalet fall där föräldrapenning för ett barn lämnats till fler än två mottagare är enligt den statistik som Försäkringskassan tagit fram till utredningen mycket begränsade. Det handlar om ett antal tusen barn där föräldrapenning har betalats ut till fler än två mottagare sedan mitten av 1990-talet. Det har inte varit möjligt att se hur situationen ser ut för de föräldrar som har ensam vårdnad, och om barn till dem har haft fler än en mottagare av föräldrapenning, exempelvis den biologiska föräldern eller någon annan som vårdnadshavaren är gift med.

Det kan alltså konstateras att det i någon mån är osäkert i vilken omfattning en överlåtelsemöjlighet skulle användas. Även om en sådan möjlighet skulle användas i en begränsad omfattning skulle den vara mycket värdefull för dem som skulle använda den och uppfylla ett behov som inte kan tillgodoses enligt nuvarande regelverk. Det finns också ett behov av att ge familjer i olika konstellationer och situationer mer lika möjligheter i att ta del av vården av barnet. Utredningen ser därför inte ett eventuellt begränsat användande som ett skäl för att inte införa en överlåtelsemöjlighet. En överlåtelsemöjlighet bedöms ha positiva konsekvenser för de barn som omfattas. För barn som har en förälder som är ensam i vården skulle det vara värdefullt om föräldern fick utökade möjligheter att lämna dagar till en annan person. Det kan vara en trygghet för barn att ha nära relationer till flera vuxna. Det är också en fördel om sådana relationer kan grundläggas tidigt i ett barns liv. För barn i familjer där flera vuxna utövar en föräldraroll, dvs. utöver vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna, skulle det underlätta möjligheterna till anknytning och till att bygga upp och behålla nära och långvariga relationer samt att få en vardaglig kontakt och insyn i förskole- och skolverksamhet m.m. En överlåtelsemöjlighet skulle vara efterlängtd och har också efterfrågats i de kontakter som utredningen har haft med organisationer som företräder ensamstående föräldrar och hbtq-personer.

Risken för att försäkringen ändrar karaktär

Som ett argument mot en möjlighet att lämna dagar med tillfällig föräldrapenning till en annan person än en förälder har i äldre förarbeten anförts att det finns en risk för att försäkringen genomgår en principiell förändring i riktning mot en allmän barntillsynsförsäkring (prop. 1993/94:220, s. 53). Mot detta kan anföras att det i den nuvarande försäkringen redan finns flera möjligheter för föräldrar att låta någon annan än en förälder vårda barnet med tillfällig föräldrapenning utan att det finns indikationer på vare sig systematiskt missbruk eller urholkning av syftet med försäkringen att barnet ska få vård och omsorg av någon närstående när det är sjukt, smittat eller när den ordinarie vårdaren är sjuk. Föräldrarna är fortfarande de som i hög utsträckning själva använder försäkringen och vårdar barnet. Att införa en liknande regel inom föräldrapenningen som inom den tillfälliga föräldrapenningen skulle i sammanhanget inte utgöra någon större principiell skillnad. Som konstateras ovan kan det dessutom antas att det i huvudsak skulle vara ett begränsat antal dagar som överläts till en annan person.

Risken för att en överlåtelsemöjlighet skulle användas som betalningsmedel för utförda tjänster, t.ex. till en professionell barnvårdare bedöms också som förhållandevis liten. Eftersom ett sådant arbete skulle ha karaktären av förvärvsarbete skulle de grundläggande kraven för rätt till föräldrapenning enligt 12 kap. 2 § SFB inte vara uppfyllda. Incitamenten att använda föräldrapenning på det sättet torde också vara låga eftersom det på grund av ersättningsnivåerna inom föräldrapenningen skulle innebära en inkomstförlust i relation till arbetsinkomsten eller, för de som saknar en sjukpenninggrundande inkomst, en förhållandevis låg inkomst. Till detta kommer att vårdnadshavarna och den som får föräldrapenning överlåten på sig skulle behöva ansöka hos Försäkringskassan för att få ut ersättning. Handläggningstid och fasta utbetalningsdagar torde också göra att incitamenten att använda föräldrapenning som ett betalningsmedel är låga. Ett sätt att minska risken för missbruk eller att en överlåtelsemöjlighet används på ett sätt som inte är avsett är att begränsa antalet dagar som kan överlåtas till en annan person. Det är då möjligt att följa utvecklingen och se hur en sådan regel används.

Det ska vidare framhållas att det fortfarande är vårdnadshavarna som har en självständig rätt till föräldrapenning och som skulle be-

stämman om ett överlåtande ska göras. Utredningen anser inte att föräldraförsäkringen som sådan förlorar sin karaktär av en försäkring för föräldrar om dessa ges möjlighet att överlåta ett begränsat antal ersättningsdagar till en person som föräldrarna har förtroende för och som i någon mån är en närstående person.

*Hur en överlåtelsemöjlighet påverkar jämställdheten
mellan män och kvinnor*

Det kan konstateras att andelen kvinnor med ensam vårdnad om ett barn är avsevärt högre än motsvarande andel för män. Dessutom är fler kvinnor ensamstående än vad som är fallet för män och det är även en högre andel av barnen som bor på heltid hos en kvinna än hos en man. Detta gäller inte minst för barn i åldrarna mellan ett och tre år vars föräldrar separerar. Detta gör kvinnor till en särskilt utsatt grupp. De har ett större ansvar för barnen än när två eller fler föräldrar delar vården och de kan dessutom sakna någon att avstå föräldrapenningdagar till enligt nuvarande regelverk eller sakna någon som vårdar barnet i deras ställe. En överlåtelsemöjlighet kan därför i många fall anses vara särskilt värdefull för kvinnor.

En överlåtelsemöjlighet skulle kunna främja en mer jämn fördelning av föräldrapenningen om de dagar som annars skulle ha tagits ut av en kvinna med ensam vårdnad i stället tas ut av en närstående man. Utifrån hur föräldrapenningen för närvarande fördelas mellan män och kvinnor kan det å andra sidan inte uteslutas att en del av föräldrapenningdagarna kommer att tas ut av en annan kvinna, t.ex. en mormor, syster eller farmor snarare än en morfar, bror eller farfar. Då förändras inte fördelningen av dagar mellan könen sett till samtliga dagar med föräldrapenning som tas ut på ett år, dvs. på ett aggregat plan. Om dagar annars hade riskerat att brinna inne, men nu tas ut av någon annan kvinna kan antalet dagar utbetalda till kvinnor antas öka något. Eftersom en stor andel av dagarna används i dag och föräldrarna i hög utsträckning vårdar rätten till föräldrapenning genom att spara dagar och noggrant planera sitt uttag bedöms dock den risken som låg. För män med ensam vårdnad och som saknar någon att överlåta dagar till inom nuvarande regelverk skulle motsvarande mönster kunna innebära att fler kvinnor tog ut dagar med förslaget.

I den mån de dagar som överlåts till någon annan tas ut av en kvinna och tas från en manlig vårdnadshavares pott med dagar kan

förslaget medföra ett negativt utfall ur jämställdhetssynpunkt. Det är dock beroende av om pappan i annat fall skulle ha tagit ut den föräldrapenningen. Risker för att fler kvinnor tar ut föräldrapenning som ett resultat av förslaget motverkas av att det finns reserverade dagar för föräldrarna. Utredningen föreslår i avsnitt 7.7 dessutom en utökning av antalet reserverade dagar. Även den omständigheten att det torde vara ett begränsat antal dagar som överläts till en annan person gör att risken för ett negativt utfall minskar. Som konstateras ovan bedöms behovet av en överlåtelsemöjlighet främst vara koncentrerat till vissa familjekonstellationer och vissa särskilda situationer.

Enligt utredningens mening finns det ett behov av att ge familjer i olika konstellationer och situationer mer lika möjligheter i att ta del av vården av barnet. En överlåtelsemöjlighet bedöms ha positiva konsekvenser för de barn som omfattas och det är en efterlängtat reform i många familjer. Fördelarna med att införa en överlåtelsemöjlighet bedöms därför som större än de eventuella negativa effekter en sådan möjlighet kan ha på fördelningen av föräldrapenningdagarna mellan män och kvinnor på ett aggregerat plan.

Det bör införas en överlåtelsemöjlighet inom föräldrapenningen

Mot bakgrund av vad som anförs ovan anser utredningen att övervägande skäl talar för att det bör införas en möjlighet för en vårdnadshavare att kunna överlåta dagar med föräldrapenning till en annan person än en förälder. En sådan bestämmelse kompletterar den utvidgning av föräldrabegreppet som föreslås ovan. De familjekonstellationer som i dag har begränsade möjligheter att använda föräldrapenning ges därigenom ökade möjligheter att dela vården av barnet. Det ger föräldrar som vill involvera andra närstående i vården av barnet en ökad flexibilitet och valfrihet. En sådan anpassning kan öka föräldrars möjligheter att kombinera familjeliv och arbetsliv och även gynna barnets kontakt med de personer som står det nära.

Vem föräldrapenningen ska kunna överlåtas till

När det gäller de personer som dagar kan överlåtas till bör detta, i likhet med vad som gäller inom den tillfälliga föräldrapenningen, vara något som vårdnadshavaren själv ska kunna avgöra. Det får anses

som självklart att vårdnadshavaren kommer att välja en person som i någon mening är närstående, dvs. en person som barnet och föräldern har förtroende för och som är lämpad för uppgiften. Risken för att dagar med föräldrapenning skulle lämnas till en person som är olämplig för uppgiften att vårda barnet får därmed bedömas som liten. Det finns därför inte anledning att uppställa några krav på släktskap, sammanboende eller annan formell anknytning mellan föräldern och denna person. Ett krav på att det till exempel ska föreligga hushållsgemenskap eller liknande med barnet skulle dessutom leda till gränsdragningsproblem och en omfattande administration. Det bör inte heller uppställas något krav på att vårdnadshavarna ska vara överens om till vem dagar ska kunna överlåtas. Ett sådant krav skulle vara svårt att förena med att vardera föräldern, vid gemensam vårdnad, har en egen rätt till hälften av föräldrapenningen.

Ett alternativ som har framförts som ett sätt att hantera de eventuella negativa effekter som en överlåtelsemöjlighet skulle kunna ha på jämställdheten mellan män och kvinnor är att vårdnadshavarna på förhand får anmäla personer som dagar ska kunna överlåtas till. Syftet med ett anmälningsförfarande skulle vara att begränsa antalet fall av överlåtelse. En sådan ordning skulle dock göra det svårare för en vårdnadshavare att överlåta dagar och minska flexibiliteten i regelverket. Det är inte heller säkert att överlåtelserna skulle minska, eftersom det troligen blir ett fåtal personer som vårdnadshavarna har i åtanke för en sådan överlåtelse. Krav på registrering i förväg skulle också kunna utgöra en begränsning eftersom familjesituationer kan komma att ändras över tid. Utöver att den person som föräldrapenning kan överlåtas till ska vara försäkrad för föräldrapenning bör det därför i övrigt inte finnas någon begränsning av den krets personer till vilken föräldrapenning ska kunna överlåtas. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag. Vem som är försäkrad för föräldrapenning framgår av bestämmelserna i 4–6 kap. SFB. Överlåtelsemöjligheten är inte begränsad till bara en person utan flera personer kan komma ifråga för överlåtelse. Den föräldrapenning som utgår till den som vårdar barnet ska beräknas på dennes sjukpenninggrundande inkomst och inte på föräldrarnas.

Alla vårdnadshavare ska få möjlighet att överlåta föräldrapenning

Utredningen har övervägt om möjligheten att överlåta dagar till en annan försäkrad enbart borde gälla för vissa vårdnadshavare. Det skulle t.ex. enbart kunna gälla vårdnadshavare som har ett behov av en sådan möjlighet. En sådan behovsprövning har i vissa sammanhang framförts som ett sätt att hantera de negativa effekter som en överlåtelsemöjlighet skulle kunna ha på jämställdheten mellan män och kvinnor eller på riskerna med att försäkringen ändrar karaktär. Utredningen ser emellertid stora problem med en sådan behovsprövning. Det bedöms som svårt att på ett rättssäkert sätt fånga in de behov som ska vara avgörande. Risken är därför stor för att en behovsprövning blir godtycklig. En behovsprövning skulle också, i strid med utredningens direktiv, medföra en omfattande administration samt leda till ett komplicerat regelverk. Det skulle också göra att det blir svårt för föräldrarna att förutse vad som gäller i deras fall.

Om möjligheten att överlåta dagar begränsades till att enbart gälla till exempel ensamstående föräldrar skulle det kunna uppkomma gränsdragningsproblem. Det finns föräldrar vilka inte kan betraktas som ensamstående, men som kan anse sig jämförbara med sådana föräldrar. Detta kan bland annat gälla sammanboende föräldrar där ena föräldern på grund av sitt arbete långa tider vistas på annan ort än den övriga familjen. Det skulle dessutom innebära att familjer där fler än två vuxna personer utövar en föräldraroll inte omfattades av överlåtelsemöjligheten. Utredningen har därför stannat vid att alla vårdnadshavare bör få rätt att överlåta dagar med föräldrapenning till en annan person. Fördelen med en sådan lösning är att bestämmelsen får en generell utformning och att barn likabehandlas oavsett hur familjen ser ut. Härigenom förenklas också administrationen och regelverket blir mer överskådligt och förutsebart.

Hur många dagar med föräldrapenning som ska kunna överlåtas

Syftet med överlåtelsemöjligheten är, som tidigare nämnts, att ge olika familjekonstellationer en förbättrad möjlighet att använda föräldrapenningen. Antalet dagar som kan överlåtas bör bestämmas med hänsyn till att föräldrarna kan ha skiftande behov av att lämna dagar till en annan person. För att till exempel ensamstående föräldrar ska få en reell möjlighet till stöd och avlastning bör antalet dagar

inte vara för snålt tilltagna. Det är samtidigt rimligt att utgå från att vårdnadshavarna i de allra flesta fall vill använda en stor del av dagarna själva eller att dagar avstås till en förälder som inte är vårdnadshavare eller till en person som likställs med en förälder. Det bör också beaktas att en mycket generös möjlighet att överlåta dagar till en annan person än en förälder eller likställd förälder ökar risken för att försäkringen genomgår en principiell förändring i riktning mot en allmän barn tillsynsförsäkring. En viss försiktighet är därför påkallad. En begränsad överlåtelsemöjlighet gör att riskerna för att en sådan möjlighet används på ett sätt som inte är avsett eller att det får oönskade effekter på jämställdheten mellan män och kvinnor minskar. De olika möjligheter som finns att lämna tillfällig föräldrapenning till en annan försäkrad har genomförts stegvis. Inom den tillfälliga föräldrapenning finns i nuvarande regelverk dessutom en skillnad i den möjlighet som en förälder eller en likställd förälder har att använda förmånen jämfört med den möjlighet som finns för en annan försäkrad. För den sistnämnda kategorin finns alltså en viss begränsning i möjligheten att använda förmånen. Vid en avvägning av nu nämnda omständigheter gör utredningen bedömningen att det är rimligt att högst 60 dagar för varje barn ska kunna överlåtas fram till det att barnet fyller tre år. Efter denna tid och fram till dess att barnet har fyllt tio år ska överlåtet i stället avse en tid om högst fyra dagar per år för varje barn. Vid en sådan utformning av överlåtelsemöjligheten har utredningen beaktat de förslag som finns i avsnitt 7.2 och 7.7 om att det ska införas en ny modell för föräldrapenningen som innebär att förmånen lämnas med olika antal dagar utifrån barnets ålder och att fler dagar i föräldrapenningen ska reserveras. En förälder som har ensam vårdnad om ett barn har rätt att själv överlåta alla dagarna. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn har vardera föräldern rätt att i stället överlåta hälften av dagarna.

De föräldrapenningdagar som kan överlåtas till en annan försäkrad innan barnets treårsdag är i förhållande till det totala antalet dagar som disponeras under perioden procentuellt sett färre till antalet jämfört med de dagar som kan överlåtas efter denna tid. Detta har sin grund i att behovet av anknytning till föräldern bedöms som större när barnet är yngre samtidigt som behovet av flexibilitet bedöms som större när barnet är äldre. De dagar som kan överlåtas till en annan försäkrad ingår i den pott av dagar som inte är reserverade

för vårdnadshavaren och som han eller hon själv kan välja att avstå till en annan förälder eller likställd förälder.

De dagar som överläts ska kunna tas ut samtidigt som föräldern tar ut föräldrapenning enligt vad som följer av 12 kap. 4 a § SFB. Bestämmelsen möjliggör ett samtidigt uttag av föräldrapenning om högst 30 dagar under barnets första levnadsår. Det innebär t.ex. att en förälder som är ensam i sitt föräldraskap kan få hjälp och stöd av en annan person under den första tiden hemma efter förlossningen.

Försäkringskassan kan genom verkställighetsföreskrifter reglera den närmare tillämpningen av möjligheten till överlåtelse (se 3 § första stycket 1 förordningen [1998:562] med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan).

Innebörden av ett överlåtande är att en person som inte har någon egen rätt till föräldrapenning för ett barn ges rätt till dagar i stället för föräldern. Någon rätt till ytterligare dagar med föräldrapenning när en annan försäkrad vårdar barnet är det alltså inte frågan om. Utredningen har övervägt om begreppet ”avstå” bör användas i stället för begreppet ”överlåta” för att beskriva den handling som företas när dagar lämnas till en annan försäkrad. Begreppet ”avstå” används i 12 kap. 17 § SFB som reglerar att en förälder kan avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern. Begreppet ”överlåta” används i 13 kap. 8 § SFB som anger att en förälder i vissa fall får överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning till en annan försäkrad. I förarbetena till de två paragraferna ges inte någon närmare förklaring om innebörden av dessa olika begrepp. Eftersom det i detta fall är fråga om att en förälder lämnar dagar till en person som inte har någon egen rätt till föräldrapenning bedöms begreppet ”överlåta” bäst beskriva den handling som företas.

Enligt rättspraxis finns det inget som hindrar att en förälder som har avstått föräldrapenningdagar till den andra föräldern enligt 12 kap. 17 § SFB tar tillbaka dagar som inte har utnyttjats vid ett senare tillfälle (HFD 2014 ref. 16). Enligt utredningen bör detta gälla även för sådana dagar som överläts till en annan försäkrad enligt den nya överlåtelsemöjligheten. Eftersom en överlåtelse av en rätt till en förmån enligt SFB inte utgör en civilrättslig överlåtelse bedöms det inte finnas något hinder för en sådan ordning (Hessmark m.fl. 2015, s. 659). Denna möjlighet bör komma till uttryck i författningstexten.

Bestämmelserna om föräldrapenning ska i huvudsak gälla för den person som har fått dagar efter överlåtelse

Bestämmelserna om föräldrapenning i SFB ska gälla även för den person som vårdnadshavaren överlåter dagar till. En bestämmelse med denna innebörd bör föras in i balken. Det innebär bland annat att en person som får dagar efter överlåtelse måste uppfylla villkoret i 12 kap. 3 § SFB om att till huvudsaklig del faktiskt vårda barnet på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder. Det innebär även att regeln om samtidigt uttag i 12 kap. 4 a § SFB blir tillämplig. Vidare innebär det bland annat att personen måste uppfylla det s.k. 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § SFB för att föräldrapenning ska lämnas på sjukpenningnivå under de första 180 dagarna samt att bestämmelserna om avräkning för utländsk förmån i 12 kap. 33–34 §§ SFB är tillämpliga (se avsnitt 7.18.2 i fråga om utredningens förslag till ändringar i avräkningsbestämmelserna). När det gäller 240-dagarsvillkoret tillkom detta för att en blivande förälder inte skulle kunna spekulera med ersättningens storlek i försäkringen (prop. 1984/85:78, s. 59). Även om risken för spekulation torde vara försumbar i de fall föräldrapenning överläts till en annan försäkrad talar inte minst förenklingsskäl, dvs. att undvika särlösningar som komplicerar tillämpning och handläggning såväl som förståelse för regelverket, för att bestämmelsen även bör gälla i detta fall. Även det förhållandet att en vårdnadshavare som inte själv uppfyller 240-dagarsvillkoret annars skulle kunna avstå dagar i början av ledigheten för att kringgå denna bestämmelse, talar för att villkoret bör gälla. Ersättningens storlek beräknas utifrån förutsättningarna för den person till vilken rätten till föräldrapenning har överlåtits.

Från regeln om att balkens bestämmelser om föräldrapenning ska gälla för den person som vårdnadshavaren överlåter dagar till bör emellertid vissa undantag göras. Det rättsliga ansvaret för barnet och den grundläggande rätten till föräldrapenning ligger hos vårdnadshavaren och det är därmed vårdnadshavaren som bör ha möjlighet att styra över vem som ska ha möjlighet att i stället för honom eller henne använda föräldrapenningen för att vårda barnet. Den person som har fått rätt till föräldrapenning överlåten till sig bör inte i sin tur få avstå eller överlåta dagarna till en annan förälder eller en annan försäkrad (jfr vad som gäller för tillfällig föräldrapenning enligt 11 kap. 6 § andra stycket SFB). Denna restriktion bör anges i författnings-

texten (se föreslagna 11 kap. 6 § första stycket SFB). Därutöver bör överlåtelsemöjligheten, av samma skäl, enbart gälla för vårdnadshavarna och ska därför inte tillkomma en förälder eller person som likställs med förälder, men som inte är vårdnadshavare. Denna restriktion bör också komma till uttryck i författningstexten (se föreslagna 12 kap. 17 a § andra stycket SFB och författningskommentaren till detta lagrum).

*Överlåtelsemöjligheten och den utvidgade rätten till
tillfällig föräldrapenning vid förälders sjukdom eller smitta*

I 13 kap. 31 a–31 d § SFB finns regler som ger en ensamstående förälder en utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning vid förälderns sjukdom eller smitta. Reglerna innebär att Försäkringskassan kan besluta att en annan person än föräldern ska få rätt till tillfällig föräldrapenning för att vårda ett barn som inte har fyllt tre år. Avsikten med bestämmelserna är att stödja en ensamstående förälder om han eller hon på grund av sjukdom inte kan vårda sitt barn (prop. 2008/09:194, s. 26). Enligt 13 kap. 31 c § SFB kan utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning inte lämnas till den som på annan grund kan få föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning för vård av barnet. Här avses bland annat personer som likställs med föräldern och som kan få föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning enligt reglerna i 11 kap. 4 och 5 §§ SFB. En följd av att det införs en överlåtelsemöjlighet är att den utvidgade rätten till tillfällig föräldrapenning inte kan lämnas i de fall mottagaren kan få föräldrapenning enligt de nya reglerna för överlåtelse. Bortsett från ett krav om att den som kan få föräldrapenning efter överlåtelse ska vara försäkrad för föräldrapenning finns ingen begränsning om vilka personer som kan komma i fråga för sådan överlåtelse. Överlåtelsemöjligheten rör alltså en vid krets personer. Utrymmet för att tillämpa reglerna om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning torde alltså minska. Utredningen, som inte ser några skäl för att ändra regeln i 13 kap. 31 c § SFB, lämnar dock inte något förslag om att ta bort den utvidgade rätten till tillfällig föräldrapenning. Det kan fortfarande vara aktuellt att tillämpa reglerna i de fall föräldern inte har kvar några föräldrapenningdagar eller i de fall föräldern uppnått det maximala antal dagar som kan överlåtas.

7.10.4 Ledighet, semesterlön och pensionsrätt för barnår med anledning av de nya möjligheterna till föräldrapenning

Rätt till ledighet från arbetet

Den som får rätt till föräldrapenning enligt utredningens förslag om en överlåtelsemöjlighet bör också ges rätt att vara ledig från sitt arbete under den tid som han eller hon får sådan ersättning. En bestämmelse om detta bör föras in i föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL. I lagen bör det också göras en ändring till följd av förslaget om att en sambo ska likställas med en förälder inom föräldrapenningen utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn. En sambo bör ges ledighetsrätt utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn. Utredningen föreslår dock inte någon annan ändring av FLL till följd av nu nämnda förslag. Det innebär bland annat att reglerna i 10 § FLL om antalet ledighetsperioder och att reglerna i 13 § FLL om att arbetstagaren ska anmäla föräldraledighet i viss tid före ledigheten kommer att gälla.

Även om förslaget om att överlåta föräldrapenningdagar till en annan försäkrad inte innebär att rätten till föräldrapenning totalt sett ökar kan förslaget ändå leda till ökad belastning för företagen, t.ex. för administration gällande ersättare för den som är frånvarande från arbetet för att vårda en annans barn med föräldrapenning. I någon mån kan det också påverka planeringsförutsättningarna eftersom kretsen arbetstagare som kan komma i fråga för ledighetsrätt utökas. Kostnaderna för sådan ökad administration och planering bedöms dock öka enbart marginellt. Skälen till detta är att överlåtelsemöjligheten kan förväntas användas i en begränsad omfattning. Det ska också framhållas att den överlåtelsemöjlighet som redan i dag finns inom den tillfälliga föräldrapenningen, såvitt framkommit, inte medfört några särskilda problem för företagen. För den ledighetsrätt som följer av den föreslagna överlåtelsemöjligheten inom föräldrapenningen är dessutom arbetstagarens varseltid för ledighet avsevärt längre än den ledighetsrätt som följer av uttag av tillfällig föräldrapenning.

Synen på föräldraledighet påverkas av normer och attityder på arbetsplatser och hos arbetsgivare. Utifrån nuvarande normer och uppfattningar om hur föräldraledigheten bör fördelas förväntas till exempel män i vissa fall inte använda alla föräldrapenningdagar. Det skulle kunna göras gällande att en möjlighet för en förälder att lämna föräldrapenningdagar till en annan person skulle möjliggöra för en

arbetsgivare att utöva påtryckning mot föräldern att lämna dagar till en annan person i stället för att själv vara ledig. I den mån detta förekommer är det dock inget nytt problem. Redan i nuvarande regelverk finns det en möjlighet för föräldern att lämna dagar med såväl föräldrapenning som tillfällig föräldrapenning till en annan person. Risken för att problemet skulle öka som en följd av förslaget bedöms därför som liten. En arbetsgivare som nekar en förälder ledighetsrätt i strid med lagen kan dessutom bli skadeståndsskyldig enligt reglerna i 22 § FLL.

Semesterlönegrundande

Enligt 17 a § 3 semesterlagen (1977:480) är frånvaro från arbetet semesterlönegrundande när det gäller ledighet enligt föräldraledighetslagen i fråga om tid för vilken föräldrapenning lämnas med anledning av barns födelse eller adoption enligt 12 kap. SFB. Detta gäller under förutsättning att frånvaron för varje barn eller vid flerbarnsbörd sammanlagt inte överstiger 120 dagar eller för ensamstående förälder 180 dagar.

Den nya möjligheten för en annan försäkrad att vara ledig med ersättning i form av föräldrapenning bör vara semesterlönegrundande. Eftersom detta redan följer av den nuvarande lydelsen av 17 a § semesterlagen är någon lagändring inte påkallad. Någon lagändring är inte heller påkallad till följd av förslaget om att en sambo ska likställas med en förälder och ges ledighetsrätt utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn.

Pensionsrätt för barnår

Bestämmelserna i SFB om pensionsrätt för barnår är ett sätt att kompensera föräldrar ekonomiskt för att det som de tjänar in till pensionen minskar när föräldern är föräldraledig eller arbetar deltid. Pensionsrätt kan betalas ut de första fyra åren efter barnets födelse eller adoption, och är inte beroende av om föräldern har varit föräldraledig eller inte. Den förälder som tjänar minst under respektive år får automatiskt pensionsrätten för barnår detta år. Det är möjligt att anmäla om att pensionsrätten för barnår ska tillgodoräknas den andra föräldern. Pensionsrätt för barnår betalas ut för ett barn i taget och kan enbart betalas ut till barnets vårdnadshavare. Kravet är att

föräldern ska ha haft vårdnaden om barnet och bott tillsammans med barnet minst halva det aktuella året. Barnet och föräldern måste också ha varit bosatta i Sverige under hela året. För att pensionsrätten för barnår sedan ska omvandlas till pension måste vårdnadshavaren ha arbetat minst fem år i Sverige innan det år han eller hon fyller 70 år. Det innebär att de som i dag är föräldrar utan att vara vårdnadshavare, eller tillhör den krets som likställs med föräldrar, inte kan få pensionsrätt för barnår. Föräldraledighet för en person som inte är vårdnadshavare men som med nuvarande regelverk har möjlighet att använda föräldrapenning kompenseras alltså inte i dag. Utredningen föreslår ingen ändring i detta avseende utan anser att frågan bör övervägas i ett annat sammanhang. Det är troligt att fler personer än i dag kommer att motta föräldrapenning utan att vara vårdnadshavare med den föreslagna överlåtelsemöjligheten. De effekter som förslaget kan ha på pensionen bör därför följas upp.

7.10.5 Överlåtelsemöjligheten inom den tillfälliga föräldrapenningen ska utökas

Inom den tillfälliga föräldrapenningen har en person som likställs med en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning under i huvudsak samma förutsättningar som barnets förälder. Enligt 11 kap. 5 § andra stycket SFB får en sambo eller en familjehemsförälder som likställs med en förälder dock inte använda sig av möjligheten att överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning enligt bestämmelserna i 13 kap. 8 och 9 §§ SFB. Någon motivering om varför överlåtelsemöjligheten inte skulle gälla för en likställd sambo eller familjehemsförälder framgår inte av förarbetena (jfr prop. 1993/94:220, s. 50 f. och 73 f.; prop. 2000/01:44, s. 30 f. och 44; prop. 2008/09:200, s. 415). Överlåtelsemöjligheten gäller för de övriga personkategorierna som likställs med en förälder och skillnaden i regelverket framstår enligt utredningens mening som omotiverad. Att samma regler gäller för de personer som likställs med en förälder innebär en förenkling av regelverket. Utredningen föreslår därför att överlåtelsemöjligheten i 13 kap. 8 och 9 §§ SFB ska gälla för alla personkategorier som likställs med en förälder.

7.10.6 Anpassningar ska göras utifrån att föräldrapenningförmåner kan lämnas till fler än två mottagare

Trots att föräldrapenningförmåner kan lämnas till fler än två personer är flera av bestämmelserna utformade som att det bara kan finnas två mottagare. I 11 kap. 10 § första stycket, 12 kap. 4 a § första stycket, 12 kap. 17 § första stycket, 13 kap. 3 § och 110 kap. 5 a § SFB används nämligen uttryckssätten "båda föräldrarna", "båda föräldrar" respektive "den andra föräldern". Utredningen kan inte se några bärande skäl för att behålla de valda uttryckssätten. Bestämmelserna bör anpassas utifrån att det kan finnas fler än två mottagare. Regelverket blir både enklare och mer lättöverskådligt med en sådan anpassning. När det gäller bestämmelsen i 12 kap. 17 § SFB, om möjligheten att avstå dagar till en annan förälder, torde en sådan ändring endast vara språklig. Detta eftersom det inte finns något hinder i SFB för att avstå dagar till fler än en förälder. Ändringen av bestämmelsen i 11 kap. 10 § första stycket SFB, som innehåller huvudregeln om att föräldrapenningförmånger inte får lämnas till fler än en förälder för samma barn och tid, får anses vara en ändring i sak. Ändringarna av bestämmelserna i 12 kap. 4 a § första stycket och 110 kap. 5 a § SFB, om rätten till och ansökan om de s.k. dubbeldagarna under barnets första levnadsår, får också beskrivas som ändringar i sak. Det samma gäller ändringen av bestämmelserna i 13 kap. 3 § SFB, om att tillfällig föräldrapenning i vissa fall får lämnas till fler än en förälder för samma barn och tid. Utredningen lämnar alltså ett förslag om att ändra nu nämnda bestämmelser och anpassa dessa utifrån att det kan finnas fler än två mottagare.

7.11 Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska tas bort och ersättas av möjlighet till ersättning inom föräldrapenningen

Förslag: Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska tas bort. Ersättning för motsvarande ändamål ska kunna lämnas inom ramen för föräldrapenningen.

En förälder ska ha rätt till föräldrapenning i samband med barns födelse. Föräldrapenningen ska kunna lämnas för tid från och med förlossningen till och med den fjortonde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. Beräkningen av tidsramen för uttaget av föräldrapenningen ska vid adoption utgå från tidpunkten när föräldrarna har fått barnet i sin vård. Föräldrapenningen ska kunna lämnas även till en förälder som inte har barnet i sin vård. Ersättningen ska kunna lämnas till en förälder för samma tid som föräldrapenningförmån för samma barn lämnas till annan förälder.

7.11.1 Ersättning bör lämnas inom ramen för föräldrapenningen

Syftena med ersättningen

Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption (13 kap. 10 och 12 §§ socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, i vissa sammanhang benämnd ”pappadagarna”) har flera syften. Ett syfte är att föräldern som inte föder barnet ska kunna vara ett stöd för mamman vid förlossningen och få möjlighet att redan från början delta i vården av det nyfödda barnet. Ett annat syfte är att föräldern ska ha möjlighet att vid behov vårda äldre barn i familjen under mammans vistelse på BB och att hjälpa mamman i hemmet den första tiden efter hemkomsten från sjukhuset. (Se prop. 1973:47, s. 51; prop. 1976/77:117, s. 45; prop. 1984/85:78, s. 72.) Mamman får därigenom stöd efter förlossningen och barn och förälder får möjlighet till kontakt (se prop. 1978/79:168, s. 40). Rätten till tillfällig föräldrapenning ifråga gäller även vid adoption och tillkommer då båda föräldrarna (13 kap. 12 och 13 §§ SFB). I det sammanhanget är det främst fråga om att tillgodose behovet av att båda föräldrarna kan

vistas hemma med barnet någon tid i samband med barnets ankomst till familjen (prop. 1984/85:78, s. 72).

De syften som beskrivs ovan har i stort fortfarande aktualitet. Tillfällig föräldrapenning i dessa syften används också i stor omfattning; ungefär 75 procent av alla barn har en pappa som använder den nu aktuella möjligheten till ersättning och därmed följande rätt till föräldraledighet. Andelen dagar med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption som betalas ut till kvinnor understeg en procent 2016. (Se mer om detta i avsnitt 6.7.) Det är samtidigt inte alla föräldrar som omfattas av möjligheten till ersättning eftersom en av utgångspunkterna är att föräldern avstår från förvärvsarbete eller arbetslöshetsersättning och har en sjukpenninggrundande inkomst.

Utredningen kan se att det finns behov av en förmån för att föräldrar ska ha möjlighet att uppfylla de angivna syftena. Med den utveckling som har skett i regleringen om föräldrapenning och i samhället sedan den nu aktuella möjligheten till tillfällig föräldrapenning infördes finns det emellertid anledning att omvärdera i vilken form ersättningen bör lämnas.

Ersättningens syften i förhållande till de olika föräldrapenningförmånerna

När föräldrapenning i samband med barns födelse och den särskilda föräldrapenningen 1985 slogs samman till en förmån uttalades i förarbetena att försäkringen renodlades till att omfatta en del (föräldrapenning) som avser täcka föräldrarnas behov av ledighet och ersättning för att vårda barnet när detta är litet och en del (tillfällig föräldrapenning) som under förskoleåren och en del av grundskoleåren ger rätt till ledighet och ersättning vid mer akut uppkomna situationer då någon av föräldrarna behöver vårda eller vara med barnet (prop. 1984/85:78, s. 52). Den tillfälliga föräldrapenningen i samband med barns födelse och vid adoption kan generellt sett sägas syfta till att skapa förutsättningar för en tidig kontakt mellan båda föräldrarna och barnet samt för att barnet ska få en god start i livet eller i den nya familjen genom att göra det lättare för mer än en förälder att ta det vardagliga ansvaret. Dessa perspektiv har enligt utredningens bedömning en starkare koppling till sådana behov som för-

äldrapenningen är avsedd att tillgodose än till de behov som den tillfälliga föräldrapenningen är avsedd att tillgodose.

Även SGI-utredningen var av uppfattningen att den tillfälliga föräldrapenningen som ges i samband med ett barns födelse och vid adoption närmast hör hemma inom föräldrapenningen (se SOU 2003:50, s. 67). Den tillfälliga föräldrapenningen för ändamålen ifråga har en annan karaktär än vad som är huvudsyftet bakom den tillfälliga föräldrapenningen, dvs. att utgöra en riskförsäkring för inkomstförlust när föräldern oförutsett behöver avstå förvärvsarbete för att vårda ett sjukt eller smittat barn. I likhet med vad som gäller för föräldrapenningen är den tillfälliga föräldrapenningen för de ändamål som nu är i fråga mer av karaktären intjänad förmån som kan disponeras fritt under en viss tidsperiod och där det finns ett visst mått av förutsägbarhet kring när i tiden till exempel en adoption eller en förlossning kommer att äga rum. (Se även *ibid.* s. 61 f.) Syftet bakom möjligheten till ersättning för att närvara vid förlossningen som kopplas till mammans välmående kan relateras till den redan befintliga rätten till föräldrapenning för mamman för tid före barnets födelse (se 12 kap. 5 § SFB).

Det kan dock konstateras att det inte är uppenbart inom vilken förmånsform ersättning för de syften som nu avses ska anses hör hemma. Det finns även vissa likheter med den tillfälliga föräldrapenningen, framförallt den aspekten att det handlar om en i huvudsak kortvarig ledighet för den förälder som berörs. I och med de förändringar av föräldrapenningens utformning som utredningen föreslår, kommer emellertid även den förmånen i mer formaliserad form än tidigare medföra uttag av ersättning för kortare ledigheter (se avsnitt 7.2.3 om föräldrapenning för tiden från och med barnets treårsdag).

Förändringar som kan påverka synen på var ersättningen hör hemma

Det har i förarbetena till regleringen om rätt till ersättning för de nu aktuella ändamålen inte uttryckligen angetts varför ersättningen lämnas i form av tillfällig föräldrapenning och inte i form av föräldrapenning. Av ett förarbete kan dock utläsas att det kan ha haft sin grund i principen att föräldrapenning inte bör utgå till båda föräldrarna för samma barn och tid (prop. 1976/77:117, s. 45). I dagens

regelverk om föräldrapenning finns emellertid flera undantag från denna princip, i form av de s.k. dubbeldagarna enligt 12 kap. 4 a § SFB, för deltagande i föräldrautbildning och för besök i barnets förskola och dylikt (se 11 kap. 10 § första stycket SFB). Utifrån detta perspektiv kan det således i dag inte anses finnas något hinder mot att ersättningen lämnas inom ramen för föräldrapenningen.

Det kan också noteras att antalet dagar under vilka föräldrapenning kan lämnas till en början var avsevärt lägre än i dag. Av förarbetena till regleringen om tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption framgår inte om det begränsade antalet föräldrapenningdagar påverkade valet av ersättningsform för de nu aktuella syftena. Det kan dock konstateras att antalet dagar med föräldrapenning har utökats kraftigt sedan den tidpunkten och att även utredningens förslag om föräldrapenning för tiden till och med barnets tredje levnadsår (se avsnitt 7.2.2) omfattar en möjlighet till föräldrapenning under ett stort antal dagar, vilket ger utrymme för att förmånen ska kunna täcka in fler behov än vad som var fallet vid föräldraförsäkringens införande.

Det är även intressant att notera att regleringen om rätten till ersättning i samband med barns födelse infördes under en tid då den allmänna bilden av ansvarsfördelningen inom en familj till viss del såg annorlunda ut än i dag. Bilden som uttalandena i de tidiga förarbetena målar upp är att mamman hade grundansvaret för familjen och hushållet och att pappan genom rätten till ersättning och ledighet i samband med barns födelse och vid adoption skulle få möjlighet att hjälpa mamman i detta ansvar. I dag är det vanligare att ansvaret för familjen och hushållet anses ligga hos båda föräldrarna och att utgångspunkten för hur föräldrapenningen fördelas är att den andra föräldern inte ska "hjälpa till" utan ta ett lika stort ansvar. Även denna utveckling påverkar synen på frågan om den icke-födande föräldern bör erbjudas en särskild förmån för att ta detta ansvar.

Övriga överväganden

Det kan ifrågasättas om det är befogat att i dag erbjuda en icke-födande förälder eller adoptivföräldrar en särskild förmån i form av tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption, medan den födande föräldern är hänvisad till att använda för-

äldrapenningdagar för samma situation. Rent principiellt finns det fördelar med att en förmån i ett och samma syfte lämnas i samma form till alla som berörs, vilket enligt utredningens bedömning skulle tala för att ersättning i de syften som nu är i fråga skulle lämnas i form av föräldrapenning. En sådan renodling av förmånerna torde bli mer logisk och, i förlängningen, tydligare både för föräldrarna, arbetsgivarna och för Försäkringskassan.

Slutsatsen om huruvida en överflyttning av ersättningsrätten bör ske är dock inte självklar. Tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption används i stor omfattning och förefaller fungera väl, vilket torde innebära att båda föräldrarna i stor omfattning är närvarande vid ett barns ankomst till familjen. Därutöver innebär en överflyttning av ersättningsrätten till föräldrapenningen vissa större förändringar i förutsättningarna för ersättning (se avsnitt 7.11.2 och 7.11.3), vilka eventuellt kan påverka icke-födande föräldrars uttag av ersättning och därmed kanske också deras faktiska närvaro vid de situationer som avses.

Sammanfattande bedömning

Vid en slutlig avvägning av argumenten för och emot en förändring av regelverket gör utredningen bedömningen att rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption bör tas bort och att möjlighet till ersättning för att tillgodose de behov som kan finnas i stället bör finnas inom ramen för föräldrapenningen. De principiella skälen väger tungt. I bedömningen beaktar utredningen också särskilt det reformutrymme som ett förslag enligt ovan ger att prioritera andra centrala förändringar av föräldraförsäkringen. Den omständigheten att regleringarna om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning skiljer sig åt utgör enligt utredningens bedömning inte i sig ett argument för att lämna regleringen som den är.

7.11.2 Utformningen av en rätt till föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption

Rätten till föräldrapenning bör vara generell

Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption förhåller sig till tre uttryckliga grunder: närvaro vid förlossningen, skötsel av hemmet och vård av barn. Den sist nämnda grunden omfattar både vård av det nyfödda eller det nyadopterade barnet och vård av ett annat barn. Som har angetts ovan gör utredningen bedömningen att syftena som ligger bakom den angivna rätten till tillfällig föräldrapenning fortfarande har aktualitet och att syftena förhåller sig väl till de behov som föräldrapenningen är avsedd att tillgodose.

Det kan diskuteras om alla grunderna för tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption har sin plats även inom föräldrapenningen. Utredningen har övervägt en reglering som i motsvarande detalj specificerar grunderna för en ersättningsrätt inom föräldrapenningen. En sådan riskerar att bli komplicerad, ur både ett lagtekniskt och ett systematiskt perspektiv. De större syftena med dagens ersättningssystem kan sägas vara att; skapa förutsättningar för den icke-födande föräldern att kunna medverka vid barnets födelse och stötta den födande föräldern, utgöra en möjlighet för båda föräldrarna att skapa en tidig kontakt med barnet samt att förenkla föräldrarnas vardag under barnets första tid i livet eller i den nya familjen. Utifrån allt detta är den mest fördelaktiga lösningen, enligt utredningens bedömning, att för föräldrar införa en generell rätt till föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption. Förutsättningen ”i samband med barns födelse” (eller ”vid adoption”) har då inte bara en tidsaspekt, utan innebär även en reglering i sak. Rätten till föräldrapenning ska i enlighet därmed omfatta situationer som på något sätt kan kopplas till födelsen eller adoptionen av barnet, såsom närvaro vid förlossningen när det är fråga om en födelse och vård av det nyfödda eller nyadopterade barnet. Om det inte finns något samband med barnets födelse respektive adoption ska föräldrapenning inte kunna lämnas. En sådan lösning innebär att det inte blir några begränsningar i fråga om vad föräldrapenningen kan användas till jämfört med vad den gällande regleringen om tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption tillåter. Detta får anses vara en fördel. Inom den angivna tidsperio-

den ska föräldrarna själva kunna bestämma i vilken omfattning de vill ta ut föräldrapenning för ändamålen ifråga. Ersättningen ska lämnas inom ramen för det totala antalet föräldrapenningdagar som föräldrarna har rätt till.

Rätt till föräldrapenning förutsätter som utgångspunkt att barnet har fötts eller adopterats och att föräldern ifråga vårdar barnet. Den föreslagna rätten till föräldrapenning är emellertid avsedd att omfatta även situationer då föräldern inte har det nyfödda eller nyadopterade barnet hos sig. Exempelvis är det överhuvudtaget inte möjligt att en förälder har barnet i sin vård under förlossningen innan barnet har fötts. Rätten till föräldrapenning ska dessutom omfatta möjlighet att i samband med ett barns födelse och vid adoption t.ex. vårda ett annat barn om sådant behov uppstår och att utträta vissa ärenden utan att det nyfödda eller nyadopterade barnet följer med. För detta krävs en särskild reglering. Det finns redan i dagens regelverk undantag från vårdkravet (se 12 kap. 4, 5 och 6 §§ SFB). Ytterligare undantag för att möjliggöra föräldrapenning i de syften som nu är i fråga får anses vara befogat eftersom det handlar om en central händelse i föräldraskapet – barnets ankomst till familjen och den första tiden med barnet – då det finns starka skäl för att båda föräldrarna ska ha möjlighet att vara delaktiga även om de inte båda hela tiden vårdar barnet (se även nästa avsnitt om rätt till föräldrapenning för flera föräldrar samtidigt).

I linje med vad utredningen har anfört om behovet att underlätta för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningen (se avsnitt 7.10) anser utredningen att rätten till föräldrapenning i de syften som nu avses inte bör begränsas till pappan eller förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken, förkortad FB, utan bör gälla för en förälder i allmänhet – det är syftena med ersättningen som är de viktiga, inte att lagstiftningen pekar ut exakt vem som kan få den. Med beaktande av vilka situationer det är frågan om får det förutsättas att föräldrarna är överens om deras egen och även andras medverkan. (Se mer om personkretsen i avsnitt 7.11.3.)

Föräldrapenningen bör kunna lämnas till fler än en förälder samtidigt

Huvudregeln är att föräldrapenning för ett barn lämnas till en förälder i taget (se 11 kap. 10 § första stycket SFB). Detta grundar sig i ett principiellt ställningstagande att det inte finns anledning att fler än en

förälder uppbär föräldrapenning samtidigt för att vårda ett barn (se prop. 1973:47, s. 43). Avsikten med förmånen för de ändamål som nu är i fråga är emellertid att ersättning ska kunna utgå till fler än en förälder samtidigt, vilket redan i dag är fallet när det gäller den tillfälliga föräldrapenningen i samband med barns födelse och vid adoption. Mot bakgrund av syftena som ligger till grund för ersättning för de nu aktuella ändamålen är det också naturligt att så är möjligt.

Redan i dag finns flera undantag från huvudregeln ovan, t.ex. i fråga om de s.k. dubbeldagarna enligt 12 kap. 4 a § SFB, för föräldrabildning och för besök i barnets förskola. Vid införandet av dubbeldagarna, dvs. de högst 30 dagar under vilka båda föräldrarna kan ta ut föräldrapenning samtidigt för att vårda ett barn under barnets första levnadsår eller barnets första år i den nya familjen, uttalades i förarbetena följande. Avsteget från principen om att det inte finns anledning att två föräldrar uppbär föräldrapenning samtidigt för att vårda ett barn är motiverat då den första tiden efter barnets födelse är en mycket viktig tid och att barn har behov av en tidig och nära kontakt med båda sina föräldrar (prop. 2010/11:146, s. 16). Samma resonemang är relevant i fråga om föräldrapenning för de ändamål som nu är i fråga. För att kunna tillgodose de centrala behov som den föreslagna rätten till föräldrapenning syftar till att tillgodose krävs att fler än en förälder har rätt till ersättning för samma barn och tid. Den rätt till föräldrapenning som utredningen föreslår bör därför undantas från huvudregeln om att föräldrapenningförmån inte kan lämnas samtidigt till fler än en förälder. Ett sådant undantag möjliggör exempelvis för den födande föräldern att samtidigt få föräldrapenning inom ramen för den rätt till förmånen som endast omfattar henne (12 kap. 5 § SFB) eller inom ramen för den generella rätten till föräldrapenning för vård av barn (12 kap. 2 § SFB). I enlighet med utredningens resonemang om behovet att underlätta för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningen (se avsnitt 7.10), ska möjligheten dock inte gälla bara två utan flera personer.

Den föreslagna rätten till föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska kunna användas bland annat för att vårda det nyfödda eller nyadopterade barnet. Föräldrapenning för det ändamålet i sig skulle kunna lämnas inom ramen för de s.k. dubbeldagarna enligt 12 kap. 4 a § SFB. Föräldrapenning enligt den regleringen får dock endast räknas av från sådan tid som inte är reserverad för vardera föräldern. Utredningen anser att uttag av för-

äldrapenning för att vårda barnet i samband med födelsen eller vid adoptionen bör kunna göras från den reserverade tiden (12 kap. 17 § andra stycket SFB). Det är i dag exempelvis så att mammans reserverade dagar används när den andra föräldern använder tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse, så konstruktionen är inte ny. Den omständigheten att ersättningen kan tas ut inom ramen för den reserverade tiden kan också, i förhållande till dubbeldagarna, innebära ett större incitament för en icke-födande förälder eller båda föräldrarna vid adoption att ta ut föräldrapenning och vara föräldralediga för nu aktuellt ändamål eftersom dagarna som är reserverade inte kan lämnas över till någon annan. I ett tidigare förarbete resonerades om möjligheten att införliva rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption med rätten till föräldrapenning och utgångspunkten även där var att införlivandet skulle göras inom ramen för de föräldrapenningdagar som är reserverade för respektive förälder (prop. 2002/03:2, s. 39).

Att föräldrapenning för ändamålen ifråga omfattas av det totala antalet föräldrapenningdagar skulle kunna minska incitamenten för föräldrar att ta ut föräldrapenning samtidigt under den första tiden med barnet, för att de i stället vill spara ersättningsdagar eller förlänga ledighetstiden. Det kan dock konstateras att föräldrars vilja att vara delaktiga vid sitt barns födelse och den första tiden med barnet är stark, vilket det omfattande uttaget av tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption visar. Med den föreslagna modellen för föräldrapenning ges dessutom möjlighet till totalt sett fler dagar med en högre ersättning och dagar behöver inte sparas för tid när barnet är över tre år. Detta innebär sammantaget att föräldrarna har goda möjligheter att använda föräldrapenning för de nu aktuella ändamålen. Eftersom antalet reserverade dagar utökas är det troligt att mäns användning av föräldrapenning i stort kommer att påverkas positivt snarare än att användningen minskar i omfattning.

Möjligheten att lämna över rätt till föräldrapenning för ändamålen till någon annan

Tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption kan lämnas till en annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning, dock endast i vissa situationer. Dessa omfattar bland annat att det inte finns någon annan förälder än mamman som har rätt

till tillfällig föräldrapenning, att den icke-födande föräldern avstår från eller inte kan utnyttja sin rätt eller att mamman är avliden (13 kap. 11 § SFB). De föräldrar som är ensamstående nämns särskilt i förarbetena som en målgrupp för regleringen (prop. 2000/01:44, s. 29).

En förälder som har direkt rätt till föräldrapenningdagar kan utan några särskilda villkor avstå en viss del av sin rätt till förmån för en annan förälder, dvs. även en person som är likställd med förälder (se avsnitt 7.10.6 om utredningens förslag till förtydligande i denna fråga). Inte heller utredningens förslag om en möjlighet att överlåta rätt att få föräldrapenning till en annan försäkrad omfattar några särskilda villkor som förutsättning för överlåtelse (se avsnitt 7.10.3). Inom ramen för dessa möjligheter kan en annan person än förälder få rätt till föräldrapenning även för de ändamål som nu avses.

Föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska enligt utredningens förslag lämnas inom ramen för den generella föräldrapenningen och några särskilda dagar ska inte utpekas (se nedan). Möjligheten att lämna över rätt till föräldrapenning i dessa fall till någon annan bör därmed också gälla generellt, dvs. utan några krav motsvarande dem som gäller i dag för att en annan försäkrad ska kunna få rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller vid adoption. En annan lösning skulle rubba regelverkets systematik och komplicera regelverket på ett obefogat sätt.

*Tidsramen för rätten till ersättning ska begränsas,
men inte antalet ersättningsdagar*

Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse omfattar tio dagar att tas ut för tid som längst till och med den sextionde dagen efter barnets hemkomst från förlossningen eller, vid adoption, efter den tidpunkt när föräldrarna har fått barnet i sin vård (se 13 kap. 14 § första stycket SFB).

Inom ramen för föräldrapenningen ska rätten till ersättning för de ändamål som nu är i fråga omfattas av rätten till föräldrapenning i stort. Med anledning av att utredningen föreslår att rätten till föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska undantas från vårdkravet och från huvudregeln om att bara en förälder i taget får ta ut föräldrapenningförmån för samma barn bör möjligheten till ersättning begränsas i tid (jfr mammans rätt till föräldrapenning enligt 12 kap. 5 § SFB). Vidare har den rätt till föräldrapenning

som utredningen föreslår, som ska få räknas av från den reserverade tiden för en förälder (se ovan), till viss del samma syfte som föräldrapenning i form av de s.k. dubbeldagarna enligt 12 kap. 4 a § SFB (vård av barnet), som inte får räknas av från den reserverade tiden. Även ur det perspektivet bör en begränsning av det antal dagar som ska kunna tas ut i samband med barns födelse och vid adoption begränsas, för att systematiken med dubbeldagarna inte ska förlora sin effekt. Den föreslagna rätten till ersättning är kopplad till ett barns födelse eller adoption, vilket visserligen i sig innebär en tidsmässig begränsning. Ur rättssäkerhetsperspektiv är det emellertid av stor vikt att innebörden av regleringen är tydlig, varför tidsaspekten bör regleras uttryckligen (se prop. 1984/85:78, s. 72 om bakgrunden till införandet av tidsramen för uttaget av de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse).

Utredningen föreslår att begränsningen av uttaget utformas på sådant sätt att det anges en uttrycklig tidsperiod under vilken föräldrapenning för ändamålen ifråga kan lämnas. En reglering motsvarande den som gäller för den tillfälliga föräldrapenningen, dvs. tio dagar inom en viss tidsperiod, skulle bli onödigt komplicerad inom ramen för regelverket om föräldrapenning. Enligt utredningens bedömning är en rimlig period, när det handlar om födelse av ett barn, tiden från och med förlossningen till och med den fjortonde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. Vid adoption handlar det i stället om en period från och med den tidpunkt när föräldrarna har fått barnet i sin vård till och med den fjortonde dagen därefter. Detta innebär att båda föräldrarna kan få föräldrapenning för att tillsammans vara hemma med barnet i samband med förlossning eller vid adoption i som mest två veckor. Föräldrapenning under 14 dagar motsvarar ungefär samma ersättningsnivå som tio dagar med tillfällig föräldrapenning eftersom beräkningsgrunden (delningstalet) för ersättningsarna är olika. Föräldrarna bestämmer själva i vilken omfattning de vill ta ut föräldrapenning för ändamålen inom ramen för den angivna tidsperioden. Föräldrapenning för samtidig vård av barnet för tid efter den perioden kan lämnas inom ramen för de s.k. dubbeldagarna enligt 12 kap. 4 a § SFB. Det är naturligtvis även möjligt för föräldrarna att vara lediga tillsammans under en längre tidsperiod utan att använda föräldrapenning.

*Särskilt om adoptivföräldrars och
särskilt förordnade vårdnadshavares rätt till ersättningen*

Sådan tillfällig föräldrapenning som nu är i fråga lämnas som sagt också vid adoption och då till adoptivföräldrarna (se 13 kap. 12 och 13 §§ SFB). Utredningen gör ingen annan bedömning av adoptivföräldrars behov av en möjlighet till föräldrapenningförmån i samband med barnets ankomst till familjen än den som har gjorts i tidigare förarbeten till regleringen om den tillfälliga föräldrapenningen. De ska således ha rätt till föräldrapenning i samband med adoptionen enligt den föreslagna regleringen i den omfattning som är möjlig med hänsyn till att det är fråga om en annan situation än när det gäller föräldrapenning med anledning av barns födelse. Även särskilt förordnade vårdnadshavare, som i stor utsträckning övertar en förälders skyldigheter och rättigheter, omfattas av den nu aktuella rätten till tillfällig föräldrapenning (se 13 kap. 13 § SFB). Inte heller i fråga om dessa bör några särskilda förändringar vad gäller möjligheten till ersättning göras vid en överflyttning av rätten till ersättning till föräldrapenningen. Med den föreslagna utformningen av rätten till föräldrapenning innebär det redan befintliga regelverket om föräldrapenning att de nämnda personkategorierna omfattas av möjligheten till ersättning; bestämmelserna om föräldrapenning gäller i tillämpliga delar vid adoption av barn (se 12 kap. 8 § SFB) och särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet likställs med förälder (11 kap. 4 § 3 SFB) och har som sådan rätt till föräldrapenning. I och med att den särskilda vårdnadshavaren dessutom har vårdnaden om barnet har han eller hon en omedelbar och självständig rätt till föräldrapenning (se 12 kap. 14–15 §§ SFB).

Vid adoption eller när två personer har förordnats att gemensamt utöva vårdnaden om ett barn tillkommer rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption båda adoptivföräldrarna eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna med hälften av dagarna vardera om de inte kommer överens om annat (13 kap. 13 och 15 §§ SFB). Motiven bakom regleringen är att behovet av att båda föräldrarna respektive vårdnadshavarna får möjlighet att med ersättning vara tillsammans med barnet under någon tid i samband med att de får barnet i sin vård är lika starkt som vid ett barns födelse (se prop. 1984/85:78, s. 72; prop. 2002/03:2, s. 38). Utredningen föreslår att rätten till föräldrapenning i samband med barns födelse och

vid adoption ska tillfalla ”en förälder”, till skillnad från en ”pappa” eller ”förälder enligt 1 kap 9 § FB”. Vidare föreslås att föräldrapenning för ändamålen ska kunna lämnas till en förälder samtidigt som föräldrapenningförmån lämnas till en annan förälder för samma barn. Detta innebär bland annat att flera föräldrar kan få föräldrapenning för samma barn samtidigt enligt den föreslagna bestämmelsen. Någon särreglering för adoptivföräldrar eller särskilt förordnade vårdnadshavare är inte nödvändig.

Enligt utredningens förslag ska rätten till föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption inte förbehållas ett visst antal ersättningsdagar utan ska omfattas av den allmänna potten föräldrapenningdagar. En reglering av fördelningen av dagar med föräldrapenning för ändamålen är således överhuvudtaget inte aktuell. Det högsta antal dagar under vilka föräldrapenning kan lämnas är fördelat med hälften var till föräldrarna om de har gemensam vårdnad om barnet (se 12 kap. 15 § SFB). Den föreslagna regleringen innebär att möjligheten till ersättning för de ändamål som nu behandlas blir vidare än i dag, med omkring fjorton dagar för en förälder (se ovan om tidsramen för uttaget). Enligt gällande rätt har vardera adoptivföräldern eller särskilda vårdnadshavaren som utgångspunkt rätt till ersättning för motsvarande ändamål under fem dagar vardera. I och med att uttaget av ersättningsdagar för ändamålen ifråga enligt förslaget ska göras från de föräldrapenningdagar som tilldelas föräldrarna vid födelsen eller adoptionen finns det inte samma anledning att begränsa antalet möjliga dagar som när det gäller den nuvarande möjligheten inom den tillfälliga föräldrapenningen.

Beräkningen av tidsramen för uttaget av den tillfälliga föräldrapenningen vid adoption utgår från den tidpunkt föräldrarna har fått barnet i sin vård (se 13 kap. 14 § första stycket SFB). Detsamma bör gälla även fortsättningsvis för att syftet med den föreslagna möjligheten till föräldrapenning, att båda föräldrarna ska kunna vårda det nyadopterade barnet samtidigt med avräkning från den reserverade tiden, ska uppnås. Detta måste regleras särskilt. Den yttersta begränsningen av möjligheten till ersättning är barnets tioårsdag, enligt utredningens förslag till yttersta åldersgräns för rätt till föräldrapenning i allmänhet (se avsnitt 7.2.1), dvs. motsvarande den tidsgräns som gäller för den tillfälliga föräldrapenningen vid adoption (se 13 kap. 12 § SFB). De resonemang som utredningen har om den yttersta tidsgränsen för föräldrapenning med anledning av adoption gäller även här.

7.11.3 Vissa följder av en överföring på grund av regelverkens olika systematik

Förslaget påverkar vilka personer som omfattas

Tillfällig föräldrapenning är en arbetsbaserad förmån (se 6 kap. 6 § SFB). Det är således endast föräldrar som arbetar i Sverige som har rätt till den. Föräldrapenningen omfattar en bredare grupp personer eftersom den förmånen dessutom är bosättningsbaserad (se 5 kap. 9 § och 6 kap. 6 § SFB). Även föräldrar som endast bor i Sverige, dvs. utan att arbeta här, har alltså rätt till föräldrapenning. Det är därmed fler föräldrar som kommer att träffas av rätten till ersättning för de behov som den nuvarande möjligheten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption har att tillgodose. Det är enligt utredningens mening rimligt att alla de personer som omfattas av rätten till föräldrapenning också ska ha möjlighet att få ersättning för de ändamål som nu behandlas.

Det kan dock konstateras att en effekt av att ersättningsrätten ligger inom föräldrapenningen också är att vissa föräldrar inte längre kommer att kunna få ersättning ur föräldraförsäkringen för de ändamål som nu avses. Det handlar om en del av de föräldrar som arbetar men inte bor i Sverige. Detta beror på att dessa måste uppfylla 240-dagarsvillkoret för att överhuvudtaget kunna få föräldrapenning för de första 180 ersättningsdagarna för ett barn (se 12 kap. 37 § SFB) eftersom ersättning på grundnivå är en bosättningsbaserad förmån. Motsvarande kvalificeringsvillkor finns inte inom den tillfälliga föräldrapenningen så länge som det är möjligt att fastställa en sjukpenninggrundande inkomst för föräldern. Det saknas uppgifter om hur många föräldrar det kan röra sig om.

Förslaget att rätten till föräldrapenning ska gälla för "en förälder" (se avsnitt 7.11.2) innebär att alla som anses som föräldrar inom föräldrapenningen har rätt att få ersättning för ändamålen, dvs. inte bara pappan eller förälder enligt 1 kap. 9 § FB utan även mamman som föder barnet och sådana personer som likställs med förälder (se 11 kap. 4–6 §§ SFB). Gruppen med möjliga mottagare blir därmed större. För att någon som inte har vårdnad om barnet ska kunna få ersättning krävs dock att en vårdnadshavare avstår rätt till föräldrapenning (se mer om detta nedan), vilket i praktiken kan innebära en viss begränsning av det som nyss beskrivits. En sådan vidare utformning, som inte utpekar den icke-födande föräldern, gör det framför-

allt möjligt även för en mamma att lämna över rätt till föräldrapenning för ändamålen ifråga till en annan förälder eller en annan försäkrad, exempelvis när det inte finns någon pappa till barnet (se avsnitt 7.11.2 om möjligheten att lämna över rätt till föräldrapenning för ändamålen). I dag kan en annan försäkrad genom beslut av Försäkringskassan få tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse bland annat i den situationen.

Personkategorin likställd förälder är i stort sett densamma i fråga om föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning. Vid tillämpningen av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning likställs emellertid ytterligare två personkategorier med förälder; föräldrarnas sambo som inte tidigare har varit gift med eller inte har eller har haft barn med föräldern och familjehemsförälder. Ingen av dessa har en direkt rätt till tillfällig föräldrapenning för de ändamål som är i fråga. Dessa personer kan däremot, genom beslut av Försäkringskassan, få tillfällig föräldrapenning såsom annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning. Det kan noteras att utredningen föreslår att personkategorin som avser förälders sambo ska vara densamma i fråga om föräldrapenningen som den är i fråga om den tillfälliga föräldrapenningen (se avsnitt 7.10.2). Dessa kan då i den egenskapen få föräldrapenning genom avstående av en vårdnadshavare. Vidare föreslår utredningen att en förälder som har direkt rätt till föräldrapenningdagar ska kunna överlåta rätt till föräldrapenning till en annan försäkrad (se avsnitt 7.10.3).

I och med att utredningen inte föreslår några villkor för att en förälder med direkt rätt till föräldrapenningdagar ska kunna lämna över rätt till föräldrapenning för ändamålen ifråga till någon annan (se avsnitt 7.11.2), vidgas möjligheten för någon annan än föräldrarna att få ersättning jämfört med vad som är möjligt enligt gällande rätt. Detta torde vara till fördel för dem som berörs. Det bör dock även här poängteras att det alltid är den förälder som har rätt till föräldrapenningdagar som styr över dem och således, inom ramen för vad som är lagligen möjligt, väljer om överlämnande ska ske och till vem.

I vissa fall kan rätt till föräldrapenning behöva lämnas över

För en direkt rätt till föräldrapenningdagar krävs att föräldern har vårdnad om barnet (se 12 kap 14 och 15 §§ SFB). Ett motsvarande krav finns inte i fråga om tillfällig föräldrapenning. En pappa eller förälder enligt 1 kap. 9 § FB har således en egen rätt till dagar med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse, oavsett om han eller hon också är vårdnadshavare. Denna skillnad får vissa grundläggande effekter på möjligheten att använda de olika ersättningarna.

Vid en överflyttning av möjligheten till ersättning till föräldrapenningen kan det bli fråga om att en pappa eller förälder enligt 1 kap. 9 § FB som enligt nu gällande rätt skulle ha rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse inte har en omedelbar, självständig rätt till föräldrapenning i samband med födelsen för att det inte före barnets födelse kan visas att han eller hon kommer att ha vårdnad om barnet, eller för att han eller hon inte har vårdnad om barnet efter att det har fötts (se avsnitt 3.1.3 för en närmare beskrivning av bestämmelserna om föräldraskap och vårdnad). För den födande kvinnans del ser det annorlunda ut. Det är den kvinna som föder barnet som är barnets mamma (se t.ex. 1 kap. 7 § FB; Walin m.fl. 2017, kommentaren till angiven paragraf) och som sådan alltid per automatik kommer att ha vårdnad om barnet från födelsen. En kvinna kan således alltid genom att ge in intyg om graviditet (tidigare moderskapsintyg) till Försäkringskassan redan före barnets födelse styrka att hon kommer att ha vårdnad om barnet och att hon således har en direkt rätt till föräldrapenningdagar. Enligt gällande rätt är det Försäkringskassan som har befogenheten att under vissa förutsättningar besluta om att någon annan än pappan eller föräldern enligt 1 kap. 9 § ska få rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse (se 13 kap. 11 § SFB). Sådana beslut kan fattas bland annat om faderskapet eller föräldraskapet enligt 1 kap. 9 § FB ännu inte har fastställs (se Försäkringskassan 2017e, s. 65). Myndigheten har i de flesta fallen befogenheten enligt ovan även utan att någon förälder aktivt avstår från sin rätt till ersättning, även om samråd bör ske med mamman och i vissa fall pappan (se bl.a. prop. 2000/01:44, s. 43). Om den födande föräldern är ogift är det endast hon som inom ramen för föräldrapenningen har en självständig rätt till föräldrapenning före det att föräldraskapet och vårdnaden har fastställts för en eventuell andra förälder. Det är därmed hon som i en sådan

situation måste lämna över rätt till föräldrapenning till den blivande pappan eller blivande andra föräldern för att denne ska kunna få sådan ersättning.

Det bör poängteras att den skillnad i mammans och den andra förälderns rätt till föräldrapenning som har beskrivits ovan i sig inte är någonting nytt utan redan ligger i regelverkets systematik. Systematiken innebär att den födande kvinnan alltid har en tidigare, mer självständig rätt till föräldrapenning än vad den andra föräldern har om föräldrarna inte är gifta. Detta är en följd av att det är så som föräldraskapet definieras i familjerätten, dvs. att moderskapet är mer ovillkorat eftersom kvinnan faktiskt föder barnet och hon därmed får vårdnaden om barnet, medan det är mer okänt vem som är den andra föräldern. Vid framväxten av föräldrapenningens regelverk har det utsagt varit en utgångspunkt att mamman börjar ledigheten i samband med födelsen och således tar ut föräldrapenning först och för en längre sammanhängande period och att eventuell fördröjning med att fastställa vårdnaden om barnet och därmed rätten till ersättning för den andra föräldern bör lösa sig över tid. Huruvida problematiken har ökat i och med de s.k. dubbeldagarna enligt 12 kap. 4 a § SFB är okänt för utredningen.

Utredningen kan se att det som beskrivs ovan i vissa fall skulle kunna innebära en för föräldrarna mer krånglig reglering i jämförelse med vad som gäller för den tillfälliga föräldrapenningen. Att den födande föräldern måste överlåta föräldrapenning till någon som ännu inte är att betrakta som förälder eller vårdnadshavare för att denne ska ha rätt till föräldrapenning är dock en situation som hanteras redan i dag när en blivande pappa eller förälder enligt 1 kap. 9 § FB önskar föräldrapenning, t.ex. för föräldrautbildning, före det att faderskapet eller föräldraskapet och vårdnaden har fastställts. När föräldraskapet och vårdnadsfrågan för den icke-födande föräldern senare blir klarlagd fördelas föräldrapenningdagarna till vardera föräldern enligt grundregeln och uttagna dagar räknas av från dagarna för den förälder som har fått föräldrapenningen. De uttagna dagarna räknas i första hand av från de dagar som är reserverade för föräldern. (Se Försäkringskassan 2017d, s. 54) Detta innebär enligt utredningens bedömning att sådana dagar som mamman har lämnat över till exempelvis den blivande pappan och han har tagit ut i samband med barnets födelse kommer att räknas av från hans del av dagarna i första hand (och då de reserverade dagarna) när han har bekräftats vara pappa till och har fått vårdnad om barnet.

Det är svårt att finna en enkel lösning som före det att den icke-födande föräldern har fastställts vara förälder och vårdnadshavare till barnet ger densamma en direkt rätt till föräldrapenningdagar för de ändamål som nu behandlas. Det kan också ifrågasättas om en sådan lösning är mer motiverad i fråga om de ändamålen än i fråga om de ändamål för vilka föräldrapenning kan lämnas redan i dag. Det är i detta sammanhang viktigt att notera att faderskapet eller föräldraskapet enligt 1 kap. 9 § FB kan bekräftas före barnets födelse (se 1 kap. 4 § andra stycket och 1 kap. 9 § andra stycket FB, vårdnaden kan anmälas i en sådan bekräftelse, se 6 kap. 4 § andra stycket 1 FB). Socialnämnden bör emellertid inte godkänna bekräftelsen förrän efter barnets födelse (se 8 kap. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds föreskrifter och allmänna råd [HSLF-FS 2017:49] om socialnämndens utredning och fastställande av faderskap). Det kan konstateras att möjligheten att avstå eller överlåta rätt till föräldrapenning enligt utredningens förslag (se avsnitt 7.10.2 och 7.10.3) är relativt generös och det får förutsättas att mamman i de allra flesta fall vid behov avstår eller överlåter rätt till föräldrapenning om föräldrarna är överens om att båda ska vara delaktiga vid förlossningen och under den första tiden med det nyfödda barnet.

Även om sådana situationer som beskrivs ovan förekommer redan i dag och det finns lösningar för dem, så kan det konstateras att en möjlighet till föräldrapenning för de ändamål som nu är i fråga innebär ett ökat utrymme för att en icke-födande förälder kan komma att önska föräldrapenning före det att föräldraskapsfrågan och vårdnadsfrågan för den föräldern behöver vara klarlagd. Situationerna kan förväntas bli fler i och med den föreslagna överflyttningen av ersättningsrätten. Uttaget av tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption visar att intresset för att vara delaktig i den allra första tiden i ett barns liv eller i den nya familjen är stort och att den nuvarande konstruktionen med tio dagar inom den tillfälliga föräldrapenningen är väl etablerad och känd hos föräldrarna. Överföringen till föräldrapenningen utgör en renodling av rätten till ersättning i samband med barns födelse, och enbart det faktum att regelverket som det nu är konstruerat är väl känt utgör inget argument mot en förändring. Det kan, mot bakgrund av att rätten är väl använd och att föräldrarna i hög utsträckning har ett intresse av att vara lediga samtidigt i samband med förlossning och den första tiden efter barnets födelse, antas att föräldrarna även fortsatt kommer att

använda rätten till samtida ledighet, och att den nya ordningen relativt snabbt kommer att etableras som ny norm.

En annan effekt av regleringen om rätten till föräldrapenningdagar enligt ovan är att rätten till föräldrapenning för dagar som mamman lämnar över till någon annan än den blivande pappan eller föräldern enligt 1 kap. 9 § FB kommer att avräknas från endast hennes andel av dagarna även när faderskapet eller föräldraskapet och vårdnaden har fastställts för den andra föräldern (jfr ovan). I situationer då båda föräldrarna har direkt rätt till föräldrapenningdagar kan de fördela antalet överlämnade dagar mellan varandra. Den möjligheten finns inte när faderskapet eller föräldraskapet och vårdnaden om barnet fastställs först senare. Utredningen har svårt att uppskatta hur vanligt förekommande denna situation skulle kunna bli med den föreslagna regleringen. En sådan situation skulle kunna vara att det är fler än två personer som har en föräldraroll och det finns en gemensam önskan om att ge samtliga möjlighet att med kompensation från föräldrapenningen delta vid förlossningen och under den första tiden hemma med barnet. Eftersom antalet dagar som används för ändamålen avräknas från det totala antalet dagar med föräldrapenning är det dock troligt att sådan samtida ledighet med föräldrapenning inte blir alltför omfattande utan att de berörda personerna söker även alternativa lösningar på en gemensam ledighet, t.ex. genom att använda sig av semester eller flexibla arbetstider m.m. En särskild reglering för att komma undan denna eventuella problematik skulle komplicera regelverket. Vidare finns en möjlighet för den andra föräldern, när han eller hon har fått en direkt rätt till föräldrapenningdagar, att i efterhand avstå sin rätt till föräldrapenning för viss tid till mamman, i vart fall när andelen föräldrapenningdagar som återstår överstiger det antal dagar som är reserverade för föräldern. På så sätt kan fördelningen av överlåtna dagar för andra än de två vårdnadshavarna regleras i efterhand.

Argumenten för att föra över rätten till ersättning för de nu aktuella ändamålen till föräldrapenningen väger enligt utredningens bedömning tyngre än de negativa effekter av denna överföring som har beskrivits ovan. Om ändamålen med ersättningen anses höra mer hemma inom föräldrapenningen är det logiskt att hela systematiken med den förmånen gäller för rätten till ersättning.

Ersättningen till föräldrar som arbetar kommer att beräknas på ett annat sätt

Föräldrapenning på sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning, som båda lämnas endast till personer med arbete i Sverige (se 6 kap. 6 § SFB), beräknas på olika sätt. Ersättningen inom den tillfälliga föräldrapenningen tim- och dagberäknas, och har därmed ett lägre delningstal än föräldrapenningen som kalenderdagsberäknas och alltid har ett delningstal på 365. Inkomsttakets för beräkningen av ersättningens storlek är högre för föräldrapenning än för tillfällig föräldrapenning (se 12 kap 26 § SFB jämförd med 13 kap. 33 § och 25 kap. 5 § andra stycket SFB). Vidare finns det inte någon motsvarighet inom den tillfälliga föräldrapenningen till det kvalificeringsvillkor (240-dagarsvillkoret) som finns inom föräldrapenningen. Det senare innebär att en del av de föräldrar eller andra försäkrade som i dag kan få ersättning baserad på sin sjukpenninggrundande inkomst när de får tillfällig föräldrapenning i samband med ett barns födelse eller vid adoption i stället kommer att få ersättning på grundnivå. Det finns inga uppgifter om hur många personer det kan vara fråga om. Det kan dock konstateras att fler föräldrar än i dag kommer att behöva prövas mot villkoret som en följd av överflyttningen, vilket kan påverka Försäkringskassans administration något.

Inom föräldrapenningen finns, till skillnad från den tillfälliga föräldrapenningen, en garanterad ersättningsnivå i form av grundnivån, för närvarande på 250 kronor per dag. Det innebär att ersättningen för vissa föräldrar kommer att bli högre inom föräldrapenningen än inom den tillfälliga föräldrapenningen.

7.11.4 Föräldraledighet

Med rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning följer enligt föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL, rätt till föräldraledighet. Vissa delar av regleringen om föräldraledighet skiljer sig åt beroende på vilken grund ledighetsrätten vilar på. De frågor som bör diskuteras i nu aktuellt sammanhang är det antal perioder som en förälder har rätt till föräldraledighet och den skyldighet att anmäla ledighet som en förälder har gentemot sin arbetsgivare.

Antal ledighetsperioder

Den rätt till föräldraledighet som en arbetstagare har från sin anställning enligt FLL är som huvudregel begränsad till högst tre ledighetsperioder per kalenderår (10 § FLL). Denna reglering har ett arbetsgivarperspektiv, i syfte att underlätta planeringen på arbetsplatserna (se prop. 1977/78:104, s. 35). Begränsningen gäller inte för ledighet med tillfällig föräldrapenning och således inte för ledighet med sådan ersättning i samband med barns födelse eller vid adoption. Även ledighet för vissa ändamål som ger rätt till föräldrapenning undantas. Det kan noteras att villkor som är mer generösa för arbetstagaren än de villkor som FLL uppställer kan avtalas mellan arbetsgivare och arbetstagare (jfr 2 § första stycket FLL).

Rätten till föräldrapenning för de ändamål som nu behandlas har till stor del samma syfte som den generella rätten till föräldrapenning, dvs. vård av barn, även om den föreslagna rätten även kan användas för annat (se avsnitt 7.11.2). Ledigheten bör inte vara svårare för föräldrarna att förutse och planera än en blivande mammas ledighet för förlossningen och den första tiden med det nyfödda barnet eller adoptivföräldrars ledighet med föräldrapenning den första tiden med det nyadopterade barnet. Dessa situationer omfattas i dag av huvudregeln. Ändamålen som den föreslagna rätten till föräldrapenning omfattar avser inte återkommande situationer. Ledighet för de ändamålen är oftast aktuellt under en tid då en eller båda föräldrarna är hemma med barnet under längre sammanhängande perioder. Det torde då vara fullt tillräckligt med tre ledighetsperioder under ett kalenderår att planera för, som omfattar även den situationen som nu avses. Det kan noteras att begränsningen av antalet ledighetsperioder gäller per arbetstagare, vilket ger de familjer där det finns mer än en förvärvsarbetande förälder fler än tre föräldraledighetsperioder att planera för.

Mot ovan angiven bakgrund gör utredningen bedömningen att det inte finns ett befogat behov av att göra ytterligare ett avsteg från huvudregeln för föräldraledighet för de ändamål som nu avses och föreslår således inte någon ändring i föräldraledighetslagens bestämmelser om antal ledighetsperioder.

Det bör i detta sammanhang noteras att enligt vissa kollektivavtal lämnas tillägg till föräldrapenning för endast en ledighetsperiod, vil-

ket är fallet inom ramen för t.ex. AFA-försäkringarna¹⁷. Mot bakgrund av att utredningen föreslår att ersättningen från föräldraförsäkringen under ledighet för de ändamål som nu är i fråga, som i sig avser en relativt kort period, ska vara just föräldrapenning är det viktigt att sprida tydlig information till arbetstagarna om en sådan begränsning i kollektivavtalen. Detta för att undvika oönskade effekter för arbetstagaren i fråga om utbetalningen av föräldrapenningstillägget.

Anmälan om ledighet

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller vid adoption ska enligt FLL anmäla ledigheten till arbetsgivaren minst en vecka före ledighetens början (se 13 § andra stycket första meningen FLL). När det gäller föräldraledighet med föräldrapenning är anmälningstiden som lagen uppställer längre. En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till föräldraledighet med föräldrapenning ska anmäla detta till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början, eller om det inte kan ske, så snart som möjligt. I samband med anmälan ska arbetstagaren ange hur lång tid ledigheten är planerad att pågå. (13 § första stycket FLL).

Anmälningstidens längd har bestämts utifrån en avvägning av en förälders behov av att med relativt kort varsel kunna få ledigt när behovet av ledighet inte har kunnat förutses lång tid i förväg och det behov som kan finnas på arbetsplatsen av en längre planeringstid inför arbetstagarens ledighet (se prop. 1977/78:104, s. 35 f.) Undantagsregeln avser situationer då behovet av ledighet förädlas av en omständighet som arbetstagaren inte kunnat råda över eller då det är uppenbart att arbetstagaren inte har kunnat iaktta anmälningstiden om två månader (prop. 1977/78:104, s. 36 f.). Undantagsregeln bör däremot inte kunna åberopas i situationer som föräldrarna normalt kan förutse (ibid., s. 48). De exempel på situationer som tas upp i förarbetena till undantagsregeln är att behovet av ledighet förädlas av för tidig födsel eller andra komplikationer under graviditeten som

¹⁷ Se § 5 tredje stycket i villkoren för föräldrapenningstillägg från 2017-01-01, www.afaforsakring.se/globalassets/alla-forsakringsvillkor/f0265_saf-lo.pdf

den gravida kvinnan inte kunnat förutse, av sjukdom hos den andra föräldern eller av att barnet plötsligt står utan barnomsorg (ibid. s. 48).

Det kan även här noteras att villkor som är mer generösa för arbetstagaren än de villkor som FLL uppställer kan avtalas mellan arbetsgivare och arbetstagare (jfr 2 § första stycket FLL). Vidare får det genom kollektivavtal göras avvikelser från FLL i fråga om bland annat anmälan om ledighet (2 § andra stycket FLL).

När en ny grund för rätt till föräldrapenning och därmed föräldraledighet införs bör den närmare tolkningen av bestämmelsen om anmälningsskyldighet kunna justeras inom ramen för lydelsen av och det större syftet med bestämmelsen. En person som önskar vara föräldraledig i samband med ett barns födelse bör kunna anmäla detta minst två månader i förväg i vart fall utifrån den beräknade tidpunkten för födelsen. Mot bakgrund av utredningens förslag om att utvidga kretsen personer som kan få rätt till föräldrapenning (genom avstående och överlåtelse, se avsnitt 7.10.2 och 7.10.3) kan det bli svårare att förutse vilka arbetstagare som kan ha rätt till och kan tänkas vilja utnyttja möjligheten till ledighet. Det kan därför bli än viktigare för arbetsgivarna att den huvudsakliga anmälningstiden om minst två månader hålls i fråga om sådana uppgifter som är möjliga att lämna vid den tidpunkten.

Det kan vara problematiskt att ange exakta tidpunkterna för ledigheten så lång tid som två månader före ledighetens början. Barn föds både före och efter den beräknade tidpunkten. Om barnet föds tidigare än beräknat bör undantagsregeln kunna tillämpas när det gäller den exakta tidsramen för ledigheten eftersom en förlossning som inte startar vid den beräknade tidpunkten får anses utgöra en omständighet som föräldern inte kan råda över och det i många fall även måste kunna anses vara uppenbart att arbetstagaren inte har kunnat iaktta anmälningstiden om två månader. Redan i dag bör den situationen som nu avses kunna uppstå exempelvis i fråga om mammans ledighet med anledning av barns födelse. Gällande rätt om anmälningsskyldigheten inför föräldraledighet bör i och med den föreslagna rätten till föräldrapenning kunna tillämpas på samma sätt för en icke-födande förälder eller annan person som i och med utredningens förslag kan komma att ha rätt till föräldraledighet med föräldrapenning. Samma resonemang gäller i fråga om adoption av barn, där de blivande föräldrarna med kortare tidsvarsel än två månader kan få besked om att de får hämta sitt adoptivbarn.

Föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska enligt utredningens förslag kunna lämnas längst till och med den fjortonde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen eller efter den tidpunkt då adoptivföräldrarna har fått barnet i sin vård. Det är således i dag såväl som med den föreslagna regleringen fråga om en relativt kortvarig ledighet som inte bör påverka en arbetsgivares förutsättningar i alltför stor utsträckning. Detta talar än mer för att en kortare anmälningstid än två månader bör kunna godtas av en arbetsgivare, särskilt eftersom det enligt nuvarande bestämmelser om motsvarande ledighet bedöms vara tillräckligt att ledigheten anmäls en vecka i förväg.

Utredningen gör bedömningen att någon ändrad reglering om anmälningsskyldigheten i föräldraledighetslagen inte är nödvändig.

7.12 Snabbhetspremien ska tas bort

Bedömning: Skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten vid vård av barn och den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning för tid före det att barnet har fyllt två år bör inte ändras.

Förslag: Den del av den särskilda beräkningsgrunden som ger ett förlängt skydd för föräldrapenning vid ny graviditet och adoption (snabbhetspremien) ska tas bort.

7.12.1 SGI-skydd vid vård av barn och särskild beräkningsgrund för föräldrapenning

Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) upphör enligt 26 kap. 18 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, att gälla om en person gör ett avbrott i sitt förvärvsarbete i mer än tre månader. Detta gäller dock inte alla förvärvsavbrott. Lagstiftaren har ansett att vissa förvärvsavbrott är särskilt skyddsvärda och för dessa finns regler som innebär att SGI:n skyddas. Ett sådant förvärvsavbrott är föräldraledighet. Enligt 26 kap. 15 § SFB har en förälder som är helt eller delvis ledig från arbetet för vård av barn rätt att behålla sin SGI fram till barnets ettårsdag. Bestämmelsen innebär att en förälder under barnets första levnadsår kan avstå från förvärvsarbete och ändå få ersätt-

ning för inkomstbortfall på den nivå som svarar mot den tidigare inkomsten. Enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid fortsätter SGI-skyddet att gälla även efter denna tid om föräldern i oavbruten följd är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete och under den tiden får föräldrapenning. För att en förälder som är helt ledig från arbetet ska anses vara ledig i oavbruten följd bör han eller hon ta ut totalt minst fem föräldrapenningdagar per vecka. Den förälder som är delvis ledig bör ta ut ett proportionellt färre antal föräldrapenningdagar än den som är helt ledig. (Se de allmänna råden till 26 kap. 15 § SFB.) Någon lagregel som motsvarar det allmänna rådet finns inte utan detta har utvecklats i rättspraxis. Det lagreglerade SGI-skyddet i 26 kap. 15 § SFB och det skydd som följer av det allmänna rådet påverkar inte bara nivån på föräldrapenningen utan även nivån på till exempel sjukpenningen och den tillfälliga föräldrapenningen.

För föräldrapenning finns utöver nu nämnda regler ett förlängt skydd i 12 kap. 27 § SFB. Skyddet innebär att även om föräldrarnas SGI sänks efter barnets ettårsdag får föräldern som minst behålla den tidigare nivån på föräldrapenningen fram till dess att barnet fyller två år (s.k. särskild beräkningsgrund för föräldrapenning). Den särskilda beräkningsgrunden utgör alltså inget SGI-skydd utan är ett skydd mot att föräldrapenningen sänks. Detta förlängda skydd gäller enligt 12 kap. 29 § SFB även i det fall en kvinna är gravid på nytt innan barnet är eller skulle ha varit ett år och nio månader. Detsamma gäller vid adoption av barn som sker inom två år och sex månader efter att det föregående barnet fötts eller adopterats. Bestämmelsen i 12 kap. 29 § SFB innebär att föräldrarna behåller föräldrapenningens ursprungliga ersättningsnivå om de har förkortat arbetstiden eller slutat förvärvsarbete under tiden mellan två barns födelse. Föräldrapenning kan på detta sätt utges för det nya barnet fram till dess att det fyller två år. Även för det tidigare barnet beräknas föräldrapenningen på detta sätt, dels under graviditeten med det nya barnet, dels fram till dess att det nya barnet fyller två år.

Syftet med skyddsreglerna

Reglerna om SGI-skydd vid vård av barn omfattade från början en period om sex månader och avsåg endast kvinnor (SOU 1982:36, s. 119 f.). Syftet med reglerna var att tillförsäkra förvärvsarbete

kvinnor ett bibehållet försäkringsskydd under viss tid efter barnets födelse även om de inte återupptog förvärvsarbete. Regelverket har därefter ändrats vid flera tillfällen varvid bland annat skyddstiden har förlängts. Reglerna fanns från början i ett cirkulär som Riksförsäkringsverket gav ut men reglerades från och med 1980 i Riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1980:3) om sjukpenninggrundande inkomst i samband med föräldraledighet. Kungörelsen upphävdes 1986 när reglerna infördes i lag. Vid detta tillfälle ändrades även skyddstiderna (prop. 1984/85:78, s. 79 f.). Den tid under vilken SGI:n inte får sänkas förkortades från ett och ett halvt år till ett år efter barnets födelse. Orsaken var att föräldrarna ansågs överkompenserade eftersom de även kunde få andra förmåner än föräldrapenning beräknad efter en högre SGI än inkomstförlusten. Samtidigt infördes den särskilda beräkningsgrunden och föräldrarna fick en bibehållen rätt till föräldrapenning enligt den tidigare nivån under två år efter barnets födelse. Tiden för det fortsatta skyddet vid ny graviditet förlängdes från två år till två och ett halvt år (bestämmelsen fick sin nuvarande utformning 1995, se prop. 1993/94:220, s. 45 f.). I förarbetena till när skyddsreglerna infördes i lag framhålls att det är viktigt att föräldrarna har kvar hela försäkringsskyddet när barnet är litet när föräldrarna gör avbrott i uttag av föräldrapenning på grund av sjukdom eller tillfälligt arbete (ibid. s. 80). Vidare betonas att regelverket ska vara utformat så att föräldrarna kan få föräldrapenning med belopp motsvarande tidigare inkomst även vid ytterligare barns födelse. Utöver detta ges i förarbetena inte någon närmare motivering om behovet av inkomstskyddet och de valda tidpunkterna för skyddet. I ett slutbetänkande från SGI-utredningen från 2003 beskrivs hur SGI-skyddet vid vård av barn bygger på dels en princip om att det trots förvärvsavbrottet finns en anknytning till förvärvslivet, dels en princip om att gynna ökat barnafödande (SOU 2003:50, s. 43 f.).

7.12.2 Snabbhetspremien bör tas bort men övriga skyddsregler bör behållas oförändrade

Det finns ett fortsatt behov av skyddsregler

Utredningen kan konstatera att reglerna om SGI-skydd vid vård av barn och den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning ger föräldrarna en ersättning med ett högre belopp än vad inkomstbort-

fallet ger anledning till. Regelverket utgör alltså ett avsteg från inkomstbortfallsprincipen. Ett mycket generöst inkomstskydd, med långa skyddstider, leder till att sambandet mellan arbetsinkomst och ersättning från försäkringen minskar och att det finns risk för överkompensation från socialförsäkringen i relation till föräldrarnas faktiska inkomstbortfall. Utredningen anser att det även fortsatt finns ett särskilt skyddsbehov för en förälders SGI när ett förvärvsavbrott sker på grund av vård av barn. Förutsättningarna att kombinera familjeliv och arbetsliv ökar med de skyddsregler som finns. Skyddet spelar en viktig roll för att göra det möjligt för föräldrarna att vara föräldralediga utan att riskera att förlora inkomstskydd vid till exempel sjukdom. Inkomstskyddet gynnar därmed dels kontakten med arbetslivet, dels ett högt barnafödande. Utan skydd, eller med en mycket kort skyddstid, skulle hushållet löpa en stor ekonomisk risk om föräldern blev sjuk under föräldraledigheten och inte hade rätt till ersättning i form av exempelvis sjukpenning. Det är därför rimligt att föräldern har ett sådant skydd under tiden denne är föräldraledig med ett litet barn.

En effekt av ett vidsträckt inkomstskydd är emellertid att det kan minska incitamenten till förvärvsarbete och att det kan påverka arbetsutbudet negativt. Det är vanligt att föräldrarna planerar föräldraledigheten utifrån det skydd som reglerna ger. En tidigare heltidsarbetande förälder kan med god planering behålla en SGI baserad på heltidsarbete under flera år trots att t.ex. deltidarbetet är av mer stadigvarande karaktär. Inkomstskyddet kan slå över i överkompensation t.ex. vid uttag av sjukpenning och tillfällig föräldrapenning (SOU 2003:50, s. 91). Men även föräldrapenningens nivå kan sakna en stark koppling till det tidigare heltidsarbetet. Detta är en omständighet som kan tala för att skyddstiderna inte bör vara för omfattande. En kortare skyddstid för SGI:n skulle kunna leda till att föräldrar använder föräldrapenningen mer koncentrerat till barnets tidiga år än vad som är fallet i dag eftersom möjligheterna till individuell anpassning blir mindre. Krav på ett mer intensivt uttag av föräldrapenning skulle möjligen även kunna öka incitamenten till en jämförbar fördelning mellan föräldrarna av föräldraledigheten eftersom en högre intensitet i uttaget skulle krävas även av pappor från en tidigare tidpunkt än i dag. Å andra sidan skulle en kortare skyddstid för SGI:n kunna påverka hushållen till att spara fler dagar med föräldrapenning i början av barnets liv för att sedan ta ut dem mer in-

tensivt efter det att det ordinarie skyddet upphört. På så sätt möjliggörs en längre föräldraledighet.

Det är med andra ord möjligt att hushållen reagerar på flera olika sätt vid en förändring av regelverket. Exakt hur reglerna påverkar föräldrarna är svårt att förutse. Värt att notera i sammanhanget är också att det ettåriga skyddet för SGI:n påverkar män och kvinnor olika. Kvinnor, som oftare använder föräldrapenning under barnets första levnadsår, omfattas i högre utsträckning av SGI-skyddet under sin föräldraledighet än vad män generellt sett gör, som oftare börjar sin ledighet senare i barnets liv och behöver använda föräldrapenningen mer intensivt för att ha samma skydd vid exempelvis sjukdom. En sänkning av gränsen för SGI-skydd skulle därmed påverka kvinnors situation mer än mäns och innebära en minskad flexibilitet och minskad trygghet för dem om de inte anpassar sitt uttag av föräldrapenning till att motsvara nedsättningen av arbetstiden. Fler kvinnor än män har dock ersättning på grundnivå och SGI-skyddet berör enbart de kvinnor som har en intjänad rätt till högre föräldrapenning. En förlängning av skyddet skulle därför innebära ett starkare skydd under framförallt mäns föräldraledighet.

Regelverket är dock könsneutralt utformat, och möjlighet finns att fördela ledigheten på annat sätt, liksom att förlänga skyddet genom att anpassa uttaget av föräldrapenning till arbetets nedsättning. Det finns flera olika möjligheter för att behålla SGI-skyddet genom att använda föräldrapenning i oavbruten följd (se ovan). Föräldern kan vara helt ledig och använda hel föräldrapenning eller arbeta halvtid och använda föräldrapenning på halvtid. Reglerna upplevs av många föräldrar som svåra att överblicka och kräver planering. För att förlänga SGI-skyddet efter barnets ettårsdag måste föräldrarna även ha kvar tillräckligt många dagar kvar för att möjliggöra ett mer intensivt uttag. Konsekvenserna av att missa en period med föräldrapenning eller ta ut föräldrapenning i "fel" omfattning kan samtidigt bli stora för föräldern och för hushållet. En invändning som ibland har framförts mot den nuvarande åldersgränsen för det icke-villkorade SGI-skyddet på ett år (dvs. det skydd som inte kräver uttag av föräldrapenning i viss omfattning) är att åldersgränsen skiljer sig mot den åldersgräns om arton månader som finns i 5 § föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL; och som gäller vid rätt till hel ledighet utan föräldrapenning (se SOU 2003:50; SOU 2005:73). Invändningen har i huvudsak avsett att det hade varit bättre om regel-

verken hade samma åldersgränser eftersom det skulle underlätta för föräldrarna att inte behöva förhålla sig till olika åldersgränser. Det har även framförts att under den tid då föräldern har rätt till hel ledighet från arbetet enligt FLL måste föräldrarnas anknytning till arbetet ses som stark och det är därför rimligt att även skyddet för SGI:n är omfattande under motsvarande period (SOU 2003:50, s. 93).

Den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning gör det möjligt för en förälder som har fått en sänkt SGI att fortsätta få föräldrapenning baserad på sin tidigare, högre, inkomst. Det gynnar föräldrar som efter föräldraledighet återgått till sitt arbete i lägre omfattning än tidigare och som efter en tid väljer att återgå till en period med föräldraledighet på hel- eller deltid. Den särskilda beräkningsgrunden kan därmed tillämpas när föräldrar inte skyddar sin SGI genom att använda föräldrapenning i oavbruten följd. Eftersom föräldrar generellt är måna om att skydda sin SGI, och föräldrapenning-uttag dessutom är nödvändigt för mer omfattande rätt till ledighet från arbetet efter det att barnet är arton månader, så har den särskilda beräkningsgrunden ofta en något begränsad betydelse. Men för de föräldrar som inte har ett arbete att återgå till efter ettårsdagen skulle en sänkt SGI och en sänkt nivå på föräldrapenningen, vilket blir fallet utan skyddsreglerna, kunna få stora konsekvenser för hushållets ekonomi. Det gäller inte minst SGI-skyddet vid vård av barn som inte bara påverkar nivån på föräldrapenningen utan även sjukpenningen och den tillfälliga föräldrapenningen. De föräldrar som under heltidsledighet mist sin SGI, t.ex. för att de inte känt till de möjligheter som finns för att få ett fortsatt skydd, skulle riskera sin försörjning utan möjligheten att få behålla tidigare nivå på föräldrapenningen enligt den särskilda beräkningsgrunden. Inkomstskyddet för föräldrapenning är ett skyddsnät och möjliggör ett flexibelt användande av försäkringen. Det är en viktig beståndsdel för möjligheterna att använda försäkringen och kombinera arbetsliv och familjeliv.

När barnen är små är det också vanligt att föräldrar väljer att reducera sin arbetstid under en period, eller att föräldrarna varvar arbete och ledighet. Då är det en trygghet för föräldrarna att veta att föräldrapenningen är skyddad fram till tvåårsdagen. Hur länge föräldrarna väljer att vara föräldralediga är bland annat beroende av antalet dagar med föräldrapenning, möjligheten till ledighet utan föräldrapenning, fördelningen av dagar och ledighet mellan föräldrarna samt normerna kring återgång i arbete och optimal förskolestart.

Skyddsreglerna för SGI bidrar till att koncentrera föräldrapenninguttaget i tid efter det att barnet har fyllt ett år och den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning kan antas ha viss betydelse för den omständigheten att föräldrapenninguttaget är som störst fram till tvåårsdagen, dvs. den tid då nivån på föräldrapenningen är skyddad oavsett om föräldern arbetar, studerar, söker arbete eller är föräldraledig.

Det är svårt att med närmare exakthet ange hur korta eller långa skyddstiderna skulle behöva vara för att ge goda möjligheter för föräldrar att kombinera familjeliv och arbetsliv och samtidigt inte styra föräldrarna för starkt mot deltidsarbete eller ge en överkompensation från socialförsäkringssystemet. Tidsgränser kan bli normerande, men behovet av föräldrapenning och föräldraledighet, på hel- eller deltid, är stort under barnets två första levnadsår. Det är därför rimligt med ett omfattande skydd för föräldrapenningen och SGI:n under denna period. Utredningen lämnar i tidigare avsnitt förslag som syftar till att dels koncentrera både mäns och kvinnors uttag av föräldrapenning till barnets tidiga år, dels styra uttaget mot en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet. Skyddsregeln för SGI bidrar ytterligare till att koncentrera uttaget av föräldrapenning under tiden efter barnets ettårsdag, samtidigt som den särskilda beräkningsgrunden skyddar föräldrars försörjning med föräldrapenning under tiden då vården av barnet är som mest intensiv och föräldern kan behöva gå ned i arbetstid under en period. Utredningen gör bedömningen att nuvarande skyddsregler i huvudsak är väl avvägda och att skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten vid vård av barn och den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning bör behållas oförändrade.

Snabbhetspremien särskiljer sig från det övriga skyddsreglerna

När det gäller den del av den särskilda beräkningsgrunden som gäller vid ny graviditet och adoption och som regleras i 12 kap. 29 § SFB gör utredningen dock en annan bedömning. Bestämmelsen kallas ofta snabbhetspremien eftersom den ger förmånliga villkor för föräldrapenning när en kvinna snabbt blir gravid på nytt. Införandet av snabbhetspremien har fått den oavsedda konsekvensen att intervallen mellan födslarna har förkortats märkbart i Sverige (se t.ex.

Andersson m.fl. 2006, s. 2). I slutet av 1980-talet sågs en markant ökning av andelen nyfödda barn där ålderskillnaden till det närmaste syskonet var mindre än två och ett halvt år (SCB 2003, s. 20 f.). Bland de kvinnor som fick sitt första barn under den senare delen av 1970-talet, var det vanligaste avståndet till det nästkommande barnet 36 månader. Kvinnor och män har fått barn tätare på 2000-talet än på 1970-talet. Sedan början av 2000-talet har det tagit tre år innan hälften av förstagångsföräldrarna fått sitt andra barn, vilket kan jämföras med nästan fyra år i mitten av 1970-talet. Mediantiden mellan barnen har dock varierat över tid. Kvinnor och män fick barn allt tätare under 1980-talet, mindre tätt under 1990-talets lågkonjunktur och tätare igen under 2000-talet. Tiden mellan första och andra barnet var i allmänhet kortare än mellan andra och tredje barnet (SCB 2017a). Snabbhetspremien bedöms således haft en påverkan på familjeplaneringen samtidigt som även andra faktorer har betydelse (se t.ex. SCB 2017b). Genom denna effekt särskiljer sig dock snabbhetspremien från det övriga inkomstskyddet.

Det finns vissa risker med för täta födelseintervall. Risken för att barnet föds för tidigt eller har en låg födelsevikt och risken för en svår förlossning ökar om kvinnan blir gravid inom 18 månader från det första barnets födelse (Conde-Agudelo m.fl. 2006; Berg och Rotkirch 2014). Världshälsoorganisationen (WHO) rekommenderar att födelseintervallet, dvs. från det första barnets födelse till dess att kvinnan blir gravid på nytt, är 24 månader och att intervall kortare än 18 månader bör undvikas (WHO 2005). Det har tidigare funnits vissa indikationer på att täta födelseintervall kan ha negativa konsekvenser för barnens framtida kognitiva förmågor och även föräldrarnas hälsa (Berg och Rotkirch 2014). En ny studie på svenska data visar dock inte på några medel- eller långsiktiga negativa effekter av korta födelseintervall på kognitiva förmågor eller för vissa socioekonomiska utfall som till exempel antalet år i utbildning, inkomster, risk för arbetslöshet eller risk för att bli mottagare av ekonomiskt bistånd (Barclay och Kolk 2017). Kortare födelseintervall kan vara ett nödvändigt medel för att föräldrarna ska kunna få det antal barn de önskar eftersom medelåldern för förstföderskor har stigit.

En sidoeffekt av snabbhetspremien är att den i praktiken kan fungera som en drivkraft för kvinnor att arbeta deltid eller kanske inte alls återvända till arbetsmarknaden mellan graviditeterna. En längre sammanhängande frånvaro från arbetet kan medföra att föräldern

halkar efter i löne- och karriärutveckling och kan även få konsekvenser för pensionen och för den långsiktiga fördelningen av betalt och obetalt arbete. Som redogjorts för tidigare har det omfattande deltidssarbetet bland kvinnor konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Med nuvarande regler kan föräldrapenningen baseras på ett heltidsarbete som ligger mycket lång tid tillbaka i tiden. En tidigare heltidsarbetande kvinna kan med god planering ha möjlighet till föräldrapenning på en hög nivå under flera år i rad trots att föräldern enbart arbetat deltid mellan graviditeterna. Enligt utredningens mening finns det mot denna bakgrund skäl för att ta bort snabbhetspremierna i 12 kap. 29 § SFB. Ett borttagande kan leda till att kvinnor i större utsträckning arbetar heltid mellan graviditeterna vilket skulle kunna minska den ojämlika fördelningen mellan obetalt och betalt arbete och öka den ekonomiska självständigheten för kvinnor, på kort och på lång sikt. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag.

7.13 Utformningen av 240-dagarsvillkoret för rätt till ersättning på sjukpenningnivån ska ändras

Förslag: Till följd av att lägstanivån inom föräldrapenningen slopas ska villkoret för rätt till ersättning under de första 180 dagarna på sjukpenningnivå ändras (240-dagarsvillkoret). I stället för att hänvisa till lägstanivån för föräldrapenning, ska det uttryckligen anges att det belopp som villkoret hänvisar till är 180 kronor om dagen.

För de första 180 dagarna med föräldrapenning måste en förälder som är försäkrad för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning uppfylla ett kvalificeringsvillkor för att ha rätt till ersättning på sjukpenningnivån. Villkoret regleras i 12 kap. 35 § 1 socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, och innebär att föräldern 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen ska ha varit försäkrad för sjukpenning enligt 6 kap. 6 § 3 SFB, dvs. försäkrad genom arbete. Vidare ska föräldern under hela den tiden ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning enligt 12 kap. 24 § SFB, dvs. en sjukpenning på minst 181 kronor. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda lämnas föräldrapenning enligt grundnivån, dvs. med 250 kronor om dagen. Detta gäller även i andra fall då hel föräldrapenning på sjukpenningnivån inte överstiger 250 kro-

nor om dagen. För en förälder som omfattas enbart av den arbetsbase-
rade föräldrapenningen krävs i dag att kvalificeringsvillkoret är upp-
fyllt även för att få föräldrapenning på grundnivån. Föräldrar som
enbart är försäkrade för bosättningsbaserad föräldrapenning får för-
månen på grundnivå under de första 180 dagarna. EU-rätten medför
att hela kvalifikationstiden om 240 dagar kan fullgöras genom arbete i
ett annat medlemsland (se HFD 2012 ref. 44 I).

Kvalificeringsvillkoret fanns redan i den moderskapsförsäkring som
infördes 1954. För rätt till ersättning i form av tilläggspenning krävdes
att kvinnan minst 270 dagar före barnets födelse, eller den beräknade
tidpunkten för denna, varit försäkrad för sjukpenning överstigande en
viss nivå (prop. 1973:47, s. 45 f.). Villkoret tillkom för att undvika att
blivande mammor påbörjade ett arbete under graviditeten enbart i
syfte att få en högre föräldrapenning (ibid. s. 23; prop. 1984/85:78,
s. 59 f.). Vid införandet av föräldraförsäkringen 1974 fördes villkoret
över till den nya försäkringen. År 1986 förkortades kvalifikationstiden
från 270 dagar till 240 dagar (prop. 1984/85:78, s. 59 f.). Detta efter-
som det ansågs oskäligt att blivande mammor gick miste om en ersätt-
ning på en högre nivå trots att de påbörjat ett förvärvsarbete inom den
första graviditetsmånaden, dvs. normalt sett innan de hade fått sin
graviditet konstaterad.

Kvalificeringsvillkoret innebär att föräldern måste ha arbetat i åtta
månader innan barnet föds för att få ersättning på sjukpenningnivån
under de första 180 dagarna med föräldrapenning. Föräldrarna kan
på grund av villkoret inte tillfälligt ta ett arbete för att höja ersätt-
ningsnivån för föräldrapenningen. Kvalificeringsvillkoret gäller inte
för föräldrapenning som lämnas efter 180 dagar (jfr 12 kap. 39–41 §§
SFB). För denna tid kan ersättning alltså lämnas utan villkor om viss
tids arbete före barnets födelse. Eftersom föräldraförsäkringen i denna
del är en försäkring för inkomstbortfall vid vård av barn är det enligt
utredningens mening rimligt att ha kvar ett kvalificeringsvillkor för
rätt till ersättning. För att värna inkomstbortfallsprincipen bör det
alltså fortfarande motverkas att föräldrar tar ett arbete under gravidi-
teten enbart i syfte att få en högre föräldrapenning.

En invändning som ibland riktas mot kvalificeringsvillkoret är att
det visserligen är neutralt utformat, men att det i högre utsträckning
får effekter för kvinnors ersättningsnivå eftersom de oftast tar ut för-
äldrapenning först i barnets liv. Villkoret har inte samma betydelse
för männens ersättningsnivå eftersom de med nuvarande uttagsmöns-

ter i större utsträckning än kvinnor använder föräldrapenning senare i barnets liv. Å andra sidan förlorar män ofta mer ekonomiskt på att vara föräldralediga eftersom de i genomsnitt har en högre inkomst än kvinnor. En effekt av kvalificeringsvillkoret är att kvinnors och mäns möjligheter att få föräldrapenning baserad på sin tidigare inkomst skiljer sig åt. En lösning på detta vore att individualisera villkoret så att det gäller oavsett när i tid föräldrapenningen tas ut. En sådan ordning skulle i och för sig kunna anses rimlig utifrån att flera andra delar av regelverket är individualiserat, bl.a. gäller enligt 12 kap. 15 § SFB en hälftendelning av föräldrapenningen. Behovet av kvalificeringsvillkoret torde dock främst gälla under början av ersättningsperioden då ledigheten är långvarig. Ett ytterligare argument mot en individuell utformning är att problemet inte är villkoret i sig utan den ojämna fördelningen mellan föräldrarna när det gäller föräldraledighet och föräldrapenning. Utredningen lämnar tidigare i detta kapitel ett flertal förslag för att åtgärda denna sneda fördelning vilket gör att behovet av en individuell utformning av villkoret minskar. Det kan också noteras att utredningens förslag om att ersätta pappors rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse med en möjlighet till ersättning inom föräldrapenningen under samma tid kommer att innebära att andelen män som omfattas av kvalificeringsvillkoret ökar. Ett individualiserat kvalificeringsvillkor skulle även innebära fler prövningar hos Försäkringskassan med medföljande kostnader. Utredningen ser alltså sammanfattningsvis inte några bärande skäl för att individualisera villkoret.

Kvalificeringsvillkoret är i dag utformat som att föräldern under hela kvalificeringstiden om 240 dagar ska ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstänivån. I avsnitt 7.4 lämnar utredningen förslag om att lägstänivån för föräldrapenning ska slopas. Utformningen av kvalificeringsvillkoret bör därför ändras. Ersättning på lägstänivån motsvarar i dag 180 kronor om dagen. Utredningen lämnar därför ett förslag om att ändra utformningen av villkoret på så att föräldern under hela kvalificeringstiden ska ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger 180 kronor om dagen. Med denna ändring kommer innebörden av villkoret att vara densamma som innan ändringen.

7.14 Företagares villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen

Bedömning: Mycket av den problematik som företagare beskriver att de har att använda föräldraförsäkringen torde ha sin grund i regelverket om sjukpenninggrundande inkomst. Sökandet av lösningar inom det regelverket kräver en bredare och djupare översyn av bestämmelserna om sjukpenninggrundande inkomst än vad utredningen har i uppdrag och möjlighet att göra.

Utredningen gör trots detta bedömningen att det finns behov av en skyddsbestämmelse i fråga om beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst under uppbyggnadsskedet av ett företag även för personer som driver aktiebolag. Utredningen instämmer i det förslag som har lämnats i promemorian Sjukpenninggrundande inkomst för företagare under företagets uppbyggnadsskede om att den sjukpenninggrundande inkomsten för en person som startar ett aktiebolag ska beräknas med samma principiella utgångspunkter som gäller för de personer som bedriver enskild näringsverksamhet under tiden företaget är under uppbyggnadsskede.

Inom ramen för de generella förslag som utredningen lämnar om förändringar inom föräldrapenningen har stor hänsyn tagits till att föräldrar har olika förutsättningar när det gäller att vara föräldralediga och att ta ut föräldrapenning. Särskilt förslaget om ökade möjligheter att lämna över rätt till föräldrapenning till en annan person torde innebära förenklingar för företagare att kombinera familjeliv och arbetsliv. I övrigt är det svårt att se hur förändringar av villkoren inom föräldraförsäkringen skulle lösa den problematik som har beskrivits, i vart fall utan att helt frånga vissa principiella grunder för socialförsäkringarna. Utredningen bör därmed inte lämna förslag om sådana förändringar enbart ur ett företagarperspektiv.

7.14.1 Översiktlig problembeskrivning

Det kan konstateras att föräldrar som är företagare, dvs. personer som driver företag i vilken form det än må vara, generellt sett tar ut ersättning ur föräldraförsäkringen i något lägre omfattning än anställda, trots att de kan ha samma grundläggande rätt i sak till sådan

ersättning och trots att de önskar ta del av försäkringen. Om effekten är att barn till företagare får mindre tillgång till sina föräldrar än de har behov av, är detta givetvis inte tillfredsställande ur ett barnperspektiv.

Från företagarråd beskrivs regleringen om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som en del av problemet; det är svårt att fastställa och förutse en egenföretagares SGI, bestämmelserna har inte alltid en realistisk koppling till hur företagandet ser ut och olika typer av företagare behandlas inte lika. Vidare beskrivs att företagare har svårt att kombinera framförallt föräldraledighet med föräldrapenning med sin förvärvsverksamhet. Det kan delvis ha sin grund i regelverkets utformning, men kan också bero på företagandets natur och de olika förutsättningarna och villkoren för olika arbeten, oavsett om det handlar om anställning eller företagande. Tydligt är att ett starkt önskemål från företagarråd är att ett visst arbete ska kunna utföras samtidigt som full föräldrapenning tas ut.

Finansieringen av trygghetssystemen bygger på hög sysselsättning och inom ramen för detta spelar företagandet i landet en stor roll. De sociala trygghetssystemens utformning, och det skydd systemen ger, kan i sin tur påverka incitamenten för enskilda att starta och driva företag. (Se prop. 2009/10:120, s. 38 f.) Även ur detta perspektiv är det viktigt med en fungerande föräldraförsäkring också för företagare.

I avsnitt 4.2 har en översiktlig kartläggning gjorts av företagares villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen. Övervägandena i detta avsnitt bygger vidare på den kartläggningen.

7.14.2 Den grundläggande rätten till föräldraförsäkringsförmåner

Bestämmelserna om rätt till föräldraförsäkringsförmånerna är i stort neutrala i förhållande till i vilken form föräldern arbetar, dvs. om han eller hon är anställd, egenföretagare eller en kombination av de båda. Skillnaderna i möjligheten att använda försäkringen är i förhållande till dessa bestämmelser mer relaterad till sysselsättningsformernas olika förutsättningar och villkor än till regelverket som sådant. Detta gäller inte bara förhållandet mellan sysselsättningsformerna anställning och företagande, utan även mellan olika företag. Regelverket ska passa för en stor mängd olika villkor och förhållanden på arbetsmarknaden. Utredningen har mot denna bakgrund svårt att se hur man genom

regelverket om den grundläggande rätten till graviditetspenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning skulle kunna komma till rätta med sådana olikheter som beror på sysselsättningsformernas olika natur samtidigt som exempelvis de politiska målen om fördelningen av föräldrapenningen och föräldraledighet ska främjas.

I allmänhet talas om att en så öppen försäkring som möjligt vore till fördel för företagare, vilket i fråga om föräldrapenningen skulle innebära få eller inga begränsningar i fråga om när och av vem föräldrapenningen får tas ut. Det skulle kunna handla om att slopa den reserverade tiden för vardera föräldern, eller att företagare undantas från den begränsningen. En sådan väg skulle emellertid gå helt emot framförallt det huvuduppdrag som utredningen har, att föreslå åtgärder för att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag ska fördelas mer jämställt och på så sätt bidra till ökad jämställdhet på arbetsmarknaden och till ett jämställt föräldraskap (se mer om detta i avsnitt 7.5 och 7.7). Målsättningen att föräldraledighet, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning ska delas mer jämnt mellan kvinnor och män gäller för samtliga föräldrar, även för kvinnor och män som har företagande som sysselsättningsform. Det kan konstateras att informationsinsatser genom åren inte har förmått föräldrar att dela jämnt på föräldrapenningen och föräldraledigheten. En starkare styrning för att uppnå målsättningen om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och av föräldrapenning och föräldraledighet bedöms därför vara nödvändig, även för företagare. Det kan också konstateras att det torde vara till fördel för en enskild förälder som driver företag att dela på föräldraledigheten med en annan förälder eftersom det kan ge ökade möjligheter att kombinera förvärvsarbete med familjeliv; företaget kan hållas vid liv samtidigt som omsorgen av barnet tillgodoses. I det sammanhanget bör utredningens förslag om att vidga möjligheten att lämna över rätt till föräldrapenning till någon annan person (se avsnitt 7.10) innebära vissa förenklingar för företagande föräldrar. En sådan utvidgning har också tagits upp från företagarkåll som ett förslag som kan ge ökad valfrihet och flexibilitet för föräldrar som har små möjligheter att lämna verksamheten under längre perioder för föräldraledighet (se Företagarna 2015, s. 12). Även om förslaget framförallt är kopplat till uppdraget att föreslå en utformning av föräldraförsäkringen så att den fungerar väl oavsett familjekonstellation, kommer denna möjlighet givetvis även företagare till del. Möjligheten att överlåta rätt till föräldrapenning kan framförallt tänkas hjälpa ensam-

stående föräldrar som driver företag och som är i behov av avlastning och hjälp med barnen.

En mer öppen utformning av föräldraförsäkringen ur ett företagarperspektiv skulle även kunna innefatta en möjlighet för en förälder att under en dag kombinera full ersättning från föräldrapenningen med ett visst arbete i företaget, innebärande exempelvis att arbete kan utföras när barnet sover. Från företagarhåll har också framförts ett sådant önskemål (Företagarna 2015, s. 11, se mer i avsnitt 4.2.2). Den grundläggande rätten till föräldrapenning förutsätter att föräldern vårdar barn under tid när föräldern inte förvärvsarbetar eller när föräldern avstår från arbete (se 12 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). Förmånen lämnas som en dagersättning och ersättningens storlek är, för personer som arbetar i Sverige, relaterad till det inkomstbortfall som föräldern beräknas få på grund av att han eller hon avstår från arbetet (se t.ex. 12 kap. 9 och 25 §§ SFB). Även om rätten till föräldrapenning i sig och förmånsnivåerna inte är beroende av inkomstbortfall, utan i stället avstående från arbete i viss omfattning, så är inkomstbortfallsprincipen en grundläggande del av ersättningen i de fall som nu är i fråga och kan svårigen helt separeras från rätten till förmånen. Enligt direktiven för utredningen ska inkomstbortfallsprincipen även fortsatt vara en av grundpelarna för försäkringen. Det får antas att även med arbete i ett företag följer en viss inkomst, även om den inte alltid ges som en relativt direkt motpresättning för arbetet på samma sätt som för anställda. När och hur arbetet kan antas medföra en inkomst kan vara svårt att avgöra; om det innebär en direkt inkomst exempelvis i form av betalning från en kund eller om det innebär att verksamheten hålls levande så att den efter föräldraledigheten inbringar större inkomst än den annars hade gjort. En förmån som tillåter arbete, även om det är i begränsad omfattning, trots fullt uttag av ersättning kan svårigen anses grunda sig på en princip att förmånen ska kompensera för inkomstbortfall. Att på något sätt begränsa tillåtet arbete till sådant som inte medför någon inkomst bedöms inte görligt. En sådan reglering skulle vara svår, om inte praktiskt taget omöjlig, att tillämpa. Avsteg från kravet på avstående från förvärvsarbete under en dag med hel föräldrapenning kan svårigen göras utan att rucka på grunderna för försäkringen. Något sådant mandat har inte utredningen.

Det är också så att det nuvarande regelverket tillåter en stor flexibilitet när det gäller i vilken omfattning rätten till föräldrapenning

kan användas i kombination med arbete. Föräldern kan ta ut föräldrapenning på fyra olika förmånsnivåer för att under en dag kombinera föräldraledighet med visst arbete. Om det arbete som föräldern önskar eller behöver utföra i företaget är mycket omfattande är det rimligt att föräldrapenning på en nivå som utgår från förälderns inkomst inte kan utbetalas för samma dag och tid. Möjligen skulle ytterligare en förmånsnivå (sju åttondelars föräldrapenning när föräldern arbetar högst en åttondel av normal arbetstid) kunna införas. Mot bakgrund av det trots allt stora spann som de olika förmånsnivåerna sprider sig över och möjligheterna dessa ger att kombinera föräldraledighet och arbete bedöms emellertid en sådan ytterligare förmånsnivå inte lösa den beskrivna problematiken för företagare att använda föräldrapenningen. Redan enligt nu gällande bestämmelser kan en förälder ta ut en stor del av föräldrapenningen för en dag och arbeta i mycket begränsad omfattning den dagen.

Ett av problemen med att kombinera föräldrapenning med visst arbete måste antas vara förutsägbarheten och möjligheten till planering. Det kan vara svårt för den som driver ett företag att veta för vilken dag, och i vilken omfattning, arbetet behöver utföras och därmed i vilken omfattning föräldern har rätt till föräldrapenning. Samtidigt behöver ansökan om föräldrapenning ofta göras i förväg för att utbetalningen av ersättningen ska ske i anslutning till inkomstförlusten. Det är emellertid rättsligt möjligt att ansöka om föräldrapenning så långt som 90 dagar efter den dag för vilken föräldern önskar ersättning (se 12 kap. 12 a § SFB). Om företagaren anpassar föräldrapenningens omfattning utifrån att visst arbete ska utföras under månaden och det sedan visar sig att arbetsinsatsen har överskattats kan föräldern således ansöka om en kompletterande föräldrapenning retroaktivt. Föräldern kan i allmänhet ansöka om föräldrapenning i efterhand, när han eller hon vet hur omfattande arbetet i företaget har varit under den period som ansökan avser.

Utredningens förslag till utformning av föräldrapenningen kan antas leda till minskad flexibilitet för vissa föräldrar och i vissa situationer. Utredningen har emellertid, så långt det har bedömts möjligt inom ramen för uppdraget, inom ramen för sina förslag tagit hänsyn till föräldrars olika förutsättningar att använda förmånen för att minska en eventuell negativ påverkan på barns tillgång till sina föräldrar och på föräldrars möjligheter att kombinera familjeliv och

arbete. Exempelvis föreslås inte en fullständig individualisering av föräldrapenningen (se avsnitt 7.6, särskilt avsnitt 7.6.4 och 7.6.6).

7.14.3 Beräkningen av ersättning

Den sjukpenninggrundande inkomsten

Det finns vissa aspekter av de grundläggande bestämmelserna om SGI som kan påverka företagares möjligheter att använda föräldraförsäkringen (se avsnitt 4.2.3). Förutom att detta ur ett individperspektiv kan inverka på möjligheten till föräldraledighet och därmed barns tillgång till sina föräldrar, kan det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv i förlängningen påverka företagandet i landet, beroende på vilka kunskaper enskilda har om regelverket och hur avgörande dessa kunskaper är för en enskilds val av sysselsättningsform. Problematiken i dessa delar är dock inte kopplad enbart till föräldraförsäkringen. De grundläggande bestämmelserna om beräkning av ersättning avser de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna i stort och bör ses på i ett större sammanhang, där påverkan på alla berörda förmåner och förhållandet till andra rättsområden analyseras. En bedömning av om det finns behov av ändringar i de bestämmelserna kräver en mer omfattande genomgång av regelverket och dess konsekvenser för företagare än vad utredningen har i uppdrag att göra. I det sammanhanget kan noteras att representanter för företagare ställer sig positiva till en historisk SGI, dvs. en SGI som grundas på tidigare inkomster (för utformningen av en sådan reglering, se t.ex. SOU 2015:21). Utredningen bedömer det inte vara aktuellt att frångå de gemensamma grunderna för beräkningen av de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna genom ytterligare särregleringar för föräldraförsäkringen i de frågor som nu avses. Sådana särregleringar för företagare kan medföra att regelverket blir onödigt komplicerat, i frågor som dessutom egentligen är gemensamma för de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Särregleringar bör vara starkt motiverade på ett sätt som utredningen inte bedömer är fallet när det gäller de frågor som nu avses. Inte heller från företagarpåhåll är det nödvändigtvis särskilda regleringar som är den önskvärda lösningen.

Bestämmelserna har dessutom nyligen varit föremål för en större översyn av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (se SOU 2015:21), som har lämnat förslag till vissa förändringar som ännu

inte har färdigbehandlats inom Regeringskansliet. Vissa förslag för att förstärka företagares skydd inom socialförsäkringen, som bygger vidare på socialförsäkringsutredningens förslag, har dock tagits fram (Regeringskansliet, Socialdepartementet 2017a). De förslagen berör just sådana frågor som även för denna utredning har beskrivits som problematiska ur ett företagarperspektiv.

Utan att ta ställning till om det ur principiell synpunkt bör finnas en särskild skyddsbestämmelse i fråga om beräkningen av företagares SGI under företagets uppbyggnadsskede, vill utredningen ändå peka på att det är rimligt att anta att enskilda personer som driver företag har samma behov av ett sådant skydd, oavsett företagsform. Den situation som skyddsbestämmelsen avser får anses vara lika värd att skydda för exempelvis aktiebolagsägare som för egenföretagare. Den bestämmelse som Parlamentariska socialförsäkringsutredningen har föreslagit i sitt betänkande (SOU 2015:21, s. 970 f.) bedöms inte innebära ett tillräckligt skydd, framförallt inte för de berörda företagare som inte har haft arbete och inkomst före det att företaget startade. Behovet och intresset av skydd även för exempelvis aktiebolagsägare väger lika tungt som för egenföretagare. De olika företagsformerna kan inte anses motivera att försäkringsskyddet skiljer sig åt i denna del. Regeringen anger i budgetpropositionen för 2018 att alla företagare, oavsett i vilken juridisk form verksamheten bedrivs, bör få ett ekonomiskt skydd under uppbyggnadsskede och att regeringen avser att återkomma med lagförslag till riksdagen i den frågan under 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10, s. 41). I promemorian Sjukpenninggrundande inkomst för företagare under företagets uppbyggnadsskede (Regeringskansliet, Socialdepartementet 2017a) finns förslag till ett sådant skydd för en utvidgad grupp företagare. Utredningen instämmer i förslaget om att den sjukpenninggrundande inkomsten för en person som startar ett aktiebolag ska beräknas med samma principiella utgångspunkter som gäller för de personer som bedriver enskild näringsverksamhet under tiden företaget är under uppbyggnadsskede.

Föräldrapenningen

Som en annan åtgärd för att till viss del komma till rätta med de svårigheter som företagare kan ha att använda föräldrapenningen har från företagarkåll framförts att föräldrapenningen skulle kunna be-

räknas på fem arbetsdagar per vecka, dvs. att den enskildes SGI fördelas på 260 i stället för 365 dagar över ett år (se avsnitt 4.2.3). Motiven bakom förslaget är att en förälder ska ges möjlighet att ta ut hel föräldrapenning fem dagar av en vecka med full kompensation ur försäkringen och dessutom arbeta som önskat i två dagar. Det kan anföras flera starka argument mot en sådan lösning. För det första kan utredningen konstatera att regleringen om hur föräldrapenning kan lämnas är mycket flexibel även med kalenderdagsberäkning; förmånen kan tas ut under de dagar som önskas av föräldern när han eller hon vårdar sitt barn och på fem olika förmånsnivåer (se bl.a. 12 kap. 9 § SFB). Önskar föräldern arbeta vissa dagar, och alltså inte ta ut föräldrapenning, kan uttaget av förmånen sträckas ut under en längre tidsperiod än vid ett helt uttag under sju dagar per vecka. En person med en normalarbetstid om 40 timmar per vecka kan under en dag exempelvis arbeta två timmar och ta ut tre fjärdedels föräldrapenning. Om normalarbetstiden är mer omfattande kan personen arbeta mer tid än så, dock beroende på hur många dagar arbetstiden ska fördelas över. Föräldrapenning kan dessutom i viss utsträckning tas ut även under tid som normalt är arbetsfri för föräldern (se 12 kap. 11 § SFB). Rätten till föräldrapenning kan för viss tid avstås till den andra föräldern eller någon som likställs med förälder för att exempelvis hantera en situation då föräldern inte själv har möjlighet att vårda barnet (se 12 kap. 17 § och 11 kap. 4 § SFB). Regleringen ger således redan i dag stora möjligheter för en förälder med förvärvsarbete att kombinera arbetet med ett familjeliv med unga barn, oavsett i vilken form förvärvsarbetet bedrivs (se dessutom avsnitt 7.10.2 och 7.10.3 om utredningens förslag till utvidgning av möjligheten att lämna över rätt till föräldrapenning till någon annan). Utredningens förslag till ändringar när det gäller föräldrapenningens utformning innebär inga begränsningar i de delar som behandlas ovan.

För det andra är det så att beräkningen av föräldrapenning utgår från beräkningen av sjukpenning (se 12 kap. 25 § SFB). Det finns således en koppling i socialförsäkringssystemet mellan olika förmåner när det gäller beräkningen av ersättning. Huvudregeln är att sjukpenningen kalenderdagsberäknas. Endast i vissa särskilda undantagsfall är sjukpenningen arbetstidsberäknad och utgår då från den enskildes årsarbetstid. (Se 28 kap. 4–6, 13 och 14 §§ SFB.) Regleringen om årsarbetstid och arbetstidsberäknad förmån infördes för att komma till rätta med den bristande kompensationen för inkomstbortfall vid

kortare sjukfall (prop. 1986/87:69, s. 24 f.). Dessförinnan hade samtliga berörda förmåner kalenderdagsberäknats. Den beskrivna bristen i kompensation bedömdes föreligga även i fråga om tillfällig föräldrapenning. Bedömningen grundades på att tillfällig föräldrapenning endast utges för dagar då föräldern skulle ha förvärvsarbetat oavsett ersättningsperiodens längd och att uttaget av ersättningen i stort görs för kortare vårdperioder. Därutöver önskades större överensstämmelse med regleringen om ersättning vid egen sjukdom. (Ibid. s. 47 f.) Detsamma kunde inte sägas om föräldrapenningen; frånvaro från arbetet under föräldraledighet med föräldrapenning är inte av samma kortvariga och tillfälliga natur som frånvaro från arbetet på grund av tillfällig vård av barn. Någon ändrad beräkning föreslogs därför inte för föräldrapenningen. (Ibid. s. 49.) Det bedömdes inte möjligt att utgå från en arbetstidsberäkning i fråga om egenföretagare då dessa inte är rättsligt begränsade i fråga om arbetstidens förläggning utan själva har möjlighet att förlägga sina arbetstider på ett sätt som är lämpligt för den enskilde egenföretagaren (ibid. s. 40). De olikheter mellan tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning samt mellan anställda och företagare som uppmärksammades i det lagstiftningsärendet kvarstår än i dag. Detta talar emot en särskild reglering för föräldrapenningen, som skulle innebära avsteg från vad som gäller för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner i stort.

Inom ramen för den tillfälliga föräldrapenningen har visserligen i fråga om egenföretagare gjorts ett undantag från den grundläggande regleringen om beräkning av arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. Det handlar om den särskilda bestämmelsen om delningstal för tillfällig föräldrapenning till egenföretagare. Bestämmelsen infördes för att skapa en mer likformig ersättning anställda och egenföretagare emellan. Kalenderdagsberäkningen av föräldrapenning gäller emellertid lika för alla. Till skillnad från tillfällig föräldrapenning, som endast kan lämnas till dem som har en arbetsbaserad försäkring, kan föräldrapenning lämnas även till dem som har en bosättningsbaserad försäkring och som således inte har arbete i Sverige. En allmän beräkning utifrån årsarbetstid är således inte aktuell. Tillfällig föräldrapenning lämnas i stort endast för tid då föräldern skulle ha arbetat (för tid då föräldern inte skulle ha arbetat utgår således ingen ersättning), föräldrapenning kan lämnas även för arbetsfri tid. Föräldrapenning tas i regel i anspråk för längre planerade perioder, medan tillfällig föräldrapenning i stort avser kortare, oplanerade ledigheter. Föräldrapenning-

en innefattar, till skillnad från den tillfälliga föräldrapenningen, en garanterad miniminivå (grundnivån). Förmånerna innefattar sådana skillnader som enligt utredningens bedömning innebär att det inte är relevant att likställa dem i fråga om beräkningen av ersättning.

För det tredje har utredningen inkomstbortfallsprincipen att hålla sig till, vilket är tydligt av direktiven för utredningens uppdrag. Liksom har beskrivits ovan (se avsnitt 7.14.2) får det antas att med arbete i ett företag också följer en viss inkomst, även om den inte alltid ges som en relativt direkt motprestation för arbetet på samma sätt som för anställda. Det kan i stället handla om att hålla företaget aktivt för att verksamheten i förlängningen ska generera inkomst. På samma sätt som när det gäller frågan om visst arbete ska vara tillåtet under en dag med hel föräldrapenning kan inte heller en ersättning som beräknas på en fem dagars arbetsvecka och som innebär att det lämnas fritt att arbeta under två dagar i veckan anses följa principen att föräldrapenningen ska kompensera för inkomstbortfall.

7.14.4 Sammanfattande bedömningar

Ambitionen är att de som omfattas av socialförsäkringarna så långt möjligt ska behandlas lika inom ramen för dessa, oavsett sysselsättningsform. En exakt enhetlighet är dock svår att uppnå, både rättsligt och faktiskt, bl.a. på grund av sysselsättningsformernas olika förutsättningar och villkor.

Utredningen gör sammanfattningsvis bedömningen att det inte finns några särskilda ändringar i regelverket som utredningen kan föreslå enbart ur perspektivet att komma till rätta med de beskrivna svårigheterna för företagare att ta del av föräldraförsäkringsförmånerna. Regelverken om förmånerna gäller i stort sett lika för alla oavsett sysselsättning. En del av de ändringar som har föreslagits från företagare skulle dessutom innebära avsteg från både grunderna för förmånerna i sig och de principiella grunderna för de arbetsbaserade socialförsäkringarna i stort på ett sätt som inte kan anses försvarbart, och skulle till vissa delar inte vara förenliga med det uppdrag som utredningen har. Den problematik som har framförts bedöms snarare ha med andra faktorer än bestämmelserna om förmånerna i sig att göra.

Vissa svårigheter som företagare har att använda föräldraförsäkringen har sin grund i att det på grund av företagandets natur är

svårt att vara ledig från verksamheten för att vårda barn. Detta framgår bland annat av undersökningar som har gjorts av Företagarna och av LRF:s jämställdhetsakademi (se Företagarna 2015, s. 7; LRF:s jämställdhetsakademi 2014, s. 10). Detta har sin grund i bland annat inkomstmönster och arbetstider, som ofta skiljer sig från anställdas. Inkomstbortfallet kan också ske på olika sätt. För en företagare kan det exempelvis i högre omfattning än för anställda vara så att en föräldraledighet inte bara innebär inkomstbortfall under ledigheten, utan även att inkomsten blir lägre efter en ledighetsperiod. Detta kan medföra ett större behov av att utföra arbete även under en period då föräldern i grunden är hemma med sitt barn. Svårigheterna föreligger dock inte för alla företagare. Det är inte heller så att alla anställda kan använda föräldraförsäkringen på ett obegränsat sätt. Överhuvudtaget är föräldrars förutsättningar att vara lediga för att vårda sina barn mycket varierande och styrs till viss del av villkoren för den enskilda föräldrarnas förvärvsarbete, oavsett om det handlar om anställning eller företagande. Regelverket ska omfatta alla dessa. Från företagarpåhåll är det framförallt föräldrapenningen som har lyfts fram som ett förbättringsområde. Enligt utredningens bedömning kan de svårigheter som är hänförliga till företagandets karaktär svårigen lösas inom ramen för den flexibla försäkring som föräldrapenningen redan innebär. De förslag som utredningen lämnar i fråga om föräldrapenningen innebär visserligen vissa ändringar som kan medföra att flexibiliteten minskar något jämfört med i dag, men bestämmelserna om hur arbete kan kombineras med uttag av föräldrapenning på olika förmånsnivåer berörs inte. Därutöver lämnas vissa förslag som, även om de inte har haft företagares situation i sikte, kan förväntas för enkla även deras vardagsliv med arbete och familj (se avsnitt 7.10).

Om problematiken har sin grund i att kompensationsnivån i förhållande till ett verkligt inkomstbortfall är för låg (se t.ex. Företagarnas undersökning när det gäller skälen till kort ledighet, Företagarna 2015, s. 7 f.), så bör lösningen sökas i de grundläggande bestämmelserna om beräkning av SGI. Dessa bestämmelser påverkar dock inte bara föräldraförsäkringen och bör därför hanteras i ett större sammanhang, vilket utredningen varken har i uppdrag eller förmåga att göra. Det bedöms inte vara motiverat att införa nya särlösningar inom föräldraförsäkringen. Inom Regeringskansliet behandlas fortfarande de förslag till ändringar i de generella bestämmelserna om SGI som har lämnats av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen

(SOU 2015:21). Regeringen har aviserat att det inom ramen för det arbetet under 2018 kommer att lämnas lagförslag till riksdagen för att förstärka företagares försäkringsskydd (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10, s. 41). Förslag till sådana ändringar har skickats ut på remiss under hösten 2017 (Regeringskansliet, Socialdepartementet 2017a).

Sådana svårigheter i användningen av föräldraförsäkringsförmåner som har sin grund i kunskapsbrister hos mottagarna om hur föräldrapenningen kan användas, bör kunna hanteras genom informationsinsatser från Försäkringskassan. Försäkringskassan har arbetat med och fortsätter att arbeta med att utveckla informationen till enskilda.

Utredningen kan konstatera att det är ett faktum att företagare använder föräldraförsäkringen i lägre omfattning än anställda. Om det innebär att företagande föräldrars barn har mindre tillgång till sina föräldrar än de har behov av är det ur ett barnperspektiv mindre tillfredsställande. Manliga företagare använder färre dagar med föräldrapenning än vad som är fallet för män som är anställda. För kvinnor är skillnaderna inte så stora mellan företagare (B-inkomster) och anställda, dock skiljer sig uttaget också åt beroende på företagsform (se avsnitt 6.3.4). I likhet med vad som gäller för anställda kan en delförklaring till att män inte använder föräldrapenning i större omfattning vara normer och föreställningar om familj och föräldraskap (se mer om detta i kapitel 4). Exempelvis framgår av de intervjuer som LRF:s jämställdhetsakademi har gjort kring föräldraledighet att vissa egenföretagare ser attityder och traditioner som den största anledningen till varför inte fler par delar på föräldraledigheten (LRF:s jämställdhetsakademi 2014, s. 17 och 20).

Det är svårt att se hur förändringar inom ramen för regelverket om föräldraförsäkringen kan komma till rätta med de svårigheter som har beskrivits (jfr Andersson Joona 2014, s. 182). Trots att vissa utredningar har tittat på företagarnas situation inom ramen för trygghetssystemen och lämnat förslag till vissa ändringar i regelverket (se SOU 2008:89; SOU 2015:21) kvarstår mycket av den problematik som ligger till grund för de förslag till förändringar som framförs från företagare. Det arbete som pågår inom Regeringskansliet, bl.a. för att fånga upp förslagen som har lämnats av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, kan förhoppningsvis innebära vissa lösningar som medför att företagande föräldrar känner att de bättre kan använda föräldraförsäkringen.

7.15 Studenters villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen

Bedömning: De generella förslag som utredningen lämnar om förändringar inom föräldraförsäkringen kommer även studerande föräldrar till godo. Ytterligare förändringar av villkoren för föräldraförsäkringsförmånerna bör inte göras enbart ur ett studerandeperspektiv. Inte heller bör beräkningsgrunden för den sjukpenninggrundande inkomsten för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning förändras enbart för studerande.

Utredningen instämmer i det förslag som har lämnats i promemorian Stärkt skydd av sjukpenninggrundande inkomst för studerande om att utvidga det allmänna skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten för studerande till att omfatta även tid när en person bedriver studier utan studiemedel.

Det bör i ett annat sammanhang utredas om studiemedel i form av tilläggsbidrag för studerande bör kunna delas då båda föräldrarna studerar eller om rätten till sådant bidrag bör utformas på annat sätt för att understödja ett jämställt föräldraskap för föräldrar som studerar. Vidare bör det utredas om det bör göras möjligt att behålla studiemedel under graviditeten för studenter som har risker i sin studiemiljö under exempelvis en praktikperiod och där det saknas möjlighet till anpassning av arbetsmiljö eller arbetsuppgifter och möjlighet till omplacering.

7.15.1 Studenters ekonomiska situation och beräkning av ersättning

Av studerande som har barn angav 59 procent att deras studieekonomi är ganska bra, bra eller mycket bra i en enkätundersökning från 2015. Det kan jämföras med studerande utan barn där motsvarande andel är högre, 69 procent. Bland dem som har barn har upplevelsen av studieekonomin dock förbättrats något sedan den senaste undersökningen 2013. (CSN 2016) Med barn kommer en större försörjningsbörda och mer obetald tid med omsorgs- och hemarbete. Studerande föräldrar kan därför ha utmaningar både när det gäller försörjning och möjlighet att kombinera studier med familjeliv. Enkäten omfattade studerande på många olika nivåer och med olika omfattning på studierna. Gemen-

samt för urvalsgrupperna var att studenterna studerade på utbildningar som var studiemedelsberättigande. Det är även den grupp som varit i fokus för utredningens kartläggningsarbete. Studier som bedrivs på annat sätt kan ske exempelvis genom arbetsgivarens försorg eller innefatta vissa omställningsåtgärder som täcks av försäkringar eller kollektivavtal. Gruppen studerande är heterogen och möter olika sorters utmaningar, vilket även är fallet för föräldrar som förvärvsarbetar.

För den förälder som inte har en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) finns ingen rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå men en möjlighet att få ersättning på grund- och lägstannivå. Dessutom finns för föräldrapenning på sjukpenningnivå ett särskilt krav på viss tids försäkring före barnets födelse. Ersättningens nivå är densamma oavsett anledning till att föräldern inte har arbetat innan han eller hon blev förälder, dvs. oavsett om det är studier, arbetslöshet eller andra skäl som är orsaken till att etableringen på arbetsmarknaden har skjutits upp eller inte varit aktuell. När en student behöver avbryta studierna för att vårda barn med föräldrapenning förändras den ekonomiska situationen. Studiemedel och studiehjälp betalas inte längre ut och i relation till ersättning på grundnivå med föräldrapenning är inkomstbortfallet stort, kompensationsgraden ligger lägre jämfört med vad som är fallet för exempelvis förvärvsarbetande föräldrar. Det har därför i vissa tidigare sammanhang argumenterats för att studenter som inte är försäkrade för arbetsbaserad föräldrapenning ska ha separata lösningar när det gäller rätten till föräldrapenning, exempelvis genom att studiemedel ska kunna utgöra grund för SGI och att dagbeloppet i föräldrapenningen därmed skulle kunna bli högre, eller att föräldrapenning ska betalas ut i nivå med studiemedlen. Utredningen ser dock ingen anledning till att på det sättet förändra beräkningsgrunden för den sjukpenninggrundande inkomsten eller föräldrapenningens storlek. Det kan konstateras att studiestöd har en helt annan karaktär än de inkomster som ligger till grund för SGI. Studiestöd utgörs av bidrag och lån som inte är skattepliktiga och som inte ligger till grund för någon avgift motsvarande de socialavgifter som betalas in i fråga om ersättning för arbete för att finansiera bl.a. föräldraförsäkringssystemet. Om ett införande av studiestöd som en sjukpenninggrundande inkomst överhuvudtaget skulle anses vara aktuellt, skulle det behöva följas åt av förändringar inom andra regleringar, såsom de som avser skatter och avgifter till staten, för att de principiella utgångspunkterna för SGI inte skulle förändras.

Grundnivån i föräldrapenningen har höjts i ett antal olika steg och ligger i dag på 250 kronor om dagen. Grundnivån inom föräldrapenningen utgör en miniminivå för det största antalet föräldrapeningdagar för samtliga föräldrar som omfattas av försäkringen. För en högre ersättning är det inkomstbortfallsprincipen som är styrande. Denna princip ska enligt direktiven för utredningens arbete fortsatt vara central i föräldraförsäkringen. Grundnivån är inte indexerad på samma sätt som studiemedlen är. Det innebär att över tid minskar kompensationsnivån för studenter som blir föräldrar, avbryter studier och i stället får ersättning på grundnivå under föräldraledigheten. En indexering av grundnivån anses dock inte motiverad. En höjning av grundnivån bör heller inte göras selektivt, dvs. för enbart vissa grupper, utan bör gälla generellt för dem som enbart är försäkrade för bosättningsbaserade förmåner eller som har en sjukpenninggrundande inkomst som understiger det avsedda dagbeloppet. Efter som inkomstbortfallsprincipen även fortsatt ska utgöra grunden för försäkringen kan grundnivån inte vara för hög, då en för hög nivå kan minska incitamenten till arbete.

Det kan även konstateras att det finns generösa regler för studenter som har arbetat före studierna. Studenter med arbetslivserfarenhet har i dag vissa möjligheter att under studietiden skydda en SGI baserad på det tidigare arbetet. Motivet till att en upparbetad SGI ska vara skyddad under studier är att det uppmuntrar till ett livslångt lärande. Skyddstiderna gör det på så sätt möjligt att växla mellan arbete och studier utan att försäkringsskyddet försvinner. Bestämmelserna om SGI-skydd innebär att det är möjligt att få föräldrapening på sjukpenningnivå flera år efter det att arbetet utfördes. Möjligheten att få sin SGI skyddad under studierna gäller dock enbart när studenten använder studiestöd. Det kan innebära stora problem för dem som finansierar studierna på egen hand eller inte kan få studiestöd av olika skäl, då de riskerar att bli av med en eventuell upparbetad SGI. Det är också studietiden i sig som bör utgöra en skyddsvärd situation, inte att föräldern använder studiemedel. Utredningen instämmer därför i det förslag som har lämnats i promemorian Starkt skydd av sjukpenninggrundande inkomst för studerande (Regeringskansliet, Socialdepartementet 2017b) om att nuvarande SGI-skydd ska utvidgas till att omfatta även studerande som inte uppbär studiemedel.

För studerande som dessutom är föräldrar är försörjningen och möjligheten att kombinera studier och familjeliv i huvudsak något som löses inom utbildningspolitiken genom att det finns möjlighet till studiemedel. För att stärka studerande föräldrars ekonomi kan dessutom studiemedel i form av tilläggsbidrag utbetalas. Bidraget är ett tillägg för utökad försörjningsbörda för barn och har därmed stora likheter med stöd som i övrigt infaller inom ramen för den ekonomiska familjepolitiken. Det kan konstateras att tilläggsbidraget i dag är utformat på ett sådant sätt att det inte kan delas mellan två studerande vårdnadshavare och inte heller om de studerande föräldrarna bor isär och barnet bor växelvis. Det skulle därför kunna övervägas om bestämmelserna för tilläggsbidrag bör ändras i likhet med vad som i dag gäller för barnbidraget i syfte att främja ett jämställt föräldraskap när båda vårdnadshavarna är studerande. Sådana överväganden avser dock inte föräldraförsäkringen och ingår inte i utredningens uppdrag, utan bör utredas i ett annat sammanhang.

7.15.2 Föräldraförsäkring under studietiden

Föräldraförsäkringens roll för de föräldrar som bedriver aktiva heltidsstudier är normalt sett begränsad. Föräldrarna har möjlighet att använda föräldrapenning samtidigt som de studerar, men det förutsätter att studierna inte utgörs av bundna heltidsstudier som förhindrar att kravet på att vårda barnet kan uppfyllas. Föräldrapenning kan även användas när föräldern studerar på deltid eller under exempelvis sommaruppehåll. Det torde inte vara möjligt att kombinera studier och heltidsomsorg om barn under en längre period och avvägningen mellan studietakt, nedlagd tid på studier respektive vård av barn bör därför lämnas utan ytterligare reglering.

För de föräldrar som inte arbetar eller som inte är arbetssökande med arbetslöshetsersättning parallellt med studierna finns ingen rätt till tillfällig föräldrapenning när barnet är sjukt eller smittat eller när den ordinarie vårdaren är sjuk. I stället ges möjlighet att behålla studiemedel under tiden då barnet behöver vård och föräldern behöver avstå studier. Det har dock lyfts fram som ett problem att det saknas möjlighet för föräldrar som inte omfattas av den arbetsbaserade försäkringen att få lämna rätt till tillfällig föräldrapenning till någon annan som kan vårda det sjuka barnet i förälderns ställe. Även om

utredningen ser behovet av att på kort varsel få avlastning när det inte är möjligt att avstå studier, vid exempelvis en examination eller dylikt, så anser utredningen att det inte bör göras möjligt att överlämna en rätt till tillfällig föräldrapenning som föräldern inte själv har. Det är inte heller rimligt att den studerande föräldern ska kunna avstå sin möjlighet att behålla studiemedel under vårdtiden till förmån för någon annan studerande.

Utredningen gör vidare bedömningen att den möjlighet att överlåta föräldrapenning på annan försäkrad som föreslås i avsnitt 7.10.3 kan hjälpa studerande föräldrar även om den inte i samma omfattning kan ge hjälp vid plötsliga sjukdomsfall som tillfällig föräldrapenning eftersom det, om den som ersättningsrätten ska överlåtas till är en arbetstagare, i fråga om föräldraledighet med föräldrapenning finns en varseltid hos arbetsgivaren. En generös överlåtelsemöjlighet kan även ge studerande föräldrar möjlighet att få hjälp och stöd med omvårdnaden av barnet, exempelvis när en ung förälder vill fullfölja gymnasiestudier och barnet är för litet för att börja på förskola.

Liksom är fallet när det gäller användning av föräldrapenning är det i de fall barnet har två vårdnadshavare, eller andra personer som t.ex. kan likställas med förälder, bra att fördela frånvaron från studier eller arbete mer jämnt mellan sig och att en studerande förälder på så sätt får möjlighet att fullfölja sina studier eller minska frånvaron från studierna. Det kan konstateras att det mönster som generellt går att observera när det gäller uttag av föräldrapenning även gäller för studerande, dvs. att män tar ut betydligt färre dagar med föräldrapenning än kvinnor. Det är också en högre andel av studerande mammor som har ersättning på grundnivå än vad som är fallet för studerande pappor. Det kan innebära att bland studerande föräldrar kan kvinnor ha det svårare att försörja sig än vad män har och att deras studier kan ta längre tid att slutföra. Ett jämförbart uttag av föräldrapenning kan därmed vara positivt även för studerande och de förslag som utredningen lämnar om ytterligare reserverad tid kan därmed ha positiva effekter för dem.

Det är därutöver viktigt att säkerställa att studieanordnare erbjuder goda möjligheter för studerande föräldrar att komplettera eller på annat sätt tillgodogöra sig utbildningsmoment eller genomföra examinationer som de har missat exempelvis på grund av sjukdom hos barnet.

För en gravid student som utsätts för risker exempelvis i samband med praktik eller vissa studiemoment eller som har en nedsatt studieförmåga på grund av graviditeten finns i dag ingen möjlighet till graviditetspenning. I de fall en gravid student utsätts för risker i samband med praktik har arbetsgivaren samma ansvar som den har för anställda att anpassa arbetet eller omplacera den gravida studenten. Om möjligheten att studera eller fullfölja studier, däribland praktik eller t.ex. vid laborationer, försämras på grund av en graviditet och det inte är möjligt att fullfölja utbildningen och ta nödvändiga studiepoäng som en följd av detta, skulle det kunna övervägas om studenten skulle kunna hjälpas av en lösning liknande den som råder för tillfällig föräldrapenning. Det skulle kunna innebära att studenten får behålla studiemedel under den tid då viss praktik eller vissa studiemoment inte kan fullföljas samt att dessa veckor inte räknas in när det gäller kravet att fullfölja vissa poäng och inte heller räknas in i maxlängden på antalet studiestödsveckor. Det torde vara ett begränsat antal personer som kan komma att omfattas av en sådan reglering. Samtidigt kan kraven på att delta i samtliga moment av en undervisning eller praktik sätta hinder i vägen. Utredningen bedömer därmed inte att det bör göras några ändringar i rätten till graviditetspenning för studerande men att det kan övervägas om det bör finnas utökade möjligheter att behålla studiemedel under den tid då vissa arbetsmoment i studierna eller på praktiken inte kan utföras av en gravid student, om det saknas möjlighet till anpassning. Frågan är i första hand något som bör lösas inom andra politikområden än den ekonomiska familjepolitiken varför frågan bör utredas i ett annat sammanhang.

7.16 Skyddet för kvinnor med graviditetsspenning ska utökas

Förslag: Förmånstiden för graviditetsspenning ska förlängas. Graviditetsspenning ska kunna lämnas längst till och med dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.

Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetsspenning ska vara samma som inom sjukförsäkringen och därmed höjas från 7,5 till 8,0 prisbasbelopp.

Bedömning: Det är önskvärt med ytterligare utvidgning av rätten till graviditetsspenning för att den bättre ska motsvara de behov som gravida kvinnor har. En lämplig utvidgning skulle kunna vara att göra graviditetsspenningen generell på så sätt att den omfattar alla gravida under de tio sista dagarna före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Det har emellertid inte inom utredningens ram funnits möjlighet att göra de grundliga övervägningar som krävs för att lämna ett eget förslag. En omfattande analys måste göras av vilka behov gravida kvinnor faktiskt har av att få ersättning för förlorad arbetsinkomst för att arbetsförmågan är nedsatt på grund av graviditeten och dessa behov bör avgöra hur graviditetsspenningen ska utformas i framtiden. Det bör även utredas vilka påfrestningar i arbetet som kan riskera kvinnors hälsa under graviditeten. En sådan utredning bör i huvudsak göras av de myndigheter som har särskild kunskap inom området, såsom Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att utreda om reglerna för graviditetsspenning är tillräckligt anpassade för dagens arbetsliv och om de utgör ett ändamålsenligt skydd för de kvinnor som har en nedsatt arbetsförmåga i slutet av graviditeten. Graviditetsspenningen utformades för ett arbetsliv där fysiska påfrestningar var mer vanligt förekommande än i dag. Trots det har reglerna om graviditetsspenning varit utformade på ungefär samma sätt ända sedan graviditetsspenningen infördes. Förändringar har föreslagits vid flera tillfällen, men det enda som har gjorts är att förmånen har utvidgats till att omfatta även egenföretagare med risker i arbetsmiljön.

7.16.1 Arbete under graviditeten och utvidgat skydd vid nedsatt arbetsförmåga

I kapitel 4 finns en övergripande beskrivning av kvinnors och mäns förvärvsarbete och de olika villkor de möter på arbetsmarknaden. Några av de slutsatser som kan dras är att arbetsmarknaden fortfarande i hög grad är könssegregerad och att kvinnor i högre utsträckning än män har tidsbegränsade anställningar, längre förvärvsavbrott och deltidsanställningar. Kvinnor tar också i genomsnitt ett större ansvar för hushållsarbete, barn och vård av andra anhöriga än vad män gör. Den psykiska ohälsan bland kvinnor ökar och det tycks finnas en viss koppling till hur arbetsmarknaden ser ut.

I ett internationellt perspektiv är andelen kvinnor som arbetar hög i Sverige. Det gäller även gravida kvinnor. Utgångspunkten är att kvinnor ska kunna arbeta även under graviditeten och de flesta arbetar också under större delen av sin graviditet. Det är dock inte ovanligt att arbete under graviditeten omöjliggörs på grund av risker i arbetsmiljön eller alltför fysiskt påfrestande arbete. Det har därför ansetts viktigt att det i socialförsäkringen finns ett ekonomiskt skydd för de kvinnor som inte kan arbeta på grund av sin graviditet och som motsvarar de behov som finns för gravida kvinnor att vara lediga från arbetet under graviditeten.

Även om det kan finnas behov av att ytterligare anpassa graviditetsspenningen till dagens arbetsmarknad, är således utgångspunkten att även gravida kvinnor ska beredas möjlighet att arbeta i den utsträckning det är möjligt. I första hand bör därför ansträngningar göras för att anpassa gravida kvinnors arbetssituation eller arbetsuppgifter så att det är möjligt för dem att fortsätta arbeta. Ett stort ansvar vilar på arbetsgivarna som regelbundet ska undersöka om det finns risker i arbetsmiljön och åtgärda bristerna. Frågor om psykisk och social arbetsmiljö har blivit alltmer uppmärksammade. Den 31 mars 2016 började nya föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö att gälla (Arbetsmiljöverkets föreskrifter [AFS 2015:4] om organisatorisk och social arbetsmiljö). Föreskrifterna konkretiserar arbetsmiljölagens (1977:1160) bestämmelser och är anpassade till dagens arbetsliv. Föreskrifterna fokuserar på frågor som arbetsbelastning, arbetstid och kränkande särbehandling och förtydligar vad arbetsgivare ska göra för att förbygga och åtgärda förhållanden som ger upphov till arbetsrelaterad stress. Arbete som innebär stark

psykisk påfrestning förekommer på arbetsmarknaden, och behöver inte i sig orsaka ohälsa. I föreskrifterna anges att det är arbetsgivaren som ska vidta åtgärder för att sådana arbetssituationer eller arbetsuppgifter inte leder till ohälsa. Det förebyggande arbete som föreskrifterna är tänkta att stärka kan enligt Arbetsmiljöverket med stor sannolikhet leda till färre sjukskrivningar.¹⁸ Psykiskt påfrestande arbete kan påverka hälsan hos gravida kvinnor likväl som andra arbetstagare. Det förstärka arbetsmiljöarbetet kan komma att leda till att fler gravida kan ges möjlighet att fortsätta arbeta utan risk för sjukdom eller nedsatt arbetsförmåga under graviditeten. I betänkandet Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? (SOU 2017:24) konstateras att den organisatoriska och sociala arbetsmiljön är en framträdande utmaning både i dag och sannolikt även i framtiden.

Med större fokus på anpassningar och att möjliggöra arbete ges gravida kvinnor ökade förutsättningar att fortsätta förvärvsarbeta även under graviditeten. Det minskar den totala frånvarotiden från arbetsmarknaden vilket är positivt eftersom längre frånvaro från arbetsmarknaden, p.g.a. långa perioder med sjukskrivningar, graviditetsspenning, föräldrapenning och föräldraledighet, kan leda till sämre löneutveckling, sämre karriärutveckling och lägre livsinkomst.

Även för arbetsgivare kan det finnas starka incitament att göra nödvändiga anpassningar för att bereda möjlighet för den gravida arbetstagaren att fortsätta sitt arbete. Frånvaro kan innebära en förlust av en kompetens som arbetsgivaren kan vara beroende av och en sjukskrivning innebär kostnader för arbetsgivaren, i form av sjuklön och för att ta in vikarier. En positiv syn på möjligheterna att anpassa arbetsmiljön utifrån gravida arbetstagare kan också bidra till att arbetsplatsen ses som mer attraktiv vilket kan gynna arbetsgivaren i rekryteringssammanhang. Å andra sidan kan det också vara så att arbetsgivaren och kollegor önskar att få in en vikarie för vilken det inte behöver göras anpassningar eller där arbetsuppgifter behöver omfördelas. En vikarie kommer ändå i många fall att behövas under den föräldraledighet som följer för de allra flesta kvinnor. För arbetsgivaren kan också längre frånvaroperioder vara lättare att planera för.

¹⁸ Se www.av.se/halsa-och-sakerhet/psykisk-ohalsa-stress-hot-och-vald/fragor-och-svar-om-organisatorisk-och-social-arbetsmiljo/

Samtidigt ska utgångspunkten att gravida kvinnor i första hand ska ges möjlighet att fortsätta förvärvsarbete vägas mot att en graviditet påverkar kvinnor på olika sätt, och att graviditetens påfrestningar inte ska negligeras. Det är av stor vikt att de som faktiskt behöver vila och avstå eller begränsa sitt förvärvsarbete på grund av graviditeten också ges möjlighet till detta, exempelvis genom graviditetspenning.

Utredningen har i kapitel 4 pekat på vissa problem med hur dagens graviditetspenning är utformad. Enligt Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) finns det fortfarande utrymme att bevilja fler kvinnor graviditetspenning. Det förekommer vissa gränsdragningsproblem mellan graviditetspenning och sjukpenning. Ett arbete som innebär påfrestningar av annat slag än fysiska medför ingen rätt till graviditetspenning. Det finns också en diskrepans mellan hur lagtext och förarbeten är utformade som lämpligen borde åtgärdas. (Se avsnitt 4.4.2.)

För att kunna möta dessa problem med graviditetspenningen och utforma ett regelverk som svarar mot dagens arbetsmarknad, krävs dock mer tid och resurser än utredningen har haft till sitt förfogande. Det har inom utredningens tidsram inte funnits möjlighet att göra tillräckligt grundliga överväganden av hur graviditetspenningen förhåller sig till dagens arbetsmarknad för att kunna lämna något genomgripande förslag till en förändrad graviditetspenning. En mer omfattande analys måste göras av vilka behov gravida kvinnor faktiskt har av att få ersättning för förlorad arbetsinkomst för att arbetsförmågan är nedsatt på grund av graviditeten och dessa behov bör avgöra hur graviditetspenningen ska utformas i framtiden. Såsom redovisas i avsnitt 4.4.2 anser ISF att en översyn av lagstiftningen är påkallad och att det i samband med en sådan översyn behöver utredas vilka påfrestningar som kan riskera kvinnans hälsa, inklusive bl.a. hälsorisker på grund av psykiskt påfrestande arbeten. Denna utredning har dock inte under den korta tid som den haft till förfogande haft möjlighet att i grunden utreda vilka påfrestningar som kan riskera kvinnans hälsa under graviditeten. Bedömningen är att en sådan utredning i huvudsak bör göras av ansvariga expertmyndigheter såsom exempelvis Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen, som inom respektive ansvarsområde och expertis exempelvis kan ge råd och stöd till arbetstagare och arbetsgivare.

Regeringen har under 2013 konstaterat att det saknas behov av att överväga lagändringar, bl.a. mot bakgrund av nya vägledande domstolsavgöranden och Försäkringskassans åtgärder som borde leda till

en rättsenlig och mer likformig tillämpning av socialförsäkringsförmånerna för gravida (prop. 2012/13:159, s. 14 f.). Utredningen instämmer i bedömningen att ny praxis har haft betydelse, men menar också att det ändå finns behov av förändringar av graviditetspenningen.

7.16.2 Tiden med graviditetspenning bör förlängas

Även om utredningen inte har haft möjlighet att lämna ett mer omfattande förslag till förändringar av graviditetspenningen, finns det utrymme för att föreslå en justering av graviditetspenningen som diskuterats tidigare, nämligen en förlängning av graviditetspenningens förmånstid för de kvinnor som redan omfattas. I dag kan graviditetspenning lämnas längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Som anges ovan så förutsattes vid införandet av dagens ordning att de flesta kvinnor har behov av ledighet under de tio sista dagarna och att föräldrapenningen därmed borde användas för dessa dagar. På så sätt blir det lika för alla gravida kvinnor de tio sista dagarna. De omständigheter som ger en kvinna rätt till graviditetspenning upphör dock inte bara för att tio dagar återstår till beräknad förlossning, vare sig det beror på att hon inte kan arbeta på grund av risker i arbetsmiljön eller på grund av att hon har en nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditeten. Utredningens uppfattning är att det kan ifrågasättas att de kvinnor som faktiskt inte kan arbeta ska behöva använda sig av föräldrapenning, eller annan ledighet, de tio sista dagarna före beräknad förlossning. Utredningen föreslår därför att rätten till graviditetspenning ändras, på så sätt att den kan lämnas ändra fram till och med dagen före den beräknade födelsen av barnet, dvs. tio dagar längre än i dag. Den förlängda förmånstiden ska gälla alla som har rätt till graviditetspenning, oavsett på vilken grund den har beviljats.

Det har tidigare föreslagits att graviditetspenning ska kunna lämnas ända fram till att den faktiska förlossningen äger rum. För detta talar bl.a. att det är det som gäller för sjukpenningen – en gravid kvinna som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom får sjukpenning så länge arbetsoförmågan består. Utredningen bedömer dock att det är lämpligt att använda sig av tidpunkten för den beräknade födelsen som utgångspunkt. Dagen för den beräknade födelsen är utgångs-

punkten för när ersättningen kan börja lämnas, dvs. den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse (10 kap. 6 § SFB). Dagen för den beräknade födelsen är också utgångspunkten för när föräldrapenning kan lämnas till barnets mor, även det från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse (12 kap. 5 § SFB).

En möjlighet att få graviditetspenning ända fram till den beräknade förlossningen för samtliga kvinnor som har rätt till graviditetspenning, möjliggör ett mer jämställt uttag av dagarna med föräldrapenning efter att barnet har fötts. Dessa kvinnor behöver således inte ta några dagar med föräldrapenning före dagen för den beräknade födelsen. En sådan möjlighet gör också att det inte blir någon skillnad de tio sista dagarna före beräknad förlossning mellan kvinnor som har sjukpenning eller graviditetspenning. De kvinnor som är berättigade till graviditetspenning och som går över tiden, kommer dock även fortsättningsvis att behöva klara sin försörjning på annat sätt för dagarna fram till den faktiska förlossningen, antingen genom föräldrapenning eller genom annan ledighet såsom semester. I avsnitt 6.8.1 redogörs för användandet av socialförsäkringsförmåner i slutet av graviditeten. Av de kvinnor som fick graviditetspenning fick 52 procent även föräldrapenning före barnets födelse. För kvinnor som mottog båda ersättningarna före födelsen var det i genomsnitt 45 dagar med graviditetspenning och tio med föräldrapenning som användes. Uppgifterna om föräldrapenning är ungefärliga eftersom uttagsperioden är skattad.

7.16.3 Önskvärt med ytterligare utvidgning av graviditetspenningen

Det har, som nämns ovan, inom utredningens tidsram inte funnits möjlighet att göra de grundliga överväganden som krävs för att kunna lämna något genomgripande förslag till en förändrad graviditetspenning. Utredningen föreslår dock ovan, som ett steg på vägen, att graviditetspenningen ska sträckas ut i tiden till dagen före den beräknade förlossningen. Trots att ett mer omfattande förslag inte kan lämnas i detta betänkande, anser utredningen att den sammanställning som gjorts av kvinnors arbetssituation i avsnitt 4.1 och 4.4.2 ändå visar att det finns ett behov av en graviditetspenning som inkluderar fler kvinnor än det fåtal som omfattas i dag. Tidigare utredningar har föreslagit

en generell graviditetspenning för kvinnor som förvärvsarbetar och som därmed måste avstå arbete under graviditetens slutskede (se avsnitt 4.4.2). Ett annat tänkbart alternativ skulle kunna vara att vidga kretsen av gravida som omfattas av graviditetspenningen på så sätt den även omfattar kvinnor vars arbete på annat sätt är påfrestande eller när graviditeten medför andra hinder mot att arbeta. En sådan lösning kräver, som ISF poängterat, en noggrann utredning av vilka påfrestningar i arbetet som riskerar kvinnans hälsa. De gränsdragningsproblem som i dag finns avseende vilka kvinnor som ska omfattas av graviditetspenningen och hur gränsen ska dras mot sjukpenningen riskerar dock att finnas kvar även med en sådan lösning. Utredningen har i stället landat i att en lösning med en generell graviditetspenning under graviditetens slutskede vore önskvärd.

Om graviditetspenningen ska förändras och i stället göras generell måste ställning tas till en rad frågor, exempelvis vilka kvinnor som ska omfattas, för hur många dagar förmånen ska kunna lämnas, hur förmånen ska förhålla sig till andra ersättningar såsom sjukpenning, på vilken nivå ersättningen ska ligga och om ersättning ska utgå även om barnet föds vid en senare tidpunkt än beräknat. Vidare måste ställning tas till vad som ska gälla för de kvinnor som i dag är berättigade till graviditetspenning på grund av risker i arbetet och fysiskt ansträngande arbete och som även fortsättningsvis har behov av graviditetspenning utöver den generella. Eftersom något förslag till en generell graviditetspenning inte kan lämnas inom ramen för detta betänkande, har utredningen inte i detalj tagit ställning till hur en sådan graviditetspenning skulle kunna utformas. Utredningen har dock några principiella ståndpunkter.

En graviditet är påfrestande för de flesta och det är vanligt förekommande att kvinnor har behov av att vara lediga någon tid före förlossningen. Det gäller alla kvinnor, inte bara de som arbetar. Utredningen bedömer därför att det vore lämpligt med en generell graviditetspenning som omfattar alla gravida kvinnor, således inte bara de som förvärvsarbetar utan även de som exempelvis studerar eller ingår i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En generell graviditetspenning skulle vara ett avsteg från det nuvarande syftet med graviditetspenningen, dvs. att kompensera de förvärvsarbetande kvinnor som inte kan eller får arbeta under graviditeten. Utredningen bedömer dock att det skulle vara motiverat med ett sådant avsteg.

En generell graviditetspenning skulle ha många fördelar (för en utförlig redogörelse, se avsnitt 4.4.3). Alla kvinnor som behöver det skulle få möjlighet till vila och återhämtning före förlossningen, vilket också kommer barnet till godo. Sjukfrånvaron under graviditet skulle troligen minska eftersom fler kvinnor skulle orka arbeta längre än i dag med vetskapen om att det finns en möjlighet till vila i slutet av graviditeten. En generell graviditetspenning under graviditetens sista dagar skulle också medföra en önskvärd renodling av graviditetspenningen; före barnets beräknade ankomst används graviditetspenning, efter används föräldrapenning. Eftersom kvinnan inte behöver använda så många dagar med föräldrapenning innan barnet föds möjliggörs också ett mer jämställt uttag av föräldrapenningdagarna.

När det gäller antalet dagar, anser utredningen att de förslag som tidigare lämnats om en generell graviditetspenning under graviditetens sista 30 dagar är alltför generösa. Ett lämpligt antal dagar skulle i stället kunna vara tio. Det ligger nära det genomsnittliga uttaget av föräldrapenningdagar före förlossningen och det är tillräckligt många dagar för att erbjuda gravida kvinnor vila och återhämtning före densamma. Eftersom en generell graviditetspenning sannolikt skulle medföra att många kvinnor skulle använda sig av möjligheten till ledighet före förlossningen, skulle också tio dagar medföra en mer rimlig kostnad för reformen än vad 30 dagar skulle göra.

Utredningen bedömer att även en generell graviditetspenning lämpligen kan sträcka sig fram till dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. I likhet med förslaget ovan, innebär det att det ändå kan bli nödvändigt att använda dagar med föräldrapenning före den faktiska förlossningen om den sker senare än beräknad.

7.16.4 Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst bör höjas

I avsnitt 7.17.2 föreslås en höjning av inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst inom den tillfälliga föräldrapenningen. Bakgrunden är att det i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10, s. 81) föreslås en höjning av inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst inom sjukförsäkringen från 7,5 till 8,0 prisbasbelopp från och med den 1 juli 2018. De förmåner som enligt regeringens mening bör omfattas av höjningen är bl.a. sjukpenning, rehabiliteringspenning och närstående-

penning. Ett uttryckligt undantag från höjningen görs för graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning.

Av samma skäl som anges för en höjning av taket inom den tillfälliga föräldrapenningen (se avsnitt 7.17.2), anser utredningen att det inom graviditetspenningen är motiverat att inkomsttakets nivå är samma som inom sjukförsäkringen och därmed höjs till 8,0 prisbasbelopp. Regleringen bör därmed återgå till hur den såg ut före förslaget i budgetpropositionen.

7.17 Ökad jämställdhet i användning av tillfällig föräldrapenning m.m.

Förslag: Inkomsttakets vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid tillfällig föräldrapenning ska vara samma som inom sjukförsäkringen och därmed höjas från 7,5 till 8,0 prisbasbelopp.

Bedömning: Regelverket avseende tillfällig föräldrapenning är i behov av en övergripande översyn i syfte att förenkla och göra det mer lättöverskådligt. Inom ramen för utredningens uppdrag finns det dock inte utrymme för en sådan översyn.

7.17.1 Jämställdhet och fördelningen av tillfällig föräldrapenning

Den tillfälliga föräldrapenningen i 13 kap. socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, omfattar flera olika typer av situationer då ersättning kan lämnas. I avsnitt 3.1.1 redogörs för dessa olika typer av situationer och det övriga regelverket inom den tillfälliga föräldrapenningen. Den tillfälliga föräldrapenningen har stor betydelse för föräldrars möjligheter att kombinera familjeliv och arbetsliv genom att ge en rätt till ledighet och kompensation för inkomstförlust när ett barn exempelvis är sjukt, smittat eller när den ordinarie vårdnadshavaren har blivit sjuk, s.k. vård av barn (VAB). Vård av ett barn som är sjukt eller smittat är den vanligaste situationen för vilken tillfällig föräldrapenning används och det är oftast den som diskuteras när det gäller fördelningen av dagar mellan män och kvinnor.

När det gäller utredningens uppdrag avseende den tillfälliga föräldrapenningen kan inledningsvis konstateras att det är fördelningen av den tillfälliga föräldrapenningen, och den därmed tillhörande föräldraledigheten, mellan kvinnor och män som omfattas av uppdraget. I likhet med vad som gäller inom föräldrapenningen lämnas fler dagar med ersättning från den tillfälliga föräldrapenningen till kvinnor än till män, även om fördelningen är mer jämställd än inom föräldrapenningen. Om enbart dagar för vård av sjukt barn studeras är fördelningen relativt nära den 40/60-fördelning som normalt används som ett acceptabelt om än inte fullständigt mått på jämställdhet. Den faktiska fördelningen var 38/62 procent 2016, där kvinnorna tog huvuddelen av dagarna. För tillfällig föräldrapenning som kan lämnas när föräldrarna har ett allvarligt sjukt barn, var det 53 procent av dagarna som togs ut av män och 47 procent av kvinnor. När det gäller kontaktdagarna, som kan lämnas för ett barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, var det 35 procent av dagarna som togs ut av män och 65 procent av kvinnor. I fråga om de tio dagarna i samband med barns födelse eller adoption var det 99 procent som togs ut av män och en procent av kvinnor. Utredningen föreslår ändringar av reglerna avseende de tio dagarna i samband med barns födelse eller adoption (se avsnitt 7.11).

Sett som ett mått på mäns delaktighet i det obetalda hem- och omsorgsarbetet kan det konstateras att vården av ett sjukt eller smittat barn fortsatt är något som är mer vanligt förekommande för kvinnor. När ett barn blir sjukt innebär det ett oförutsett avbrott i arbetet för föräldrarna, och även för arbetsgivarna. Under småbarnsåren har barn normalt många infektioner och frånvaron med tillfällig föräldrapenning kan vara både långvarig och ofta förekommande. Att föräldrarna då delar på vården av barnet är av stor vikt för att inte den totala frånvaron från arbetet ska bli snedfördelad och medföra negativa effekter på inkomst och inkomstutveckling. En hög frånvaro från arbetet på grund av vård av sjukt barn kan också innebära att stressen över arbetet ökar. Detta kan vara särskilt uttalat i de situationer då arbetet läggs på hög och förväntas utföras när föräldern kommer tillbaka, eller då reaktioner från arbetskamrater och arbetsgivare på återkommande frånvaro kan vara negativa. Statistik kring uttaget av tillfällig föräldrapenning för vård av barn avspeglar dock inte all vård av sjukt barn eller all frånvaro från arbetet för sådant vårdarbete. Många föräldrar använder sig av möjligheten till

distansarbete, flexibla arbetstider m.m. i stället för att ådra sig ett inkomstbortfall i samband med barnets sjukdom och även för att inte få en stor arbetsbörda att ta sig an när föräldern återvänder till arbetet. Sådan frånvaro från arbetet, då föräldern åtar sig att utföra arbete i hemmet samtidigt med vården av barnet, brukar i vardagstal kallas att ”vobba”. Sådan frånvaro syns av naturliga skäl inte i statistiken. Däremot kan föräldern, baserat på hur mycket denne faktiskt hade möjlighet att utföra arbete, välja att ta ut tillfällig föräldrapenning för en del av dag och anmäla frånvaro från arbetet för motsvarande tid. Det ger vissa föräldrar möjlighet till stor flexibilitet när föräldraskap och arbetsliv ska kombineras. Den flexibiliteten är dock förbehållen vissa yrken. Vissa föräldrar är beroende av rätten till ersättning för att dels få ledigt från arbetet, dels få kompensation för den uppkomna inkomstförlusten. Det innebär att beroendet av den tillfälliga föräldrapenningen som ett medel för att kombinera familjeliv och arbetsliv varierar utifrån exempelvis yrke och bransch. I de fall det finns flera föräldrar som kan delta i vården av barnet blir rätten till tillfällig föräldrapenning även beroende av vad den andra föräldern gör. Alla föräldrar arbetar inte, och vissa kan därför sakna sjukpenninggrundande inkomst eller rätt till tillfällig föräldrapenning. Flera olika faktorer spelar därmed roll för vilka behov föräldrarna har av ersättningen, och för hur den fördelas och används.

7.17.2 Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst bör höjas

När olika förslag för att uppnå en mer jämn fördelning av föräldrapenningförmåner diskuteras är ofta föräldrarnas ekonomiska situation i fokus. Män har generellt sett högre löner än vad kvinnor har, och i en familj med en man och en kvinna kan det innebära att inkomstförlusten för hushållet blir större om mannen avstår arbete och tar ut tillfällig föräldrapenning om kvinnan gör det. Det gäller särskilt om mannens inkomst ligger över det s.k. inkomsttaket på 7,5 prisbasbelopp som gäller inom den tillfälliga föräldrapenningen. Ett alternativ för att uppnå en mer jämställd fördelning skulle därför kunna vara att höja taket, företrädesvis till den nivå som gäller inom föräldrapenningen, nämligen tio prisbasbelopp. Det är dock en mycket kostsam åtgärd för staten, som dessutom kan innebära inte enbart en omfördelning av dagar med tillfällig föräldrapenning från i

huvudsak kvinnor till män, utan även att nyttjandegraden totalt sett kan komma att höjas. Det finns inom den tillfälliga föräldrapenningen, såväl som i andra stödsystem, vissa inslag av överutnyttjande. I Försäkringskassans undersökningar har det framkommit att missbruk av den tillfälliga föräldrapenningen förekommer. Missbruket kan ta sig olika uttryck. Ett exempel är att föräldern ansöker om ersättning trots att föräldern inte har avstått arbete och barnet varit kvar i barnomsorg. Det finns även risk för att tillfällig föräldrapenning blir mer attraktivt att använda när föräldern själv är sjuk, exempelvis för att undvika en karensdag. En höjning av ersättningsgraden i försäkringen kan därmed öka risken för fusk och missbruk.

Det kan noteras att i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10, s. 81) föreslås en höjning av inkomsttakets vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst från 7,5 till 8,0 prisbasbelopp från och med den 1 juli 2018. Motivet är att de reala inkomsterna har ökat och att inkomstbortfallsprincipen därmed urholklats. De förmåner som enligt regeringens mening bör omfattas av höjningen är bl.a. sjukpenning, rehabiliteringspenning och närståendepenning. Ett uttryckligt undantag från höjningen görs för graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning. Även för dem som använder graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning har dock de reala inkomsterna ökat och inkomstbortfallsprincipen urholkats. Någon anledning att utifrån den utvecklingen göra olika bedömningar av inkomsttakets nivå för de förmånerna i förhållande till sjukförsäkringsförmånerna finns inte. För män, som har generellt högre löner än kvinnor, innebär det att bristfällig kompensation för lönebortfall kan spela roll när det gäller vem i hushållet som ska använda den tillfälliga föräldrapenningen när ett barn är sjukt eller smittat. Utredningen anser därför att det är motiverat att höja taket även inom den tillfälliga föräldrapenningen och att regleringen bör återgå till hur den såg ut före förslaget i budgetpropositionen. En höjning av taket till 8,0 prisbasbelopp kan dock inte på ett avgörande sätt påverka användningen av tillfällig föräldrapenning mellan män och kvinnor. För att verkligen öka incitamenten att använda förmånen skulle en större höjning vara nödvändig. Det finns dessutom vissa avtalslösningar i form av kollektivavtal som innebär att arbetsgivaren betalar ut kompletterande ersättning när föräldern använder tillfällig föräldrapenning och för de föräldrar som omfattas av dessa påverkar inte en höjning av inkomsttakets incitamenten till att använda förmånen. Det som talar emot en

större höjning är den stora utgiftsökning för anslagsdelen tillfällig föräldrapenning som en sådan skulle medföra samt att en större höjning skulle medföra att kompensationen från den tillfälliga föräldrapenningen i relation till sjukpenningen skulle bli stor. Eftersom behovet av tillfällig föräldrapenning varierar beroende på föräldrarnas möjligheter till exempelvis flexibelt arbete är det heller inte alltid kompensationsnivån inom den tillfälliga föräldrapenningen som är avgörande för föräldrarnas beslut att använda eller fördela frånvaron mellan sig.

7.17.3 Svårt att styra mot ett jämställt uttag

En annan lösning för att åstadkomma en mer jämn fördelning av dagar med vård av barn tar också sikte på föräldrarnas olika inkomstnivåer och innebär att det införs en extra kompensation för föräldrar som delar jämnt. Flera politiska partier har tidigare föreslagit införande av en jämställdhetsbonus för tillfällig föräldrapenning. De närmare villkoren och utformningen av en sådan bonus har dock inte presenterats. Utredningen ser flera olika utmaningar med att införa ett sådant system. Antalet dagar med tillfällig föräldrapenning som betalas ut per barn och år är i genomsnitt inte särskilt högt, och det är omöjligt att på förhand veta i vilken omfattning föräldraparet kommer att behöva försäkringen. Dessutom är det inte alltid så att båda föräldrarna har rätt till ersättning under hela kalenderåret och att det därför är möjligt att dela uttaget av ersättning lika över en sådan period. Rätten till förmånen kan upphöra till exempel på grund av att föräldern påbörjar studier eller annan verksamhet eller kanske en ny föräldraledighet. En bonus bygger därtill på tanken att föräldrarna lever tillsammans i en kärnfamilj och fattar gemensamma beslut som grundar sig i en önskan att maximera hushållets inkomster. Detta är långtifrån verkligheten för många föräldrar och barn. Andelen ensamstående föräldrar ökar när barnet blir äldre, och fler kvinnor än män bor ensamma på heltid med barn. Av bland annat dessa skäl anser utredningen att en bonus kopplad till uttag av tillfällig föräldrapenning inte är en bra lösning för att uppnå en mer jämställd fördelning.

Ytterligare ett förslag till åtgärder skulle kunna vara att reservera och dela upp dagarna med tillfällig föräldrapenning mellan föräldrarna, utan eller med begränsad möjlighet till överlåtelse. Detta är, av

samma skäl som ovan, inte heller en bra lösning. En uppdelning av dagarna mellan föräldrarna skulle vara verkningslös eftersom antalet möjliga ersättningsdagar ofta är mycket högre än det genomsnittliga antalet dagar som används för ett barn och år. En uppdelning av dagarna skulle enbart få effekt om antalet dagar som föräldern disponerar över för ändamålet var relativt litet, så att det krävdes att båda föräldrarna använde ersättningen för att det genomsnittliga vårdbehovet för barnet skulle kunna täckas med hjälp av tillfällig föräldrapenning. Med andra ord, om det genomsnittliga antalet dagar för vård av barn låg på tio dagar per barn och år skulle föräldrarnas kvot behöva vara ungefär hälften av denna nivå för att öka andelen dagar uttagna av män från nuvarande nivå om 38 procent. Det blir mer av ett tankeexperiment, eftersom antalet använda dagar varierar betydande beroende på barnet hälsosituation, ålder och föräldrarnas situation. Regelverket skulle bli betydligt mer komplicerat och flexibiliteten skulle dessutom minska avsevärt. Den tillfälliga föräldrapenningen kan sällan, i alla fall inte den första dagen för insjuknandet, planeras av föräldrarna, vilket innebär att behovet av att regleringen medger flexibilitet är stort. Kvinnor och män arbetar ofta i olika branscher, med olika arbetsvillkor och med till exempel olika möjligheter till flexibelt arbete. Att kvinnors och mäns relativa position i arbetslivet såväl som i hemmet avspeglas i vem som får vara hemma med sjuka barn är naturligtvis ett strukturellt problem som bör lyftas fram och diskuteras. Stora skillnader finns även inom gruppen kvinnor och gruppen män. Mot bakgrund av ovan gör utredningen bedömningen att det torde vara svårt att genom förändringar av regelverket uppnå en mer jämställd fördelning av den tillfälliga föräldrapenningen.

Sambandet mellan en jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet och senare uttag av tillfällig föräldrapenning är inte helt klarlagt. Men det finns indikationer på att om pappan tar ut längre föräldraledigheter så ökar hans andel av det obetalda arbetet längre fram. Utredningen redogör i tidigare avsnitt för hur förslaget om en ny modell för föräldrapenningen, i samband med fler reserverade dagar, kan antas medföra mycket starka incitament för män att öka sitt uttag av föräldrapenning och därmed utjämna föräldraledighetslängderna mellan män och kvinnor. En sådan utveckling kan även medföra en mer jämn fördelning av vården av sjuka barn. Utvecklingen bör fortsätta att följas noggrant.

7.17.4 Regelverket avseende den tillfälliga föräldrapenningen behöver en bredare översyn

Även om det framförallt är fördelningen av den tillfälliga föräldrapenningen som är i fokus för utredningens uppdrag vill utredningen framhålla vissa andra frågor rörande den tillfälliga föräldrapenningen. Utredningen kan konstatera att regelverket avseende den tillfälliga föräldrapenningen är komplicerat och bland annat innehåller flera olika tidsgränser, åldersgränser och syften. Det finns även konstaterade gränsdragningsproblem i förhållande till andra stödsystem som exempelvis vårdbidraget. Utredningen anser att regelverket är i behov av en mer övergripande översyn i syfte att förenkla och göra det mer lättöverskådligt för föräldrarna och även för att förenkla administrationen för Försäkringskassan. Det finns dock inte utrymme för en sådan mer omfattande översyn inom ramen för utredningens uppdrag.

Det kan vidare konstateras att även om möjligheten till ersättning med tillfällig föräldrapenning har byggts ut kraftigt sedan förmånen infördes, genom att exempelvis fler ersättningsberättigande situationer har lagts till och rätten har utökats i tid, personkrets m.m. så finns det situationer då tillfällig föräldrapenning inte kan utges trots att t.ex. sjukdom hos barnet föreligger. En sådan situation som utredningen har uppmärksammat på är då föräldern har ett barn som är sjukt i diabetes. Diabetes är en kronisk sjukdom som kräver stor anpassning och kunskap för att hantera. Om ett barn har diabetes kan personalen i barnets ordinarie verksamhet, t.ex. förskola, pedagogisk omsorg, skola eller fritidshem, behöva utbildning, hjälp och stöd för att hantera barnets sjukdom eller assistera och stödja barnet i egenvården till följd av sjukdomen. I dagsläget finns begränsningar i möjligheten att få tillfällig föräldrapenning när föräldern avstår förvärvsarbete för att överföra sådan kunskap. Det innebär att föräldrar kan ha begränsade möjligheter att få ledighet från arbetet och även kan få en kännbar inkomstförlust. Det finns även andra situationer då barnet t.ex. har sjukdomar som kräver upplärning av personal eller som kräver förälders närvaro i förskola och skola. Utredningen anser i och för sig att det är rimligt med ett ekonomiskt stöd till föräldrar under sådana situationer som beskrivs ovan, och därmed följande rätt till ledighet från arbete. Frågan är dock komplicerad, bl.a. mot bakgrund av att ansvaret för att se till att barnet har möjlighet att delta i verksamheten ifråga kan ligga hos flera parter (kommun, lands-

ting och vårdnadshavare). Det är därmed inte givet i vilken form ett sådant stöd lämpligen bör ges. Det är viktigt att ansvarsfördelningen är tydlig – det kan inte anses vara till fördel för barnet och dess föräldrar om en möjlighet till ekonomiskt stöd till föräldrarna tas till intäkt för att andra parter ansvar minskar jämfört med vad som gäller i dag. Detta kräver grundliga överväganden i ett större sammanhang. För det fall den tillfälliga föräldrapenningen skulle bedömas vara den lämpliga lösningen krävs vidare överväganden bland annat i fråga om vilka sjukdomar som skulle omfattas av möjligheten till ersättning i de situationer som nu avses och detta i sin tur kräver medicinsk expertis. Utredningen har därutöver uppmärksammat på att det kan finnas behov av tillfällig föräldrapenning även i situationer då barnet genomgår en insats enligt socialtjänstlagen (2001:453). En översyn av den tillfälliga föräldrapenningen skulle med fördel kunna omfatta överväganden om förmånen bör utökas till fler situationer än de som omfattas av densamma i dag.

7.18 Vissa övriga ändringar ska göras

Förslag: Det ska införas en bestämmelse i socialförsäkringsbalken som ger en förälder som har avstått rätt till föräldrapenning till en annan förälder rätt att återta avståendet för dagar som inte har uttytjats.

Bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om avräkning för utländsk förmån som motsvarar föräldrapenning med anledning av barns födelse ska ändras och ges en annan utformning. Den särskilda bestämmelsen om avräkning i situationer då rätten till föräldrapenning inträder först under barnets andra levnadsår eller efter barnets andra respektive fjärde levnadsår ska upphävas.

Portalparagrafen i 1 § föräldraledighetslagen om vilka som omfattas av lagen ska ges en annan utformning.

Det ska göras följdändringar i studiestödsförordningen och förordningen om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå med anledning av de nya bestämmelserna om likställda föräldrar i socialförsäkringsbalken.

Bedömning: Det bör i ett annat sammanhang övervägas om det med anledning av utredningens förslag finns behov av sakliga ändringar i vissa författningar som har hänvisningar till bestämmelserna om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning i socialförsäkringsbalken.

7.18.1 Rätten att återta föräldrapenningdagar som har avståtts till en annan förälder ska lagregleras

Enligt 12 kap. 17 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, kan en förälder avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för en annan förälder. Enligt rättspraxis finns det inget som hindrar att en förälder som har avstått föräldrapenningdagar till en annan förälder återtar dagar som inte har utnyttjats (HFD 2014 ref. 16). Utredningen lämnar ett förslag om att denna rättspraxis kodifieras.

7.18.2 Reglerna om avräkning för utländsk förmån ska ändras

För att undvika att oavkortade förmåner betalas från två eller fler länder för vård av samma barn ska enligt 12 kap. 33 § SFB den tid som en utländsk förmån, som motsvarar föräldrapenning, har lämnats räknas av från det totala antalet föräldrapenningdagar som kan utges (prop. 1994/95:197, s. 17 f.). När det gäller i vilken ordning avräkning ska göras anges i 12 kap. 34 § första stycket SFB att avräkning i första hand ska göras från de föräldrapenningdagar som föräldern som har uppburit den utländska förmånen själv har rätt till och, när det gäller dessa, från de dagar för vilka det s.k. 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § SFB gäller, dvs. de 180 första dagarna med föräldrapenning. För återstående dagar gäller enligt paragrafens andra stycke att avräkning ska göras från de dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas på sjukpenningnivå, om den utländska förmånen grundas på inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete. Om den utländska förmånen i stället lämnas med ett belopp som för alla förmånstagare är enhetligt och oberoende av inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete ska avräkning inte göras från dagar på sjukpenningnivå utan från de dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas endast på lägstanivån.

Med anledning av utredningens förslag i avsnitt 7.4 om att lägstanivån inom föräldrapenningen ska slopas finns behov av att ändra

bestämmelsen i 12 kap. 34 § andra stycket SFB om hur avräkning ska göras efter de första 180 ersättningsdagarna. Eftersom föräldrapenning med utredningens förslag endast kommer att kunna lämnas på antingen sjukpenningnivå eller grundnivå och dessa avser samma dagar fyller det ingen funktion att, som nu görs i 12 kap. 34 § andra stycket SFB, reglera att avräkning i första hand ska göras från dagar på sjukpenningnivå och i andra hand på en annan nivå. Det saknar då också betydelse om den utländska förmånen grundas på arbetsinkomst eller inte. Avräkning för dagar med utländsk förmån som överstiger 180 i antalet bör i stället generellt göras från de dagar som återstår oavsett vilken ersättningsnivå de avser, dvs. de dagar som avses i 12 kap. 39–41 §§ SFB.

Den grundläggande regleringen om hur avräkning ska göras, dvs. bestämmelserna i 12 kap. 34 § första stycket SFB, får anses innebära att avräkningen ska göras i kronologisk ordning, dvs. att den tar sin början i en förälders första föräldrapenningdag och sedan de därpå följande dagarna motsvarande det antal dagar som ska avräknas.

En effekt av utredningens förslag i avsnitt 7.2 om en ny modell för föräldrapenningen och att avräkning för utländsk förmån görs i kronologisk ordning kan bli att föräldrar som kommer till Sverige med barn kan få föräldrapenning först senare i barnets liv. Effekten kan tydliggöras enligt följande. En familj flyttar till Sverige med ett barn som är två och ett halvt år vid bosättning. Föräldrarna har fått förmån enligt utländsk lagstiftning som medför att 400 dagar ska avräknas. Efter avräkning kan föräldrapenning lämnas med högst 60 dagar (460–400). Den nya modellen för föräldrapenning innebär att högst 390 dagar kan lämnas för tid till och med barnets tredje levnadsår varför någon föräldrapenning inte kan utgå fram till dess att barnet fyller tre år. Denna effekt bedömer utredning som rimlig eftersom familjen i detta fall redan har uppnått det maximala antal ersättningsdagar som kan lämnas fram till och med barnets treårsdag. När barnet är mellan tre och tio år kan föräldrapenning enligt den nya modellen lämnas med högst tio dagar per år. Familjen kan under denna tidsperiod få föräldrapenning i totalt sex år ($10 \times 6 = 60$ dagar). Om avräkning sker i kronologisk ordning även för den tidsperiod som nu behandlas blir effekten i exemplet att föräldrapenning inte kan lämnas med tio dagar det första året i perioden, dvs. det fjärde levnadsåret. Detta eftersom de dagar som infaller först i perioden ska avräknas. Föräldrapenning skulle i så fall utgå först under barnets femte levnadsår och sedan med

tio dagar per år fram till dess att barnet har fyllt tio år. Utifrån att behovet av ledighet med föräldrapenning generellt får anses vara som störst när barnet är litet bedömer utredningen att denna effekt bör undvikas. Det är mer rimligt att avräkning i tidsperioden mellan tre och tio år först görs från de dagar som lämnas när barnet är äldre. Utredningen lämnar därför ett förslag med innebörden att för dagar som överstiger det högsta antal dagar som kan lämnas för tid till och med barnets tredje levnadsår, dvs. 390 dagar, ska avräkning inte göras i kronologisk ordning. Avräkning ska i stället göras från de dagar som kan lämnas sist i perioden som infaller mellan tre och tio år. Det innebär att familjen i exemplet kan få föräldrapenning med tio dagar per år med början från det att barnet har fyllt tre år och fram till dess att barnet fyller nio år. Föräldrapenning lämnas dock inte för det sista året i perioden eftersom dessa dagar har avräknats.

Det finns i dag en särskild avräkningsbestämmelse för de situationer då rätten till föräldrapenning inträder senare än under barnets första levnadsår (se 12 kap. 34 a § SFB). Mot bakgrund av de förändringar som utredningen förslår i fråga om modellen för föräldrapenningen, där det högsta antalet möjliga föräldrapenningdagar i sig gäller för alla föräldrar men fördelningen av dagarna kan innebära vissa begränsningar, finns inte längre behov av en sådan särskild avräkningsbestämmelse. Bestämmelsen bör därför upphävas. I stället ska den allmänna bestämmelsen om avräkning tillämpas framöver även vad gäller avräkning för sådan föräldrapenning som lämnas till föräldrar för vilka rätten till föräldrapenning inträder först senare i barnets liv (jfr förslagna 12 kap. 12 a § andra stycket och 12 kap. 12 b § SFB).

7.18.3 Utformningen av föräldraledighetslagens portalparagraf ska ändras

I 1 § föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL, anges vem som omfattas av lagen. Enligt paragrafens första stycke har en arbetstagare som är förälder rätt att vara ledig från sin anställning enligt vad som anges i lagen. Samma rätt har enligt paragrafens andra stycke en arbetstagare som utan att vara förälder är rättslig vårdnadshavare och har vård om ett barn, en arbetstagare som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem och en arbetstagare som stadigvarande sammanbor med en förälder under förutsättning att arbetstagaren är eller har varit gift med eller har eller har haft barn med

denna förälder. Som utredningen uppfattar rättsläget innebär regleringen att de personkategorier som räknas upp i andra stycket av paragrafen likställs med en förälder vid tillämpningen av bestämmelserna i lagen (jfr t.ex. prop. 1984/85:78, s. 92 och utformningen av 26 kap. 15 § SFB). Andra stycket motsvarar därmed den reglering som finns om likställda förälder inom föräldraförsäkringen och som regleras i 11 kap. 4 och 5 §§ SFB. Uppräkningen i 1 § andra stycket FLL skiljer sig emellertid enligt sin ordalydelse från uppräkningsen i 11 kap. 4 och 5 §§ SFB. I de två författningarna används olika begrepp för att beskriva samma sak. När man i 11 kap. 4 § 3 SFB använder begreppet "särskild förordnad vårdnadshavare" används i 1 § andra stycket 1 FLL i stället begreppet "rättslig vårdnadshavare" och när man i 11 kap. 4 § 4 SFB använder begreppet "blivande adoptivförälder" och i 11 kap. 5 § 2 SFB begreppet "familjehemsförälder" används i 1 § andra stycket 2 FLL i stället uttryckssättet "tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem". Någon skillnad i sak torde inte vara avsedd (jfr 2 kap. 15 och 16 §§ SFB; prop. 2008/09:200, s. 414 f.).

Diskrepansen mellan FLL och SFB uppkom när balken infördes och flera begrepp som användes i den tidigare gällande lagen (1962:381) om allmän försäkring, förkortad AFL, ersattes med nya begrepp. Någon motsvarande ändring gjordes inte i FLL. Innan dess var uppräkningsen om vilka som likställs med föräldrar enligt FLL respektive vilka som likställdes med föräldrar enligt AFL i huvudsak desamma. I förarbetena till den tidigare gällande lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. anges att föräldrabegreppet är identiskt med det som finns i AFL och om tvist skulle uppkomma om huruvida en arbetstagare har rätt att få ledighet i egenskap av förälder får det lösas med utgångspunkt i AFL:s föräldrabegrepp (prop. 1977/78:104, s. 40 f.). När den nu gällande FLL trädde i kraft 1995 fördes portalparagrafen om vilka som omfattas av lagen över från den dåvarande lagen efter enbart språkliga ändringar (prop. 1994/95:207, s. 42).

Rätten till föräldraledighet i FLL är i flera fall frikopplad från föräldraförsäkringen varför det i och för sig inte föreligger något hinder för att ha olika uttryckssätt och regler i FLL och SFB om vilka som likställs med förälder. Eftersom de personkategorier som likställs med förälder i FLL respektive SFB tycks överensstämma ser utredningen emellertid flera fördelar med att använda samma begrepp. Inte minst torde en sådan ordning underlätta tillämpningen. Utredningen lämnar därför ett förslag om att ändra 1 § andra stycket FLL

så att beskrivningen av de angivna personkategorierna överensstämmer med vad som anges i 11 kap. 4 och 5 §§ SFB enligt utredningens förslag. I fråga om blivande adoptivförälder och familjehemsförälder föreslås emellertid att dessa beskrivs genom de definitioner av begreppen som finns i 2 kap. 15 och 16 §§ SFB eftersom motsvarande definitioner inte finns i FLL.

Utredningen kan vidare konstatera att uppräkningsen i 1 § FLL inte är fullständig. I bestämmelsen nämns inte de arbetstagare som har fått rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 8, 9 eller 31 a § SFB (annan försäkrad som inte är förälder) och som omfattas av ledighetsrätten i 8 § 1 FLL (prop. 1993/94:220, s. 55; prop. 2000/01:44; prop. 2008/09:194, s. 25 f.). För att klargöra att även dessa arbetstagare har rätt till ledighet bör 1 § första stycket förtydligas så att det framgår att i vissa fall har även en annan arbetstagare än förälder rätt till ledighet enligt lagen.

Utredningen föreslår ytterligare ändringar i FLL i avsnitt 7.10.

7.18.4 Följdändringar i två förordningar ska göras

I 3 kap. 32 a § studiestödsförordningen (2000:655) finns regler om att en studerande som är förälder i vissa fall har rätt att behålla studiemedlen under den tid då han eller hon avstår från studier för tillfällig vård av barn. Vidare regleras att med förälder likställs personer som enligt 11 kap. 4–6 §§ SFB ska likställas med föräldrar i fråga om rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Utredningen föreslår en ändrad utformning av 11 kap. 6 § andra stycket SFB på så sätt att de personer som omfattas av bestämmelsen inte längre ska "likställas" med en förälder (se författningskommentaren till nämnda bestämmelse). I stället införs ett nytt uttryckssätt och det anges i bestämmelsen att "vad som sägs om en förälder även ska gälla" för en sådan person. Ändringen är språklig och utgör ingen ändring i sak. Till följd av ändringen behöver dock nämnda bestämmelse i studiestödsförordningen ändras. Även i detta fall är det alltså fråga om enbart en språklig justering. Av samma skäl ändras också utformningen av 12 § förordningen (2016:706) om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Utöver nu nämnda förordningar finns hänvisningar till reglerna om föräldrapenning i 12 kap. SFB och tillfällig föräldrapenning i 13 kap. SFB i flera andra författningar. Ett sådant exempel är förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I 5 § förordningen regleras att en etableringsplan får omfatta aktiviteter på deltid om den nyanlände vårdar barn med föräldrapenning enligt 12 kap. SFB. En såvitt nu är relevant liknande bestämmelse finns i 8 § i den förordning som ersätter den ovan angivna per den 1 januari 2018 (förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Vidare regleras i 6 § i den nu gällande förordningen att vid förlängning av etableringsplanen ska det bortses från den tid då den nyanlände har varit förhindrad att delta i aktiviteter på grund av vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. SFB. I den nya förordningen kommer konstruktionen i stället vara att den som har föräldrapenning på heltid skrivs ut ur etableringsprogrammet, men har möjlighet att återinträda däri (se 17, 18 och 20 §§ den nya förordningen). Utredningens förslag om att utöka den personkrets som likställs med en förälder inom föräldrapenningen samt att införa en överlåtelsemöjlighet inom föräldrapenningen innebär att de personer som har möjlighet att vårda barn med föräldrapenning enligt 12 kap. SFB kan komma att bli fler. Dessutom innebär förslaget om en ytterligare möjlighet till föräldrapenning, i samband med barns födelse och vid adoption, att fler situationer omfattas av rätten till föräldrapenning. Detta kan i sin tur påverka tillämpningen av bestämmelserna i de ovan angivna förordningarna (den nu gällande förordningen ska gälla även efter den 31 december 2017 i vissa fall, se punkten 3 i övergångsbestämmelserna till den nya förordningen).

Ett annat exempel på en bestämmelse som kan påverkas av de föreslagna ändringarna i SFB är 13 a § första stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Enligt nämnda bestämmelse jämföras i vissa fall den tid då den sökande fått föräldrapenningförmån enligt SFB med förvärvsarbete. Även i detta fall kan utökningen av den krets personer som kan få rätt till föräldrapenningförmåner påverka tillämpningen. Slutligen kan regleringen i 8 § 2 förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd nämnas. Enligt bestämmelsen lämnas aktivitetsstöd och utvecklingsersättning även vid frånvaro från aktiviteter, om frånvaron beror på tillfällig vård av barn i samma omfattning som deltagaren har rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. SFB. I detta fall kan tillämpningen påverkas med anledning av utredningens förslag om att

rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska tas bort och ersättas av en möjlighet till ersättning inom föräldrapenningen.

Inom ramen för utredningens uppdrag har det inte varit möjligt att ta ställning till om nu nämnda författningar, och andra författningar med motsvarande hänvisningar, bör ändras i sak. Det bör i ett annat sammanhang göras överväganden om detta i särskild ordning.

7.19 Insatser ska genomföras för att öka kunskaperna om föräldraförsäkring, föräldraledighet och föräldrapenningtillägg

Förslag: Regeringen ska ge Försäkringskassan i uppdrag att utveckla möjligheterna för föräldrar att göra en tidig planering av föräldraledigheten, med utgångspunkt i den nya modellen för föräldraförsäkringen.

Vidare ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ges i uppdrag att fortsätta arbetet med att informera om konsekvenser, på kort och lång sikt, av att fördela föräldrapenningen och föräldraledigheten jämförbart. Särskilt företagares behov av vägledning, med avseende på exempelvis beräkning av sjukpenninggrundande inkomst, behöver tillgodoseas. Kampanjer och andra åtgärder för att uppmuntra till ett jämförbart användande bör utvärderas.

Bedömning: Arbetsmarknadens parter bör uppmuntras att fortsätta ge god rådgivning och information om existerande föräldrapenningtillägg och föräldralön.

Utredningens förslag om förändringar inom föräldrapenningen innebär en ny modell med andra behov av och möjligheter till planering av föräldraledigheten för enskilda föräldrar. Föräldraförsäkringen har genomgått en lång rad förändringar sedan tillkomsten. Försäkringskassan spelar en central roll för att ge råd, stöd i planering och vägledning i det regelverk som nu föreslås. Föräldraförsäkringen är komplicerad. Koncentrationen av föräldrapenningen till barnets yngre åldrar tydliggör att behoven hos barnen och föräldrarna varierar med barnets ålder, från långvarig koncentrerad ledighet till kortare ledig-

hetsperioder eller deltidsledighet. Försäkringens omfattning och flexibilitet bör därmed också se olika ut i barns olika åldrar och utredningen bedömer att den föreslagna modellen innebär en renodling av förmånen. Med den föreslagna modellen kan det krångliga regelverket kring den nuvarande fyraårsgränsen slopas. Det är av stor vikt att föräldrarna även fortsättningsvis ges goda möjligheter att planera föräldraledigheten och få ett gott beslutsunderlag. En tidig, gemensam planering av ledighet ger också större förutsättningar för att ledigheten blir genomtänkt och överenskommen, inte bara ”händer” eller följer invanda mönster eller normer. Föräldrarnas och familjens ekonomiska förutsättningar är viktiga, även om andra faktorer som förutsättningar och flexibilitet i arbetet, inställning och normer kan spela en mer avgörande roll. Alla föräldrar lever heller inte tillsammans och har en gemensam ekonomi eller har maximering av inkomsterna som mål, men för vissa hushåll kan effekterna på den disponibla inkomsten spela en avgörande roll för möjligheten att vara föräldraledig. Förutom att informera om de ekonomiska konsekvenserna för hushållet på kort sikt bör Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten fortsätta sitt arbete med att lyfta fram effekter på längre sikt. Det är dock även viktigt att myndigheterna lyfter fram existerande fördelar och stöd, t.ex. att det finns föräldralön som påverkar den ekonomiska situationen under föräldraledigheten, att det via kollektivavtal kan göras pensionsinbetalningar från arbetsgivaren samt att systemet med pensionsrätt för barnår delvis kan kompensera för effekten av inkomstbortfallet under föräldraledigheten. Ett alltför negativt fokus på föräldraledighet som en stoppkloss i arbetslivet kan få en motsatt effekt än den som eftersträvas, på så sätt att det skulle kunna innebära att män avstår längre hemmavaro med barnet för att undvika en risk för negativa arbetsmarknadskonsekvenser. Om tid på arbetet är det avgörande för möjligheterna till lön- och karriärutveckling blir budskapet att föräldraledighet bör undvikas. En mer jämställd bortavaro från arbetet kan förstås påverka normer och t.ex. fenomen som statistisk diskriminering, då ”behovet” av att särbehandla kvinnlig arbetskraft upphör.

Genomförda kampanjer bör också utvärderas noggrant. Samtidigt kan effekterna av en kampanj sällan ses på kort sikt eftersom attitydpåverkande arbete kan ta tid.

Arbetsgivare och arbetstagarorganisationer har en viktig funktion för att sprida kunskap om föräldralön och föräldrapenningtillägg lik-

som om effekterna på t.ex. tjänstepensionen när anställda är föräldralediga. Parterna bör fortsätta det arbetet så att föräldrarna i god tid får kunskap om villkoren för ersättning och därmed kan förutse de ekonomiska konsekvenserna på kort och lång sikt samt kan ta hänsyn till det i planeringen för föräldraledigheten.

7.20 Förslagen bör följas upp

Bedömning: Det bör göras en uppföljning av konsekvenserna av utredningens förslag.

Utredningens förslag har till större del som syfte att leda till en mer jämn fördelning mellan män och kvinnor av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet. En sådan fördelning har i sin tur syftet att bidra till ökad jämställdhet på arbetsmarknaden, i form av att utjämna nuvarande könsgap i till exempel arbetsutbud, förvärvsfrekvens samt karriär- och löneutveckling. Föräldraförsäkringen kan spela en viss roll i en sådan utveckling, men det är viktigt att konstatera att den inte självständigt kan styra utfallen utan att en mängd andra faktorer också påverkar. Förändringar i fördelningen av föräldraledighet och vård av barn mellan män och kvinnor kan även bidra till att nå det jämställdhetspolitiska målet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, både på kort och på lång sikt. Beteendeförändringar kan dock ta tid och förslagen om en ny modell för föräldrapenningen kommer att kräva en större beteendeförändring för både män och kvinnor. Hur beteendet kommer att förändras är svårt att helt förutse. Föräldraförsäkringens utformning ska samtidigt ta hänsyn till andra intressen än målsättningen att stärka jämställdheten och utjämna användningen av föräldraförsäkring och föräldraledighet. En central utgångspunkt är barnperspektivet och barns tillgång till båda föräldrarna och till deras behov av föräldrarnas omsorg och vård såväl när barnet är litet som när det blir äldre. Enligt direktiven till utredningen bör också försäkringen utformas på så sätt att fler familjekonstellationer än de som består av två föräldrar bör beredas tillgång till försäkringen. Dessutom bör försäkringen vara utformad så att den kan bidra till att alla föräldrar har möjlighet att vara föräldralediga, trots att arbetsmarknadens villkor ser olika ut beroende på bransch, sektor, yrkesposition m.m. vil-

ket kan medföra olika möjligheter att kombinera familjeliv och arbetsliv. Föräldraförsäkringen bör heller inte medverka till inlåsnings- eller förlängning av etableringen i arbetslivet. Även dessa aspekter och målsättningar för föräldrapenningen bör följas upp. Försäkringskassan bör ges i uppdrag att följa upp hur föräldrapenningen används, med särskilt fokus på barns rättigheter, föräldraledighetens längd och fördelning samt olika gruppers tillgång till och användning av försäkringen. Särskilt företagares möjligheter att använda försäkringen bör uppmärksammas. Försäkringskassan bör även samla in nödvändig statistik kring föräldraförsäkringens användning. Uppföljningen kan av naturliga skäl göras först efter att ett par år passerat sedan införandet av det nya regelverket.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Den äldre föreskriften om förmånstid för graviditetspenningen ska fortfarande gälla för sådan förmån som avser tid före ikraftträdandet. Bestämmelsen i den nya lydelsen, om förlängd förmånstid, ska dock tillämpas även för tid före den 1 januari 2019 om den beräknade tidpunkten för barnets födelse infaller efter det datumet. Graviditetspenning ska i det fallet inte få lämnas för längre tid tillbaka än tio dagar före den dag då anmälan gjordes till Försäkringskassan.

Äldre föreskrifter om inkomsttaket vid beräkning av graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning ska fortfarande gälla i fråga om sådana förmåner som avser tid före ikraftträdandet.

Äldre föreskrifter i övrigt i socialförsäkringsbalken ska fortfarande gälla för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för barn som har fötts före ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

Äldre föreskrifter i föräldraledighetslagen om rätt till ledighet för en arbetstagare under tid då han eller hon skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning i vissa fall om arbetstagaren inte omfattats av bestämmelserna i 37 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, angående utbetalning av viss sjukersättning vid förvärvsarbete, ska fortfarande gälla för en arbetstagare som skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 10–15 §§ samma balk i lydelsen före den 1 januari 2019.

Äldre föreskrifter i studiestödsförordningen och förordningen om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå, ska fortfarande gälla när studeranden avstår från studier för tillfällig vård av barn som har fötts före ikraftträdandet, eller vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

Bedömning: En särskild övergångsbestämmelse i föräldraledighetslagen om anmälningstiden för ledighet i samband med barns födelse och vid adoption är inte nödvändig.

8.1 Ändringarna i socialförsäkringsbalken

Ändringarna i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Utredningen föreslår att förmånstiden för graviditetspenningen i 10 kap. 8 § SFB ska förlängas med tio dagar och således sträcka sig till och med dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. I fall där samtliga de nya tio dagarna i förmånstiden infaller före ikraftträdandet, dvs. när födelsen är beräknad till senast den 1 januari 2019, bör den äldre föreskriften gälla även om graviditetspenning beviljas därefter. Motsatsvis bör den nya föreskriften gälla i fall där samtliga tio dagar infaller efter ikraftträdandet, dvs. när födelsen är beräknad till den 11 januari 2019 eller senare. Kvinnor som har fått graviditetspenning enligt den äldre bestämmelsen för en period som har avslutats före den 1 januari 2019 bör emellertid oavbrutet kunna få ersättning även för de tio sista dagarna före den beräknade födelsen om den nya förmånstiden sträcker sig över ikraftträdandet, dvs. om födelsen är beräknad till den 2 januari 2019 eller senare. Detta gäller givetvis under förutsättning att de grundläggande villkoren för ersättning är uppfyllda även för dessa dagar. Ersättning bör då kunna lämnas även för tid före ikraftträdandet. Till följd av detta får det anses rimligt att även kvinnor som har rätt till graviditetspenning enbart för de tio sista dagarna före den beräknade födelsen ska kunna få ersättning för hela den perioden om dagarna sträcker sig över ikraftträdandet, även om vissa dagar infaller före ikraftträdandet. Utredningen föreslår därmed att den äldre bestämmelsen i 10 kap. 8 § SFB

ska gälla för graviditetspenning som avser tid före den 1 januari 2019, men att bestämmelsen i sin nya lydelse ska tillämpas även för tid före den 1 januari 2019 om den beräknade tidpunkten för barnets födelse infaller efter det datumet.

Graviditetspenning kan inte lämnas för längre tid tillbaka än sju dagar före den dag då anmälan gjordes till Försäkringskassan (se 10 kap. 11 § jämte 27 kap. 17 § SFB). För att den ovan angivna övergångsbestämmelsen ska få fullt genomslag för de kvinnor som har rätt till graviditetspenning enbart för de tio sista dagarna före den beräknade födelsen bör denna tidsperiod förlängas. Dessa kvinnor bör kunna få graviditetspenning för hela tiodagarsperioden, dvs. också för dagar före ikraftträdandet, även om anmälan görs först när den nya bestämmelsen har trätt i kraft. Graviditetspenning ska därmed i dessa fall kunna lämnas för tio dagar före den dag då anmälan gjordes till Försäkringskassan. När samtliga de nya dagarna i förmånstiden infaller den 1 januari 2019 och därefter finns redan i och med den gällande bestämmelsen tillräckligt med utrymme för kvinnan att hinna göra anmälan till Försäkringskassan och ändå kunna få ersättning för alla tio dagarna.

De nya föreskrifterna i 10 kap. 10 och 11 §§ samt 13 kap. 33 § SFB innebär ett höjt inkomsttak vid beräkningen av graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning. För att tidpunkten för Försäkringskassans beslut inte ska få en avgörande betydelse för vilket inkomsttak som ska tillämpas i ett enskilt fall bör det övergångsvis regleras för vilken tid ett visst inkomsttak ska gälla. För sådana förmåner som avser tid före ikraftträdandet bör inkomsttaket vara 7,5 prisbasbelopp även om beslut om ersättning fattas efter ikraftträdandet. Motsatsvis bör inkomsttaket vara 8,0 prisbasbelopp för förmåner som avser tid från och med den 1 januari 2019.

De övriga ändringarna som utredningen föreslår i bestämmelserna om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning i SFB har ett nära samband med varandra och bör därför ses i ett sammanhang. Det handlar bland annat om den nya modellen för föräldrapenningen, ytterligare reserverad tid, möjligheten att överlåta rätt till föräldrapenning till en annan försäkrad och det förändrade föräldrabegreppet inom föräldraförsäkringen. Samma övergångsregler bör gälla för alla dessa ändringar.

Föräldrar planerar ofta hur de ska vara hemma med sina barn redan i samband med barnets födelse eller adoption. De kan behöva göra så

av flera skäl, bl.a. med hänsyn till respektive förälders skyldighet att informera sin arbetsgivare och planera återgången till arbetet. Vid tidigare mer grundläggande ändringar i bestämmelserna om föräldrapenning har det normalt varit barnets födelsedatum som har varit utgångspunkten för förändringarna. En sådan ordning ger föräldrarna goda planeringsförutsättningar. Sådana övergångsregler ger även goda möjligheter för Försäkringskassan att informera föräldrarna om de nya reglerna innan de börjar tillämpas för ett barn samt anpassa systemen för handläggningen av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

De nu aktuella förändringarna är av en sådan karaktär att en och samma version av regelverken bör gälla i fråga om en förälders rätt till föräldrapenningförmån för ett barn oavsett vilken tid ersättningen avser. Utredningen föreslår därför en övergångsbestämmelse med innebörden att de äldre föreskrifterna fortfarande ska gälla för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för barn som har fötts före den 1 januari 2019 eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före samma datum. De äldre föreskrifterna gäller i dessa fall oavsett om förmånen avser tid före eller efter ikraftträdandet. Den föreslagna övergångsbestämmelsen innebär motsatsvis att de nya föreskrifterna ifråga ska tillämpas på föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för barn som har fötts den 1 januari 2019 eller senare eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård under samma tid. För föräldrar till de barn som avses här ska ersättning även för tid före ikraftträdandet lämnas inom ramen för de nya föreskrifterna, oavsett vid vilken tidpunkt anmälan eller ansökan görs eller när Försäkringskassan fattar beslut om ersättning. Det gäller sådan föräldrapenning som kan lämnas före barnets födelse, dvs. föräldrapenning för barnets mamma enligt 12 kap. 5 § SFB, föräldrapenning i samband med barns födelse enligt föreslagna 12 kap. 5 a § SFB och föräldrapenning för föräldrautbildning enligt 12 kap. 6 § SFB. Den praktiska hanteringen som följer av förslaget bedöms möjlig att lösa inom ramen för Försäkringskassans administration.

För föräldrar som kommer till Sverige med barn, och omfattas av begränsningsregeln i nu gällande 12 kap. 12 § andra stycket SFB respektive den av utredningen föreslagna 12 kap. 12 a § andra stycket SFB, bör ändringarna träda i kraft på ett sådant sätt att samtliga föräldrar som har barn i samma ålder omfattas av samma modell för föräldrapenningen, dvs. i fråga om åldersgränser och högsta antal för-

äldrapenningdagar etc. Vidare är justeringarna av antalet dagar som utredningen föreslår i begränsningsregeln anpassade efter den föreslagna nya modellen för förmånen. Det är rimligt och logiskt att föräldrar omfattas av den begränsningsregel som gäller inom ramen för den modell för föräldrapenningen i övrigt som ska tillämpas för barnet. Även i de situationer som nu avses bör det därför vara födelsen av barnet som är avgörande för vilket regelverk som ska vara tillämpligt. För barn som är födda före den 1 januari 2019 ska således, i enlighet med den föreslagna övergångsbestämmelsen ovan, äldre föreskrifter gälla även om barnet blir bosatt i Sverige den 1 januari 2019 eller senare. Motsatsvis ska de nya bestämmelserna gälla för barn som både är födda och blir bosatta i Sverige efter det angivna datumet. Det kommer således att existera parallella begränsningsregler för en tid framöver. De av utredningen föreslagna begränsningarna kommer att tillämpas första gången för barn som blir bosatta i Sverige under 2020.

Föräldrapenningens regelverk har genom åren genomgått flera betydande förändringar. Utredningens förslag innebär ytterligare en sådan förändring. Föreslagna övergångsbestämmelser innebär att tre olika system för föräldrapenningen kommer att gälla parallellt, framförallt beroende på när ett barn har fötts eller kommit i adoptivföräldrarnas vård. Genom en tydlig information från Försäkringskassan bör detta kunna hanteras av de föräldrar som berörs.

8.2 Övriga författningsändringar

Även ändringarna i föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL, föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Detsamma gäller de föreslagna ändringarna i två förordningar.

De nya forskrifterna i FLL har, bortsett från vissa språkliga och redaktionella ändringar, samband med de nya föreskrifterna i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Bland annat förutsätter den ledighetsrätt som föreslås med anledning av den nya överlåtelsemöjligheten i 12 kap. 17 § första stycket SFB en rätt till föräldrapenning. Detsamma gäller för den nya ledighetsrätt som uppkommer till följd av att en sambo likställs med förälder utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn. Ledighetsrätten kommer i dessa fall att kunna tillämpas först i samband med att rätt till föräldrapenning föreligger. Eftersom det införs övergångsbestämmelser i SFB finns det i stort inte

något behov av övergångsregler i FLL. När det gäller sambos ledighetsrätt utan föräldrapenning bedöms det inte finnas något hinder mot att denna reglering kan gälla redan från och med ikraftträdandet.

När det gäller kopplingen till förslaget om att rätten till ersättning i samband med barns födelse och vid adoption ska flyttas över från den tillfälliga föräldrapenningen till föräldrapenningen är situationen delvis en annan. Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna till ändringarna i SFB ska rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller vid adoption, dvs. enligt bestämmelserna i 13 kap. 10–15 §§ SFB som utredningen föreslår ska slopas, i vissa fall kvarstå för tid efter den 31 december 2018 (se punkten 4 i de föreslagna övergångsbestämmelserna till SFB). Till följd av det föreslagna upphävandet av rätten till tillfällig föräldrapenning föreslås en justering av bestämmelsen i 8 § första stycket 2 FLL. Bestämmelsen avser en arbetstagares rätt till ledighet under tid då han eller hon skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning i vissa fall om arbetstagaren inte omfattats av bestämmelserna i 37 kap. 3 § SFB angående utbetalning av viss sjukersättning vid förvärvsarbete. I dag omfattar bestämmelsen i 8 § FLL bl.a. tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 10–15 §§ SFB, vilket dock inte ska vara fallet enligt utredningens förslag om upphävande av de bestämmelserna. För att en rätt till ersättning i de situationer som nu avses ska åtföljas av en rätt till ledighet i enlighet med den nu gällande regleringen oavsett vilken tid ledigheten avser, behövs en övergångsbestämmelse. Den äldre bestämmelsen i FLL bör således fortfarande gälla för en arbetstagare som skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt de upphävda 13 kap. 10–15 §§ SFB i lydelsen före den 1 januari 2019.

När det gäller överflyttningen av ersättningsrätten i samband med barns födelse och vid adoption från den tillfälliga föräldrapenningen till föräldrapenningen uppkommer ytterligare en fråga, kring kravet i 13 § FLL om arbetstagarens anmälan om ledighet till arbetsgivaren. Ledighet med tillfällig föräldrapenning ska, såvitt nu är relevant, anmälas minst en vecka före ledighetens början. Ledighet med eller utan föräldrapenning ska i stället anmälas som huvudregel minst två månader före ledighetens början. Utredningen föreslår inga ändringar i dessa bestämmelser med anledning av överflyttningen av ersättningsrätten (se avsnitt 7.11.4). Till följd av punkten 4 i de föreslagna övergångsbestämmelserna till SFB kan det övergångsvis bli så att en person, enligt huvudregeln om två månaders anmälningstid, relativt lång

tid före det att de nya bestämmelserna om föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption överhuvudtaget träder i kraft borde ha anmält ledigheten. En person som exempelvis vill vara ledig i samband med ett barns födelse som faktiskt sker den 1 januari 2019 borde enligt huvudregeln om anmälningstid ha anmält ledigheten senast den 1 november 2018. Det kan tyckas orimligt med ett sådant krav, särskilt i en situation där frågan om personen omfattas av den kortare eller längre anmälningstiden är helt beroende av förhållanden utom personens kontroll och som inte går att förutse. Det noteras att det finns ett undantag från kravet på två månaders anmälningstid, om anmälan inte kan göras så lång tid i förväg. I det fallet ska anmälan göras så snart som möjligt. Undantaget avser exempelvis situationer då det är uppenbart att arbetstagaren inte har kunnat iaktta anmälningstiden om två månader (prop. 1977/78:104, s. 36). Någon särskild övergångsbestämmelse för den situationen som nu har beskrivits bedöms inte nödvändig.

De nya föreskrifterna i studiestödsförordningen (2000:655) och förordningen (2016:706) om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå bör träda i kraft med övergångsregler. De nya bestämmelserna i dessa förordningar bör följa tillämpningen av de nya bestämmelserna i SFB. Utredningen lämnar därför ett förslag om att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla när studeranden avstår från studier för tillfällig vård av barn som har fötts före den 1 januari 2019, eller vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård före det datumet.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

I detta avsnitt redogörs för förslagens effekter på kostnader och intäkter för staten. Förslagen beräknas ha effekter på transfereringar till enskilda och påverkar främst utgifterna för föräldraförsäkring. Förslagen har också vissa effekter på Försäkringskassans verksamhet.

9.1.1 Föräldraförsäkringen

Utgifterna för föräldrapenning och tillhörande statlig ålderspensionsavgift uppgick under 2016 till cirka 32,2 miljarder kronor. Som en följd av utredningens förslag beräknas en sammantagen utgiftsminskning ske för föräldrapenning och för den statliga ålderspensionsavgiften för föräldrapenning. Den beräknade minskningen av utgifterna baserar sig på osäkra underlag eftersom antaganden och prognoser är centrala delar av beräkningsunderlaget. Den största osäkerheten ligger i antaganden kring hur kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning påverkas på kort och på lång sikt som en följd av utredningens förslag. Eftersom beteendeförändringar är svåra att uppskatta har utredningen valt att som utgångspunkt för beräkningarna använda historiska data om uttaget av föräldrapenning.

Utgifterna inom föräldrapenning påverkas framförallt av antalet dagar som tas ut, hur dessa dagar fördelas mellan föräldrarna, antal barn och ersättningsnivån. Vid en beräkning av förslagets effekter på uttaget behöver därför en rad olika faktorer beaktas. För det första medför förslagen en förändring av det totala antalet ersatta dagar per barn. För det andra förändras sammansättningen av dagtyper genom borttagandet av lägstanivådagarna och de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption (de s.k. pappa-dagarna) samt införandet av dagar ersatta på sjukpenningnivå. För det

tredje medför förslagen förändrade förutsättningar att spara dagar till en senare tidpunkt i och med förslaget om en skarp treårsgräns samt tilldelningen av dagar per år och barn efter treårsdagen. För det fjärde föreslås förändringar i reserveringen av dagar till respektive förälder. Sammantaget leder detta till att förutsättningarna för föräldrars uttag av föräldrapenning förändras vilken i sin tur antas påverka uttagsmönstret. Det handlar både om hur många dagar med föräldrapenning en förälder kan antas ta ut efter förslaget ikraftträdande men också när i barnets liv dessa dagar kommer att användas.

I figur 9.1 och tabell 9.1 redovisas utredningens huvudscenariot avseende skattningarna av de föreslagna förändringarnas effekter på utgifterna för föräldraförsäkringen, exklusive tillhörande statlig ålderspensionsavgift, åren 2019–2029. De redovisade förändringarna för förmånen avser skillnaderna jämfört med de prognostiserade utgifterna vilka för åren 2019–2022 baseras på Försäkringskassans prognos¹ och för åren 2023–2029 på framskrivningar av denna prognos. I framskrivningen beaktas Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos² samt timlöneutveckling. På grund av den stora osäkerheten i skattningarna redovisas även i ett appendix känslighetsberäkningar av effekterna av förslagen.

Skattningarna innefattar inte de föreslagna höjningarna av inkomsttaket i den tillfälliga föräldrapenningen och graviditetsspenningen från 7,5 till 8,0 prisbasbelopp och inte heller förslaget om fler dagar i graviditetsspenningen. Dessa redovisas i stället separat i slutet av detta avsnitt, se även tabell 9.2.

Den skattade effekten av förslagen på föräldraförsäkringen minskar enligt huvudscenariot utgifterna för åren 2019–2027 med mellan 610 och 1 980 miljoner kronor. När förslagen är fullt infasade, 2029, uppskattas utgifterna öka med cirka 330 miljoner kronor.

Vad gäller utgifterna för lägstanivådagarna i förmånen föräldrapenning uppgick dessa under 2016 till cirka 1,4 miljarder kronor exklusive den statliga ålderspensionsavgiften. Borttagandet av lägstanivådagarna beräknas medföra minskade utgifter jämfört med Försäkringskassans prognostiserade utfall. För 2019 beräknas utgifterna för förmånen minska med 240 miljoner kronor och för 2020 med 920 miljoner kro-

¹ Juli 2017.

² April 2017.

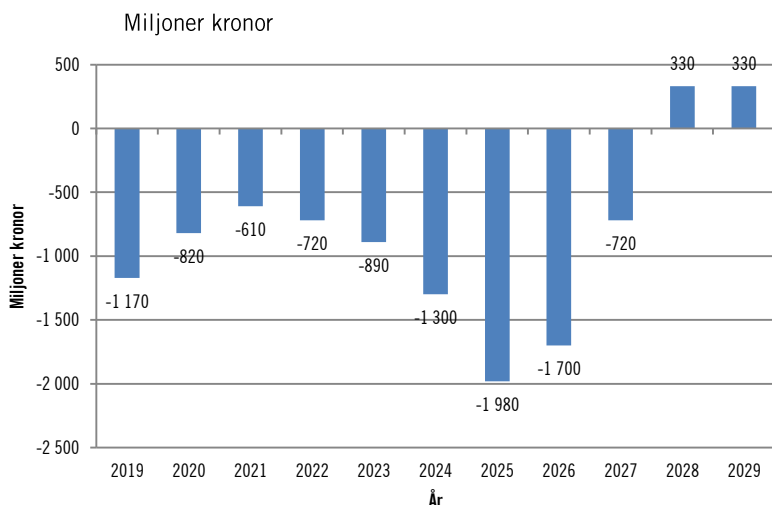
nor. Vid en full utfasning 2029 beräknas utgifterna för förmånen minska med 1 900 miljoner kronor.

Utgifterna för de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption uppgick under 2016 till cirka 840 miljoner kronor exklusive den statliga ålderspensionsavgiften. Borttagandet av dessa beräknas medföra minskade utgifter med 960 miljoner kronor 2019 och med cirka 1 200 miljoner kronor 2029.

Förslagets nettoeffekter relaterade till barn 0–3 år beräknas i huvudscenariot öka utgifterna för föräldraförsäkringen med cirka 30 miljoner kronor 2019 och med cirka 2 400 miljoner kronor 2029. I känslighetsberäkningarna i appendix görs olika antaganden om förändringar i uttagsmönster fram till barnets treårsdag.

Förslagets effekter relaterade till barn 3–10 år kommer inte att påverka utgifterna förrän barn födda efter ikraftträdandet fyller fyra år, vilket innebär att effekten inträder först 2022. Utgifterna beräknas för denna del av förslagen minska mellan åren 2022–2027, med 300 miljoner kronor 2022 och 100 miljoner kronor 2027. För åren 2028–2029 beräknas utgifterna öka med cirka 1 000 miljoner kronor respektive år.

Figur 9.1 Effekter av förslagen på anslaget föräldraförsäkring – huvudscenario



Tabell 9.1 Effekter av förslagen på anslaget föräldraförsäkring – huvudscenario

 Miljoner kronor, exklusive statlig ålderspensionsavgift

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Slopade lägstänivå dagar	-240	-920	-1 090	-1 190	-1 290	-1 400	-1 550	-1 640	-1 730	-1 810	-1 900
Slopade pappadagar	-960	-1 000	-1 050	-1 090	-1 120	-1 140	-1 160	-1 180	-1 200	-1 210	-1 230
Föräldrapenning 0–3 år	30	1 100	1 520	1 850	2 040	2 120	2 190	2 250	2 300	2 350	2 410
Föräldrapenning 3–10 år	0	0	0	-300	-520	-880	-1 460	-1 130	-100	1 000	1 050
Summa*	-1 170	-820	-610	-720	-890	-1 300	-1 980	-1 700	-720	330	330

* På grund av avrundning överensstämmer i vissa fall inte summan med summeringen av de redovisade delsummorna.

Antaganden – huvudscenariot

Beräkningarna av *borttagandet av lägstanivådagarna* baseras för åren 2019–2021 på Försäkringskassans utgiftsprognos¹. För åren 2022–2030 baseras beräkningarna på SCB:s befolkningsprognos samt på historiskt observerat uttag av föräldrapenning. Borttagandet av lägstanivådagarna föreslås beröra barn födda efter ikraftträdandet vilket medför en successiv utfasning av förmånen. Den relativt lägre besparingen det första året beror dels på att förslagen träder i kraft den första januari 2019 varför i genomsnitt hälften av barnen kommer att beröras och dels på att uttaget av lägstanivådagarna är relativt sett lägre under barnets första levnadsår. Den relativt kraftiga minskningen i kostnaderna fram till 2029 beror i huvudsak på att fler kommer att omfattas av förslaget.

Även beräkningarna av *borttagandet av de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption* baseras på Försäkringskassans utgiftsprognos för åren 2019–2021. För åren 2022–2030 görs en framskrivning baserad på historiskt observerat uttag, prognostiserad medelersättning samt SCB:s befolkningsprognos².

De föreslagna förändringarna i *föräldrapenning för barn 0–3 år* innebär att 390 dagar kan tas ut fram till barnets treårsdag varav 130 dagar är reserverade för vardera föräldern. Detta betyder att det maximala antalet dagar som en av föräldern kan ta ut innan treårsdagen uppgår till 260 dagar. Baserat på historiskt observerat uttag för barn födda 2013 tar kvinnor i genomsnitt ut 289 dagar med föräldrapenning fram till barnets treårsdag medan män under samma period i genomsnitt tar ut 74 dagar. Utredningens förslag kan därmed antas leda till att kvinnor i genomsnitt kommer att minska sitt uttag medan män kommer att öka uttaget av föräldrapenning fram till barnets treårsdag.

Den relativt lägre förändringen i utgifterna det första året beror på att förslagen träder i kraft den 1 januari 2019 varför endast de barn som föds det året berörs. Eftersom barn föds relativt jämt fördelat under året innebär det vidare att i genomsnitt endast hälften av dessa barn berörs av beräkningarna. Vidare innebär antagandet om förändrat uttagsmönster en minskning av kvinnors uttag och en relativt sett mindre ökning av mäns dagar. Detta innebär att effekten på utgifterna

¹ Juli 2017.

² April 2017.

blir liten eftersom mäns medelersättning i genomsnitt är högre än kvinnors.

Skattningarna baseras på SCB:s befolkningsprognos³ justerad för andelen föräldrar per år som antas använda föräldrapenningen. Denna andel bygger i sin tur på observerad andel barn födda 2013 för vilka det tagits ut föräldrapenning. I skattningarna av uttaget av föräldrapenning fram till barnets treårsdag antas också att de tillkommande dagarna fördelas proportionerligt utifrån historiskt observerat uttag för kvinnor och män.

I skattningarna av effekterna på utgifterna för föräldraförsäkringen antas därför i huvudscenariot att kvinnor i genomsnitt kommer att ta ut maximalt antal möjliga dagar, dvs. 260 dagar med föräldrapenning fram till barnets treårsdag, medan män antas ta ut i genomsnitt 120 dagar. Vad gäller mäns uttag antas vidare att det, på grund av den kraftiga förändringen förslagen skulle innebära för uttagsmönstret, kommer ske en gradvis ökning av deras uttag. Från 110 dagar 2019 till 120 dagar 2023–2029. Sammantaget innebär detta att från och med 2023 kommer i genomsnitt tio dagar av de totalt 390 tilldelade dagarna fram till barnets treårsdag inte att tas ut. Antagandet att kvinnor tar ut samtliga dagar baseras på att 260 tilldelade dagar understiger observerat historiskt genomsnittligt uttag för kvinnor och att det därför är sannolikt att kvinnors uttag efter förslagen kommer att ligga nära 260 dagar.

Utredningen bedömer att det finns ett flertal faktorer som bidrar till att männen i genomsnitt kommer att öka sitt uttag av föräldrapenning fram till barnets treårsdag. Den ytterligare reservering av dagar som införs samt införandet av en skarp treårsgräns antas öka incitamenten att undvika att dagar går förlorade samtidigt som planeringshorisonten för uttag av dagar förkortas. Det kan också antas att borttagandet av de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption direkt bidrar till att i genomsnitt ytterligare cirka tio dagar med föräldrapenning kommer att tas ut av männen. Även den utökade möjligheten till så kallade dubbeldagar kan antas bidra positivt till männens uttag av föräldrapenning. Det är vidare rimligt att anta att männen i genomsnitt kommer att kompensera för kvinnors minskade uttag fram till barnets treårsdag. Slutligen har det över tid skett en trendmässig ökning i mäns genomsnittliga uttag av föräldrapenning. Utredningen bedömer att förslagen inte i någon nämnvärd

³ April 2017.

grad kommer att påverka uttaget för de pappor som inte tar ut några dagar alls fram till barnets treårsdag.

Den tillgängliga forskningen kring effekten på mäns uttag av föräldrapenning av att reservera ytterligare dagar för endera föräldern indikerar att pappors uttag inte ökar i paritet med antalet ytterligare reserverade dagar. Vid införande av den första reserverade månaden ökade uttaget i genomsnitt, efter åtta år, med cirka 55 procent av den reserverade månaden, dvs. med cirka 17 dagar, och efter den andra månaden med cirka 67 procent (Ekberg m.fl. 2013). Det finns ännu inte någon utvärdering av effekterna av införandet av den tredje reserverade månaden.

Forskningsresultaten bör endast ses som indikativa eftersom utredningens förslag utöver reservering av dagar innebär förändringar även i andra delar av försäkringen, innebärande bland annat skarpa gränser för när föräldrapenningen kan tas ut och borttagande av lägstanivådag. Detta gör det svårt att isolera effekten av reserveringen av dagar.

Vid en samlad bedömning av hur förslagen påverkar framförallt männens genomsnittliga men även det sammanlagda uttaget fram till barnets treårsdag bedömer utredningen att männen kommer att öka sitt uttag av föräldrapenning med i genomsnitt 46 dagar fram till den dagen. Som en illustration skulle detta innebära att männen antas ta ut i genomsnitt sju dagar utövser summan av de ytterligare 30 dagar som reserveras och de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption, som förs över till föräldrapenningen. Sammantaget innebär detta att det i huvudscenariot antas att det samlade uttaget av föräldrapenning kommer att öka med i genomsnitt 17 dagar fram till barnets treårsdag jämfört med de observerade uttaget för barn födda 2013.

På sikt kan de ytterligare reserverade dagarna leda till förändrade normer kring föräldrapenningen, vilket kan påverka uttaget både för dem som får barn före och dem som får barn efter reformen. Dessa aspekter har inte beaktats i utredningens beräkningar men skulle kunna innebära en underskattning av reformens betydelse, dvs. förslagen skulle kunna medföra en jämnare fördelning av uttag mellan kvinnor och män också för barn födda före förslagets ikraftträdande (se vidare avsnitt 9.2.1 nedan).

De förändringar som föreslås vad gäller *föräldrapenningen för barn 3–10 år* innebär att tio dagar med föräldrapenning kan tas ut per barn

och år varav tre dagar reserveras för vardera föräldern. Det innebär att en av föräldrarna maximalt kan ta ut sju dagar med föräldrapenning per år mellan barnets tre- och tioårsdag. Den kraftiga fluktuationen under perioden, med en initial minskning i utgifterna och kraftigt ökade utgifter därefter beror på en kombination av utfasningen av nuvarande regler och infasningen av föreslagna regler. Förslagen innebär att det totala antalet dagar mellan barnets treårs- och tioårsdag minskar jämfört med historiskt observerat uttag. Samtidigt innebär borttagandet av lägstanivådagarna att medelersättningen per dag ökar.

Som diskuteras i avsnitt 7.2 kommer det totala antalet dagar per barn och år efter tre års ålder att minska jämfört med det observerade uttagsmönstret för barn födda 2007. Samtidigt kan det antas att en större andel föräldrar kommer att ta ut föräldrapenning jämfört med nuvarande regler samt att majoriteten av de tilldelade dagarna kommer att tas ut. En anledning är att de dagar som tilldelas per barn och år inte kan sparas för uttag vid ett senare tillfälle. Som exempel är det historiska uttaget för föräldrar som omfattas av den tidigare regleringen i genomsnitt högre under barnets sjunde levnadsår eftersom föräldrapenning riskerar att gå förlorad om den inte tas ut före barnets åttaårsdag (se avsnitt 6.2.1). En annan anledning är att samtliga tilldelade dagar för perioden kan ersättas på sjukpenningnivå, vilket antas öka incitamenten att ta ut föräldrapenning. En relativt stor andel av de dagar som i dag tas ut för äldre barn utgörs av lägstanivådagar (se kapitel 6). Det är dock rimligt att anta att inte alla föräldrar kommer att ta ut samtliga av de tilldelade dagarna t.ex. kan föräldrarnas behov av ersättning kan varieras över tid och dagarna kan glömmas bort. I skattningarna för uttaget för barn 3–10 år antas därför att tre av de 70 tilldelade dagarna inte kommer att tas ut, vilket innebär ett genomsnittligt uttag av cirka 9,6 dagar per år och barn. Det antas vidare att dessa dagar fördelas lika mellan föräldrarna.

Slutligen antas att det kommer att tas ut dagar för majoriteten (90 procent) av barnen jämfört med omkring hälften av barnen enligt nuvarande regler (se kapitel 6). Dessa skattningar baseras på Försäkringskassans prognos för föräldrapenningen, på historiskt observerat genomsnittligt uttag för barn födda 2007 och på SCB:s befolkningsprognos justerad för andelen föräldrar per år som antas använda föräldrapenningen.

Höjt inkomsttak och fler dagar med graviditetspenning

Utredningens förslag om en höjning av inkomsttaket i den tillfälliga föräldrapenningen och i graviditetspenningen från 7,5 till 8,0 prisbasbelopp beräknas tillsammans med förslaget om tio fler dagar i graviditetspenningens förmånstid öka utgifterna för föräldraförsäkringen med 447 miljoner kronor 2019, 477 miljoner kronor 2020, 504 miljoner kronor 2021 och 531 miljoner kronor 2022. I tabell 9.2 redovisas effekterna av respektive förslag.

Tabell 9.2 Effekter av höjt inkomsttak i den tillfälliga föräldrapenningen och graviditetspenningen till 8,0 prisbasbelopp på anslaget föräldraförsäkring

Miljoner kronor, exklusive statlig ålderspensionsavgift

	2019	2020	2021	2022
Höjning av taket i den tillfälliga föräldrapenningen*	239	258	274	291
Höjning av taket i graviditetspenningen*	18	19	20	21
Ytterligare tio dagar i graviditetspenningen	190	200	210	219
Summa	447	477	504	531

* Baseras på SCB, FASIT för 2019–2021.

9.1.2 Övriga ersättningar

Sammantaget kommer förslagen att medföra en ökad bruttotransferering till hushåll och individer vilket i genomsnitt kan bidra till ett minskat behov av inkomst- och behovsprövade transfereringar i form av t.ex. bostadsbidrag (se vidare avsnitt 9.4). Utredningens bedömning är att förslagen endast marginellt kommer att påverka övriga transfereringar. På längre sikt kan en mer jämställd fördelning av hem- och omsorgsarbete påverka kvinnors hälsa positivt, vilket skulle kunna ha effekter på sjukskrivningar och därmed kostnaderna för sjukförsäkringen. Sambanden är dock svåra att vederlägga. På mycket lång sikt kan även en omfördelning av obetalt och betalt arbete för kvinnor och män innebära att utgifterna för pensionen påverkas på så sätt att kvinnors framtida pensioner höjs och mäns sänks.

9.1.3 Statliga myndigheter

Försäkringskassan

För att Försäkringskassan ska kunna sköta administrationen av föräldraförsäkringen enligt förslagen måste det ske en anpassning av it-system och till viss del handläggning. Försäkringskassan hanterar i dag en stor andel av ärendena med föräldrapenning maskinellt, med en automatiseringsgrad på 47 procent under 2016. Totalt skedde närmare 4,1 miljoner utbetalningar under 2016. För att myndigheten även fortsatt ska kunna ha en effektiv handlägningsprocess och en hög automatiseringsgrad för utbetalning av föräldrapenning bör it-systemen anpassas efter det nya förslaget. Med ett utvecklat it-stöd kan kostnaderna för handläggningen hållas nere. Kostnaden för utvecklingen av it-systemen har av Försäkringskassan uppskattats till cirka 47 miljoner kronor, utgifter som lånefinansieras hos myndigheten. Avskrivningarna fördelas på fem år.

Enligt Försäkringskassan kan utredningens förslag påverka förvaltningskostnaderna genom förändringar i antalet ansökningar, utbetalningar och utredningar. Effekterna är mycket svåra att beräkna då de är helt beroende av hur föräldrarna förändrar sitt uttag av föräldrapenning. Baserat på utredningens huvudscenario, kompletterat med vissa antaganden kring ärendevolymer, har Försäkringskassan uppskattat påverkan på de årliga handlägningskostnaderna. Uppskattningen avser utredningens samtliga förslag. Kostnaderna för Försäkringskassans administration antas öka med 4,9 miljoner kronor 2019, 9,1 miljoner kronor 2020, 10,0 miljoner kronor 2021, 10,1 miljoner kronor 2022, 10,2 miljoner kronor 2023, 10,3 miljoner kronor 2024, 10,4 miljoner kronor 2025 och 10,4 miljoner kronor 2026.

Förslagen förväntas inte påverka Försäkringskassans möjligheter till effektiv kontroll av handläggning och utbetalning av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning.

9.1.4 Sammantagna utgifter och finansiering

Som en konsekvens av utredningens förslag kommer en omfördelning av utgifter ske på statens budget. Förutom de direkta förändringarna i utgifter för olika transfereringar och för Försäkringskassans förvaltningsanslag, kan även indirekta effekter uppstå som en följd av föränd-

ringar i arbetsutbud och arbetskraftsdeltagande, vilket på sikt kan ha positiva effekter på sysselsättning, arbetsinkomster och skatteintäkter. Nedan presenteras de direkta effekter som förslagen har på statens budget. I tabell 9.5 sammanfattas beräkningarna enligt huvudscenariot per anslag inom förmånen föräldraförsäkring samt tillhörande statlig ålderspensionsavgift för 2019–2023. För anslaget föräldrapenning innebär förslagen huvudsakligen ökade utgifter, med mellan 180 och 440 miljoner kronor, under den redovisade perioden undantaget 2019 då utgifterna antas minska med 210 miljoner kronor. För anslaget tillfällig föräldrapenning sker en kontinuerlig minskning i utgifterna, från cirka 720 till cirka 800 miljoner kronor, som en konsekvens huvudsakligen av borttagandet av de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption. Utgifterna för graviditetspenningen ökar under perioden från cirka 210 till cirka 240 miljoner kronor. Den skattade sammantagna effekten av förslagen på anslaget föräldraförsäkring, inklusive tillhörande statlig ålderspensionsavgift, är en besparing på 795 miljoner kronor 2019, 377 miljoner kronor 2020, 117 miljoner kronor 2021 och 208 miljoner kronor 2022.

Den totala effekten på statens budget är minskade utgifter med 778,35 miljoner kronor 2019, 356,15 miljoner kronor 2020, 95,25 miljoner kronor 2021 och 186,15 miljoner kronor 2022.

Utredningen föreslår att en del av de medel som till följd av förslagen frigörs på anslaget föräldraförsäkring flyttas till anslaget Försäkringskassan. Försäkringskassans utgifter för it-investeringar lånefinansieras vilket påverkar myndighetens låneram.

Tabell 9.3 Effekter på statens budget

Miljoner kronor

	2019	2020	2021	2022
Föräldraförsäkring	-795	-377	-117	-208
<i>Varav</i>				
– Föräldrapenning	-210	180	440	370
– Ståp* föräldrapenning	-21	18	44	37
– Tillfällig föräldrapenning	-721	-742	-776	-799
– Ståp tillfällig föräldrapenning	-72	-74	-78	-80
– Graviditetspenning	208	219	230	240
– Ståp graviditetspenning	21	22	23	24
– Försäkringskassan IT-kostnader**	11,75	11,75	11,75	11,75
– Försäkringskassan administration	4,9	9,1	10,0	10,1
Totalt	-778,35	-356,15	-95,25	-186,15

* Statlig ålderspensionsavgift.

** Avskrivning på fem år, ger en kostnad på 9,4 mnkr årligen 2019–2023.

9.2 Konsekvenser för jämställdheten, barn och integrationen

9.2.1 Jämställdhetspolitiska mål och effekter av förslagen

Utredningen bedömer att förslagen samlat kommer att bidra till en mer jämn fördelning av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet. Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utifrån detta mål har sex delmål satts upp (prop. 2005/06:155; Regeringens skrivelse 2016/17:10). De delmål som har en direkt koppling till användningen av föräldraförsäkringen är dels delmålet om ekonomisk jämställdhet; kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut, dels delmålet om jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet; kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor. Utredningen bedömer att förslagen innebär att för dessa delmål sker en rörelse mot en större målfyllelse.

Nedan beskrivs förslagets effekter på jämställdheten. Inledningsvis görs en samlad bedömning av vilka effekter som förslagen om en ny modell för föräldrapenningen har för jämställdheten. I den analysen

ingår därmed förslagen om nya åldersgränser, ny modell och nytt antal dagar i föräldrapenningen samt slopade lägstanivådagar. I analysen ingår också förslagen om ytterligare reserverade dagar samt att även grundnivån i föräldrapenningen reserveras. Bedömningen görs samlat eftersom de förväntade effekterna på till exempel uttagsmönstret är ömsesidigt beroende av varandra och en särredovisning av effekterna därmed blir svår att göra. För övriga förslag som påverkar jämställdheten görs enskilda bedömningar.

Den nya modellen för föräldrapenningen och förväntade effekter på uttagsmönstret

Utifrån tidigare erfarenheter av vilka effekter regelförändringar avseende till exempel reserverade månader har haft på uttaget av föräldrapenning kan föräldrarna förväntas anpassa uttaget utifrån ett nytt regelverk för att inte gå miste om ersättning. Antalet föräldrapenningdagar är normerande så tillvida att de flesta föräldrar inte vill förlora för många dagar. En ny modell för föräldrapenningen med förstärkt fokus på småbarnsåren förväntas få resultatet att nuvarande uttagsmönster förändras. Med den föreslagna modellen sätts, som en följd av att föräldrapenning annars brinner inne, en större press på män att öka sitt uttag av föräldrapenning och även tidigarelägga uttaget i förhållande till dagens uttagsmönster. Det finns inte möjlighet eller samma behov av att spara dagar från småbarnsåren eller de övriga utpekade tidsspannen till en senare tidpunkt. Detta leder sannolikt till en mer jämställd fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet. När modellen dessutom kombineras med att fler föräldrapenningdagar reserveras för vardera föräldern blir det en ännu tydligare signal till män att ta ut föräldrapenning i såväl högre utsträckning som mer koncentrerat. För att ge utrymme för män att öka sitt uttag och använda de reserverade dagarna före den nya åldersgränsen kan även kvinnors föräldraledighetslängd behöva minska. När färre dagar kan användas av kvinnor jämfört med i dag kan kvinnorna dock även komma att utöka den obetalda föräldraledighetstiden, vilket skulle lämna föräldraledighetslängden oförändrad eller med enbart mindre effekter. Det är svårt att förutse hur föräldrars beteende kommer att förändras och i vilken takt de kan förväntas anpassa sig till ett nytt regelverk, men de samlade förslagen sätter en stark press på föräldrarna att förändra uttagsmönstret jämfört med i dag och utredningen gör bedömningen att

detta medför att det sker en omfördelning av både uttaget av föräldrapenning och föräldraledighetslängden.

Utredningen konstaterar att på grund av nya restriktioner, såsom en skarp treårsgräns och en högre andel reserverade dagar, kommer kvinnorna att vara tvungna att relativt kraftigt minska sitt uttag under de första tre åren med barnet och män på motsvarande sätt öka sitt uttag. Utredningen gör antagandet att män initialt kommer att ta ut i genomsnitt 110 dagar med föräldrapenning under barnets första tre år vilket antas öka till 120 dagar fem år efter reformens införande. Det är en ökning med 46 dagar jämfört med den genomsnittliga användningen av föräldrapenning i dag. Under förutsättning att pappan avstår samtliga dagar med föräldrapenning som är möjliga att avstå, vilket ofta är fallet i dag, så kan mamman ta ut maximalt 260 dagar. Då skulle kvinnors uttag behöva minska med i genomsnitt 29 dagar jämfört med i dag. Variationer mellan olika grupper kommer säkerligen att utjämnas något över tid, men ändå bestå på kort sikt. På sikt förväntas även mäns användning av föräldrapenning och föräldraledighets under de tre första åren i barnets liv att öka ytterligare. En stor beteendeförändring behövs alltså som en följd av förslaget. (Se vidare resonemang i avsnitt 7.7.4.)

Måluppfyllelse med anledning av den nya modellen

Som anges ovan förväntas förslagen leda till att kvinnor och mäns föräldrapenninguttag kommer att bli mer jämställt och att även föräldraledighetslängden kommer att utjämnas något mellan män och kvinnor. Om kvinnors och mäns ledighetslängder utjämnas innebär det att kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden minskar, på kort såväl som på lång sikt, eftersom längre föräldraledigheter har ett samband med fortsatt ansvar för hem- och omsorgsarbete och med deltidsarbete. En mer jämn fördelning av föräldraledigheten kan därmed på sikt innebära att kvinnor minskar sitt deltidsarbete med anledning av vård av barn och att män ökar sitt. Deltidsarbete är dock mer vanligt förekommande för kvinnor än för män av även andra anledningar än vård av barn. Med mer tid på arbetsmarknaden och större möjligheter till betalt arbete ges bättre förutsättningar för t.ex. en god löneutveckling och karriärmöjligheter. Om obetalt arbete i högre utsträckning än i dag ersätts med betalt arbete kan livsinkomsten och den framtida

pensionen för kvinnor komma att förbättras. Kvinnors ekonomiska självständighet stärks när graden av självförsörjning ökar, både på kort och på lång sikt. Att dagar med föräldrapenning på lägstanivå också delvis ersätts med dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå innebär högre inkomster från föräldrapenningen per dag, något som särskilt påverkar kvinnor eftersom en stor andel av uttagna lägstanivå-dagar i dag används av dem.

Samtidigt kan en längre ledighet för män komma att ha mer negativa utfall på arbetsmarknaden för dem som grupp. För män kan en längre föräldraledighet resultera i en lägre inkomst och lägre pension. En längre frånvaro från arbetsmarknaden kan även resultera i en något sämre löneutveckling än vad som skulle vara fallet om män fortsatte sin relativt sett korta frånvaro på grund av föräldraledighet. Sannolikheten för statistisk diskriminering, eller att längre föräldraledigheter för män signalerar mindre arbetsorientering, minskar dock när ledighetslängderna utjämnas mellan män och kvinnor och inom gruppen män. Det är dock betydligt fler faktorer än föräldraledighetstiden som påverkar utfallen på arbetsmarknaden. Skillnaderna i villkor, löneutveckling och karriärmöjligheter skiljer sig mycket åt inom olika sektorer och näringsgrenar. På grund av att kvinnor och män i hög utsträckning deltar inom olika delar av arbetsmarknaden kan de ekonomiska villkoren inte utjämnas enbart på grund av att föräldrapenningen och föräldraledigheten kommer att fördelas mer jämnt. (Se vidare resonemang om effekter på uttaget av föräldrapenning och föräldraledighet i avsnitt 7.7.4.)

Utrikes födda kvinnor har som grupp sämre arbetsmarknadsanknytning än inrikes födda kvinnor, även om variationerna inom gruppen är stora. Särskilt kvinnor som kommer som flyktingar eller anhöriginvandrare har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Därför kan dessa kvinnor särskilt gynnas av en kortare ledighetsperiod och en tidigare kontakt med arbetsförberedande åtgärder som exempelvis etableringsinsatser. Utredningens förslag bidrar därför till att stärka deras etablering på arbetsmarknaden. Förslaget till ändringar i begränsningsregeln för föräldrar som kommer till Sverige med barn tillhörande den nya modellen för föräldrapenning är utformat så att det totala antalet dagar med föräldrapenning fram till och med barnets tioårsdag ligger på samma nivå som i dag. I relation till den nya modellen ges dock något fler dagar med föräldrapenning för de föräldrar som berörs. Bedömningen är att begränsningsregeln med anpassning till

den nya modellen för föräldrapenning stärker möjligheterna för föräldrarna att etablera sig på arbetsmarknaden. Den ger, liksom är fallet för föräldrar till äldre barn generellt, en möjlighet för de föräldrar som förvärvsarbetar att även när barnet är i skolåldern få möjligheter till ledighet och inkomstskydd från föräldrapenningen när barnets skola exempelvis är stängd eller då barnet av andra anledningar behöver föräldrarnas omsorg.

Det finns indikationer på att fördelningen av föräldrapenning när barnet är litet också påverkar den framtida fördelningen av obetalt och betalt arbete. Arbetsfördelningen i dag innebär att kvinnor i mycket högre utsträckning än män har ansvar för uppgifter som tvätt, städ, inköp av kläder och planering. Om detta samband fortsätter och män tar en längre föräldraledighet än i dag kan det innebära att hela det obetalda hem- och omsorgsarbetet delas mer jämställt både när barnen är små och senare. Det innebär också att barnets rätt till omvårdnad och kontakt med båda sina föräldrar stärks och att föräldraskapet därmed kan bli mer jämställt. Det finns även vissa indikationer på att en mer jämställd fördelning av föräldrapenning kan påverka uttaget av tillfällig föräldrapenning så att även den ersättningen kan bli mer jämnt fördelad. På så sätt innebär förslagen en rörelse mot högre måluppfyllelse gällande målet om en jämn fördelning av hem- och omsorgsarbetet även om mycket återstår.

Eftersom den dubbla arbetsbördan med huvudansvar för hem och barn samt förvärvsarbete kan vara en bidragande orsak till större ohälsa hos kvinnor, kan en omfördelning av arbetsbördan mellan obetalt och betalt arbete vara positiv även för att minska kvinnors ohälsa och frånvaro från arbetsmarknaden i form av långa sjukskrivningsperioder. Minskad risk för sjukskrivning och kortare frånvaro har också positiva effekter på kvinnors ekonomiska självständighet på kort och lång sikt (se mer om effekter på jämställdheten i avsnitt 7.7.4.).

Förbättrade möjligheter för fler familjekonstellationer att använda föräldrapenning

Förslagen förväntas ha små effekter på den sammanlagda föräldraledighetslängden. Det kan dock konstateras att när föräldrar som i dag omfattas av möjligheten att använda föräldrapenning, som en följd av förslagen väljer att i högre utsträckning avstå föräldrapenning till t.ex. sambo eller en annan person, så kommer föräldrarnas föräldraledighet

och uttag av föräldrapenning att minska och fördelas mellan fler personer. Det kan bidra till en förkortning av långa föräldraledigheter för kvinnor och därmed ha positiva effekter på jämställdheten på arbetsmarknaden.

Det kan konstateras att fler kvinnor än män har ensam vårdnad om ett barn eller har barnet boende hos sig på heltid eller i en hög utsträckning. En överlåtelsemöjlighet kan därför i många fall anses vara särskilt värdefull för kvinnor. (Se vidare avsnitt 7.10.3.)

Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse

Möjligheten att vara ledig med tillfällig föräldrapenning i samband med ett barns födelse eller adoption används i hög utsträckning i dag. Antalet kvinnor som använder förmånen är mycket litet. Med förslaget kommer möjligheten att vara ledig för detta ändamål i stället att flyttas till föräldrapenningen. Utredningen gör bedömningen att ersättning för ändamålen i hög utsträckning kommer att användas även med den nya modellen eftersom intresset och behovet av att den icke-födande föräldern är ledig under tiden för barnets ankomst till familjen är stort. En tidigare kontakt med föräldrapenningen för män kan också innebära att planeringsprocessen för föräldrarna avseende föräldrapenningens och föräldraledighetens fördelning kommer i gång tidigt. Det kan gynna ett mer jämställt uttag av föräldrapenningen som helhet. Att föräldrapenning används tidigt i barnets liv kan också bli normerande för grupper som tidigare inte har använt sig av möjligheten till ledighet för den perioden. De föräldrar som inte är försäkrade för tillfällig föräldrapenning kan med förslaget använda föräldrapenning för ändamålen ifråga, vilket också kan påverka den gruppens fortsatta planering av föräldraledigheten och initiera en diskussion om fördelningen av föräldrapenningen.

Eftersom dagarna för ändamålen ingår i föräldrapenningen finns det dock en risk att föräldrarna i stället vill spara dagarna för senare bruk. Utredningen bedömer emellertid den risken som liten eftersom den födande förälderns behov av stöd under förlossningen och under den första tiden med barnet är fortsatt stort och den andra föräldern oftast vill etablera en kontakt med det nyfödda eller nyadopterade barnet tidigt. Det faktum att dagarna kan utgöra reserverade dagar skulle kunna innebära en minskning i omfattning av tiden

då framförallt en man har ett ensamansvar för barnet och i stället en ökning av den samtida ledigheten, som inte på samma sätt etablerar ett ensam- och helhetsansvar för barnet. Eftersom förslaget i stort innebär att ytterligare månader reserveras, minskar dock den risken.

Snabbhetspremien avskaffas

En effekt av snabbhetspremien är att den i praktiken kan fungera som en drivkraft för kvinnor att arbeta deltid eller kanske inte alls återvända till arbetsmarknaden mellan graviditeterna. En längre sammanhängande frånvaro från arbetet kan medföra att föräldern halkar efter i löne- och karriärutveckling och kan även få konsekvenser för pensionen och för den långsiktiga fördelningen av betalt och obetalt arbete. Förslaget kan leda till att kvinnor i större utsträckning än i dag arbetar heltid mellan graviditeterna, vilket skulle kunna minska den ojämlika fördelningen mellan obetalt och betalt arbete och öka den ekonomiska självständigheten för kvinnor, på kort och på lång sikt (se vidare avsnitt 7.12.2).

Höjt inkomsttak

Ett höjt inkomsttak i graviditetspenningen innebär en högre kompensationsnivå för kvinnor som omfattas av förmånen. Deras ekonomiska situation förstärks.

Ett höjt inkomsttak i den tillfälliga föräldrapenningen kan bidra till att män, som i genomsnitt har högre löner än kvinnor, i högre utsträckning väljer att använda förmånen och att fördelningen av förmånen därmed kan blir mer jämställd. En höjning av taket till 8,0 prisbasbelopp kan dock inte förväntas på ett avgörande sätt påverka män och kvinnors användning av tillfällig föräldrapenning. För att verkligen öka incitamenten för att använda förmånen skulle en större höjning vara nödvändig. Det finns också delvis avtalslösningar i form av kollektivavtal som innebär att arbetsgivaren betalar ut kompletterande ersättning när föräldern använder tillfällig föräldrapenning och för de föräldrar som omfattas av dessa påverkar inte höjningen incitamenten till att använda förmånen. Fördelningen och användningen av förmånen styrs också av faktorer som möjligheten till flexibilitet i arbetet, möjligheten att jobba hemifrån m.m.

Fler dagar med graviditetspenning

Förslaget bedöms bidra till ett mer jämställt uttag av föräldraledighet och föräldrapenning eftersom behovet av att ta ut föräldrapenning före barnets födelse minskar. Detta kan i sin tur påverka fördelningen av föräldrapenning efter det att barnet är fött, eftersom föräldrarna då i högre utsträckning än utan förslaget har lika många dagar att använda för att vårda barnet. Eftersom det är troligt att föräldrarna i huvudsak har som utgångspunkt att det är tiden efter barnets födelse som ska fördelas mellan dem på lämpligt sätt ökar förutsättningarna att dela dagarna jämställt om de har samma antal dagar för det ändamålet tillgängliga. Förslaget handlar dock om ett begränsat antal dagar, och berör enbart cirka 20 procent av de gravida kvinnorna. Effekterna på fördelningen av föräldrapenning är därmed små och osäkra.

9.2.2 Barnets bästa och rätt till sina föräldrar

Översynen av föräldraförsäkringen har, i enlighet med utredningens direktiv, haft barnets bästa i fokus. Barnperspektivet har därför funnits med i samtliga överväganden och förslag som görs i betänkandet och konsekvenser för barn redovisas löpande i de olika avsnitten. Här följer dock en samlad analys av vilka konsekvenser utredningens förslag kan komma att ha för de barn som berörs, såväl för barn som grupp som för enskilda barn.

Utgångspunkten är genomgående att barn gynnas av en tidig och nära anknytning till sina föräldrar. Utredningen lämnar ett flertal förslag som sammantaget avser att medföra en jämnare fördelning av föräldraledighet och föräldrapenning mellan barnets föräldrar. En följd av ett jämnare uttag är en jämnare fördelning av omvårdnaden av barnet vilket främjar en god kontakt mellan barnet och fler än en förälder. Ett jämnare uttag skapar även förutsättningar för en mer jämställd fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, vilket också är ett av de övergripande målen för regeringens jämställdhetspolitik. Om utredningens förslag har positiva effekter för jämställdheten gynnar det även barnen. När män och kvinnor fördelar föräldraledighet och föräldrapenning mer jämställt får barnet större tillgång till fler än en förälder, framförallt till papporna.

En ny modell för föräldrapenningen

Utredningen föreslår en ny modell för föräldrapenningen som i högre grad än dagens reglering är anpassad efter hur behoven av föräldrapenning i allmänhet ser ut i barns olika åldrar. Modellen innebär att föräldrapenningen koncentreras till tiden för barnets födelse och de första åren i barnets liv. Med nuvarande uttagsmönster använder män i större utsträckning än kvinnor föräldrapenning senare i barnets liv. Koncentrationen av föräldrapenningen till barnets yngre åldrar kan därmed bidra till en jämnare fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet och föräldrapenning. I och med detta kan barnet förväntas få större tillgång till fler än en förälder under de första levnadsåren. En tidig och nära kontakt med fler än en förälder gynnar barnet och stärker relationen till föräldrarna på både kort och lång sikt. Ett jämnare uttag av föräldraledigheten kan också medföra en jämnare fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet vilket också är positivt för barn.

Även barn som är äldre än tre år har behov av tillgång till föräldralediga föräldrar. Det rör sig då framförallt om kortare ledigheter, t.ex. när förskolan eller skolan är stängd. Utredningens förslag innebär att dagar tilldelas föräldrarna årligen mellan det att barnet är tre och tio år. På så sätt är alla barn garanterade en möjlighet till tillgång till föräldralediga föräldrar, även de barn som har föräldrar som i dag inte har möjlighet att spara dagar utan som av t.ex. ekonomiska skäl måste ta ut all föräldrapenning redan när barnet är litet. Utredningens förslag bidrar därmed till en mer jämlik föräldraförsäkring, vilket gynnar barn som grupp även om det kan komma att medföra en minskad flexibilitet för vissa enskilda familjer. Det antal dagar som föreslås för äldre barn ligger också något lägre än dagens genomsnittliga uttag, vilket innebär att vissa barn kommer att få färre dagar hemma per år än i dag. För tid när förskolan eller skolorbarnsorgen har stängt för planering eller sommarstängt för att personalen ska ha semester väljer många föräldrar av olika anledningar att låta barnet vara ledigt, t.ex. för att barnet inte ska behöva vara på en ny förskola eller med vikarier som inte känner barnet. Att antalet dagar per år föreslås bli något lägre än dagens genomsnittliga uttag får till följd att vissa familjer kommer att få svårare att vara lediga vid sådana situationer. För många barn kommer dock möjligheterna att vara hemma öka eftersom föräldrarna garanteras årliga potter av dagar fram till och med barnets tioårsdag.

De första 390 dagarna måste tas ut inom tre år från tiden för födel- sen eller adoptionen. För föräldrar som inte har möjlighet att fördela dessa dagar ända fram till barnets treårsdag, kan ett ”glapp” uppstå mellan det att de 390 dagarna tagits ut och att nya dagar lämnas i och med att barnet fyller tre år. Detta kan medföra att vissa familjer kan komma att stå utan möjlighet till föräldraledighet under en period. Så är dock fallet redan i dag; när samtliga föräldrapenningdagar har använts så finns det inte möjlighet till flera dagar. Skillnaden med utredningens förslag är att eftersom alla föräldrar garanteras årliga potter av dagar för perioden från och med barnets treårsdag så kommer även de barn vars föräldrar tidigare inte kunnat spara dagar ha möjlighet till årliga ledigheter. Detta kommer barn som grupp till godo.

För barn som har särskilda behov, t.ex. i form av en funktionsnedsättning eller en sjukdom, kan den minskade flexibiliteten vara en nackdel. Vissa barn kan ha större behov än andra av att föräldrarna kan vara lediga även högre upp i åldrarna och med utredningens förslag kommer föräldrarna inte att ha möjlighet att spara dagar till senare i barnets liv. För sådana behov är det dock enligt utredningens mening framförallt andra system i samhället, såsom t.ex. socialtjänsten och hälso- och sjukvården, som ska träda in. Detta torde också ur ett barnperspektiv vara lämpligt eftersom det då är fråga om system som är anpassade efter vilka behov barnet har. Den minskade flexibiliteten kompenseras också till viss del med de dagar som föräldrar blir årligen tilldelade när barnet är mellan tre och tio år.

När det gäller föräldrar som kommer till Sverige med barn föreslår utredningen att antalet dagar som lämnas justeras i enlighet med förslaget om den nya modellen och utifrån den beräkningsmetod som användes i utredningens delbetänkande (SOU 2016:73). Det totala antalet dagar som lämnas för hela förmånstiden motsvarar det antal dagar som lämnas i dag (200 respektive 100 dagar). Av de barn som kommer till Sverige med sina föräldrar, kan det dock finnas vissa som har varit med om traumatiska händelser och som därför har behov av särskilt stöd. Särskilt för dessa barn kan 30 dagars föräldraledighet framstå som lite. Det måste dock erinras om att begränsningsregeln omfattar en stor grupp föräldrar och barn, och många av dessa barn har inte några särskilda behov. För barn som grupp får det därför enligt utredningens mening inte anses vara negativt att begränsa antalet dagar såsom föreslås. Deltagande i förskola har generellt sett fördelar för barn som kommer till Sverige eftersom förskolan medför en

normalitet i vardagen, kontakt med jämnåriga och möjlighet att lära sig svenska. Även det att också föräldrarna kan få ett nätverk genom barnens förskola kommer barnen till godo. De barn som har behov av särskilt stöd har möjlighet att få detta genom andra insatser från samhället, t.ex. från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Även för dessa barn kan förskolan vara betydelsefull. Vidare har även föräldrar som kommer till Sverige med barn rätt till de årliga potterna med dagar som lämnas mellan det är barnet är tre och tio år. Också barn som kommer till Sverige med sina föräldrar är därmed garanterade en möjlighet till tillgång till föräldralediga föräldrar ända fram till och med tioårsdagen. Syftet med begränsningsregeln är bland annat att skynda på en etablering i samhället och i arbetslivet för föräldrar som kommer till Sverige med barn, vilket också kommer barnen till godo.

Borttagande av lägstanivådagarna

Utredningen föreslår att de 90 dagarna med föräldrapenning på lägstanivån ska slopas. Föräldrapenningen ska kunna lämnas för 460 i stället för 480 dagar sammanlagt och enbart bestå av ersättning på grund- eller sjukpenningnivå. Förslaget innebär att föräldrar får tillgång till ett något färre antal dagar med föräldrapenning än i dag. Eftersom ersättningen för lägstanivådagarna är så låg, har dagarna med sådan ersättning framförallt haft betydelse för den ledighetsrätt de medför. Det lägre totala antalet dagar kan leda till en något kortare ledighet för vissa barn. Förslaget innebär dock också att föräldrar får tillgång till ett större antal dagar med högre ersättning än i dag vilket framförallt gynnar barn som lever i familjer med dålig ekonomi. Den högre ersättningen medför också att föräldrar har möjlighet att ta ut färre dagar med föräldrapenning utan att sänka ersättningsnivån och på så sätt förlänga ledigheten. En högre ersättningsnivå kan också allmänt bidra till en lägre andel ekonomiskt utsatta barn.

Ytterligare reservering av föräldrapenningdagar samt reservering av grundnivådagar

Utredningen föreslår att ytterligare dagar med föräldrapenning ska reserveras, dvs. att det ska bli fler dagar för vilka en förälder inte kan lämna över rätt till föräldrapenning till någon annan person. Det gäl-

ler såväl för de dagar som får tas ut före barnets treårsdag som för de dagar som får tas ut från treårsdagen till och med tioårsdagen. Att ytterligare dagar reserveras för vardera föräldern kommer sannolikt att medföra en tidigareläggning av föräldraledigheten för många män, eftersom de med dagens uttagsmönster tar ut sin föräldraledighet först när barnet är äldre. Även den ytterligare reserveringen kan därmed bidra till en jämnare fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet och föräldrapenning. I och med detta kan barnet förväntas få en ökad tillgång till fler än en förälder under de första levnadsåren, särskilt till sina pappor, vilket är positivt för barn som grupp. En tidig och nära kontakt med fler än en förälder gynnar barnet och stärker relationen till föräldrarna på både kort och lång sikt. Förslaget stärker därmed barnets rätt till omvårdnad och kontakt med båda sina föräldrar. En längre ledighetsperiod med båda föräldrarna ger ökade förutsättningar för en god kontakt mellan föräldrar och barn även när barnet blir äldre. Ett jämnare uttag av föräldraledigheten kan också medföra en jämnare fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, vilket som utgångspunkt är positivt också för barn.

Utredningens förslag innebär att en stor andel av papporna behöver öka sitt uttag av föräldrapenning för att deras reserverade dagar inte ska förbli outnyttjade. Det innebär därmed också att mammorna behöver minska sitt uttag. För att uppnå den jämnare fördelningen av föräldrapenningen krävs således en kraftig beteendeförändring från föräldrarnas sida. Utredningen har, bl.a. utifrån vilka effekter tidigare förändringar av den reserverade tiden har haft, gjort ett antagande om att mäns uttag kommer att öka och kvinnors uttag kommer att minska. Förändringen sker dock inte med samma styrka i alla grupper av föräldrar. I vissa grupper, exempelvis för föräldrar med lägre inkomst och lägre utbildningsnivå, har mäns uttag av föräldrapenning inte ökat lika mycket som för män med högre inkomst och högre utbildningsnivå. Om mäns uttag av föräldrapenning inte ökar i vissa grupper finns en risk att föräldrapenningdagar för tiden före barnets treårsdag inte tas ut, vilket kan vara en nackdel. En del barn riskerar därmed att få en kortare tid hemma med en tidigare förskolestart som följd. Utifrån de förändringar i uttagsmönstret som har observerats efter införandet av den första och den andra reserverade månaden, bedömer dock utredningen denna risk som liten.

Om den ena förälderns, vanligen pappans, föräldrapenningsuttag inte ökar, kan en annan konsekvens bli att den andra föräldern tar ut

en längre obetald ledighet. Detta kan medföra en försämrad ekonomisk situation för hushållet som också går ut över barnet. I stort kan dock en mer jämn fördelning av föräldraledigheten innebära att kvinnors ekonomiska situation stärks då det betalda arbetet och därmed den ekonomiska självständigheten ökar, vilket gynnar hushållet som helhet om än på något längre sikt. Arbetskraftsdeltagande är en viktig förutsättning för en god ekonomisk levnadsstandard.

Det finns barn vars föräldrar har gemensam vårdnad men där den ena föräldern väljer att inte ta ut sina dagar med föräldrapenning. Den föräldern kan då välja att avstå föräldrapenningdagar till den andra föräldern. Som en följd av att antalet dagar som är reserverade för vardera föräldern ökar, blir det färre dagar som kan avstås. Vissa barn kan därmed få en förkortad ledighetsperiod som i sin tur kan medföra en tidigare förskolestart, vilket kan vara till nackdel för barnet. Utredningen anser dock att fördelarna med den ökade reserveringen för barn som grupp är så stora att de överväger, trots att förslaget till viss del kan få negativa konsekvenser, främst på kort sikt, för vissa enskilda barn. Utredningen har också valt att behålla en relativt stor flexibilitet i föräldraförsäkringen och föreslår därför att ungefär en tredjedel av antalet dagar med föräldrapenning ska vara reserverade för vardera föräldern. Med utredningens förslag har en förälder fortsatt möjlighet att använda 260 dagar med föräldrapenning om den andra föräldern avstår rätt till föräldrapenning för samtliga sina icke-reserverade dagar under barnets första tre år. Den flexibilitet som förslaget innebär ger enligt utredningens mening föräldrarna möjlighet att ändå göra val om hur föräldrapenningen och föräldraledigheten ska fördelas utifrån barns skiftande behov.

I vissa fall kan den ena föräldern vara förhindrad att ta ut sina föräldrapenningdagar, exempelvis på grund av sjukdom. I dessa situationer finns redan i dag en möjlighet för den andra föräldern att få hela föräldrapenningen. Utredningen föreslår också att möjligheten till undantag från hälftindelningen av föräldrapenningen utökas något, detta utvecklas mer nedan.

I de fall där det förekommer svåra konflikter mellan barnets föräldrar kan den ytterligare reserveringen komma att förstärka konflikten, t.ex. i situationer där någon av parterna använder rätten till föräldrapenning som ett maktmedel. Det förekommer att en förälder inte vill avstå dagar till den andra föräldern men inte heller har för avsikt att ta ut dagarna själv. Den situationen förekommer dock redan

i dag i och med att föräldrarna får hälften av dagarna var. Den ytterligare reserveringen gör ingen skillnad i detta fall. Vid fall av svåra konflikter mellan föräldrarna är en ansökan om ensam vårdnad det alternativ som finns att tillgå.

Det förekommer att föräldrar väljer att endast den ena föräldern ska ha vårdnad om barnet, enbart av den anledningen att den andra föräldern inte ska behöva ta ut några dagar med föräldrapenning och att dagarna inte heller ska brinna inne. Att föräldrarna väljer att endast en förälder ska ha vårdnaden kan förstås vara till nackdel för barnet. Det är möjligt att detta skulle kunna öka något i och med att utredningen nu föreslår att ännu fler dagar ska reserveras för vardera föräldern, men utredningen bedömer inte detta som särskilt troligt i och med de starka skäl som finns för föräldrarna att ändå välja gemensam vårdnad om barnet.

Utredningen föreslår också att även föräldrapenningdagar på grundnivå ska ingå i den reserverade tiden. Som redovisas ovan bedöms den ökade reserveringen bidra till en jämnare fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet och föräldrapenning med övervägande positiva konsekvenser för barn som följd. De föräldrar som har rätt till ersättning endast på grundnivå får med utredningens förslag ett starkare incitament att ta en större del i vården av barnet. Också barn som har föräldrar där en eller båda föräldrarna endast har rätt till föräldrapenning på grundnivå, omfattas därmed av de positiva konsekvenserna i form av bland annat en tidig och nära kontakt med fler än en förälder.

För många av de föräldrar som kommer till Sverige med barn och som berörs av begränsningsregeln innebär förslaget att samtliga dagar kommer att vara reserverade. Flexibiliteten minskar således avsevärt för denna grupp vilket för barns del kan medföra kortare tid hemma med en förälder. I likhet med vad som anförts ovan bedöms dock de positiva konsekvenserna för de barn som omfattas överväga.

Ytterligare undantag från fördelningen av föräldrapenning

Utredningens utgångspunkt är att det är till barnets bästa att föräldrapenningen delas så lika som möjligt mellan föräldrarna. Det finns dock situationer när så inte är möjligt, t.ex. när en förälder på grund av sjukdom eller missbruk inte klarar av att ta sitt föräldraansvar. I och med den föreslagna ökningen av den reserverade tiden blir föräldraförsäk-

ringen mindre flexibel och svårare att anpassa till det enskilda barnets situation. Det finns redan i dag undantag från fördelningen av föräldrapenningen. Utredningen föreslår att ytterligare undantag införs, nämligen när en förälder är varaktigt förhindrad att vårda barnet på grund av ett fängelsestraff. I en sådan situation har den frihetsberövade föräldern inte möjlighet att ta sitt föräldraansvar och det föreslagna undantaget medför att barnet ändå kan få tillgång till en föräldraledig förälder lika länge som andra barn.

Det finns föräldrar som, trots gemensam vårdnad om ett barn, i praktiken är ensamma i vården av barnet. Utredningen har därför övervägt att införa fler undantag från fördelningen av föräldrapenningen för att på så sätt öka möjligheten att ge fler enskilda barn en större tillgång till en närvarande förälder. Även om det kan tänkas vara till fördel för de barn som berörs, anser utredningen att de situationer som har kunnat identifieras inte lämpar sig för att omfattas av en undantagsbestämmelse. Andra situationer där en förälder inte har förmåga att vårda barnet bör inte hanteras inom föräldraförsäkringen utan lämpligen inom socialtjänsten eller genom att en förälder ansöker om ensam vårdnad av barnet.

Förbättrade möjligheter för fler familjekonstellationer att använda föräldrapenning

För att fler familjekonstellationer ska få tillgång till föräldraledighet och föräldrapenning än vad som gäller i dag, föreslår utredningen att en vårdnadshavare ska få överlåta en del av sin rätt till föräldrapenning till en person som inte är barnets förälder eller likställd med en förälder. Förslaget bör enligt utredningens mening som utgångspunkt vara positivt för barn generellt eftersom det medför en ökad tillgång till närstående vuxna, men framförallt för barn med föräldrar som har ensam vårdnad eller är ensamma i vården om barnet samt barn i familjer där fler än två vuxna personer utövar en föräldraroll.

Barn till föräldrar som är ensamstående kan med förslaget få ökad tillgång till fler närstående vuxna som är föräldralediga, såsom far- och morföräldrar eller andra till familjen närstående personer. Det är en trygghet för barn att ha nära relationer även till andra vuxna än sina föräldrar. Det torde vidare som regel komma barnet till godo att föräldern kan få hjälp och avlastning. För barn i familjer där fler än två vuxna utövar en föräldraroll kan förslaget medföra en ökad tillgång till

fler föräldrars omsorg och tillsyn. Förslaget ger ökade möjligheter till anknytning och goda relationer till alla de vuxna som utövar en föräldraroll. Enligt utredningens mening kommer föräldrar troligen att använda möjligheten till överlåtelse av föräldrapenning sparsamt. Det bedöms också självklart att föräldrar kommer att vara noggranna med vem de väljer att överlåta rätten till föräldrapenning till och att endast någon som har föräldrarnas förtroende kommer att få ta del av föräldrapenningen. Risken för att barnet kan komma att lämnas till en person som är olämplig att vårda barnet bedöms som liten.

Utredningen föreslår också att en förälders sambo ska likställas med en förälder vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenning. Även detta förslag kan enligt utredningens mening generellt sett vara positivt för barn. Barnets relation till föräldrarnas partner påverkas inte av om föräldern är gift eller sambo och förslaget bedöms öka barnets tillgång till närstående vuxna.

Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse

Utredningen föreslår att rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption tas bort och i stället ersätts med en rätt till ersättning inom ramen för föräldrapenningen. Barn har efter födelsen eller adoptionen behov av tidig och nära kontakt med sina föräldrar och den kontakten kommer de ha möjlighet att få även med utredningens förslag. Den tidsperiod som ersättningen för ändamålen avser är i praktiken oförändrad, men kan i vissa fall vara längre än enligt den nuvarande regleringen. Tidsramen för uttaget av föräldrapenning för ändamålen är snävare än i dag, men föräldrarna har därefter möjlighet att vara hemma samtidigt med barnet med stöd av 12 kap. 4 a § socialförsäkringsbalken. Eftersom föräldrapenningen omfattar fler personer än den tillfälliga föräldrapenningen kommer fler personer att omfattas av rätten till ersättning i de angivna situationerna, vilket kommer barnen till godo. Möjligheten att lämna över dagar till någon annan gäller även för dessa dagar, varför fler kan få ersättning än vad som gäller i dag och barnets tillgång till andra närstående vuxna än föräldrarna kan komma att öka.

Det finns dock situationer där förslaget kan komma att få negativa konsekvenser för barn, även om utredningen bedömer att dessa kommer att vara sällsynta. Eftersom föräldrapenning även för tiden

efter barnets födelse eller adoption kommer att omfattas av det totala antalet föräldrapenningdagar, skulle föräldrar kunna välja att spara dagarna till ett senare tillfälle i barnets liv. Färre barn skulle därmed få tillgång till båda föräldrarna under de första viktiga dagarna. Utredningen bedömer dock risken för detta som liten eftersom det finns en stark vilja hos föräldrar att vara med vid barnets födelse och den första tiden därefter.

Det är inte ovanligt att faderskap eller föräldraskap bekräftas först efter barnets födelse. För barn för vilka fader- eller föräldraskapet inte är klarlagt före födelsen, lämnas föräldrapenning endast till mamman. Mamman måste således överlåta dagar till den som sedermera bekräftas som den andra föräldern för att han eller hon ska kunna ta ut föräldrapenningdagar i samband med barnets födelse. Om mamman inte gör det, kan barnet gå miste om dagar med den andra föräldern. Inte heller denna situation torde bli särskilt vanligt förekommande.

Fler dagar med graviditetspenning

Utredningen föreslår att tiden för vilken graviditetspenning kan lämnas ska förlängas och att graviditetspenning därmed ska kunna lämnas längst till och med dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Förslaget bedöms bidra till ett mer jämställt uttag av föräldraledighet och föräldrapenning eftersom behovet av att ta ut föräldrapenning före barnets födelse minskar, även om det handlar om ett begränsat antal dagar. Vilka effekter ett mer jämställt uttag kan ha analyseras bland annat under avsnittet ovan om ytterligare reservering av föräldrapenningdagar samt reservering av grundnivådagar. Att den blivande mamman får mer tid för vila och återhämtning före förlossningen får anses vara positivt också för barnet.

Höjt inkomsttak

Ett höjt inkomsttak i graviditetspenningen och den tillfälliga föräldrapenningen innebär en högre kompensationsnivå för dem som omfattas av förmånerna och deras ekonomiska situation förstärks. En högre ersättningsnivå kan allmänt bidra till en lägre andel ekonomiskt utsatta barn.

Borttagande av snabbhetspremien

Utredningen föreslår att den s.k. snabbhetspremien tas bort. Det handlar om de bestämmelser som ger förmånliga villkor för föräldrapenning när en kvinna snabbt blir gravid på nytt eller när ett barn adopteras inom en viss tid efter det föregående barnet. Utredningen bedömer att förslaget skulle kunna leda till att kvinnor i större utsträckning arbetar heltid mellan graviditeterna, vilket skulle kunna minska den ojämlika fördelningen mellan obetalt och betalt arbete och öka den ekonomiska självständigheten för kvinnor, på kort och på lång sikt. Detta kommer enligt utredningens mening även barnen till godo.

Se även avsnitt 7.12.2, vari redovisas vissa studier kring födelseintervaller och dessas eventuella påverkan på barns kognitiva förmåga.

9.2.3 Mål för integrationspolitiken och effekter av förslagen

Regeringen har satt upp mål för integrationspolitiken. Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En prioriterad fråga för regeringen är att uppnå en snabbare etablering av nyanlända på arbetsmarknaden. De förslag som utredningen lämnar förväntas ha resultat som ligger i linje med detta. Särskilt kvinnors möjlighet till deltagande på arbetsmarknaden kan gynnas av förslagen då föräldraledighetsperioderna för kvinnor förväntas minska och män förväntas ta ett större ansvar för det obetalda omsorgsarbetet.

9.3 Konsekvenser för kommunerna

9.3.1 Ekonomiska konsekvenser

Förskola och fritidshem

Som en följd av förslaget förväntas den totala ledighetslängden för barnen i genomsnitt inte påverkas nämnvärt eftersom män förväntas använda dagar med föräldrapenning som kvinnor med förslaget inte har möjlighet att använda. För vissa familjer kommer dock inte en sådan förändring att ske, åtminstone inte på kort sikt. Det innebär att ledighetslängden och därmed förskolestarten kan komma att tidigareläggas något för en del barn. Föräldrar använder i dag i huvudsak för-

äldrapenningen innan barnets tvåårsdag och det är en stor andel av barnen som deltar i förskola eller pedagogisk omsorg tidigare än så. Det finns dock variationer i användningen, som kan bero på ekonomiska faktorer eller preferenser och inställning till förskola och förskolestart. Exempelvis kan noteras att i hushåll med ensam vårdnad om ett barn är uttaget av föräldrapenning mer intensivt och koncentrerat än för de med gemensam vårdnad. Det kan delvis bero på att ensamstående föräldrar, oftast kvinnor, har i genomsnitt har en lägre ekonomisk standard och därmed inte kan sprida på dagarna på samma sätt som hushåll med god ekonomisk standard. Det mer intensiva uttaget kan dock också bero på att föräldern disponerar samtliga dagar med föräldrapenning och därmed har möjlighet att planera för samtliga dagar eller behöver återvända till arbetet och inte kan kompensera även för en annan förälders föräldraledighetstid. Det är också så att det finns en inte obetydlig andel barn för vilka en pappa inte tar ut en enda dag under hela den nuvarande uttagsperioden. En ytterligare reservering av dagar kan därmed innebära att möjligheterna för mamman att kompensera ledighetstiden med obetald ledighet begränsas av ekonomiska skäl.

Förslaget om en ny modell för föräldrapenningen liksom ytterligare reserverade månader uppskattas av utredningen öka efterfrågan på förskola eller plats i pedagogisk omsorg för cirka fem procent av barnen (antagande baserat på historiskt uttag av den andel som i dag har en förälder som inte använder föräldrapenning alls, att en del barn har en förälder som använder få dagar, samt att de barn som har en förälder med ensam vårdnad med har ett intensivt uttag). Andelen är en grov uppskattning då det förväntas att fler män använder fler dagar med föräldrapenning som en följd av förslaget. Tidigareläggningen är heller inte särskilt omfattande då det kan förväntas att de hushåll där pappan inte alls använder föräldrapenning kommer att minska som en följd av förslaget. Det finns också en generell tendens att förskolestarten sker allt tidigare och det kan också vara så att i de hushåll där den ena föräldern inte alls tar ut föräldrapenning kommer detta att kompenseras av den andra föräldern. Efterfrågan på förskoleplatser, och fler timmar i förskolan som en följd av förslaget är svåra att uppskatta och inträffar först ett par år efter reformens införande. Det kan påtalas att kommunerna har olika förutsättningar när det gäller att organisera och mobilisera ytterligare platser inom exempelvis förskola. Det finns i många kommuner ett underskott på utbildade förskol-

lärare och på lämpliga lokaler för att utöka förskoleverksamheten. En ökad efterfrågan på förskoleplatser kan därför i vissa kommuner bli svåra att realisera på kort sikt. Samtidigt kan det konstateras att tidigareläggningen av start i förskolan inte beräknas vara särskilt stort och dessutom inte sker omedelbart. Den ökade efterfrågan bör därmed kunna hanteras.

Möjligheten att spara föräldrapenning till tid efter barnets fyraårsdag är i dag begränsad, och antalet dagar som används per barn och år skiljer sig inte nämnvärt från det som utredningen föreslår. Efterfrågan på platser på fritidshem för barn i skolåldern förväntas därför inte påverkas nämnvärt. Eventuella effekter kan i stort observeras först sex år efter införandet när barnen startar förskoleklass.

Som en följd av det justerade begränsningsförslaget kan barn som kommer till Sverige och som är över två år förväntas ha en tidigareläggning av förskolestarten än vad som är fallet med den begränsningsregel som nu gäller. Föräldrar till barn som är mellan två och tre år ges med förslaget föräldrapenning motsvarande det genomsnittliga antalet dagar som används för barn i den åldern med en marginal. Även för barn som är över tre år men yngre än sex kan efterfrågan på förskoleplatser komma att öka jämfört med tidigare begränsningsförslag. Föräldrapenning kan inte ges under hela den maximala väntetiden på förskoleplats. Det är inte heller vad föräldrapenningen är avsedd för. Det kan dock innebära att försörjning under väntetiden på förskola kan måste sökas på annat sätt. Även med dagens begränsningsregel behöver föräldrarna i god tid ansöka om förskoleplats.

Förslagets effekter kan inte betraktas som särskilt stora. Det totala antalet dagar med föräldrapenning ligger kvar på samma nivå som tidigare, och de dagar som inte kan användas innan förskolestarten kan i stället hjälpa föräldrarna att kombinera studier, arbetssökande eller förvärvsarbete med familjeliv genom att ge möjlighet till ledighet under t.ex. stängda dagar och lov. Den möjligheten finns inte om föräldrarna, med den nuvarande modellen, i stället förväntas använda samtliga dagar som de blir tilldelade som försörjning i samband med ankomst till kommunen. Den variation i antalet platser eller månader med förskola som kan förväntas med anledning av förslaget uppskattar utredningen ligger inom den variation som uppstår när antalet födda och invandrade barn varierar från år till år. Trots detta kan en uppskattning göras av vad en månads tidigareläggning av förskolestarten kan kosta. Kostnaden per inskrivet barn i förskola, på riksnivå,

var 144 300 kronor år 2016.⁴ Om cirka 5000 barn påbörjar förskola en månad tidigare uppskattas kostnaden bli cirka 60 miljoner kronor per månad. Utgifterna ökar med start 2020. Det saknas dock underlag för en närmare uppskattning av för hur många barn som starten kan tänkas tidigareläggas, och även med hur många månader, eftersom det inte är känt hur utfallet för föräldrapenningen kommer att se ut i detalj. Det är dessutom så att förskolestart sker allt tidigare och om den trenden fortsätter kan fler barn mellan 1–2 år förväntas delta i förskolan även utan förslaget. Deltagandet kan även komma att ske på deltid och deltagandet är t.ex. beroende av om fler barn föds i familjen.

Ekonomiskt bistånd

Det förekommer att hushåll som använder sig av föräldrapenning även mottar ekonomiskt bistånd. I genomsnitt kommer ersättningen från föräldrapenningen att öka med förslagen bland annat som en följd av växlingen av lägstಾನിവådagarna till dagar på sjukpenning- eller grundnivå. Detta kan antas minska behovet av ekonomiskt bistånd men effekten bedöms vara liten.

I de fall förslagen inte leder till att föräldrarna fördelar föräldrapenningen mer jämnt mellan sig kan den totala föräldraledighetslängden för barnet komma att förkortas något. Eftersom det finns en väntetid på förskola kan därmed ett glapp i försörjningen uppstå om antalet dagar med föräldrapenning tar slut. I dag kan detta ske redan när 240 dagar har använts för barnet, i de fall den andra vårdnadshavaren inte avstår dagar och inte heller använder dem själv. Den situationen är ovanlig, och i många fall är det också så att det är samtliga dagar utom de reserverade som avstås till den ena vårdnadshavaren, oftast mamman. Med utredningens förslag minskar den senare möjligheten, och det kan därmed innebära att den föräldralediga föräldrarnas möjlighet till försörjning minskar. Lever den föräldern ensam kan behovet av ekonomiskt bistånd komma att öka.

Som en följd av att möjligheten till ersättning med föräldrapenning minskar för de föräldrar som kommer till Sverige med barn kan behovet av ekonomiskt bistånd för vissa hushåll komma att öka på

⁴ Skolverkets statistik: Kostnader för förskolan 2016, tabell 2A, www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola/kostnader/kostnader-for-forskolan-ar-2016-1.263084, hämtad 2017-11-17.

kort sikt. I många fall ersätts dock föräldrapenningen med t.ex. förvärvsarbete, studiemedel, etableringsersättning eller aktivitetsstöd. Från bosättningstillfället till dess etableringsinsatser kan påbörjas kan dock ett glapp i försörjningen uppstå och föräldrarna kan ha behov av ekonomiskt bistånd under en period, exempelvis innan förskolestart kan ske.

Hur många hushåll som kan påverkas är svårt att uppskatta eftersom så pass många variabler är okända. Den förändring som utredningen föreslår vad gäller föräldrar med barn som kommer till Sverige från utanför EU/EES medför att antalet tilldelade dagar med föräldrapenning kommer att minska. Baserat på den beräkning av antalet dagar som föräldrapenningen minskar med för denna grupp, vilket redovisas i avsnitt 7.2.6, och justerat för att samtliga tilldelade dagar enligt nuvarande system reduceras under året för invandring⁵, uppskattar utredningen att kostnaderna för kommunerna som högst kan öka med summan av de utbetalningar som föräldrapenningen reduceras med.

En uppskattning baserad på SCB:s befolkningsprognos kring antalet barn 0–10 år som kommer till Sverige från utanför EU/EES multiplicerat med den maximala minskningen i antalet utbetalda dagar med föräldrapenning för gruppen multiplicerat med medelersättning på 250 kronor per dag innebär en ökad kostnad för kommunerna med som mest tre miljoner kronor 2019, tre miljoner kronor 2020, tre miljoner kronor 2021 och 34 miljoner kronor år 2022. Den relativt begränsade prognostiserade utgiftsökningen beror till viss del på att förslagen omfattar barn födda efter reformens ikraftträdande. Vid en full infasning av förslaget år 2029 uppskattar utredningen att kostnaden för kommunerna som mest uppgår till cirka 170 miljoner kronor. Sett till historiskt uttag är det dock åtminstone omkring en fjärdedel av dagarna med föräldrapenning som inte tas ut av denna grupp varför effekten på kostnaderna med all sannolikhet är lägre. Det bör slutligen noteras att skattningen förutsätter att reduceringen av antalet dagar med föräldrapenning endast ersätts med ekonomiskt bistånd, vilket inte är sannolikt. Om det i stället antas att en del av dagar ersätts med t.ex. förvärvsarbete bidrar detta även till skatteinkomster för kommunerna vilket ytterligare reducerar de skattade utgifterna.

⁵ Denna justering innebär en ökning av antalet föräldrapenningdagar som inte kan tas ut året för invandringen jämfört med vad som redovisas i tabell 7.4 i avsnitt 7.2.6.

Sammantaget är därför bedömningen att förslagen på kort och medellång sikt marginellt kommer att påverka kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. På lång sikt bedöms förslagen kunna ha en positiv effekt på kommunernas ekonomi genom ett ökat incitament till förvärvsarbete för ovan berörda, se SOU 2016:73.

9.3.2 Administrativa konsekvenser

Förslaget om att rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska tas bort och ersättas av möjlighet till ersättning inom föräldrapenningen kan innebära att föräldrar i ökad utsträckning vill ansöka om att bekräfta faderskap eller föräldraskap innan barnets födelse. Kommuner har olika förutsättningar och rutiner för fastställande av faderskap och föräldraskap. Eftersom fastställande av faderskap eller föräldraskap oavsett förslaget behöver göras efter barnets födelse, innebär en ökad efterfrågan på en tidig bekräftelse och ett snabbt fastställande enbart en omfördelning av arbetsuppgifter i tiden. Eventuella extra rutiner och åtgärder i samband med informationsgivning till föräldrarna bör vara marginella i sammanhanget.

9.3.3 Den kommunala självstyrelsen

De förslag som utredningen lämnar kommer inte att påverka den kommunala självstyrelsen.

9.4 Ekonomiska konsekvenser för enskilda

Vad gäller de ekonomiska effekterna av förslagen för den enskilde och för olika typer av hushåll är dessa beroende av dels förslagets utformning men också vilka förändringar i uttagsmönster som sker efter reformens ikraftträdande. Som nämnts ovan är antagandena om hur uttaget förändras är behäftade med stor osäkerhet. På grund av förslagets konstruktion samt osäkerheten kring förändringar i uttagsmönster har det inte varit möjligt att simulera effekten av förslagen i sin helhet. Det har således inte heller varit möjligt att beakta

de samlade effekterna av förslagen i relation till övriga transfereringar och skatter.

En teoretisk jämförelse av endast antal dagar och ersättningsnivåer kan ge en uppfattning kring den nya modellens potentiella ekonomiska konsekvenser för den enskilde. I följande beräkningar jämförs därför den totala ersättningen till den enskilde före och efter reformen vid ett fullt uttag av föräldrapenning. Notera att beräkningarna är teoretiska och endast beaktar det totala antalet dagar som kan ersättas samt ersättningsnivån per dag. Beräkningen beaktar således inte till exempel skatteeffekter eller övriga transfereringar.

I nuvarande system ersätts 390 dagar på sjukpenningnivå eller grundnivå och 90 dagar på lägstanivå vilket innebär att den totala ersättningen för föräldrar med ersättning på grundnivå, 250 kronor per dag, maximalt kan erhålla 116 200 kronor vid ett *fullt uttag*. I denna beräkning beaktas också de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning vid barns födelse, beräknat enligt 250 kronor per dag.

Enligt förslagen i huvudscenariot kan 460 dagar ersättas på sjukpenningnivå, här också antaget till 250 kronor per dag. Det innebär att den totala ersättningen *vid fullt uttag*, vid en ersättning på grundnivå, är 115 000 kronor. Förslagen innebär enligt dessa antaganden en minskad transferering på sammanlagt 1 200 kronor över hela den aktuella perioden, dvs. tio år.

När ersättningen per dag överstiger grundnivån minskar skillnaden mellan föreslaget och nuvarande system så att vid en medelersättning på 270 kronor per dag är den totala ersättningen från systemen lika. Vid en ytterligare ökning av medelersättningen fortsätter skillnaderna mellan systemen att öka så att vid en medelersättning på exempelvis 600 kronor per dag är skillnaden cirka 20 000 kronor dvs. ersättningen från den föreslagna modellen är högre än enligt nuvarande system. Notera dock att den faktiska effekten även är beroende av förändringar i uttagsmönster samt skatte- och transfereringssystemet i övrigt.

I tabell 9.3 och 9.4 redovisas beräkningar av den totala utbetalningen av föräldrapenning fram till barnets tioårsdag före och efter reformen med beaktande av observerat uttagsmönster för nuvarande system samt med antagande om beteendeförändringar enligt huvudscenariot. I beräkningarna för tid före införandet av förslagen antas att samtliga dagar tas ut och att dagar på sjukpenningnivå ersätts enligt medelersättningen år 2016 för kvinnor respektive män. Det antas vidare att dagarna fördelas mellan kvinnor och män enligt historiskt

observerat uttag för barn födda 2007. Dessutom inkluderas i beräkningarna de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption, eftersom utredningen föreslår att dessa ska föras över till föräldrapenningen, vilket innebär totalt 490 ersatta dagar. I beräkningar av tid efter införandet av förslagen baseras antaganden på huvudscenariot ovan men med tillägget att samtliga dagar tas ut dvs. 460 dagar samt att dessa fördelas enligt 295 dagar för kvinnor och 165 dagar för män och tas ut fram till barnets tioårsdag. Dessa beräkningar har justerats för att ta hänsyn till borttagandet av lägstanivådagarna och den förändrade sammansättning av dagar enligt grund- och sjukpenningnivå.

Utifrån dessa antagande medför förslagen att utbetalad föräldrapenning brutto ökar med drygt 6 000 kronor för ett par fram till barnets tioårsdag. Av beräkningarna framgår också att den genomsnittliga bruttoersättningen för kvinnor antas minska efter reformen medan den antas öka för mäns. Den huvudsakliga orsaken är att kvinnor i genomsnitt minskar sitt uttag medan män i genomsnitt antas öka uttaget av föräldrapenning.

Vid ett antagande att män efter reformens införande i stället tar ut enligt huvudscenariot ovan dvs. använder tio dagar färre, totalt sett 155 dagar fram till barnets tioårsdag minskar i stället bruttoersättningen med knappt 1 000 kronor fram till barnets tioårsdag jämfört med nuvarande regler.

I tabell 9.4 har en liknande skattning gjorts för ensamstående med barn. I beräkningarna antas ett uttag baserat på historiskt observerat genomsnittligt uttag för kvinnor och män med barn födda 2008, justerat för borttagandet av lägstanivådagarna. Det betyder ett antagande om fullt uttag dvs. 480 dagar före reformen och 460 dagar efter reformen. Enligt beräkningarna medför förslagen att utbetalningen av föräldrapenning ökar med knappt 8 000 kronor före skatt fram till barnets tioårsdag.

Tabell 9.4 Skattade brutto utbetalningar av föräldrapenning för barn 0–10 år före och efter förslagen, parhushåll

Kronor före skatt

	Kvinnor	Män	Totalt
Före*	171 500	80 500	252 300
	Kvinnor	Män	Totalt
Efter**	148 400	110 000	258 300
Differens	-23 100	29 100	6 000

* Före baseras på uttagsuttagsmönstret för barn födda 2007.

** Efter baseras på antaganden i huvudscenariot.

Tabell 9.5 Skattade brutto utbetalningar av föräldrapenning för barn 0–10 år före och efter förslagen, ensamstående

Kronor före skatt

	Förälder 1
Före*	223 000
	Förälder 1
Efter**	231 400
Differens	7 900

* Före baseras på uttagsmönstret för barn födda 2007.

** Efter baseras på antaganden i huvudscenariot.

Det finns skillnader mellan hur olika grupper använder föräldrapenningen, se avsnitt 6.3. För föräldrar som har små ekonomiska marginaler är uttaget av föräldrapenning mer intensivt, med fler ersättningsdagar per månad, än för andra föräldrar. Ju högre ersättning föräldrar har rätt till desto större möjligheter har de att sprida uttaget av föräldrapenning genom att inte ta ut det fulla antalet dagar per vecka eller ta ut ersättning på den högsta förmånsnivån (hel föräldrapenning) och därmed få möjlighet att spara fler dagar till dess barnet är äldre.

Eftersom en skarp åldersgräns vid tre år innebär att dagar inte kan sparas till efter den tidpunkten kan de som har en sämre ekonomisk situation, och som egentligen inte anser sig ha råd att spara dagar, ta ut alla dagar för tiden före barnets treårsdag utan att helt stänga möjligheten till ledighet med föräldrapenning om ett behov uppstår för barn äldre än så, detta eftersom de i den föreslagna modellen får nya dagar efter barnets treårsdag. Att på detta sätt ytterligare koncentrera uttaget av föräldrapenning till när barnen är små och lämna en årlig pott

av föräldrapenningdagar för tiden när barnen är äldre kan ha positiva effekter för den ekonomiska jämlikheten eftersom skillnaderna mellan hur olika grupper använder föräldrapenningen kan minska.

Ett ökat och tidigare lagt arbetskraftsdeltagande bland föräldrar, och därmed ökade chanser till inkomster från arbete, leder till en förbättrad ekonomisk situation och förbättrade levnadsförhållanden för barnfamiljer, vilket bidrar till en ökad ekonomisk jämlikhet.

För att få en uppfattning av hur reformen påverkar olika grupper redovisas i tabell 9.6 skattningar av effekterna dels på utbetalningar av föräldrapenningen dels på nettointkomsten före och efter reformen. Det bör noteras att skattningarna är behäftade med stor osäkerhet huvudsakligen på grund av svårigheter med att bedöma förändringar i beteende men också för att inga andra tillstånd än föräldraledighet och lönearbete beaktas vilket också betyder att beräkningarna inte beaktar effekter av att andra transfereringar kan träda in vid t.ex. låga inkomster. Dessa aspekter bör därför beaktas vid tolkningen av resultaten.

Skattningarna baseras på en jämförelse av historiskt observerat uttag av föräldrapenning för barn födda 2007 för kvinnor och män med låg, mellan respektive hög inkomst och ovan beskrivna huvudscenariot. Redovisningen avser uttaget fram till barnets treårsdag. Skattningarna baseras på uttaget av föräldrapenning för kvinnor och män med barn födda 2007 beaktande uttaget för kvinnor respektive män med låg, genomsnittlig och hög inkomst, se avsnitt 6.2.3 för en definition. Inkomsten relateras i tabellen till låg, genomsnittlig respektive hög lön.

Kvinnor med låg och genomsnittlig inkomst har ett relativt högre genomsnittligt uttag fram till barnets treårsdag jämfört med kvinnor med medel och höga inkomster. Detta innebär en minskad utbetalning av föräldrapenning för dem enligt huvudscenariot eftersom förslagen innebär en relativt större minskning i uttaget av föräldrapenning. För kvinnor med hög inkomst medför reformen en ökad utbetalning av föräldrapenning vilket framförallt beror på att den ovan beskrivna växlingen av lägstanivådagar till föräldrapenning på grund- respektive sjukpenningnivå kompenserar för minskningen i uttag av föräldrapenning på grund av reformen. Denna växling av lägstanivådagar till föräldrapenning på grund- respektive sjukpenningnivå förklarar också till viss del skillnaden i utbetalning mellan kvinnor med låg och genomsnittlig lön. För män i samtliga inkomstgrupper ökar utbetalningen från föräldrapenningen huvudsakligen eftersom mäns uttagna dagar antas öka som en följd av reformen. Notera även att i

skattningarna har beaktats mäns uttag av tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse.

Skattningar av förändringen i kvinnors och mäns inkomster efter reformen visar att kvinnors nettoinkomster ökar medan mäns nettoinkomster minskar. Ökningen i nettoinkomst är störst för kvinnor med lön på genomsnittlig och låg nivå vilket kan förklaras av att en relativt större minskning i uttaget av föräldrapenning fram till barnets treårsdag efter reformen och att en större andel av inkomsten i stället antas komma från lön. Kvinnor med låg inkomst har också en relativt större andel dagar som före reformen ersätts på lägsta- och grundnivå vilket ytterligare bidrar till att effekten efter reformen blir större.

För män syns ett liknande men omvänt mönster på nettoinkomsten. Nettoinkomsten minskar för män och minskningen är störst för de med genomsnittliga inkomster. En förklaring är att män med olika inkomstnivåer behöver göra olika stora förändringar i uttaget som en följd av reformen men också att växlingen av lägstanivådagarna till dagar på grund- och sjukpenningnivå medför olika stor effekt för olika inkomstgrupper. Män med hög respektive genomsnittlig inkomst före reformen tar ut relativt fler dagar fram till barnets treårsdag än vad män med låg inkomst gör, samtidigt som dessa dagar efter reformen ersätts på en högre nivå. Detta kompenserar således minskningen i inkomst från lön även efter ett ökat uttag av föräldrapenning för dessa grupper. För män med lägst inkomster bidrar det relativt lägre uttaget av dagar före reformen till ett relativt högre uttag av dagar, på en högre ersättningsnivå än tidigare, och att en större andel av inkomsten fortsatt utgörs av lön. Dessa motverkande faktorer bidrar således till olika stora effekter på nettoinkomst för män och kvinnor i olika lönenivåer.

Tabell 9.6 Effekter på ersättning av föräldrapenning och nettoinkomst före och efter reformen för barn 0–3 år.
Jämförelse av uttag för barn födda 2007 och huvudskenariot

Kronor, procent och dagar

Lönenivå baserat på samtliga sektorer	Månadslön, kronor		Förändring – Föräldrapenning, kronor		Förändring – Nettoinkomst, * procent		Förändring – Uttag, dagar	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Låg	10 procent har lägre lön	21 700	22 500	-8 700	31 100	6,0	-50	66
Låg	25 procent har lägre lön	24 400	25 900	-8 500	36 200	5,9	-50	66
Medel	Medianen	28 100	30 600	-11 900	38 700	7,2	-44	55
Medel	Genomsnitt	30 700	34 900	-11 400	43 200	7,5	-44	55
Hög	75 procent har lägre lön	33 700	38 400	4 300	36 500	2,6	-14	47
Hög	90 procent har lägre lön	41 800	50 900	6 500	41 900	2,7	-14	47

* Nettoinkomsten definieras här som summan av inkomst från lön, föräldrapenning minus kommunal skatt på 32 procent och i berörda fall minus statlig skatt.
Inga andra transfereringar ingår.

Skattningarna visar att inkomsterna för kvinnor i de grupper som redovisas ovan får en högre sammanlagd nettoinkomst medan inkomsterna minskar för män, under barnets första tre levnadsår. Sammantaget indikerar skattningarna att, som en följd av reformens omfördelning av föräldrapenning och betalt arbete mellan kvinnor och män, sker en omfördelning av inkomsterna inom parrelationen, på så sätt att kvinnor får en stärkt relativ position, givet att föräldraledigheten ersätts med betalt arbete.

Utredningen bedömer att förslagen, enligt den nya modellen, bidrar till en genomsnittlig förstärkning av föräldrars ekonomiska situation. Till detta kommer också den höjning av taket i den tillfälliga föräldrapenningen och graviditetspenningen samt ökningen i antalet dagar med graviditetspenning vilket också bedöms stärka föräldrars ekonomiska situation. Dessa ingår inte i ovan skattningar.

9.5 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

De kortsiktiga konsekvenserna av förslagen på arbetsutbud, andelen personer i arbete, skatter och tillväxt bedöms vara begränsade givet att förslagen fasas in över en tioårsperiod. På längre sikt kan dock antas att minskningen i antalet dagar med föräldrapenning samt den ökade andelen kvinnor i arbete har en positiv effekt på antalet arbetade timmar i ekonomin samt på BNP.

Betald föräldraledighet när barnet är litet och förutsättningar att kombinera arbetsliv och familjeliv även när barnet är något äldre är viktiga beståndsdelar för ett högt barnafödande och att föräldrar ska kunna få de barn de önskar. Förutom föräldraförsäkringen spelar möjligheten till förskola med god kvalitet stor roll för föräldrars möjligheter att förvärvsarbeta, liksom anställningstrygghet och flexibla arbetsformer (se t.ex. Europeiska kommissionen 2017). Sverige har i ett internationellt perspektiv både generösa och flexibla välfärds-system för barnfamiljer, vilket förutom att ge möjlighet att bilda familj även bidrar till att höja barnhushållens ekonomiska standard.

Borttagandet av den så kallade snabbhetspremien skulle kunna bidra till att tiden mellan nästkommande barns födelse ökar och att detta på längre sikt skulle kunna leda till lägre födelsetal, se avsnitt 7.12. Dock är det inte möjligt att uppskatta dessa eventuella effekter av förslagen och när i tiden de i så fall skulle kunna inträffa.

9.6 Förslagens övriga konsekvenser

Utöver de möjliga effekterna av den föreslagna modellen för föräldrapenningen som har beskrivits ovan ska en bedömning göras av förslagets effekter på företagande och små företag, brottslighet och brottsförebyggande arbete, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Förslagen bedöms inte ha någon inverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Föräldrapenning, graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning betalas ut av Försäkringskassan som kontinuerligt bedriver kontrollverksamhet och följer upp fusk och överutnyttjande i försäkringen. Försäkringskassan polis-anmäler även misstänkta brott och sedan kan åtal väckas för exempelvis bidragsbrott, grovt bidragsbrott eller bedrägeri. Ersättning som utbetalas i enlighet med förslagen bör komma att ingå i den ordinarie kontrollverksamheten hos Försäkringskassan.

Avseende effekter på sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet kan förslagen få effekten att arbetsutbudet ökar på lång sikt och beroende på var i landet föräldrarna väljer att bosätta sig kan tillgången på arbetskraft komma att öka där. Några särskilda regionala effekter förväntas inte uppstå som en följd av förslaget.

9.6.1 Företagande och små företag

De förslag som lämnas i detta betänkande bedöms inte få några omfattande effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Företag berörs direkt av lagstiftningen i de delar som rör Föräldraledighetslagen. Förslagen till ändringar i föräldraledighetslagen som presenteras i detta betänkande innebär att fler anställda än de som i dag betecknas som föräldrar eller likställda med föräldrar kan komma att nyttja viss föräldraledighet. Detta kan förorsaka visst extra administrativt arbete, men bedöms i huvudsak ha begränsad betydelse för företagens administrativa börda eftersom antalet dagar som kan överlåtas på det sättet inte är så omfattande. För små företag kan frånvaro av en nyckelperson på grund av föräldraledighet ha stor betydelse och effekten för små företag är därför större än för stora företag i vilka det ofta finns utarbetade rutiner för föräldraledig personal. Sårbarheten kan därför vara lägre och eventuella extra kostnader för ersättare utgör en mindre del av omsättningen

En viktig del av företagens arbetsförutsättningar är kompetensförsörjningen. Flera av förslagen i detta delbetänkande är avsedda att åstadkomma en mer jämställt fördelad föräldraledighet, vilket i första hand innebär att kvinnor kommer att ha en kortare föräldraledighet och män en längre. En mer jämn fördelning av föräldraledigheten innebär därmed att kvinnor utökar sitt arbetsutbud och kan arbeta fler timmar medan män arbetar färre timmar. På sikt kan även kvinnors deltidsarbete påverkas vilket ytterligare innebär att t.ex. kvinnors arbetskraft och kompetens kan komma företagen till nytta. Detta torde gynna företagens möjlighet att hitta och behålla personal. För aktiebolagsägare, som likställs med anställda när det gäller exempelvis beräkning av sjukpenninggrundande inkomst, har det saknats möjligheter att under tiden företaget befinner sig i uppbyggnadsskede få en SGI som minst motsvarar lönen för liknande arbete som anställd, vilket är möjligt för enskilda näringsidkare. Utredningen delar den bedömning regeringen gör om att ett sådant skydd bör införas, och anser att det kan underlätta för kvinnor att bli företagare då tryggheten ökar under en period då företagare ofta tar ut lite eller ingen lön.

För egenföretagare kan utredningens förslag om ökade möjligheter att överlåta föräldrapenning på annan försäkrad innebära förbättringar för kvinnor och mäns möjlighet att förena arbetsliv och familjeliv, genom att någon annan kan hjälpa till med vården av barnet, exempelvis när föräldern behöver upprätthålla verksamheten. Även för företagare kan förutsättningarna att driva sitt företag vidare öka om föräldraledigheten delas mer jämställt, både på kort och på lång sikt. Företagens situation ser dock mycket olikartad ut och en del företagare har inte alls möjlighet att använda sin föräldrapenning och föräldraledighet eftersom frånvaro från verksamheten skulle innebära för stora förluster på kort och på lång sikt. En ytterligare reservering kan medföra nackdelar eftersom företagare som på grund av företagandets natur inte kan vara föräldralediga får begränsade möjligheter att föra över dagar till den andra vårdnadshavaren. Detta kan minska flexibiliteten för företagare att använda föräldrapenningen.

9.6.2 EU-rätt och internationella åtaganden

Den fria rörligheten för unionsmedborgare att förflytta sig mellan medlemsländerna innebär även en rätt att likabehandlas i fråga om olika typer av förmåner. Likabehandlingsprincipen finns uttryckt såväl i EUF-fördraget¹ som i EU:s samordningsförordning². Likabehandlingsprincipen, eller icke-diskrimineringsprincipen som den också kallas, innebär att diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. Utredningen har vid utformningen av förslagen beaktat såväl likabehandlingsprincipen samt övrig relevant EU-rätt. Utöver samordningsförordningen ska här särskilt nämnas EU:s mammaledighetsdirektiv³ och föräldraledighetsdirektiv⁴ (se utförlig redogörelse i kapitel 4). Vissa förslag om att förbättra möjligheterna för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmånerna kan eventuellt få EU-rättsliga effekter till följd av samordningsförordningens bestämmelser. Utredningens bedömning är dock att förslagen är förenliga med såväl EU-rätten som Sveriges internationella åtaganden.

Appendix

Känslighetsberäkningar avseende effekter på anslaget föräldraförsäkring

Eftersom det föreligger en stor osäkerhet kring med hur många dagar det genomsnittliga uttaget kommer att förändras som en följd av förslagen samt när i tiden fram till barnets treårsdag denna förändring inträffar har utredningen genomfört ett antal känslighetsberäkningar av de sammantagna effekterna av förslagen. I dessa beaktas förändringar i uttaget av dagar under barnets första tre levnadsår, en omfördelning av uttaget av föräldrapenning mellan kvinnor och män samt antagande om att samtliga dagar tas ut mellan 3–10 år. Känslighetsberäkningarna tillsammans med huvudscenariot redovisas i tabell 9.7.

¹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

³ Rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.

⁴ Rådets direktiv 2010/18/EU av den 8 mars 2010 om genomförandet av det ändrade ramavtalet om föräldraledighet som ingått av BUSINESSEUROPE, UEAPME, ECPE och EFS och om upphävande av direktiv 96/34/EG.

Vad gäller borttagandet av lägstanivådagarna respektive de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption baseras dessa på samma antaganden som i huvudscenariot. Även beräkningarna avseende effekterna av förslagen för barn 3–10 år baseras på samma antaganden som i huvudscenariot inklusive att tre av de 70 tilldelade dagarna inte tas ut under den aktuella perioden. Således avser känslighetsberäkningarna endast förändrade antaganden kring förslagets effekter på uttaget av dagar för barn 0–3 år och det är endast de sammanlagda effekterna som redovisas.

I tabell 9.8 redogörs för antagandena bakom känslighetsberäkningarna. Jämfört med huvudscenariot antas i alternativ A att 20 dagar inte utnyttjats vid barnets treårsdag. I alternativ B antas att endast 5 dagar är outnyttjade vid treårsdagen. I alternativ C antas att inga dagar är outnyttjade vid barnets treårsdag. Slutligen antas i alternativ D ett helt jämnt uttag av föräldrapenning och att inga dagar är outnyttjade vid barnets treårsdag. Det antas vidare att ökningen respektive minskningen i outnyttjade dagar fram till barnets treårsdag i de olika alternativen endast berör män.

Tabell 9.7 Känslighetsberäkningarna avseende effekter på anslaget föräldraförsäkring

Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Huvudscenario	-1,17	-0,82	-0,61	-0,72	-0,89	-1,30	-1,98	-1,70	-0,72	0,33	0,33
Alternativ A	-1,63	-1,00	-0,83	-1,25	-1,57	-2,04	-2,80	-2,51	-1,45	-0,30	-0,32
Alternativ B	-1,17	0,00	0,39	0,07	-0,17	-0,55	-1,21	-0,91	0,09	1,16	1,18
Alternativ C	-1,17	0,47	0,89	0,59	0,38	0,02	-0,63	-0,31	0,71	1,79	1,83
Alternativ D	-0,90	0,34	1,38	1,10	0,90	0,56	-0,06	0,28	1,31	2,41	2,46

Tabell 9.8 Antaganden bakom känslighetsberäkningarna

Dagar

	Uttag 0–3 år		Uttag 3–10 år	Outnyttjade dagar	Outnyttjade dagar
	Kvinnor	Män	Totalt	0–3 år	0–10 år
Huvudscenario	260	120	67	10	13
Alternativ A	260	110	67	20	23
Alternativ B	260	125	67	5	8
Alternativ C	260	130	67	0	3
Alternativ D	195	195	67	0	3

Skattningarna i alternativ A i vilket, jämfört med huvudscenariot, antas att 20 dagar inte utnyttjas mellan barnets tre- och tioårsdag minskar utgifterna jämfört med huvudscenariot. Skattningarna i alternativ A medför också en besparing under samtliga år på mellan 0,32 och 2,80 miljarder kronor.

Alternativ B, i vilket männen ökar sitt uttag med fem dagar jämfört med huvudscenariot medför att endast fem dagar är outnyttjade vid barnets treårsdag. För 2021–2022 och 2027–2029 ökar utgifterna med som mest 1,18 miljarder kronor. För övriga år minskar utgifterna med mellan några få miljoner kronor och 1,21 miljarder kronor.

Alternativ C, i vilket inga dagar är outnyttjade vid barnets treårsdag, medför huvudsakligen ökade utgifter, med mellan 20 miljoner kronor och 1,83 miljarder kronor. Undantaget är 2019, 2025 och 2026 då utgifterna minskar med mellan 310 miljoner kronor och 1,17 miljarder kronor.

I alternativ D antas ett jämt uttag av föräldrapenning fram till barnets treårsdag samt att endast tre dagar är outnyttjade vid den tidpunkten. Dessa antaganden medför, undantaget 2019 och 2025, stora utgiftsökningar och med som mest 2,46 miljarder kronor år 2029.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap. 9 §

I paragrafen regleras vilka förmåner den som är bosatt i Sverige är försäkrad för. Eftersom föräldrapenning på lägstanivå slopas i föräldraförsäkringen utgår begreppet ur *första punkten*.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

10 kap. 8 §

I paragrafen regleras hur länge graviditetspenning kan lämnas. Bestämmelsen ändras på så sätt att graviditetspenning kan lämnas som längst till och med dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Det gäller oavsett på vilken grund graviditetspenning har beviljats (se 2, 3 och 3 a §§). Enligt 6 § inträder rätten till graviditetspenning på grund av nedsatt arbetsförmåga tidigast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Ändringen innebär att graviditetspenning enligt 6 § kan lämnas under högst 60 dagar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.16.

10 kap. 10 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om hur graviditetspenning beräknas. Det framgår att beräkningen görs enligt bestämmelserna om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst, med vissa undantag.

Paragrafen ändras på så sätt ett nytt *andra stycke* införs. Bestämmelsen i det nya stycket har tidigare funnits i ett tredje stycke i 11 §. I det nya andra stycket anges att för hel graviditetspenning motsvarar ersättningsnivån beräkningsunderlaget för sjukpenning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1. Bestämmelsen ändras till följd av ändringarna i 11 §. Ändringen innebär att lydelsen av paragrafen är samma som före förslaget i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10).

Övervägandena finns i avsnitt 7.16.

10 kap. 11 §

Paragrafen innehåller ytterligare bestämmelser om hur graviditetspenning beräknas. Det framgår att det som föreskrivs om sjukpenning gäller i tillämpliga delar även i fråga om graviditetspenning, med vissa undantag.

I *första stycket* utmönstras undantaget som avser bestämmelsen i 25 kap. 5 § om bortseende från inkomst överstigande 8,0 prisbasbelopp (inkomsttak) vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst. Detta innebär att det inkomsttak som gäller vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst enligt den nyss nämnda paragrafens andra stycke även gäller vid beräkning av graviditetspenning.

Till följd av ändringen i första stycket slopas bestämmelsen i *andra stycket* om ett särskilt inkomsttak för graviditetspenning.

Bestämmelsen i *tredje stycket* tas bort och förs in som ett nytt andra stycke i 10 § (se författningskommentaren till den paragrafen).

Ändringarna innebär att lydelsen av paragrafen är samma som före förslaget i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10).

Övervägandena finns i avsnitt 7.16.

11 kap. 1 §

Paragrafen upplyser om innehållet i 11 kap. Första strecksatsen i *andra stycket* ändras med anledning av att rubriken som nu ligger närmast före 11 kap. 4 § får en ny lydelse. Andra strecksatsen är ny och införs till följd av att det tillkommer en ny rubrik närmast före 11 kap. 6 §. Övriga strecksatser flyttas nedåt med anledning av den nya andra strecksatsen.

11 kap. 4 §

Paragrafen behandlar vem som likställs med en förälder vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningförmåner. *Andra punkten* ändras genom att kraven på tidigare äktenskap eller gemensamma barn för att en sambo ska likställas med en förälder tas bort. Detta är den rådande ordningen för tillfällig föräldrapenning (se 5 § i dess tidigare lydelse), varför ändringen enbart påverkar föräldrapenningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

11 kap. 5 §

I paragrafen finns kompletterande bestämmelser om vem som likställs med en förälder när det gäller tillfällig föräldrapenning.

Bestämmelsen i *första stycket* 1, om att en sambo likställs med en förälder när det gäller tillfällig föräldrapenning, är överflödigt till följd av ändringen i 11 kap. 4 § 2 och utgår därför. Det görs även en redaktionell ändring i stycket.

Andra stycket upphävs. Bestämmelsen om att möjligheterna att överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 8 och 9 §§ inte gäller för en likställd sambo och en familjehemsförälder utgår således. Detta innebär att även sambor och familjehemsföräldrar som själva har rätt till tillfällig föräldrapenning får överlåta respektive medge överlåtelse av sådan rätt enligt de angivna paragraferna till någon annan som är försäkrad för förmånen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

11 kap. 6 §

I paragrafen regleras på vilket sätt bestämmelserna om föräldrapenningförmåner gäller för en person som har fått rätt till en sådan förmån genom överlåtelse.

I *första stycket* införs en ny bestämmelse med innebörden att vad som anges om en förälder i bestämmelserna om föräldrapenning även ska gälla för en försäkrad som har fått rätt till sådan förmån enligt den nya överlåtelsemöjligheten i 12 kap. 17 § första stycket. I andra meningen görs dock en begränsning såtillvida att en sådan försäkrad inte i

sin tur får avstå eller överlåta rätt till föräldrapenning enligt det nämnda lagrummet.

Den tidigare bestämmelsen i första stycket återfinns, efter språkliga justeringar och en ändring i sak, i paragrafens *andra stycke*. Ändringen i sak består av att hänvisningen till 13 kap. 11 § utgår till följd av att den paragrafen upphör att gälla. I andra stycket utmönstras uttrycksättet om att en försäkrad som får rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 8, 9 eller 31 a § "likställs" med en förälder. Det anges i stället att vad som anges om en förälder "även ska gälla" för en sådan försäkrad. Detta är en språklig ändring och ingen ändring i sak. I andra stycket görs även andra språkliga ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

11 kap. 10 §

I paragrafen finns huvudregeln om att föräldrapenningförmåner lämnas till endast en förälder för samma barn och tid. Från regeln finns vissa undantag som redogörs för i paragrafen.

Paragrafen anpassas utifrån att föräldrapenningförmåner kan lämnas till fler än två personer som betecknas som "förälder" inom föräldrapenningförmånernas regelverk (se t.ex. 4 och 5 §§). Detta görs genom att orden "båda föräldrarna" i *första stycket* ersätts med orden "fler än en förälder". Ändringen innebär att förmånerna i de angivna undantagsfallen kan lämnas till fler än två mottagare samtidigt för samma barn. Enligt ett tillägg i första stycket kan även föräldrapenning enligt nya 12 kap. 5 a §, dvs. i samband med barns födelse, lämnas till en förälder för samma tid som föräldrapenningförmån lämnas till en eller flera andra föräldrar för samma barn. Detsamma gäller för föräldrapenning enligt den nyss nämnda paragrafen vid adoption (se 12 kap. 8 §).

Även 13 kap. 3 § anpassas utifrån att föräldrapenningförmåner kan lämnas till fler än två personer (se författningskommentaren till den paragrafen). I det fallet handlar det dock endast om tillfällig föräldrapenning. Som en redaktionell ändring till följd av detta flyttas den tidigare sista meningen i första stycket i nu aktuell paragraf till *andra stycket*. I det stycket behandlas situationer då endast tillfällig föräldrapenning kan lämnas till flera föräldrar samtidigt.

Övervägandena finns i avsnitten 7.10 och 7.11.

12 kap. 1 §

I paragrafen anges innehållet i kapitlet. I *tredje strecksatsen*, angående vem som får föräldrapenningen, hänvisas även till nya 17 a och 17 b §§. De tidigare *nionde och tionde strecksatserna* tas bort till följd av att paragraferna som anges i dessa strecksatser upphör att gälla.

12 kap. 4 §

I paragrafen finns den allmänna bestämmelsen om när föräldrapenning kan lämnas till en förälder som inte har barnet i sin vård. I paragrafen anges de andra paragrafer i vilka det finns ytterligare bestämmelser som medger detta. Som en följd av att även föräldrapenning enligt nya 5 a §, dvs. i samband med barns födelse, kan lämnas när föräldern inte vårdar barnet (se författningskommentaren till angiven paragraf) förs även den paragrafen in i uppräkningslistan.

12 kap. 4 a §

I paragrafen finns bestämmelser om möjligheten för föräldrar att få föräldrapenning samtidigt för samma barn under barnets första levnadsår, räknat från födelsen eller därmed likställd tidpunkt. Bestämmelsen anpassas utifrån att föräldrapenning kan lämnas till fler än två personer som betecknas som "förälder" inom föräldrapenningens regelverk (se t.ex. 11 kap. 4 §). Detta görs genom att orden "båda föräldrarna" i *första stycket* ersätts med orden "flera föräldrar". Ändringarna innebär att föräldrapenning i det angivna fallet kan lämnas till fler än två mottagare samtidigt för samma barn. Vidare justeras bestämmelsen om vilka dagar föräldrapenningen får avse med anledning av den möjlighet till överlåtelse av rätt till föräldrapenning som införs i 12 kap. 17 §. Därutöver görs en språklig ändring i stycket genom att det överflödiga ordet "samtidigt" tas bort.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

12 kap. 5 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen i *första stycket* ger en förälder rätt till föräldrapenning i samband med barns födelse. Bestämmelsen gäller i tillämpliga delar även vid adoption (se 8 §) och kopplas då till adoptionen i stället för födelsen av barnet. Orden ”i samband med barns födelse” har en tidsaspekt, som specificeras i andra stycket. Orden har dessutom en saklig aspekt, som innebär att rätten till föräldrapenning omfattar situationer som kan kopplas till födelsen eller, vid adoption, adoptionen av barnet. Det kan exempelvis vara fråga om att stötta den födande föräldern vid förlossningen när det gäller ett barns födelse, att vårda det nyfödda eller nyadopterade barnet eller att vårda ett annat barn när ett sådant behov uppkommer med anledning av födelsen eller adoptionen av det nya barnet. Det kan också exempelvis vara fråga om att en förälder behöver utföra vissa sysslor i hemmet eller uträtta ärenden medan någon annan vårdar barnet, för att förenkla vardagen med det nya barnet. Föräldrapenning kan inte lämnas med stöd av denna paragraf för en situation som inte har något samband med barnets födelse respektive adoption. Föräldrapenningen enligt paragrafen kan lämnas till en förälder samtidigt som föräldrapenningsförmån lämnas till en eller flera andra föräldrar för samma barn (se författningskommentaren till 11 kap. 10 §).

Enligt *andra stycket* kan föräldrapenning i samband med barns födelse lämnas för tid från och med förlossningen till och med den fjortonde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. När en förlossning anses ha startat och vad förlossningen omfattar i tid ska bedömas på samma sätt som enligt den upphävda bestämmelsen i 13 kap. 10 första stycket 1, om en icke-födande förälders rätt till tillfällig föräldrapenning för att i samband med sitt barns födelse närvara vid förlossningen (se bl.a. prop. 1984/85:78, s. 72). Startpunkten för den tidsmässiga begränsningen, dvs. ”barnets hemkomst efter förlossningen”, ska behandlas på samma sätt som enligt den upphävda bestämmelsen i 13 kap. 14 § första stycket. Beräkningen av tidsramen vid adoption regleras särskilt i 8 §. Föräldrapenningen kan lämnas även till förälder som inte har barnet i sin vård. Detta innebär exempelvis att föräldrapenning kan lämnas till en icke-födande förälder för att han eller hon närvarar vid förlossningen av barnet eller vårdar ett annat barn på sådant sätt som är möjligt enligt förutsättningarna i första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.11.

12 kap. 8 §

I paragrafen regleras tillämpligheten av bestämmelserna om föräldrapenning när det är fråga om adoption. I *andra punkten* införs ytterligare en särreglering. Enligt bestämmelsen utgår beräkningen av den tidsram inom vilken föräldrapenning enligt nya 5 a § kan lämnas (se författningskommentaren till den paragrafen) från den tidpunkt då föräldrarna har fått barnet i sin vård, dvs. inte från barnets hemkomst efter förlossningen. Till följd av att den nya bestämmelsen införs, flyttas den tidigare bestämmelsen i andra punkten till en ny *tredje punkt*.

Övervägandena finns i avsnitt 7.11.

12 kap. 9 §

I paragrafen regleras de förmånsnivåer enligt vilka föräldrapenning kan lämnas. Till följd av att föräldrapenning på lägstanivå slopas i föräldraförsäkringen, ändras paragrafens *andra stycke* på så sätt att det begreppet utgår. Detta innebär att endast föräldrapenning på grundnivå enligt 23 § får lämnas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning när föräldern arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

12 kap. 12 §

I paragrafen fastställs det högsta antalet dagar under vilka föräldrapenning totalt kan lämnas med anledning av barns födelse.

Antalet ersättningsdagar enligt bestämmelsen i *första stycket* ändras. Föräldrapenning lämnas under högst 460 dagar sammanlagt för föräldrarna och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 170 dagar för varje barn utöver det första. De angivna antalen dagar är absoluta gränser som gäller för samtliga föräldrar som är berättigade till föräldrapenning. Alla föräldrar kan emellertid inte använda samtliga dessa dagar, eftersom bestämmelserna om på vilket sätt föräldrapenningen lämnas ställer upp vissa begränsningar (se bl.a. nya 12 a § andra stycket och 12 b §). Hur dagarna fördelas föräldrarna emellan vid gemensam vårdnad framgår av 15 § (se författningskommentaren till den para-

grafen). Vidare görs en språklig ändring i stycket genom att orden ”ett barn” ändras till ”barn”. Detta innebär ingen ändring i sak.

I *andra stycket* införs nya bestämmelser. Enligt den första bestämmelsen lämnas föräldrapenning längst till dess att barnet har fyllt tio år, dvs. till och med barnets tioårsdag. Eftersom tidsgränsen relaterar till barnets ålder, avser den även föräldrapenning vid adoption (se 11 kap. 7 § *andra stycket*). Enligt den andra bestämmelsen lämnas föräldrapenningen på det sätt som anges i nya 12 a och 12 b §§. Den tidigare bestämmelsen i *andra stycket* flyttas till nya 12 a § *andra stycket*.

Bestämmelserna om föräldrapenning för tid efter barnets fjärde levnadsår slopas varför det tidigare tredje stycket tas bort.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

12 kap. 12 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om fördelningen av antalet ersättningsdagar för tid till och med barnets tredje levnadsår.

I *första stycket* finns huvudregeln när det gäller under hur många dagar föräldrapenning kan lämnas för tidsperioden i fråga. Beräkningen av tidsspannet utgår från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. Orden ”likställd tidpunkt” förhåller sig till adoptionssituationen och innebär att tidsperioden räknas från den tidpunkt när den som har adopterat ett barn har fått barnet i sin vård (se 11 kap. 7 § *andra stycket*). Den sista dagen för föräldrapenning inom det aktuella tidsspannet är dagen före barnets treårsdag eller, vid adoption, dagen före den dag som motsvarar dagen då adoptivföräldrarna fick barnet i sin vård tre år därefter. Under tidsspannet lämnas föräldrapenning som huvudregel under högst 390 dagar sammanlagt för föräldrarna och vid flerbarnsfödelse ytterligare högst 142 dagar för varje barn utöver det första. Att dagantalet gäller sammanlagt för föräldrarna följer av hänvisningen till 12 § första stycket. Hur dagarna fördelas föräldrarna emellan vid gemensam vårdnad framgår av 15 § (se författningskommentaren till den paragrafen). Det angivna antalet ersättningsdagar är förbehållna tidsperioden och kan inte till någon del sparas för tiden därefter. Utgångspunkten när det gäller antalet dagar är det högsta möjliga antalet dagar under vilka föräldrapenning kan lämnas, dvs. 460 dagar och vid flerbarnsfödelse ytterligare 170 dagar för varje barn utöver det första (se författningskommentaren till 12 §

första stycket). Det högsta möjliga antalet dagar utgör en helhet, även om fördelningen av dagarna regleras. Det handlar om en och samma förmån under hela förmånstiden och dagar under vilka föräldrapenning lämnas räknas av från det totala antalet föräldrapenningdagar.

I *andra stycket* återfinns den bestämmelse som tidigare fanns i 12 § andra stycket. Bestämmelsen reglerar det högsta antalet ersättningsdagar under den aktuella tidsperioden för föräldrar som kommer till Sverige med barn som är ett år eller äldre. Bestämmelsen omfattar inte adoptionssituationen (se prop. 2016/17:154, s. 51 f.), varför "levnadsår" i denna bestämmelse avser faktisk levnadstid. Antalet dagar anpassas till att föräldrapenningen kan tas ut senast dagen före barnets treårsdag i stället för senast på barnets tolvårsdag eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan. Om ett barn blir bosatt här i landet under sitt andra levnadsår, dvs. senast dagen före tvåårsdagen, lämnas föräldrapenning för tid till och med barnets tredje levnadsår, dvs. till och med dagen före treårsdagen, under högst 130 dagar sammanlagt för föräldrarna och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 46 dagar för varje barn utöver det första. Om barnet blir bosatt här i landet under det tredje levnadsåret, dvs. under perioden från och med tvåårsdagen till och med dagen före treårsdagen, lämnas föräldrapenning för samma tid under högst 30 dagar sammanlagt för föräldrarna och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst tio dagar för varje barn utöver det första. Utbytet av orden "efter det andra levnadsåret" till "under det tredje levnadsåret" är en redaktionell ändring till följd av att angivet antal dagar omfattar endast ett år. Regleringen i övrigt följer samma systematik som regleringen i paragrafens första stycke (se ovan).

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

12 kap. 12 b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om fördelningen av antalet ersättningsdagar för tid efter barnets tredje levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. Orden "likställd tidpunkt" har samma innebörd som enligt nya 12 a § första stycket (se författningskommentaren till den paragrafen). Tidsperiodens första dag är barnets treårsdag eller den dag som motsvarar dagen då adoptivföräldrarna fick barnet i sin vård tre år därefter. Periodens sista dag är

barnets tioårsdag (se även författningskommentaren till 12 § andra stycket). Under tidsspannet lämnas föräldrapenning under högst tio dagar per år sammanlagt för föräldrarna och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst fyra dagar per år för varje barn utöver det första. Det som avses är inte kalenderår, utan levnadsår räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, dock med en absolut gräns i och med barnets faktiska tioårsdag. Föräldrapenningen som är fördelad för det sista året, dvs. från och med barnets nioårsdag, kan lämnas även för tioårsdagen. Att dagantalet gäller sammanlagt för föräldrarna följer av hänvisningen till 12 § första stycket. Hur dagarna fördelas föräldrarna emellan vid gemensam vårdnad framgår av 15 § (se författningskommentaren till den paragrafen). Ersättningsdagar kan inte sparas mellan åren. På samma sätt som när det gäller dagarna enligt 12 a § är utgångspunkten när det gäller antalet dagar det högsta möjliga antalet dagar under vilka föräldrapenning kan lämnas (se författningskommentaren till 12 a § första stycket respektive 12 § första stycket). Det är således fråga om samma förmån som enligt 12 a §, vilket bl.a. innebär att 240-dagarsvillkoret i 35 § för de första 180 ersättningsdagarna inte ska tillämpas särskilt för rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå under denna tidsperiod.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

12 kap. 15 §

I paragrafen regleras den grundläggande fördelningen av antalet föräldrapenningdagar föräldrarna emellan om de har gemensam vårdnad om barnet. Vardera föräldern får föräldrapenning under hälften av den tid som anges i 12–12 b §§. En förälder har följaktligen vid gemensam vårdnad en självständig rätt till föräldrapenning under totalt högst 230 dagar och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 85 dagar för varje barn utöver det första. Föräldern har enligt huvudregeln för tiden till och med barnets tredje levnadsår en självständig rätt till föräldrapenning under högst 195 av dagarna i nya 12 a § första stycket och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 71 av dagarna för varje barn utöver det första. En förälder som omfattas av begränsningsregeln i nya 12 a § andra stycket får föräldrapenning under högst 65 av dagarna och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 23 av dagarna för varje barn utöver det första respektive under 15 av dagarna och vid flerbarns-

födelse under fem av dagarna för varje barn utöver det första. För tid efter barnets tredje levnadsår till och med barnets tioårsdag har vardera föräldern vid gemensam vårdnad en självständig rätt till föräldrapenning under högst fem av dagarna i nya 12 b § per år och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst två av dagarna per år för varje barn utöver det första. En förälder kan enligt 17 § och nya 17 a § avstå eller överlåta viss del av sin rätt till föräldrapenning till en annan person (se författningskommentaren till de nämnda paragraferna). Bestämmelsen om fördelning av dagar utifrån ersättningsnivå tas bort till följd av att lägstannivån inom föräldrapenningen slopas.

Övervägandena finns i avsnitten 7.2 och 7.4.

12 kap. 16 §

I paragrafen regleras undantag från fördelningen av föräldrapenning.

Första stycket ändras redaktionellt på så sätt att ordet "funktionshinder" ersätts av "funktionsnedsättning".

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om undantag från fördelningen av föräldrapenning när den ena föräldern på grund av att han eller hon avtjänar ett fängelsestraff är varaktigt förhindrad att vårda barnet. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn får vardera föräldern som huvudregel föräldrapenning under hälften av den tid som anges i 12–12 b §§ (se 15 §). Genom det nya undantaget får den hemmavarande föräldern rätt till samtliga dagar med föräldrapenning. Uttrycken "varaktigt" och "den andra föräldern" har samma betydelse som i första stycket (se prop. 1993/94:137, s. 95). Med uttrycket "varaktigt förhindrad" avses därmed att föräldern ska vara bestående förhindrad att vårda barnet eller i vart fall att förhindret kan antas kvarstå under den tid som föräldrapenning kan utges. Det innebär att en ny bedömning av om föräldern är varaktigt förhindrad att vårda barnet måste göras för varje ny tidsperiod som ersättningsdagar fördelas på föräldrarna (jfr 12 a och 12 b §§). Bedömningen av om föräldern är förhindrad att använda sin rätt på sådant sätt som avses i bestämmelsen kan påverkas av bestämmelserna i fängelselagen (2010:610) om permission och om möjligheten för en intagen att i vissa fall ha barn hos sig i fängelset.

Övervägandena finns i avsnitt 7.9.

12 kap. 17 §

Paragrafen reglerar möjligheten för föräldrarna att lämna över sin rätt till föräldrapenning till någon annan.

I *första stycket* införs en ny möjlighet för en förälder att överlåta sin rätt till föräldrapenning till någon annan som är försäkrad för föräldrapenning. Överlåtelse kan göras på samma sätt som ett avstående, dvs. genom skriftlig anmälan till Försäkringskassan. Det är vårdnadshavaren, som har en självständig rätt till föräldrapenning (se 14 och 15 §§), som själv avgör vem som en överlåtelse ska göras till. Det finns inte någon annan begränsning när det gäller den krets personer till vilken dagar kan överlåtas än att personen ifråga ska vara försäkrad för föräldrapenning. Överlåtelsemöjligheten är inte begränsad till bara en person utan flera personer kan komma i fråga. Innebörden av en överlåtelse är att en person som inte har någon egen rätt till föräldrapenning för ett barn ges rätt till sådan ersättning under ett visst antal dagar i stället för föräldern. Någon särskild rätt till ytterligare dagar med föräldrapenning när en annan försäkrad vårdar barnet är det alltså inte fråga om. De närmare förutsättningarna för att överlåta rätt till föräldrapenning till en annan försäkrad regleras i 17 a § (se författningskommentaren till den paragrafen). Därutöver finns den allmänna begränsningen av möjligheten att lämna över rätt till föräldrapenning till någon annan i nu aktuell paragrafs andra stycke (se nedan). Möjligheten att avstå eller överlåta rätt till föräldrapenning gäller inte för en försäkrad som själv har fått rätt till sådan ersättning efter överlåtelse (se 11 kap. 6 § första stycket och författningskommentaren till densamma).

I första stycket görs vidare en anpassning utifrån att fler än två personer kan vara "förälder" vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenning (se 11 kap. 4 §). Detta görs genom att orden "den andra föräldern" i bestämmelsen om möjligheten att avstå rätt till föräldrapenning ersätts med orden "en annan förälder".

Den tidigare bestämmelsen i *andra stycket* om den tid för vilken en förälder inte får lämna över sin rätt till föräldrapenning till någon annan, den s.k. reserverade tiden, delas upp på två bestämmelser i två olika stycken med anledning av att föräldrapenningen lämnas på olika sätt för olika delar av förmånstiden (se författningskommentarerna till nya 12 a och 12 b §§). Vidare tas hänvisningen till föräldrapenning på sjukpenningnivå bort i förhållande till den tid som är reserverad. Detta,

i kombination med att lägstanivån slopas, innebär att även dagar med föräldrapenning på grundnivå omfattas av den reserverade tiden.

I andra stycket regleras den reserverade tiden när det gäller rätten till föräldrapenning till och med barnets tredje levnadsår (se författningskommentaren till nya 12 a §). Under det tidsspannet får föräldern inte avstå eller överlåta rätt till föräldrapenning såvitt avser 130 dagar för varje barn, eller 130 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödsel. Detta innebär att föräldrar som omfattas av begränsningsregeln i 12 a § andra stycket i de flesta fall överhuvudtaget inte har möjlighet att avstå eller överlåta rätt till föräldrapenning.

I *tredje stycket* regleras den reserverade tiden när det gäller rätten till föräldrapenning för tid efter barnets tredje levnadsår till och med barnets tioårsdag (se författningskommentaren till nya 12 b §). Under det tidsspannet, då föräldrapenning lämnas under ett visst antal dagar per år, får föräldern inte avstå eller överlåta rätt till föräldrapenning såvitt avser tre dagar per år för varje barn, eller tre dagar per år för barnen gemensamt vid flerbarnsfödsel. Den tidigare bestämmelsen i tredje stycket tas bort till följd av att lägstanivån inom föräldrapenningen slopas.

Övervägandena finns i avsnitten 7.4, 7.7, 7.8 och 7.10.

12 kap. 17 a §

Paragrafen är ny och innehåller kompletterande bestämmelser till den överlåtelsemöjlighet som införs i 12 kap. 17 § första stycket.

I *första stycket* regleras hur många föräldrapenningdagar som högst kan överlåtas till en annan försäkrad. Till och med barnets tredje levnadsår (se författningskommentaren till nya 12 a §) kan högst 60 dagar för varje barn överlåtas. Efter denna tid till dess att barnet har fyllt tio år (se författningskommentaren till nya 12 b §) kan i stället högst fyra dagar per år för varje barn överlåtas. Den tid för vilken rätt till föräldrapenning kan överlåtas ingår i de dagar för vilka det inte för någon av föräldrarna finns hinder enligt 17 § andra stycket mot att avstå eller överlåta föräldrapenning till förmån för en annan person. Överlåtelse kan alltså endast avse rätt till föräldrapenning för sådan tid som inte är reserverad för vardera föräldern.

Av regleringen i *andra stycket* framgår hur rätten till överlåtelse är fördelad mellan vårdnadshavarna. En förälder som har ensam vård-

nad om ett barn har rätt att överlåta alla föräldrapenningdagar som är möjliga att överlåta, dvs. 60 dagar per barn respektive fyra dagar per barn och år. Vid gemensam vårdnad gäller i stället att vardera föräldern har rätt att överlåta hälften av dagarna, dvs. 30 dagar per barn respektive två dagar per barn och år. Av regleringen följer att överlåtelsemöjligheten enbart gäller för vårdnadshavarna och inte för en förälder som inte är vårdnadshavare eller en person som likställs med en förälder enligt regleringen i 11 kap. 4 § utan att vara vårdnadshavare (se även 11 kap. 6 § första stycket om tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenning för den person som har fått rätt till sådan förmån genom överlåtelse).

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

12 kap. 17 b §

Paragrafen är ny och reglerar att den förälder som har avstått eller överlåtit rätt till föräldrapenning till en annan person får återta rätten i fråga om föräldrapenningdagar som inte har utnyttjats. Vad gäller avstående av föräldrapenningdagar är detta en kodifiering av rättspraxis (se HFD 2014 ref. 16).

Övervägandena finns i avsnitten 7.10 och 7.18.

12 kap. 18 §

I paragrafen anges de ersättningsnivåer på vilka föräldrapenning kan lämnas. Paragrafen ändras på så sätt att begreppet lägstanivån tas bort eftersom denna ersättningsnivå inom föräldrapenningen slopas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

12 kap. 30 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning i vissa fall ska tillämpas även när förälderns sjukpenninggrundande inkomst inte har sänkts. I paragrafen görs en följdändring med anledning av att 29 § upphör att gälla.

12 kap. 33 §

I paragrafen regleras avräkning av tid med föräldrapenningförmån som har lämnats enligt utländsk lagstiftning.

Bestämmelsen i det tidigare andra stycket, om avräkning när rätten till föräldrapenning inträder efter barnets första levnadsår, upphävs. Den kvarvarande bestämmelsen ändras på så sätt att hänvisning görs till 12 § första stycket i stället för till 12 §. Detta är en följd av de ändringar som görs i den paragrafen, som innebär att det högsta antalet dagar som föräldrapenning kan lämnas nu finns i enbart första stycket. Vidare görs, på samma sätt som i 12 § första stycket, en språklig ändring i bestämmelsen genom att orden "ett barn" ändras till "barn". Detta innebär ingen ändring i sak.

Eftersom bestämmelsen i det tidigare andra stycket utgår, ska avräkning i de situationerna som berörs i stället göras enligt vad som följer av paragrafens kvarvarande bestämmelse, dvs. från det högsta antal dagar under vilka föräldrapenning kan lämnas enligt 12 § första stycket. Detta är en anpassning till de nya bestämmelserna i 12–12 b §§. Bestämmelsen om det högsta möjliga antalet dagar som kan lämnas enligt 12 § första stycket gäller för alla som har rätt till föräldrapenning, dvs. även den som omfattas av begränsningsregeln (se författningskommentaren till 12 § första stycket), även om antalet dagar som kan lämnas till en enskild förälder kan begränsas av bland annat bestämmelserna i nya 12 a och 12 b §§ om på vilket sätt föräldrapenningen lämnas under olika tidsperioder.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.

12 kap. 34 §

I paragrafen finns bestämmelser om i vilken ordning avräkning för lämnad utländsk förmån ska göras.

I *första stycket* ändras hänvisningen till 33 § till följd av de ändringar som görs i den paragrafen genom att orden "första stycket" tas bort. I och med att den tidigare bestämmelsen i nu aktuell paragrafs andra stycke tas bort (se nedan) innebär regleringen att dagar som överstiger 180 till antalet räknas av generellt från de dagar som avses i 39–41 §§, oavsett på vilken ersättningsnivå ersättningen lämnas. Även dessa dagar ska i första hand avräknas från sådana dagar som föräldern själv har

rätt till enligt 15 § första meningen. Bestämmelserna i stycket innebär att avräkning för återstående dagar görs i kronologisk ordning.

Den tidigare bestämmelsen i paragrafens *andra stycke* om hur avräkning ska göras efter de första 180 ersättningsdagarna tas bort på grund av att föräldrapenning på lägstanivå slopas. Det införs i stället en ny bestämmelse i stycket med innebörden att om antalet dagar som ska avräknas överstiger det högsta antal dagar som enligt nya 12 a § kan lämnas för tid till och med barnets tredje levnadsår, dvs. 390 dagar vid enbarnsfödelse eller enbarnsadoption (se författningskommentaren till nya 12 a §), så ska avräkning inte göras i kronologisk ordning. Avräkning ska i stället göras från de dagar som enligt nya 12 b § kan lämnas sist för den tid som infaller efter barnets tredje levnadsår och fram till dess att barnet har fyllt tio år (se författningskommentaren till nya 12 b §). Avräkning för överskjutande dagar görs i detta fall alltså först från de dagar som kan lämnas från och med barnets tionde levnadsår och därefter från de dagar som kan lämnas från och med barnets nionde levnadsår osv. Med orden ”det högsta antal dagar som kan lämnas för tid som anges i 12 a §” avses det högsta möjliga antal dagar som kan lämnas enligt 12 a § och inte hur många dagar som kan lämnas i ett enskilt fall, t.ex. om begränsningsregeln i 12 a § andra stycket medför att färre än 390 dagar ska lämnas till en förälder. Sådana begränsningar påverkar däremot under hur många dagar föräldrapenning kan lämnas för en viss tidsperiod av de dagar som återstår efter avräkningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.

12 kap. 35 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättningsnivån under de första 180 dagarna för föräldrar som är försäkrade för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning.

I *första stycket* ändras i första punkten det s.k. 240-dagarsvillkoret till följd av att lägstanivån slopas. Detta genom att orden ”lägstanivån för föräldrapenning” ersätts med orden ”180 kronor om dagen”, dvs. ett belopp som motsvarar den tidigare föräldrapenningen på lägstanivån. Kravet på 240 dagars kvalifikationstid är i sak oförändrat.

Övervägandena finns i avsnitt 7.13.

12 kap. 39 §

I paragrafen regleras på vilken ersättningsnivå föräldrapenningen lämnas efter den 180:e dagen till en förälder som är försäkrad för både bostättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning. Eftersom lägstanivån i föräldrapenningen slopas utgår det begreppet. Antalet dagar anges inte längre i bestämmelsen. I stället gäller att för samtliga dagar som kvarstår efter den 180:e dagen lämnas förmånen på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån. Detta innefattar även sådana ytterligare dagar som lämnas vid flerbarnsfödelse.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

12 kap. 40 §

I paragrafen regleras på vilken ersättningsnivå föräldrapenningen lämnas efter den 180:e dagen till en förälder som är försäkrad för enbart bostättningsbaserad föräldrapenning. Eftersom lägstanivån i föräldrapenningen slopas utgår det begreppet. Antalet dagar anges inte längre i bestämmelsen. I stället gäller att för samtliga dagar som kvarstår efter den 180:e dagen lämnas förmånen på grundnivån. Detta innefattar även sådana ytterligare dagar som lämnas vid flerbarnsfödelse.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

12 kap. 41 §

I paragrafen regleras på vilken ersättningsnivå föräldrapenning lämnas efter den 180:e ersättningsdagen till en förälder som är försäkrad för enbart arbetsbaserad föräldrapenning. I enlighet med ändringarna i 39 och 40 §§, som har sin grund i att lägstanivån slopas, anges inte längre antalet dagar i bestämmelsen. Förmånen lämnas på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån, för samtliga dagar som kvarstår efter den 180:e ersättningsdagen för barnet. Detta innefattar även sådana ytterligare dagar som lämnas vid flerbarnsfödelse.

13 kap. 1 §

I paragrafen anges innehållet i kapitlet. Förteckningen justeras med anledning av att 10–15 §§ upphör att gälla. Upplysningen i den tidigare första strecksatsen i *andra stycket* tas därmed bort och övriga strecksatser flyttas upp i enlighet därmed.

13 kap. 2 §

I paragrafen finns inledande bestämmelser om rätten till tillfällig föräldrapenning. Bestämmelsen i *första stycket* justeras till följd av att rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med ett barns födelse tas bort (tidigare 10–15 §§).

13 kap. 3 §

I paragrafen föreskrivs om två undantag från huvudregeln om att föräldrapenningförmåner inte får lämnas till fler än en förälder för samma barn och tid. Bestämmelsen anpassas utifrån att tillfällig föräldrapenning kan lämnas till fler än två personer som betecknas som "förälder" inom regelverket för den tillfälliga föräldrapenningen (se t.ex. 11 kap. 4 och 5 §§). Detta görs genom att orden "båda föräldrarna" ersätts med "flera föräldrar". Ändringen innebär att tillfällig föräldrapenning i de angivna undantagsfallen kan lämnas till fler än två mottagare samtidigt för samma barn.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

13 kap. 31 a §

I paragrafen finns en bestämmelse om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning vid förälders sjukdom och smitta. I *tredje punkten* tas hänvisningen till 11 kap. 5 § första stycket 1 bort till följd av att bestämmelsen om att sambo likställs med förälder numera i sin helhet återfinns i 11 kap. 4 § 2 (se författningskommentaren till de nämnda lagrummen). Någon ändring i sak är inte avsedd.

13 kap. 33 §

I paragrafen finns de grundläggande bestämmelserna om hur tillfällig föräldrapenning beräknas. Det framgår att beräkningen görs med utgångspunkt i bestämmelserna om sjukpenning på normalnivå och sjukpenninggrundande inkomst, med vissa undantag.

I *första stycket* utmönstras undantaget som avser bestämmelsen i 25 kap. 5 § om bortseende från inkomst överstigande 8,0 prisbasbelopp (inkomsttaket) vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst. Detta innebär att det inkomsttak som gäller vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst enligt den nyss nämnda paragrafens andra stycke även gäller vid beräkning av tillfällig föräldrapenning.

Till följd av ändringen i första stycket slopas bestämmelsen i *andra stycket*, om ett särskilt inkomsttak för tillfällig föräldrapenning. Bestämmelsen i det nya andra stycket (tidigare tredje stycket) ändras som en konsekvens av de övriga ändringarna i paragrafen.

Ändringarna innebär att lydelsen av paragrafen är samma som före förslaget i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 10).

Övervägandena finns i avsnitt 7.17.

110 kap. 5 a §

I paragrafen regleras ansökan om samtidigt uttag av föräldrapenning enligt 12 kap. 4 a §. Bestämmelsen anpassas utifrån att föräldrapenning kan lämnas till fler än två mottagare. Detta görs genom att ordet ”båda” tas bort.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2019.

Enligt den *andra punkten* ska den äldre föreskriften i 10 kap. 8 §, om förmånstiden för graviditetspenning, fortfarande gälla för sådan förmån som avser tid före ikraftträdandet. Bestämmelsen i den nya lydelsen, om en förlängd förmånstid för graviditetspenningen, ska emellertid tillämpas även för tid före den 1 januari 2019 om den beräknade tidpunkten för barnets födelse infaller efter det datumet. Det handlar om situationer då de sista tio dagarna före den beräk-

nade tidpunkten för födelsen sträcker sig från före ikraftträdandet till efter detsamma. För att övergångsbestämmelsen ska bli aktuell ska den beräknade tidpunkten för födelsen således ligga under perioden den 2 januari till och med den 10 januari 2019. Kvinnan kan före de tio nya dagarna i förmånstiden antingen redan ha fått graviditetspenning enligt den äldre bestämmelsen eller inte. Graviditetspenning får i ovan angivna fall, till skillnad från vad som följer av 10 kap. 11 § jämte 27 kap. 17 §, inte lämnas för längre tid tillbaka än tio dagar före den dag då anmälan gjordes till Försäkringskassan. Den möjliga ersättningstiden har därmed utsträckts med tre dagar. Om samtliga de tio dagarna före den beräknade födelsen infaller före ikraftträdandet, dvs. med beräknad födelse den 1 januari 2019 eller tidigare, eller efter ikraftträdandet, dvs. med beräknad födelse den 11 januari 2019 eller senare, gäller endast den äldre respektive den nya föreskriften och att ersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än sju dagar före anmälan.

Enligt den *tredje punkten* ska äldre föreskrifter i 10 kap. 10 och 11 §§ samt 13 kap. 33 §, om inkomsttaket vid beräkningen av graviditetspenning och tillfällig föräldrapenning, fortfarande gälla i fråga om sådana förmåner som avser tid före den 1 januari 2019. Vid beräkningen av sådan förmån som avser den 1 januari 2019 eller senare ska följaktligen de nya bestämmelserna, innebärande ett högre inkomsttak, tillämpas.

Enligt den *fjärde punkten* ska äldre föreskrifter i övrigt fortfarande gälla för föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning för barn som har fötts före den 1 januari 2019 eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före den 1 januari 2019. Det är då fråga om de upphävda paragraferna och de paragrafer som har ändrats med undantag för dem som nämns i punkterna 2 och 3. Övergångsbestämmelsen innebär bland annat att tillfällig föräldrapenning enligt de upphävda bestämmelserna i 13 kap. 10–15 §§ lämnas även för tid efter den 31 december 2018, om tiden för vilken förmånen kan lämnas sträcker sig över det datumet. Övergångsbestämmelsen innebär vidare att föräldrar som kommer till Sverige med barn som är födda före ikraftträdandet omfattas av äldre bestämmelser även om barnet blir bosatt i Sverige efter den 31 december 2018. Det följer motsatsvis av övergångsbestämmelsen att de nya föreskrifterna om föräldrapenningförmåner ska gälla endast för de barn som har fötts den 1 januari 2019 eller senare eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård den 1 januari 2019 eller

senare. Föräldrapenning som avser tid före den 1 januari 2019 lämnas således inom ramen för de nya föreskrifterna för föräldrar till barn som nu avses. Det handlar om föräldrapenning enligt nya 12 kap. 5 a § samt enligt de sedan tidigare gällande 12 kap. 5 och 6 §§. För att de nya föreskrifterna, i bl.a. 12 kap. 12 a § andra stycket, ska bli tillämpliga för föräldrar som kommer till Sverige med barn ska barnet både ha fötts och blivit bosatt i landet den 1 januari 2019 eller senare.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

10.2 Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Första stycket kompletteras med en bestämmelse om att även andra arbetstagare än föräldrar i vissa fall har rätt till ledighet enligt lagen. Andra än föräldrar i vid mening (se andra stycket) kan nämligen ha rätt till ledighet enligt 5, 6 och 8 §§. Vidare görs en redaktionell ändring i den redan befintliga bestämmelsen i stycket.

Andra stycket ändras och får en ny utformning. Beskrivningen av de personkategorier som omfattas av lagen genom att de likställs med föräldrar anpassas så att den överensstämmer med beskrivningen i 11 kap. 4 och 5 §§ socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, om vilka som likställs med föräldrar vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningförmåner. Bestämmelserna i nya första och andra punkterna motsvarar i stort den reglering som tidigare fanns i tredje punkten. När det gäller förälders sambo, som regleras i nya andra punkten, ändras bestämmelsen emellertid på så sätt att kraven på tidigare äktenskap eller gemensamma barn för att sambon ska likställas med förälder slopas. I övrigt är ingen ändring i sak avsedd. Vad som avses med sambo framgår av 1 § sambolagen (2003:376). Bestämmelsen i nya tredje punkten motsvarar den reglering som tidigare fanns i första punkten. Begreppet ”rättslig vårdnadshavare” ersätts med begreppet ”särskilt förordnad vårdnadshavare” (se 6 kap. 9 § föräldrabalken). Ingen ändring i sak är avsedd. Bestämmelserna i nya fjärde och femte punkterna motsvarar den reglering som tidigare fanns i

andra punkten. Inte heller här är någon ändring i sak avsedd. Definitionerna av blivande adoptivförälder och familjehemsförälder är samma som i 2 kap. 15 respektive 16 § SFB och ska tolkas på samma sätt.

Övervägandena finns i avsnitten 7.10 och 7.18.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om en förälders rätt att vara helt ledig från sin anställning för vård av barn med eller utan föräldrapenning. I *andra stycket* införs en ledighetsrätt för en arbetstagare under den tid då han eller hon får föräldrapenning enligt den nya möjligheten att överlåta föräldrapenning till en annan försäkrad i 12 kap. 17 § första stycket SFB. Ledighetsrätten gäller hel ledighet för vård av annans barn.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

6 §

Paragrafen reglerar rätten till delledighet med föräldrapenning. Det införs en rätt till förkortning av arbetstiden för en arbetstagare under den tid då han eller hon får föräldrapenning enligt den nya möjligheten att överlåta föräldrapenning till en annan försäkrad i 12 kap. 17 § första stycket SFB.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

8 §

I paragrafen regleras bland annat en arbetstagares rätt till ledighet under tid då han eller hon skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning. Hänvisningen till 13 kap. 10–15 §§ SFB i *första stycket* 2 tas bort till följd av att de paragraferna upphör att gälla.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I den *första punkten* anges att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Enligt den *andra punkten* ska äldre föreskrifter i 8 § fortfarande gälla för en arbetstagare som skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 10–15 §§ SFB i lydelsen före den 1 januari 2019. Sådan rätt kan nämligen finnas även för tid när 8 § i den nya lydelsen har trätt i kraft, om barnet har fötts eller kommit i föräldrarnas vård före den 1 januari 2019 (se författningskommentaren till punkten 4 i övergångsbestämmelserna till SFB).

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Joa Bergold, LO

Bakgrund och uppdrag

Utredningen om en modern föräldraförsäkring har haft i uppdrag att göra en översyn av regelverken inom föräldraförsäkringen och föräldraledighetslagen. Det har funnits ett stort behov att genomlysas hur den nuvarande försäkringen fungerar och föreslå förändringar som gör att den bättre svarar mot de syften som försäkringen ska uppfylla.

Det handlar om att möjliggöra för föräldrar att kunna försörja sig under den tid de avstår förvärvsarbete för att kunna ge omsorg om sina små barn, liksom att kunna kombinera arbete och familj genom att kunna gå ned i eller anpassa sina arbetstider under de perioder då barnen finns i barnomsorg och under tidiga skolår. Försäkringen bör vara utformad så att den styr mot jämställdhet i arbete och familj, liksom mot barnets bästa. Möjligheten att använda sig av försäkringen måste vara jämlik, det vill säga att föräldrar oavsett sociala och ekonomiska förutsättningar ska kunna använda sig av försäkringen på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom måste det vara lätt för både föräldrar och arbetsgivare att få överblick över regelverket och potentiell frånvaro för att kunna underlätta planering av både vardagsliv och verksamheter. Utredningen har därtill i uppdrag att möjliggöra för stjärnfamiljer att kunna använda försäkringen.

Förutom att se över regler om tidsgränser, ersättningsnivåer och ledighetsperioder har utredningen haft i uppdrag att analysera konsekvenserna av att reservera ytterligare månader, inklusive en fullständig uppdelning av dagarna mellan föräldrarna.

Utredningen landar i bedömningen att det i nuläget inte bör göras en fullständig uppdelning på så sätt att hälften av samtliga dagar reserveras för vardera vårdnadshavaren. I stället föreslår man en modell där varje vårdnadshavare, vid gemensam vårdnad, förfogar över 195 dagar

varav 65 kan avstås till en annan förälder fram till barnets treårsdag. Därefter förfogar vardera vårdnadshavaren över fem föräldrapenningdagar per barn och år upp till barnets tioårsdag, varav två dagar per person kan avstås till en annan förälder. Därutöver föreslås att vardera vårdnadshavaren ska ha rätt att överlåta 30 av de dagar som inte är reserverade till valfri person fram till barnets treårsdag för att på så vis underlätta stjärnfamiljers föräldraskap. För perioden därefter kan de två dagar som inte är reserverade för vårdnadshavaren överlåtas till valfri person.

Utredningen ser stora fördelar med ett jämnt fördelat uttag av föräldrapenning och föräldraledighet mellan kvinnor och män. Anledningen till att utredningen ändå inte föreslår en fullständig uppdelning av föräldrapenningdagarna mellan vårdnadshavarna ligger bland annat i de stora beteendeförändringar som skulle krävas av såväl mammor som pappor om ett helt jämnt uttag av föräldrapenning ska uppnås. Man resonerar att en relativt stor grupp barn skulle gå miste om tid med sina föräldrar jämfört med i dag och att förskolestarten skulle påbörjas tidigare än vad som är önskvärt. En fullständig uppdelning av föräldrapenningdagarna mellan vårdnadshavarna skulle inte heller gå att kombinera med utredningens uppdrag om att öppna upp försäkringen för familjer med fler föräldrar än två.

LO:s ståndpunkter

LO anser att föräldraförsäkringen ska vara individualiserad i bemärkelsen att hälften av föräldrapenningdagarna tillfaller vardera vårdnadshavaren. Dagens utformning med möjligheter att avstå dagar till andra föräldrar harmonierar inte med utformningen av andra inkomstrelaterade socialförsäkringar där den enskilt intjänade förmånen är den principiella grunden. Det får dessutom negativa konsekvenser i form av kvinnors svagare koppling till förvärvsarbete och mer marginaliserade position på arbetsmarknaden. Ju tätare koppling mellan eget intjänande och förmån desto tydligare incitament, för vardera vårdnadshavaren, att äga och använda sin möjlighet att avstå arbete för att ge omsorg till sina barn.

En individualisering av föräldraförsäkringen är en formativ samhällsreform som skulle påverka arbetsmarknad och arbetsliv i positiv riktning och bidra till en mer jämn fördelning av betalt och obetalt

arbete mellan kvinnor och män och ge barn tillgång till alla sina föräldrar.

Utredningens uppdrag att öppna upp försäkringen för fler än kärnfamiljer går på grund av föräldrabalkens begränsning av antalet vårdnadshavare till två personer inte att förena med förslag om fullständig individualisering av försäkringen. Processen att utforma ett nytt regelverk för föräldraförsäkringen är en process full av målkonflikter, det är sant. Men det bör inte stå i vägen för de reformer som krävs för att hindra att försäkringen fortsatt bidrar till ojämställda förhållanden på arbetsmarknaden och i familjelivet. Med en förändring av föräldrabalken skulle både målen om regler som tar fasta på flera familjereformer och en individualiserad försäkring gå att uppnå. Det har legat utanför utredningens mandat att göra en översyn av föräldrabalken ur detta hänseende, något som LO anser bör ske snarast.

Utredningens arbete med att göra en övergripande renodling av regelverket av föräldraförsäkringen och föräldraledigheten är efterlängtad och vederhäftigt genomfört. Den nya modell som föreslås, med mer ändamålsenliga tidsgränser och en starkare fördelningsprofil där möjligheten att vara föräldraledig efter småbarnsåren inte är avhängigt föräldrarnas ekonomiska möjligheter att spara dagar, är ett viktigt steg i rätt riktning mot en mer jämställd och jämlik föräldraförsäkring. Men det är inte tillräckligt.

LO anser att ett förslag om individualiserad föräldraförsäkring inte kan avskrivas på grund av att det kan ta tid för lagförändringarna att slå igenom. För att inte processen för fortsatta reformer och fler reserverade dagar ska stanna upp med detta förslag vill LO se en tydlig tidsplan för en fortsatt individualisering.

Särskilt yttrande av Catharina Bäck, Svenskt Näringsliv

Föräldraförsäkringens primära syfte är att stödja båda föräldrarnas möjligheter att kombinera föräldraskap och förvärvsarbete när barnen är små, genom att kompensera för inkomstbortfall. Försäkringen ska främja de försäkrades deltagande på arbetsmarknaden. Försäkringens konstruktion med individuell fördelning av föräldrapenningdagarna mellan föräldrarna vid gemensam vårdnad om barnet uppfyller högt ställda jämställdhetsmål. Föräldrarna är de som bäst kan bedöma såväl familjens förutsättningar som de individuella förutsättningarna för uttag av föräldrapenning. Därför bör också ersättningsdagarna kunna överlåtas från den ena till den andra föräldern. Förutsättningarna för och behoven av att fördela föräldrapenningdagarna mellan föräldrarna ser olika ut. Föräldrar har olika levnads- och arbetsförhållanden, beroende på exempelvis arbetstidsförläggning och förankring på arbetsmarknaden. För egenföretagare kan företagets hela existens vila på företagarens egen insats, vilket begränsar möjligheten att vara frånvarande från verksamheten. Därför är möjligheterna till flexibilitet och valfrihet väsentliga förutsättningar för företagarens möjligheter att använda försäkringen och kunna kombinera företagandet med föräldraskap.

Eftersom föräldrarna är de som bäst kan värdera och bedöma sin och familjens situation, är det också rimligt att de ges ansvaret och förtroendet att göra de val som passar den egna situationen. Studier från Försäkringskassan visar också att föräldrarna är nöjda med den fördelning man gjort utifrån de egna förutsättningarna. Det bör dock betonas att en grundläggande förutsättning vid föräldrarnas nyttjande av föräldraförsäkringen är att varje förälder har förutsättningar och möjlighet att göra medvetna och upplysta val. Genom en ökad medvetenhet om betydelsen av hur livs-, utbildnings- och karriärval spelar roll för arbetslivets och livsinkomstens utveckling stärks möjligheten till ökad jämställdhet för både kvinnor och män.

Föräldraförsäkringen och företagens kompetensförsörjning

Föräldraförsäkringen stödjer företagens kompetensförsörjning och möjligheterna att rekrytera arbetstagare samtidigt som konkurrenskraften stärks. Att vara attraktiva arbetsgivare för såväl kvinnor som män är viktigt för företagen. I ett internationellt perspektiv har såväl

kvinnor som män med barn i Sverige en hög förvärvsfrekvens. Ur ett arbetsgivarperspektiv är det centralt för kompetensförsörjningen att arbetstagare har möjlighet att utveckla sina förmågor, förverkliga sina mål och ambitioner inom yrkeslivet, även under perioder med små barn. Föräldraförsäkringen är – tillsammans med barnomsorgen – en väsentlig förutsättning för att föräldrarna ska kunna kombinera arbetslivet med familjelivet. Det finns dock könsbundna normer som begränsar individens utveckling på arbetsmarknaden, vilka bland annat medför att fler kvinnor än män tar ut långa obetalda ledigheter och väljer att arbeta mer deltid, inte minst i samband med familjebildning.

Närmare om utredningens förslag att utöka antalet reserverade föräldrapenningdagar

Utredningen föreslår att det totala antalet föräldrapenningdagar ska uppgå till 460, med individuell fördelning om 230 ersättningsdagar till varje förälder. Utredningen föreslår därutöver en utökning av antalet reserverade föräldrapenningdagar från 90 till 151 dagar för vardera föräldern. Detta innebär att av föräldrarnas 230 föräldrapenningdagar, ska endast 79 dagar kunna överlåtas. Av de 151 reserverade dagar ska dessutom 130 tas ut innan barnet fyller tre år. En konsekvens av förslaget är att en förälder, efter överlåtelse, maximalt kan uppbära 260 föräldrapenningdagar fram tills barnet fyller tre år.

Utredningens förslag om att ytterligare begränsa möjligheten att överlåta föräldrapenningdagar bör inte genomföras, då förslaget innebär att föräldrarna fråntas möjligheten att disponera ersättningen på ett sätt som speglar deras behov, förutsättningar och önskemål. Förslaget riskerar dessutom medföra att kvinnors obetalda ledighet ökar.

Kvinnors obetalda föräldraledighet riskerar att öka

Av utredningen framgår att uttaget av föräldrapenningdagar inte speglar helheten i frånvaron från arbetslivet i samband med födelse av barn. Det finns betydande skillnader i längden på föräldraledighet och uttag av föräldrapenningdagar. När föräldraledighet – i stället för föräldrapenninguttag – mäts under barnets första två år framkommer att framförallt kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden över tid är betydligt längre i samband med att de får barn, än vad som visar sig om

man endast mäter föräldrapenninguttaget. Studier från Försäkringskassan visar att kvinnor under barnets första två år i genomsnitt är föräldralediga 15,3 månader, samtidigt som de tar ut föräldrapenningdagar för 9,5 månader. Män är i genomsnitt föräldralediga 3,8 månader, samtidigt som de tar ut föräldrapenning för 2,2 månader.

Av utredningen framgår också att den ökning av antalet reserverade dagar inom föräldrapenningen som skett inte per automatik inneburit mindre föräldraledighet för kvinnor. Utredningens förslag att kraftigt öka antalet reserverade dagar kommer därför med stor sannolikhet att medföra att kvinnors obetalda ledighet ökar. Detta motverkar syftet med utredningens förslag. En konsekvens av utredningens förslag är även att föräldrarnas totala frånvaro från arbetsmarknaden riskerar att öka, vilket sker om männens frånvaro ökar samtidigt som kvinnors frånvaro är oförändrad. Utredningen borde i stället för att föreslå en begränsning av föräldrarnas möjligheter att överlåta föräldrapenningen, närmare ha utrett och analyserat olika förslag som möjliggör begränsningar av den obetalda föräldraledigheten. Exempelvis genom mer ändamålsenliga åldersgränser och tydligare koppling mellan rätten till föräldraledighet och uttag av föräldrapenningdagar.

Särskilt yttrande av Erik Gustaf Ageberg, Företagarna

Utredningen om en modern föräldraförsäkring föreslår ett flertal väl avvägda förslag för modernisering och förenkling av föräldraförsäkringen. Många av förslagen bidrar till ökade förutsättningar för ett jämställt föräldraskap. Utredningens förslag att ytterligare utöka antalet reserverade dagar med föräldrapenning från 90 till 151 medför dock negativa effekter och riskerar leda till negativa effekter för företagare och företagande i Sverige.

Utredningen konstaterar att den faktiska fördelningen av föräldrapenningen mellan män och kvinnor i dag inte är jämställd. Detta icke jämställda uttag får stora samhällseffekter på bland annat arbetsmarknaden, lönebildningen och pensionssystemet. Att komma till rätta med det icke jämställda uttaget av föräldrapenning är i sig mycket angeläget.

Av ännu större vikt är dock att skapa förbättrade möjligheter för företagare att utnyttja föräldrapenningen, vilket i sig kan förbättra möjligheterna till ett mer jämställt uttag av föräldrapenningen. Nästan en halv miljon sysselsatta i Sverige driver i dag egna företag, eller cirka tio procent av alla sysselsatta, vilket gör företagare till landets i särklass största yrkesgrupp. Ytterligare drygt 350 000 människor bedriver i dag näringsverksamhet vid sidan av sin anställning. Det motsvarar fler än alla landets undersköterskor, sjuksköterskor och läkare. Dessa människor – som bidrar till föräldraförsäkringen på samma villkor som anställda – kan inte nyttja försäkringen som tänkt.

Det icke jämställda uttaget av föräldrapenning gäller för såväl anställda som för företagare. Företagande föräldrar är föräldralediga i lägre utsträckning än föräldrar med anställning. Det gäller för både män och kvinnor som driver företag. I Företagarnas rapport Föräldrafällan framgår att endast fyra av tio kvinnor som är företagare är föräldralediga i mer än sex månader, jämfört med nio av tio kvinnor med anställning. Skillnaden är stor även för män, om än inte lika dramatisk. Varannan man som är företagare är föräldraledig i högst en månad, jämfört med var tredje man med anställning. Särskilt lågt uttag har företagare som driver aktiebolag. Kvinnor som driver aktiebolag tar i genomsnitt ut 33 föräldrapenningdagar färre än kvinnor med anställning.

Föräldraförsäkringens utformning gör det svårt för såväl män som kvinnor som driver företag att fullt ut utnyttja föräldrapenningen. För att förbättra förhållandena för föräldrar med företag efterfrågas

en ökad flexibilitet i försäkringen som kan underlätta för företagare att kombinera företagande med familjeliv.

Att företagare tar ut färre dagar med föräldrapenning än anställda är ett mönster som också framkommer i exempelvis sjukförsäkringen. Företagare är inte mindre sjuka än anställda men de förhållanden som eget företagande innebär medför att de inte kan använda trygghetssystemet på samma vis som anställda har möjlighet att göra.

Utredningen föreslår att antalet reserverade dagar med föräldrapenning ska utökas till 151, från dagens 90. Det är ett långtgående ingrepp i föräldrars självbestämmande och minskar flexibiliteten i försäkringen. Möjligheten för individer och familjer med eget företagande att planera arbetet och verksamheten blir kraftigt begränsad. I stället kommer företagande föräldrar att tvingas välja mellan sitt företag och sin familj. Därmed försvagas de incitament som finns att våga satsa på en karriär med eget företagande och befintliga företagare kan tvingas att avveckla sin verksamhet. Det är inte rimligt att utsätta människor för den typen av val. Det riskerar även att medföra negativa effekter för företagande och samhällsutveckling.

En minskad flexibilitet i försäkringen kommer inte att bidra till att fler kvinnor startar företag. Redan i dag avskräcker socialförsäkrings-systemet – inte minst föräldraförsäkringen – kvinnor i yngre ålder från att starta företag. De kvinnor som driver egna företag är föräldralediga i lägre utsträckning än anställda.

Ett trygghetssystem som omöjliggör för individer att vid behov nyttja det förlorar tilltron till och förtroendet för systemet. Att vara föräldraledig som företagare är till naturen svårt. En ytterligare reservering av föräldrapenningen skulle försvåra ytterligare. Förslaget riskerar att leda till att obetald ledighet hos den andra föräldern ökar, vilket varit fallet med den andra reserverade månaden i föräldraförsäkringen.

En ökad jämställdhet är eftersträvänsvärt men inte på bekostnad av att företagare ska tvingas välja mellan sitt företag eller sin familj.

Företagarna kan därför inte ställa sig bakom utredningens förslag om att antalet reserverade dagar med föräldrapenning ska utökas till 151.

Källor och litteratur

Offentligt tryck

- Betänkande SfU 1973:19, *Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av propositionen 1973:47 angående förbättrade familjeförmåner inom den allmänna försäkringen, m.m., jämte motioner*
- Betänkande SfU 1975/76:30, *Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av propositionen 1975/76:133 om utbyggnad av föräldraförsäkringen*
- Betänkande SfU 1984/85:12, *Om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen*
- Betänkande 2000/01:SfU10, *Föräldraförsäkring och föräldraledighet*
- Betänkande 2001/02:AU6, *Arbetsrätt*
- Betänkande 2001/02:SfU1, *Anslag inom socialförsäkringsområdet (utgiftsområdena 10, 11 och 12)*
- Betänkande 2007/08:SfU10, *Jämställdhetsbonus – familjepolitisk reform*
- Betänkande 2010/11:SfU1, *Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet*
- Betänkande 2011/12:SfU1, *Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet*
- Betänkande 2015/16:SfU3, *Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn*
- Betänkande 2015/16:SfU5, *En mer jämställd föräldrapenning*
- Ds A 1983:2, *Om svenska män: fostran, ideal och vardagsliv. En rapport*
- Ds 2010:44, *Genomförandet av det nya föräldraledighetsdirektivet*
- Ds 2013:19, *Framtidskommissionens slutrapport: Svenska framtidsutmaningar*

- Ds 2016:19, *Jämställda pensioner?*
- Proposition 1954:144, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om moderskapshjälp m.m.*
- Proposition 1962:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmän försäkring m.m.*
- Proposition 1971:125, *Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*
- Proposition 1973:47, *Kungl. Maj:ts proposition angående förbättrade familjeförmåner inom den allmänna försäkringen, m.m.*
- Proposition 1974:15, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring*
- Proposition 1975/76:133, *Om utbyggnad av föräldraförsäkringen m.m.*
- Proposition 1975/76:170, *Ändring i föräldrabalken, m.m.*
- Proposition 1976/77:117, *Om utbyggnad av föräldraförsäkringen m.m.*
- Proposition 1977/78:104, *Med förslag om utvidgad rätt till ledighet för vård av barn, m.m.*
- Proposition 1978/79:168, *Om föräldrautbildning och förbättringar av föräldraförsäkringen m.m.*
- Proposition 1979/80:76, *Om utbyggnad av föräldraförsäkringen*
- Proposition 1979/80:147, *Om godkännande av Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*
- Proposition 1983/84:127, *Om förbättrad studiehjälp och vissa sjukförsäkringsfrågor*
- Proposition 1984/85:78, *Om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen*
- Proposition 1986/87:69, *Om förbättrad kompensation vid korttids sjukdom och vid tillfällig vård av barn*
- Proposition 1987/88:105, *Om jämställdhetspolitiken inför 90-talet*
- Proposition 1988/89:69, *Om utbyggnad av föräldraförsäkringen och förstärkt föräldraledighet*
- Proposition 1989/90:107, *Godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter*

- Proposition 1990/91:113, *Om en ny jämställdhetslag, m.m.*
- Proposition 1992/93:159, *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*
- Proposition 1993/94:59, *Vissa sjukförsäkringsfrågor*
- Proposition 1993/94:147, *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar*
- Proposition 1993/94:148, *Vårdnadsbidrag*
- Proposition 1993/94:220, *Vissa socialförsäkringsfrågor, m.m.*
- Proposition 1994/95:61, *Vårdnadsbidraget. Garantidagarna. Enskild barnomsorg*
- Proposition 1994/95:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*
- Proposition 1994/95:197, *Vissa socialförsäkringsfrågor, m.m.*
- Proposition 1994/95:207, *Ny föräldraledighetslag m.m.*
- Proposition 1995/96:69, *Vissa socialförsäkringsfrågor, m.m.*
- Proposition 1995/96:209, *Försäkringsskydd vid sjukdom, m.m.*
- Proposition 1996/97:1, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997, m.m.*
- Proposition 1996/97:63, *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.*
- Proposition 1997/98:81, *Föräldraledighetsdirektivets genomförande i Sverige*
- Proposition 1997/98:82, *Europarådets sociala stadga*
- Proposition 1998/99:119, *Socialförsäkringens personkrets*
- Proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*
- Proposition 1999/2000:87, *Obligatorisk mammaledighet*
- Proposition 2000/01:44, *Föräldraförsäkring och föräldraledighet*
- Proposition 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002*
- Proposition 2001/02:97, *Lag om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, m.m.*
- Proposition 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*
- Proposition 2002/03:2, *Vissa socialförsäkringsfrågor m.m.*
- Proposition 2002/03:100, *2003 års ekonomiska vårproposition*

- Proposition 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*
- Proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*
- Proposition 2004/05:111, *Förstärkning av studiestödet*
- Proposition 2004/05:137, *Assisterad befruktning och föräldraskap*
- Proposition 2005/06:99, *Nya vårdnadsregler*
- Proposition 2005/06:142, *Höjt inkomsttak vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst och höjd lägstanivå för hel föräldrapenning*
- Proposition 2005/06:155, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*
- Proposition 2005/06:159, *Vissa socialförsäkringsfrågor*
- Proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*
- Proposition 2007/08:91, *Vårdnadsbidrag – familjepolitisk reform*
- Proposition 2007/08:93, *Jämställdhetsbonus – familjepolitisk reform*
- Proposition 2008/09:194, *Vissa socialförsäkringsfrågor, m.m.*
- Proposition 2008/09:200, *Socialförsäkringsbalk*
- Proposition 2009/10:69, *Kompletteringar av socialförsäkringsbalken*
- Proposition 2009/10:120, *Trygghetssystemen för företagare*
- Proposition 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*
- Proposition 2010/11:146, *Förbättringar inom familjepolitiken*
- Proposition 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*
- Proposition 2012/13:159, *Graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön*
- Proposition 2013/14:4, *Nya åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen*
- Proposition 2014/15:124, *En mer jämställd föräldrapenning*
- Proposition 2014/15:127, *Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor*
- Proposition 2014/15:147, *Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffas*
- Proposition 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*
- Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*
- Proposition 2016/17:154, *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn*

- Proposition 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*
- Regeringens skrivelse 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*
- SOU 1954:4, *Moderskapsförsäkring m.m. Socialförsäkringsutredningens betänkande 2*
- SOU 1972:34, *Familjestöd*
- SOU 1975:62, *Förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar*
- SOU 1982:36, *Enklare föräldraförsäkring*
- SOU 1993:7, *Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden*
- SOU 1997:137 *Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden*
- SOU 2003:50, *Sjukpenninggrundande inkomst – skydd och anpassning*
- SOU 2003:130, *Studerande och trygghetssystemen*
- SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*
- SOU 2004:43, *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*
- SOU 2005:73, *Reformerad föräldraförsäkring. Kärlek, omvårdnad, trygghet*
- SOU 2008:89, *Trygghetssystemen för företagare*
- SOU 2009:28, *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*
- SOU 2009:61, *Modernare adoptionsregler*
- SOU 2009:89, *Gränslandet mellan sjukdom och arbete*
- SOU 2011:51, *Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull*
- SOU 2012:9, *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning*
- SOU 2014:6, *Män och jämställdhet*
- SOU 2014:28, *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*
- SOU 2014:30, *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*
- SOU 2014:74, *Jämställdhet i socialförsäkringen?*
- SOU 2014:81, *Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden*

- SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring*
- SOU 2015:50, *Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*
- SOU 2015:86, *Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*
- SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015*
- SOU 2016:11, *Olika vägar till föräldraskap*
- SOU 2016:19, *Barnkonventionen blir svensk lag*
- SOU 2016:73, *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn*
- SOU 2017:05, *Svensk social trygghet i en globaliserad värld*
- SOU 2017:6, *Se barnet!*
- SOU 2017:24, *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?*

Vissa regeringsbeslut

- Lagrådsremiss, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, dnr S2017/03980/FST
- Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2005-11-24
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2011-02-17
- Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2013-02-14
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2017-10-25

Publikationer från myndigheter och organisationer

- AMF (2017). *Föräldralediga räknar med sämre ekonomi och pension – få känner till extrapengarna från jobbet*, såsom refererad i news.cision.com/se/amf/r/foraldralediga-raknar-med-samre-ekonomi-och-pension---fa-kanner-till-extrapengarna-fran-jobbet, c2363221, den 3 oktober 2017
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Tudelningarna på arbetsmarknaden*, Stockholm, Elanders Sverige AB
- Centrala studiestödsnämnden, CSN (2016). *Studerandes ekonomiska och sociala situation 2015*, Rapport 2016:02
- European Institute for Gender Equality, EIGE (2017). *Gender Equality Index 2017. Measuring gender equality in the European Union 2005–2015*, Rapport, tillgänglig via www.eige.europa.eu
- Europeiska kommissionen (2016). *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och av förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004*, den 13 december 2016, COM(2016) 815 final, 2016/0397 (COD), eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2f44420c-c1e6-11e6-a6db-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF
- Europeiska kommissionen (2017). *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU*, den 26 april 2017, COM(2017) 253 final, 2017/0085 (COD), eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:84205176-2b39-11e7-9412-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF
- FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013). *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 om Barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet*, CRC/CGC/14
- Folkhälsomyndigheten (2017). *Förskolans påverkan på barns hälsa, en genomgång av den vetenskapliga litteraturen*
- Företagarna (2015). *Föräldrafällan. Vill du vara företagare eller förälder?*

- Försäkringskassan (2005). *Tillfällig föräldrapenning när föräldrar saknas eller är avlidna – föräldrabegreppet*, Rättsligt ställningstagande, FKRS 2005:6, 2005-06-20, dnr 84615-2005
- Försäkringskassan (2007). *VAB – Vård Av Barn. Tillfällig föräldrapenning 1974–2006*, Redovisar 2007:10
- Försäkringskassan (2009). *Är det verkligen ekonomin som styr? En studie av ekonomiska drivkrafter vid vård av barn. Is Economy Most Important? – A study of economic incentives for using temporary parental leave for care of sick children*, Working Papers in Social Insurance 2009:1
- Försäkringskassan (2010a). *Jämställdhetsbonusen – en effektutvärdering*, Socialförsäkringsrapport 2010:5
- Försäkringskassan (2010b). *Outnyttjad föräldrapenning. En studie om föräldrapenningdagar som inte har använts*, Socialförsäkringsrapport 2010:14
- Försäkringskassan (2010c). *Papporna och motiven. Den svenska föräldraledigheten i ett geografiskt perspektiv. The fathers and the motives. Swedish paid parental leave in a geographical perspective*, Working Papers in Social Insurance 2010:1
- Försäkringskassan (2011a). *Försäkringskassans svar på ISF:s rapport Graviditetspenning och sjukpenning vid graviditet (2011:16)*, 2011-12-16, dnr 74380-2011
- Försäkringskassan (2011b). *Föräldrapenning. Båda föräldrarnas försäkring?*, Socialförsäkringsrapport 2011:13
- Försäkringskassan (2011c). *Svar på regeringsuppdrag angående föräldrars möjligheter att använda föräldrapenningen*, 2011-12-09, dnr 37536-2011
- Försäkringskassan (2012a) *Analys och uppföljning av utvecklingen av föräldrapenninguttaget – Återrapportering enligt regleringsbrevs uppdrag för 2012*, 2012-06-08, dnr 005506-2012
- Försäkringskassan (2012b). *Föräldrapenning. Analys av användandet 1974–2011*, Socialförsäkringsrapport 2012:9
- Försäkringskassan (2013a). *De jämställda föräldrarna. Vad ökar sannolikheten för ett jämställt föräldrapenninguttag?*, Socialförsäkringsrapport 2013:8

- Försäkringskassan (2013b). *Föräldrar som inte vabbar*, Socialförsäkringsrapport 2013:6
- Försäkringskassan (2013c). *Ojämställd arbetsbörda. Föräldraledighetens betydelse för fördelning av betalt och obetalt arbete*, Socialförsäkringsrapport 2013:9
- Försäkringskassan (2014a). *Kvinnors sjukfrånvaro. En studie av förstagångsföräldrar*. Socialförsäkringsrapport 2014:14
- Försäkringskassan (2014b). *Socialförsäkringen i siffror 2014*
- Försäkringskassan (2015a). *Jämställdhet och sjukfrånvaro. Förstagångsföräldrar och risken för sjukfrånvaro vid olika jämställdhetssituationer och effekter på sjukfrånvaron av reformer inom föräldraförsäkringen*, Socialförsäkringsrapport 2015:3
- Försäkringskassan (2015b). *Socialförsäkringen i siffror 2015*
- Försäkringskassan (2015c). *Vägledning (2004:5) om sjukpenninggrundande inkomst – och årsarbetstid*, version 13, beslutad 2015-06-01
- Försäkringskassan (2016a). *Socialförsäkringen i siffror 2016*
- Försäkringskassan (2016b). *Vägledning (2002:6) om graviditetspenning*, version 7, beslutad 2016-05-23
- Försäkringskassan (2017a). *Barnhushållens ekonomi. Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2017*, Socialförsäkringsrapport 2017:9
- Försäkringskassan (2017b). *Graviditetspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete*, Rättslig uppföljning 2017:2
- Försäkringskassan (2017c). *Socialförsäkringen i siffror 2017*
- Försäkringskassan (2017d). *Vägledning (2002:1) om föräldrapenning*, version 14, beslutad 2017-06-15
- Försäkringskassan (2017e). *Vägledning (2016:2) om tillfällig föräldrapenning*, version 2, beslutad 2017-03-20
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2011). *Graviditetspenning och sjukskrivning vid graviditet. Tillämpningen av lagstiftningen*, Rapport 2011:16
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2012). *Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen*, Rapport 2012:4
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2013a). *Effekter på jämställdhet av reformer i föräldrapenningen*, Rapport 2013:17

- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2013b). *Föräldrapenning och föräldraledighet – Mått på olika aspekter av föräldraledighet*, Rapport 2013:13
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2014). *Tillämpningen av lagstiftningen om graviditetspenning. En uppföljning*, Rapport 2014:25
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2016a). *Höjd grundnivå i föräldrapenningen. Har uttaget av föräldrapenning påverkats?*, Rapport 2016:1
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2016b). *Sjukpenning-grundande inkomst (SGI). Försäkringskassans handläggning och beslut om SGI noll*, Rapport 2016:10
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2017a). *Föräldrapenning-uttag före och efter en separation. En analys av hur separerade föräldrar använde föräldrapenning i jämförelse med de som inte separerade*, Rapport 2017:11
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2017b). *Kvinnors och mäns pensioner. En analys av skillnader och spridning i pensionsinkomster i dag och i framtiden*, Rapport 2017:8
- Konjunkturinstitutet, KI (2017). *Effekter av deltidarbete på samhällsekonomin och de offentliga finanserna*, Specialstudie 55
- Ledarna (2012). *Ledarnas chefsbarometer: Chefen och jämställdheten*
- Livsmedelsverket (2012). *Nordiska näringsrekommendationer 2012 – rekommendationer om näring och fysisk aktivitet*
- LO (2013). *Arbetsmiljö 2012 – klass och kön*, LO
- LO (2015). *Föräldrapenningtillägget – en ny försäkring för ökad rättvisa och jämställdhet*, Välfärd 2015, LO
- LO och Svenskt Näringsliv (2016). *Tidsbegränsade anställningar på svensk arbetsmarknad – en kartläggning av förekomsten, behoven och hur de används*,
[www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_sn_lo_tidsbegransade_pdf/\\$File/SN_LO_Tidsbegransade.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vRes/lo_fakta_1366027478784_sn_lo_tidsbegransade_pdf/$File/SN_LO_Tidsbegransade.pdf)
- LRF:s jämställdhetsakademi (2014). *Heliga familjen, heliga kor eller heliga jämställdheten? En studie om fördelningen av föräldraledighet bland företagare på landsbygden*

- Medlingsinstitutet (2017). *Löneskillnaden mellan kvinnor och män 2016. Vad säger den officiella lönestatistiken?*
- The Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2016). *Parental leave: Where are the fathers?*, Policy brief, mars 2016
- Regeringskansliet, Socialdepartementet (2017a). *Sjukpenninggrundande inkomst för företagare under företagets uppbyggnadsskede*, dnr S2017/06606/SF
- Regeringskansliet, Socialdepartementet (2017b). *Stärkt skydd av sjukpenninggrundande inkomst för studerande*, dnr S2017/04463/SF
- Riksförsäkringsverket, RFV (2001). *När har vi råd att skaffa barn?*, RFV Analyserar 2001:8
- Riksförsäkringsverket, RFV (2002). *Spelade pappamånaden någon roll? – pappornas uttag av föräldrapenning*, RFV Analyserar 2002:14
- Riksförsäkringsverket, RFV (2003a). *Gravida kvinnors situation*, RFV Analyserar 2003:7
- Riksförsäkringsverket, RFV (2003b). *Socialförsäkringsboken 2003. Årets tema: Mamma, pappa, barn – tid och pengar*
- Riksförsäkringsverket, RFV (2004). *Flexibel föräldrapenning – hur mammor och pappor använder föräldraförsäkringen och hur länge de är föräldralediga*, RFV Analyserar 2004:14
- Riksrevisionen (2016). *Det livslånga lärandet inom högre utbildning*, Granskningsrapport, RIR 2016:15
- Saco (2015). *En tredelad föräldraförsäkring. Nulägesbeskrivning*
- Saco studentråd (2011). *Studielinjen – om studenter inkludering i socialförsäkringarna*
- SFS Sveriges förenade studentkårer, TCO och Tria (2009). *Studenter om den studiesociala utredningen*, www.tco.se/globalassets/studenter-om-studsocutr.pdf
- Skolinspektionen (2017). *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse, delrapport II*
- Småföretagarnas riksförbund (2017). *Otryggare kan ingen vara... Så drabbas småföretagare i sjuk- och föräldraförsäkringen*, Rapport 2017:2

- Socialstyrelsen (2009). *Folkhälsorapport 2009*
- Socialstyrelsen (2015). *Kunskapsstöd för mödrhälsovården*, 2014, reviderad 2015-01-18
- Socialstyrelsen (2017). *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2015 och 2016*, tabellbilaga
- Statens beredning för medicinsk utvärdering, SBU (2014). *Arbetsmiljöns betydelse för symptom på depression och utmattningssyndrom. En systematisk litteraturoversikt*
- Statens folkhälsoinstitut (2009). *Varför drabbas kvinnor oftare av oro, ångest och depression? En kunskapsöversikt*
- Statistiska centralbyrån, SCB (2003). *Demografiska rapporter. Arbetslöshet och barnafödande*, Rapport 2003:6
- Statistiska centralbyrån, SCB (2007). *Demografiska rapporter. Föräldraledighet och arbetslivskarriär. En studie av mammors olika vägar i arbetslivet*, Rapport 2007:3
- Statistiska centralbyrån, SCB (2011). *Demografiska rapporter. Olika generationers barnafödande*, Rapport 2011:3
- Statistiska centralbyrån, SCB (2012). *Levnadsförhållanden. Nu för tiden. En undersökning om svenska folkets tidsanvändning år 2010/2011*, Rapport 123
- Statistiska centralbyrån, SCB (2013a). *Demografiska rapporter. Barn, föräldrar och separationer. Utvecklingen under 2000-talet*, Rapport 2013:1
- Statistiska centralbyrån, SCB (2013b). *Demografiska rapporter. Barnafödande i nya relationer*, Rapport 2013:2
- Statistiska centralbyrån, SCB (2014). *Demografiska rapporter. Olika familjer lever på olika sätt – om barns boende och försörjning efter en separation*, Rapport 2014:1
- Statistiska centralbyrån, SCB (2015). *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda*, Statistiska meddelanden AM 110 SM 1501
- Statistiska centralbyrån, SCB (2016a). *Demografiska rapporter. Enbarnsmammor i olika generationer*, Rapport 2016:3
- Statistiska centralbyrån, SCB (2016b). *Mäns och kvinnors arbetsmarknad åren 2001–2016*, Statistiska meddelanden AM 110 SM 1602

- Statistiska centralbyrån, SCB (2017a). *Information om arbetsliv och arbetsmarknad. Fokus på arbetsmarknad och arbetsliv 2016*, Rapport 2017:1
- Statistiska centralbyrån, SCB (2017b). *Demografiska rapporter. Tid mellan barnen – hur lång tid väntar föräldrar innan de får sitt andra barn?*, Rapport 2017:2
- Statistiska centralbyrån, SCB (2017c). *Sveriges framtida befolkning 2017–2060*, Statistiska meddelanden BE 18 SM 1701
- Svensk förening för Obstetrik och Gynekologi och Svenska Barnmorskeförbundet (2017). *Skrivelse till utredningen*, 2017-07-27, dnr Komm2017/00067/S2016:02/19
- Svenskt Näringsliv (2012). *Socialförsäkring i förändring. Försäkring – ett lyft för kvinnors företagande!*, Stockholm
- Svenskt Näringsliv (2015). *Remissvar Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern (Ds 2015:8)*, 2015-04-01, dnr 4/2015/CBK
- Tillväxtverket (2015). *Slutrapport: Främja kvinnors företagande 2011–2014*, dnr 012-2011-1068
- Tjänstemännens centralorganisation, TCO (2009). *Fattiga studenter väntar med barn*, www.tco.se/Aktuellt/Debatt/Debatt-2009/Fattiga-studenter-vantar-med-barn/#sthash.q2XwGcdU.dpbs, den 12 januari 2009
- Tjänstemännens centralorganisation, TCO (2011). *Att sova med jobbet. Tjänstemännens arbetsvillkor*
- Ungdomsstyrelsen (2012). *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*
- WHO (2005). *Report of a WHO technical Consultation on Birth Spacing, Geneva, Switzerland, 13–15 June 2005*, WHO/RHR/07.1, apps.who.int/iris/bitstream/10665/69855/1/WHO_RHR_07.1_eng.pdf

Övrig litteratur

- Addati, L., Cassirer, N., och Gilchrist, K. (2014). *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world*, International Labour Organization
- Ahl, H. J. (2002). *The Making of the Female Entrepreneur: A Discourse Analysis of Research Texts on Women's Entrepreneurship*, Doktorsavhandling, Jönköping International Business School
- Albrecht, J., Skogman Thoursie, P. och Vroman, S. (2015). *Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige*, Rapport 2015:1, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Albrecht, J. W., Edin, P.-A., Sundström, M. och Vroman, S. B. (1999). *Career Interruptions and Subsequent Earnings: A Re-examination Using Swedish Data*, Journal of Human Resources, 34 (2), 294–311
- Almqvist, A.-L. och Duvander, A.-Z. (2014). *Changes in gender equality? Swedish fathers' parental leave, division of childcare and housework*, Journal of Family Studies, 20 (1), 19–27
- Almqvist, A.-L., Sandberg, A. och Dahlgren, L. (2011). *Parental leave in Sweden: Motives, experiences and gender equality amongst parents*, Fathering, 9 (2), 189–206
- Alsarve, J., och Boye, K. (2012). *Inte bara jämställdhet: Beslut om föräldraledighet, moderskaps- och faderskapsideal och idéer om barns bästa*, Sociologisk Forskning, 49 (2), 103–128
- Andersson, G. (2000). *The impact of labour-force participation on childbearing behaviour: Pro-cyclical fertility in Sweden during the 1980s and 1990s*, European Journal of Population, 16, 293–333
- Andersson, G., Hoem, J. och Duvander, A.-Z. (2006). *Social differentials in speed-premium effects in childbearing in Sweden*, Demographic Research, 14 (4), 51–70
- Andersson Joona, P. (2014). *Den ojämställda arbetsmarknadens konsekvenser: Könsskillnader i inkomstkompensation bland egenföretagare och anställda*, i Sjögren Lindquist, G. och Wadensjö, E. (red.), Jämställdhet i socialförsäkringen?, SOU 2014:74, Stockholm, Fritzes

- Andersson Joona, P. (2017). *Are mothers of young children more likely to be self-employed? The case of Sweden*, Review of Economics of the Household, 15, 307–333
- Angelov, N., Johansson, P. och Lindahl, E. (2013). *Det envisa könsgapet i inkomster och löner – Hur mycket kan förklaras av skillnader i familjeansvar?*, Rapport 2013:2, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Angelov, N., Johansson, P., Lindahl, E., och Lindström, E.-A. (2011). *Kvinnors och mäns sjukfrånvaro*, Rapport, 2011:2, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Arksey, H. (2002). *Combining informal care and work: supporting carers in the workplace*, Wiley
- Avdic, D. och Karimi, A. (2016). *Påverkar ett mer jämställt uttag av föräldrapenning sannolikheten att föräldrar separerar?*, Rapport 2016:2, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Barclay K. och Kolk M. (2017). *The Long-Term Cognitive and Socio-economic Consequences of Birth Intervals: A Within-Family Sibling Comparison Using Swedish Register Data*, Demography, 54 (2), 459–484
- Bekkengen, L. (2002). *Man får välja – om föräldraskap och föräldraledighet i arbetsliv och familjeliv*, Malmö, Liber
- Berg, V. och Rotkirch, A. (2014). *Faster Transition to the Second Child in late 20th Century Finland: A Study of Birth Intervals*, Finnish Yearbook of Population Research, 49, 73–86
- Bergold, J., Vedin, U. och Lorentzi, U. (2017). *Tid, makt och pengar*, Sveriges jämställdhetsbarometer 2017, LO
- Birkelund, G., Goodman, L. A. och Rose, D. (1996). *The latent structure of job characteristics of men and women*, American Journal of Sociology, 102, 80–113
- Boye, K. (2008). *Happy hour? Studies on well-being and time spent on paid and unpaid work*, Institutet för social forskning, Avhandlingsserie, nr 74, Stockholms universitet
- Boye, K. (2010). *Time spent working. Paid work, housework and the gender difference in psychological distress*, European Societies, 12 (3), 419–442

- Boye, K. (2014). *Can you stay at home today? The relationship between economic dependence, parents' occupation and care leave for sick children*, Working Paper 2014:4, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Boye, K. (2015). *Mer vab, lägre lön? Uttag av tillfällig föräldrapenning för vård av barn och lön bland svenska föräldrar*, Rapport 2015:15, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Boye, K. och Evertsson, M. (2014). *Vem gör vad när? Kvinnors och mäns tid i betalt och obetalt arbete*, i Evertsson, M. och Magnusson, C. (red.), *Ojämlighetens dimensioner. Uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige*, Stockholm, Liber
- Boye, K., Halldén, K. och Magnusson, C. (2014). *Könslönegapets utveckling: Betydelsen av yrkets kvalifikationsnivå och familjeansvar*, i Evertsson, M. och Magnusson, C. (red.), *Ojämlighetens dimensioner. Uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige*, Stockholm, Liber
- Brandth, B. och Gíslason, I. (2010). *Familjepolitikken och barnas beste*, i Gíslason, I. och Eydal, G. B. (red.), *Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden*, Tema Nord 2010:595, 105–138, Nordiska Ministerrådet
- Brandth, B. och Kvande, E. (2003). *Flexible fedre*, Oslo, Universitetsforlaget
- Brandth, B. och Kvande, E. (2015). *Fathers and flexible parental leave*, *Work, Employment and Society*, 30 (2), 275–290
- Bratberg, E. och Naz, G. (2014). *Does paternity leave affect mothers' sickness absence?*, *European Sociological Review*, 30 (4), 500–511
- Broberg, A., Granqvist, P., Ivarsson, T. och Risholm, P. (2008). *Anknytningsteori. Betydelsen av nära känslomässiga relationer*, Natur och Kultur
- Bryan, M.L. och Sevilla-Sanz, A. (2008). *Does housework lower wages and why? Evidence for Britain*, ISER Working Paper Series, 2008-03
- Bygren, M. och Duvander, A.-Z. (2004). *Ingen annan på jobbet har ju varit pappaledig. Papporna, deras arbetsplatser och deras pappaledighetsuttag*, i Bygren, M., Gähler, M. och Nermo, M. (red.), *Familj och arbete – vardagsliv i förändring*, 166–199, Stockholm, SNS Förlag

- Bygren, M. och Gähler, M. (2012). *Family formation and men's and women's attainment of workplace authority*, Social Forces, 90, 795–816
- Bygren, M., Gähler, M. och Nermo, M. (2004). *Familj och arbete: vardagsliv i förändring*, i Bygren, M., Gähler, M. och Nermo, M. (red.), Familj och arbete – vardagsliv i förändring, 11–55, Stockholm, SNS förlag
- Bäckman, O., Bryngelson, A. och Lundberg, O. (2007). *Den ojämlika sjukfrånvaron. Klass- och könsskillnader i sjukfrånvaro på 1990- och 2000-talet*, Socialvetenskaplig tidskrift, 14 (2–3), 35–65
- Bäckman, O. och Edling, C. (2000). *Arbetsmiljö och arbetsrelaterade besvär under 1990-talet*, i Marklund, S. (red.), Arbetsliv och Hälsa 2000, Solna, Arbetsarkivstyrelsen och Arbetslivsinstitutet
- Cedstrand, S. (2011). *Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark*, Göteborg, Boréa Bokförlag
- Conde-Agudelo, A., Rosas-Bermúdez, A. och Kafury-Goeta, A. C. (2006). *Birth spacing and risk of adverse perinatal outcomes: a meta-analysis*, Journal of the American Medical Association, 295 (15), 1809–1823
- Datta Gupta, N., Smith, N. och Verner, M. (2008). *The Impact of Nordic Countries' Family Friendly Policies on Employment, Wages, and Children*, Review of Economics of the Household, 6, 65–89
- Dribe, M. och Stanfors, M. (2009). *Does Parenthood Strengthen a Traditional Household Division of Labor? Evidence from Sweden*, Journal of Marriage and Family, 71, 33–45
- Duvander, A.-Z. (2006). *När är det dags för dagis? En studie om vid vilken ålder barn börjar förskola och föräldrars åsikt om detta*, Working Paper, nr 2., Institutet för framtidsstudier
- Duvander, A.-Z. och Andersson, G. (2006). *Gender equality and fertility in Sweden: A study on the impact of the father's uptake of parental leave on continued childbearing*, Marriage and Family Review, 39 (1/2), 121–142
- Duvander, A.-Z., Ferrarini, T. och Johansson, M. (2015). *Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet 2015:5*, Stockholm, Elanders Sverige AB

- Duvander, A.-Z. och Jans, A. (2009). *Consequences of fathers' parental leave use: Evidence from Sweden*, i Finnish Yearbook of Population Research, Special Issue of the 16th Nordic Demographic Symposium in Helsinki 5–7 June 2008, 51–62
- Edlund, J. och Öun, I. (2016). *Who should work and who should care? Attitudes towards the desirable division of labour between mothers and fathers in five European countries*, Acta Sociologica, 59 (2), 151–169
- Ekberg, J., Eriksson, R. och Friebe, G. (2013). *Parental leave – A policy evaluation of the Swedish 'daddy-month' reform*, Journal of Public Economics, 97, 131–143
- Evertsson, M. (2013). *The Importance of Work: Changing Work Commitment Following the Transition to Motherhood*, Acta Sociologica, 56, 139–153
- Evertsson, M., Boye, K. och Erman, J. (2015). *Fathers on call – A study on the sharing of care work among parents in Sweden. A mixed methods approach*, Families and Societies Working Paper Series, nr 27
- Evertsson, M. och Duvander, A.-Z. (2010). *Parental Leave – Possibility or Trap? Does Family Leave Length Effect Swedish Women's Labour Market Opportunities?*, European Sociological Review, 27 (4), 435–450
- Eydal, G. B. och Gíslason, I. V. (2017). *Iceland country note*, i Blum, S., Koslowski, A. och Moss, P. (red.), International Review of Leave Policies and Research 2017, tillgänglig via www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/
- Gauthier, A. H. och Furstenberg, F. (2002). *The transition to adulthood: a time use perspective*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, 580 (3), 153–171
- Haas, L., Allard, K. och Hwang, P. (2002). *The impact of organizational culture on men's use of parental leave in Sweden*, Community, Work & Family, 5 (3), 319–342
- Haas, L. och Hwang, P. (2008). *The Impact of Taking Parental Leave on Fathers' Participation*, i Childcare and Relationships with Children: Lessons from Sweden, Community, Work & Family, 11 (1), 85–104

- Haas, L. och Hwang, P. (2009). *Is Fatherhood Becoming More Visible at Work? Trends in Corporate Support for Fathers Taking Parental Leave in Sweden*, *Fathering*, 7 (3), 303–321
- Hall, C. och Lindahl, E. (2016). *Sjukfrånvaro bland förskolebarn – lärdomar från en satsning på förbättrad hygien*, Rapport 2016:23, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Han, W.-J., Ruhm, C. och Waldfogel, J. (2009). *Parental Leave Policies and Parent's Employment and Leave-Taking*, *Journal of Policy Analysis and Management*, 28 (1), 29–54
- Hemström, Ö., Krantz, G., och Roos, E. (2007). *Changing gender differences in musculoskeletal pain and psychological distress*, i Fritzell, J. och Lundberg, O. (red.), *Health inequalities and welfare resources*, 43–66, Bristol, Policy Press
- Hersch, J. och Stratton, L. (1997). *Housework, Fixed Effects, and Wages of Married Workers*, *The Journal of Human Resources*, 32 (2), 285–307
- Hessmark, L.-G., Jansson, H., Jenryd, M., Lundin, A.-K., Rempner, K., Tired, P. (2015). *Socialförsäkringsbalken – En kommentar, avd. A–C*, 2 uppl., Nordstedts Juridik AB
- Hobson, B. (2014). *Worklife balance The Agency and Capabilities Gap*, New York, Oxford University Press
- Hobson, B., Duvander, A.-Z. och Halldén, K. (2006). *Men and women's agency and capabilities to create a worklife balance in diverse and changing institutional contexts*, i Lewis, J. (red.), *Children, changing families and welfare states*, Cheltenham, Edward Elgar
- Hoem, B. (1998). *Barnafödande och sysselsättning. Upp- och nedgången i fruktsambeten 1985–1997*, Demografiska rapporter 1998:1, Statistiska centralbyrån
- Holm, E. (2010). *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Lund, Juristförlaget i Lund
- Hotz, V. J., Johansson, P. och Karimi, A. (2017). *Parenthood, Family Friendly Firms and the gender Gaps in Early Work Careers*, Working Paper, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet

- Hörnell, A., Lagström, H., Lande, B. och Thorsdottir, I. (2013). *Breastfeeding, introduction of other foods and effects on health: a systematic literature review for the 5th Nordic Nutrition Recommendations*
- Hörnvist, M. (1997). *Familjeliv och arbetsmarknad för män och kvinnor*, i Ahrne, G. och Persson, I. (red.), *Familj, makt och jämställdhet*, Rapport till Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män, SOU 1997:138, Stockholm, Fritzes
- Jansson, F., Pylkkänen, E. och Valck, L. (2003). *En jämställd föräldraförsäkring?*, Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2003, SOU 2003:36, Stockholm, Elanders Gotab AB
- Johansson, E.-A. (2010). *Effekten av delad föräldraledighet på kvinnors löner*. Rapport 2010:5, Institutet för arbetsmarknads- politisk utvärdering
- Johansson, M. och Katz, K. (2007). *Wage differences between women and men in Sweden – the impact of skill mismatch*, Working Papers 2007:13, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Johansson, P., Angelov, N. och Lindahl, E. (2013). *Kvinnors större föräldraansvar och högre sjukfrånvaro*, Rapport 2013:7, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Karasek, R. och Theorell, T. (1990). *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*, New York, Basic Books
- Karimi, A., Lindahl, E. och Skogman Thoursie, P. (2012). *Effekter av föräldrapenning på arbetsutbud*, Rapport 2012:22, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Kennerberg, L. (2007). *Hur förändras kvinnors och mäns arbets-situation när de får barn?*, Rapport 2007:9, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Kihlbom, M. (2003). *Om små barns behov och utveckling – Nyare utvecklingspsykologiska och neurobiologiska rön*, Myndigheten för skolutveckling
- Kihlbom, M. (2009). *Anknytningsteorin på allvar i Sverige*, Läkartidningen, nr 5, 2009-01-27

- Kjellsson, S. (2014). *Ojämlighet i hälsa. Vilken betydelse har klass och kön?*, i Evertsson, M. och Magnusson, C. (red.), *Ojämlighetens dimensioner. Uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige*, Stockholm, Liber
- Klinth, R. (2002). *Göra pappa med barn. Den svenska pappapolitiken 1960–1995*, Boréa Bokförlag
- Klinth, R. (2013). *Den svenska pappapolitiken i historisk belysning*, i Blomberg, E. och Niskanen, K. (red.), *Arbete och jämställdhet: Förändringar under femtio år*, 233–262, Stockholm, SNS förlag
- Kühhirt, M. (2012). *Childbirth and the Long-Term Division of Labour within Couples: How do Substitution, Bargaining Power and Norms affect Parents Time Allocation in West Germany?*, *European Sociological Review*, 28, 565–582
- Kyle, G. (2000). *Från patriark till pappa*, i Hwang, P. (red.), *Faderskap i tid och rum*, 155–191, Stockholm, Natur och kultur
- Lanninger Wennemo, A. och Sundström, M. (2013). *Part-time work, gender and economic distribution in the Nordic countries*, Tema Nord 2014:503, Nordic Council of Ministers
- Larsson, J. (2012). *Studier i tidsmässig välfärd – med fokus på tidsstrategier och tidspolitik för småbarnsfamiljer*, Göteborg Studies in Sociology, nr 49
- Larsson, M. (2017). *Anställningsformer och arbetstider 2017. Fast och tidsbegränsat anställda samt hel- och deltidsanställda efter klass och kön år 1990–2016*, LO
- Lindström, E.-A. (2010). *Effekten av delad föräldraledighet på kvinnors löner*, Rapport 2010:5, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- van der Lippe, T. och Siegers, J. (1994). *Division of Household and Paid Labour between Partners: Effects of Relative Wage Rates and Social Norms*, *Kyklos*, 47 (1), 109–136
- Long, B. och Kahn, S. (red.) (1993). *Women, Work and Coping: A Multidisciplinary Approach to Workplace Stress*, Montreal, McGill-Queen's University Press
- Lorentzi, U. (2004). *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*, Stockholm, Agora

- Lorentzi, U. (2011). *Sommarlovshetsen, en undersökning av öppettider i förskola och fritidshem under sommaren och hur föräldrar löser barnets behov av omsorg*, Kommunal
- Moberg, Y. (2016). *Är lesbiska föräldrar mer jämställda? Rapport 2016:9*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Mägi, E. och Zimmerman, L.-I. (2015). *Stjärnfamiljejuridik – Svensk familjelagstiftning ur ett normkritiskt perspektiv*, Malmö, Gleerups Utbildning AB
- Noleryd, M. (2011). *Tryggare kan alla vara*, Socialförsäkringarna för studenten, Saco
- Nordström Skans, O., Eriksson, S och Hensvik, L. (2017). *Konjunkturrådets rapport 2017. Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*, Stockholm, SNS förlag
- O'Brien, M. och Wall, K. (red.) (2017). *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality – Fathers on Leave Alone*, Springer
- Oláh, O., Hobson, B. och Carlson, L. (2017). *Synthesis of main findings in the FamiliesAndSocieties project*, Families and Societies Working Paper Series, nr 77
- Oscarsson, E. (2015). *Akademikers arbetsmarknad – Vilka är de och hur går det för dem?*, Saco
- Paju, J. (2015). *Suveränitetserosion? Om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Ragulka förlag
- Risholm Mothander, P. och Broberg, A. (2015). *Små barns behov av en långsiktig trygg bas – en barnpsykologisk kunskapsöversikt*, Psykologiska institutionen, Stockholms universitet
- Rush, M. (2015). *Between Two Worlds of Father Politics: USA or Sweden?*, Manchester, Manchester University Press
- Schiratzki, J. (2017). *Barnrättens grunder*, 6 uppl., Lund, Studentlitteratur AB
- Schober, P. S. och Zoch, G. (2015). *Change in the Gender Division of Domestic Work after Mummy or Daddy Took Leave: An Examination of Alternative Explanations*, SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research from DIW Berlin, The German Socio-Economic Panel, nr 803

- Sjögren Lindqvist, G. och Wadensjö, E. (2005). *Inte bara socialförsäkringar. Kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*, Rapport till ESS 2005:2, Stockholm
- Stafford, F. P. och Sundström, M. (1996). *Time Out for Child Care: Signalling and Rebound Effects for Men and Women*, Labour, 10 (3), 609–629
- Sundström, M. och Duvander, A.-Z. (2002). *Gender Division of Childcare and the Sharing of Parental Leave among New Parents in Sweden*, European Sociological Review, 18 (4), 433–447
- Svensson, L. (2008). *Hemmens modernisering och svenska hushålls tidsanvändning 1920–1990*, Rapport 2008:19, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- Walén, G., Vängby, S. och Singer, A. (2017). *Föräldrabalken – en kommentar*, version den 1 januari 2017, Wolters Kluwer Sverige AB, tillgänglig via zeteo.wolterskluwer.se
- Zetterqvist Nelson, K. och Malmquist, A. (2011). *Assisterad befruktning för lesbiska par: Gayvänligt, heteronormativt eller både och?*, i Bergman, H., Eriksson, M. och Klinth, R. (red.), *Föräldraskapets politik*, Falun, Dialogos

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen

- RÅ 2003 ref. 65
- RÅ 2004 ref. 88
- RÅ 2007 ref. 83
- RÅ 2009 not. 52
- HFD 2011 ref. 25 I och II
- HFD 2012 ref. 44
- HFD 2013 ref. 14
- HFD 2014 ref. 16
- HFD 2014 ref. 60
- HFD 2015 ref. 67

Högsta domstolen

NJA 1949 s. 768

Försäkringsöverdomstolen

FÖD 1981:19

Arbetsdomstolen

AD 71/1981

AD 110/1981

Kammarrätten i Göteborg

Mål nr 469-17 den 6 oktober 2017

Förvaltningsrätten i Linköping

Mål nr 6144-15 den 12 april 2016

EU-domstolen

C-275/96, *Anne Kuusijärvi mot Riksförsäkringsverket*, REG 1998,
s. I-3419

C-257/10, *Försäkringskassan mot Elisabeth Bergström*, REU 2011,
s. I-13227

Kommittédirektiv 2016:10

Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – översyn av föräldraförsäkringen

Beslut vid regeringssammanträde den 4 februari 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring. Syftet är att identifiera problem och föreslå åtgärder för att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag ska bidra till jämställdhet på arbetsmarknaden, ett jämställt föräldraskap och även fortsatt bidra till goda uppväxtvillkor för barn. Föräldraförsäkringen ska vara anpassad till en modern arbetsmarknad och de krav en sådan ställer samt ge förutsättningar för en god balans mellan familjeliv och arbetsliv. Föräldraförsäkringen ska också utformas så att den fungerar väl oavsett familjekonstellation.

Utredaren ska lämna förslag till utformning av en föräldraförsäkring som är ändamålsenlig, tydlig och enkel att administrera och som bidrar till att nå de jämställdhetspolitiska delmålen om ekonomisk jämställdhet och en jämn fördelning mellan föräldrarna av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt har barnets bästa i fokus.

Inkomstbortfallsprincipen ska även fortsatt vara en av grundpelarna för försäkringen.

Utredaren ska vid utförandet av sitt uppdrag göra följande:

- Analysera och föreslå de åtgärder som behövs för att uppnå en jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

- Analysera om åldersgränserna för rätten till föräldraledighet, med och utan föräldrapenning, är väl avvägda och om det finns behov av förändringar.
- Särskilt analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att reservera ytterligare månader för vilka en förälder inte kan avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern.
- Analysera och föreslå hur möjligheterna till föräldraledighet med föräldrapenning ska kunna begränsas så att den förälder som kommer till Sverige med barn endast kan använda ett fåtal dagar med föräldrapenning efter barnets tvåårsdag. Begränsningen har till syfte att förkorta tiden före etablering på arbetsmarknaden.
- Identifiera problem och undersöka möjligheterna för olika familjekonstellationer att använda föräldraförsäkringen och vid behov föreslå förändringar.
- Kartlägga företagares och studerandes villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen och vid behov föreslå förändringar.
- Analysera behovet av förenklingar och utifrån föräldraförsäkringens olika syften renodla regelverket så att det blir tydligt och lätt att använda för föräldrar samt ger goda förutsättningar för en effektiv och rättssäker administration med goda kontrollmöjligheter.
- Beakta förslagets effekter vid samordning enligt förordning (EG) nr 883/2004 samt ta hänsyn till övriga EU-rättsliga regleringar.

I uppdraget ingår att utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska delredovisas senast den 31 oktober 2016 och slutredovisas senast den 1 oktober 2017.

Bakgrund

Föräldraförsäkringen spelar en central roll för att förverkliga målsättningar inom den ekonomiska familjepolitiken, barnrättspolitiken, arbetsmarknadspolitikerna och jämställdhetspolitiken. Den främjar arbetskraftsdeltagande för båda föräldrarna och ger barn möjlighet att få omvårdnad från sina föräldrar samt ger förutsättningar för goda levnadsvillkor för barnfamiljerna. Föräldraförsäkringen har under de

senaste fyra decennierna, sedan introduktionen 1974, utvecklats till att omfatta en rad olika försäkringssituationer och framför allt har föräldrapenningen blivit mer generös avseende möjligheten till längre ledighet från arbetet.

Det övergripande syftet med försäkringen är att ge båda föräldrarna likvärdiga möjligheter att få ersättning vid förlorad arbetsinkomst när de vårdar barn och därigenom underlätta kombinationen av familjeliv och arbetsliv. I dag omfattar föräldraförsäkringen flera tätt sammanhängande men ändå självständiga stöd till barnfamiljer såsom föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, och graviditetspenning. De nämnda förmånerna utgör dessutom pensionsgrundande inkomst som ligger till grund för inkomstgrundad ålderspension och för vilka det betalas statlig ålderspensionsavgift. Dessutom finns det en jämställdhetsbonus som inte ingår i socialförsäkringen utan är en stimulansåtgärd avsedd att öka jämställdheten i uttaget av föräldrapenning.

Föräldraförsäkringen består till stor del av arbetsbaserade förmåner, dvs. den som arbetar i Sverige, som anställd eller som egenföretagare, är försäkrad för föräldrapenning på sjukpenningnivå och grundnivån, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning. För den som anses som bosatt i Sverige men inte arbetar kan föräldrapenning på grund- och lägstannivå betalas ut.

I de fall föräldrarna rör sig över gränserna och arbetar eller bor i andra EU- och EES-länder kan unionsrätten ge andra förutsättningar. Även andra internationella avtal kan påverka förutsättningarna.

För att stödja den fria rörligheten för personer och reglera rätten till likabehandling av EU-medborgare har ett regelverk arbetats fram i syfte att samordna medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Dessa bestämmelser finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och innebär bland annat att i de fall en förälder arbetar i ett annat EU-land eller EES-land är föräldern som huvudregel försäkrad i det landet.

Medlemsstaterna i EU utformar självständigt sina nationella trygghetssystem, men EU-rätten måste beaktas. Rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar är ett exempel på en rättsakt som innehåller bestämmelser som har direkt påverkan på utformningen av bestämmelserna om föräldraförsäkring och rätten till ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584). Direktivet är en skyddslagstiftning som syftar till att skydda mödrars och

barns hälsa, och reglerar minimitider för t.ex. ledighet i anslutning till förlossningen och ledighet för amning. Dessutom finns direktivet om deltidsarbete (97/81/EG) som har som syfte att säkerställa att deltidanställda inte diskrimineras.

Rätten för föräldrar att vara föräldralediga från arbetet regleras i föräldraledighetslagen. Det finns ett antal olika former av föräldraledighet, nämligen hel ledighet för kvinnlig arbetstagare i samband med hennes barns födelse och för amning, hel ledighet för en förälder tills barnet har blivit 18 månader, ledighet på heltid eller med förkortning av arbetstiden när föräldern använder föräldrapenning, rätt att förkorta den normala arbetstiden med upp till en fjärdedel till dess att barnet fyllt åtta år, samt ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m.

Behovet av en översyn med helhetsperspektiv

Föräldraförsäkringen och rätten till föräldraledighet har bidragit till ett högt förvärvsdeltagande bland kvinnor, höga födelsetal, god levnadsstandard för barnfamiljer och en möjlighet för barnet att få vårdas av och skapa nära band med sina föräldrar. Även om föräldraförsäkringen, och i synnerhet föräldrapenningen, har byggts ut och gjorts mer generös samt har genomgått förändringar i syfte att öka jämställdheten finns det fortfarande konstaterade problem som kan relateras dels till försäkringens konstruktion, dels till hur föräldrar väljer att använda den.

Ett antal utredningar och rapporter har konstaterat att den snedfördelning som finns mellan kvinnor och män i uttaget av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning och i den totala längden på föräldraledigheten får negativa konsekvenser för framför allt kvinnors möjligheter på arbetsmarknaden. Det tar sig uttryck i form av sämre löneutveckling och karriärmöjligheter, högre frånvaro från arbetet på grund av ohälsa och lägre livsinkomst som får betydande konsekvenser för den framtida ålderspensionen. Föräldrapenningen kan i dag även fungera som en inlåsningsmekanism för föräldrar som står långt från arbetsmarknaden på så sätt att arbetssökande insatser eller etableringsinsatser försenas.

Med anledning av de problem som finns har ett antal olika förslag på förändringar av reglerna om föräldrapenning lagts fram, bland

annat av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet. I sitt betänkande Hela lönen – hela tiden (SOU 2015:50) föreslog delegationen en ytterligare uppdelning av ersättningstiden samt en förkortning av ersättningstiden. Liknande analyser och slutsatser har även presenterats i betänkandet Reformerad föräldraförsäkring, Kärlek, omvårdnad, trygghet (SOU 2005:73) samt i rapporten Familjepolitik för alla? – en ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet (ESO 2015:5).

Även andra delar av föräldraförsäkringen har konstaterade problem av olika slag. Gravida kvinnor är i hög utsträckning frånvarande från arbetsmarknaden under den sista tiden av graviditeten, medan de får sjukpenning, föräldrapenning, graviditetspenning eller genom att ta ut semester eller annan ledighet. Inspektionen för socialförsäkringen har tidigare konstaterat att det finns en gränsdragningsproblematik mellan ersättningarna och att det kan ifrågasättas om graviditetspenningen utgör ett tillräckligt stöd för kvinnor som har nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditeten.¹

Den tillfälliga föräldrapenningen ger föräldrar möjlighet till kompensation för förlorad arbetsinkomst när föräldern tillfälligt måste avstå från arbete i ett antal olika situationer, t.ex. i samband med ett barns födelse eller adoption, när barnet är sjukt eller behöver besöka läkare eller för kontaktdagar för barn med funktionsnedsättning.

Dessutom bör föräldraförsäkringen ses över så att den fungerar väl för familjer och barn oavsett familjekonstellation.

Regeringen anser att det finns ett behov av att se över regelverket för föräldraförsäkringen. Behovet gäller inte enbart föräldrapenningen, utan det är av stor vikt att det tas ett helhetsgrepp om föräldraförsäkringen. Det finns tydliga och medvetna kopplingar mellan de olika delarna av försäkringen och ersättningarna krockar även i varandra, t.ex. genom att det är möjligt att kombinera olika förmåner. Regelverket hålls även samman på så sätt att det vilar på vissa gemensamma grunder, till exempel inkomstbortfallsprincipen, beräkningsregler för sjukpenninggrundande inkomst och därtill hörande skyddsperioder, försäkringstillhörighet och kopplingar till familjerättslig lagstiftning avseende begreppet vårdnadshavare. Det finns därmed ett behov av att samlat och systematiskt se över föräldraförsäkringen så att de olika delarna även fortsatt kompletterar varandra och följer en logisk

¹ Tillämpningen av lagstiftningen om graviditetspenning (2014:25), Inspektionen för socialförsäkringen.

kedja. Rätten till ledighet så som den regleras i föräldraledighetslagen är också starkt kopplad till föräldraförsäkringen och till den totala längden på föräldraledigheten. Även föräldraledighetslagen bör därför, i de delar som avser rätten till ledighet med och utan föräldrapenning, ingå i översynen.

Föräldraförsäkringen kan även vara svår att överblicka och använda för enskilda eftersom regelverket delvis är komplicerat och har varit föremål för många ändringar över tid. Regelverket bör förändras så att det både blir lättare att planera ledighet med föräldrapenning och att förutse i vilka situationer under ett barns liv föräldraförsäkringen kan underlätta för föräldrarna att förena ett jämställt föräldraskap med förvärvsarbete. Försäkringskassans informationsansvar, administration och kontrollarbete skulle också påverkas positivt av förenklingar. Utredaren bör därför genomgående analysera behovet av förenklingar och renodling av regelverket. De förslag som utredaren lämnar ska ge goda förutsättningar för en effektiv och rättssäker administration med goda kontrollmöjligheter.

Barns rätt till trygga uppväxtförhållanden är central för utformningen av familjepolitiken som helhet och föräldraförsäkringen i synnerhet. Principen om barnets bästa och barnets rätt till omvårdnad och kontakt med sina föräldrar bör därför vara vägledande för utredningen.

Uppdraget att analysera och föreslå åtgärder för att uppnå en jämställd fördelning av föräldraledighet och föräldrapenningsförmåner

Föräldraförsäkringen och möjligheten till föräldraledighet från arbetet har i grunden positiva effekter på föräldrars arbetsmarknadssituation genom att den gör det möjligt för föräldrarna att vårda barnen när de är små och ökar förutsättningarna att kombinera familjeliv och arbetsliv. Män och kvinnor arbetar i dag ungefär lika mycket, men de fördelar sin arbetstid olika avseende mängden betalt förvärvsarbete och obetalt hem- och omsorgsarbete, särskilt efter det att de har blivit föräldrar.

*Bristande jämställdhet vid föräldraledighet
för långtgående konsekvenser*

Kvinnor använder fortfarande, 40 år efter införandet av föräldraförsäkringen, den absoluta majoriteten av föräldrapenningen och föräldraledigheten. Tre fjärdedelar av föräldrapenningen och mer än 60 procent av den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn tas ut av kvinnor. Kvinnor är dessutom frånvarande från arbetsmarknaden på grund av obetald, sammanhängande föräldraledighet under betydligt längre tid än vad män är. Möjligheten till obetald ledighet och skyddstider för den sjukpenninggrundande inkomsten minskar incitamenten till förvärvsarbete och påverkar framför allt kvinnors arbetsutbud negativt. Flexibiliteten kan samtidigt utgöra viktiga beståndsdelar för möjligheterna att använda försäkringen och kombinera arbetsliv och familjeliv.

Den sneda fördelningen i uttaget av föräldrapenning och föräldraledighet påverkar kvinnors situation på arbetsmarknaden negativt, t.ex. med avseende på löneutveckling, karriärmöjligheter och i ett längre perspektiv även ålderspensionen. Attityder och sociala normer kring föräldraskap, situationen på arbetsmarknaden och förväntningar kan även hindra män från att ta ut föräldrapenning.

Kvinnor har dessutom lägre genomsnittlig ersättning vid föräldraledighet än män eftersom de tar ut föräldrapenning på grund- och lägstanivå under fler dagar och därtill har en i genomsnitt lägre sjukpenninggrundande inkomst.

Undersökningar från bland annat ESO och Försäkringskassan visar även att det finns tydliga skillnader i jämställdhet mellan olika grupper i samhället, beroende på föräldrarnas utbildningsnivå, inkomst, födelseland och i vilken arbetsmarknadssektor de är sysselsatta.² I praktiken utnyttjas därför den flexibilitet som försäkringen erbjuder i olika stor utsträckning beroende på exempelvis föräldrarnas inkomster, utbildningsnivå, arbetsmarknadsanknytning m.m.

Ett icke jämställt uttag av föräldrapenning samvarierar med en senare snedfördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete – ett dubbelarbete som i dag utförs primärt av kvinnor. Dubbelarbete innebär

² Se t.ex. Jämställt uttag? Reformer inom föräldraförsäkringen (2012:4), Inspektionen för socialförsäkringen och Familjepolitik för alla (ESO 2015:5).

för såväl män som kvinnor en högre risk att drabbas av ohälsa.³ Åtgärder som leder till en jämnare fördelning av föräldraansvaret kan bidra till förbättrad hälsa och bättre möjligheter för människor att stanna kvar i eller återkomma till arbete.

Ett antal olika reformer har genomförts i syfte att uppnå en jämn fördelning av föräldrapenningen, av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och av deltagandet på arbetsmarknaden. I tre steg har det införts månader för vilka en förälder inte kan avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern, s.k. reserverade månader. Den första infördes 1995, den andra 2002 och för föräldrar med barn födda fr.o.m. 1 januari 2016 reserveras en tredje månad för vardera föräldern. Därtill kommer en höjning av taket inom föräldrapenningen samt införandet av en jämställdhetsbonus.

De två reserverade månaderna har haft en påvisbar effekt på hur föräldrapenningen fördelar sig mellan män och kvinnor medan jämställdhetsbonusen inte har haft motsvarande effekt. Enligt ett förslag som har utarbetats av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet ska jämställdhetsbonusen avskaffas (Slopads jämställdhetsbonus, Ds 2015:55). Mycket tyder på att sociala normer och föreställningar om föräldraskap och kön spelar en stor roll för hur föräldrar väljer att fördela föräldrapenningen mellan sig och att förändring av sådana normer tar tid.

Fördelningen av ledighetstiden mellan föräldrarna såväl som den sammantagna föräldraledigheten har starka kopplingar till barnrättsperspektivet. Ett barn har rätt till såväl en nära kontakt och relation med sina föräldrar som ett behov av och rätt att få omvårdnad från föräldrarna när det är litet. I de situationer när ett barns förälder är förhindrad att ta hand om barnet och ta ut föräldrapenning finns det i dag vissa möjligheter för den andra föräldern att disponera föräldrapenningen för samtliga ersättningsdagar. Detta gäller exempelvis när en förälder på grund av sjukdom är långsiktigt förhindrad att vårda barnet. För att möta barnets behov av omvårdnad när det är litet kan det övervägas om det finns behov av att utvidga möjligheten till undantag från nuvarande regler om fördelningen av föräldrapenningen mellan föräldrarna i vissa situationer. Det s.k. mammaledighetsdirektivet (Rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra

³ Kvinnors större föräldraansvar och högre sjukfrånvaro (2013:7), IFAU, Jämställdhet och sjukfrånvaro, (Socialförsäkringsrapport 2015:3), Försäkringskassan.

säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar) anger även att mamman har en rätt till ledighet vid graviditet och amning för att skydda sin och barnets hälsa, vilket kan påverka utformningen av lagstiftningen avseende fördelningen av föräldraledighet och föräldrapenning mellan föräldrarna. Fördelningen av föräldrapenning och den totala längden på föräldraledigheten påverkar även behovet av förskoleplatser. En förändring av regelverket ska därför ta hänsyn till kommunens skyldighet att erbjuda förskoleplats. Även vid andra förslag till förändringar av föräldraförsäkringen ska det tas hänsyn till barnets behov och principen om barnets bästa.

Utredaren ska därför göra följande:

- Kartlägga, analysera och presentera effekter och konsekvenser av nuvarande fördelning av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet avseende möjligheten att uppnå ekonomisk självständighet under hela livet för kvinnor och män samt även effekter avseende det obetalda hem- och omsorgsarbetet och för barns levnadsvillkor. Analyserna bör inkludera bl.a. arbetsutbud, villkor på arbetsmarknaden, livsinkomst, ohälsa och effekter för pensionerna.
- Identifiera och föreslå åtgärder och insatser för att uppnå en jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.
- Särskilt analysera konsekvenserna av att reservera ytterligare månader för vilka en förälder inte kan avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern, inklusive en fullständig uppdelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna, utifrån barns och familjers behov, oavsett familjekonstellation, fördelningspolitiska effekter och effekter för kvinnors och mäns position och förutsättningar på arbetsmarknaden, t.ex. avseende arbetsmarknadsdeltagande, löneutveckling, karriärmöjligheter, sjukfrånvaro och ohälsa, effekter på livsinkomst och framtida pension samt konsekvenser för kommunerna, t.ex. behovet av förskoleplatser.
- Analysera om åldersgränserna för rätten till föräldraledighet, med och utan föräldrapenning, är väl avvägda och om det finns behov av förändringar.

- Överväga om skyddstider för den sjukpenninggrundande inkomsten samt kvalificeringsvillkoren för föräldrapenningen bör förändras för att öka incitamenten till en jämställd fördelning mellan föräldrarna av såväl föräldraledighet som förvärvsarbete.

I de fall analyserna föranleder det ska utredaren utarbeta nödvändiga författningsförslag. Förslag ska dock inte lämnas när det gäller den statliga ålder pensionsavgiften.

Uppdraget att identifiera och analysera hur föräldraförsäkringen behöver moderniseras för att möta nya utmaningar och behov på arbetsmarknaden och i familjelivet

Arbetsmarknaden har utvecklats från 1970-talets tillverkningsindustri mot en mer service- och tjänsteorienterad och kunskapsintensiv ekonomi. Arbetsmarknaden är mer rörlig och internationell. Detta ställer större krav på både arbetsgivare och anställda i form av krav på framförhållning, förutsägbarhet och flexibilitet för anställningsförhållanden och på hur arbetet organiseras. Regelverket för föräldrapenning är dock i viss utsträckning baserat på en modell från 1970-talet om sammanboende, tillsvidareanställda föräldrar. Sedan införandet av föräldraförsäkringen har det även blivit vanligare med flera olika sorters familjekonstellationer och ett nytt begrepp, stjärnfamiljer, har börjat användas.

Olika villkor i arbetslivet

Det finns en stark könssegregation på arbetsmarknaden, både avseende arbetsmarknadssektor och yrke. Detta innebär att kvinnor och män kan möta olika villkor i arbetslivet, avseende möjligheten till att arbeta heltid, arbetstidens förläggning och arbetsmiljöns utformning. Arbetsvillkoren kan dessutom skilja sig kraftigt mellan och även inom olika sektorer avseende möjligheten till flexibilitet i arbetet och till inflytande. Även förekomsten av och villkoren för föräldralön, dvs. avtal om extra ersättning från arbetsgivarna i samband med föräldraledighet, varierar mellan arbetsmarknadssektorerna. Organiseringen av arbetet har förändrats på delar av arbetsmarknaden och ny teknik möjliggör att individens ansvar och inflytande ökar i fråga om

var, när och hur arbetet kan utföras, vilket utmanar gränserna mellan arbete och fritid. Dessa förändringar har ägt rum samtidigt som delar av den arbetande befolkningen fortfarande har platsbundna arbeten med bestämda arbetstider och därmed ett större behov av en försäkring som medger flexibilitet.

Inom flera arbetsmarknadssektorer är tidsbegränsade anställningar och projektanställningar vanligt förekommande och andelen tillfälligt anställda har ökat. I ett mer globaliserat och kunskapsintensivt arbetsliv har arbetsgivarens behov av flexibilitet ökat vilket kan innebära utmaningar för såväl föräldrar som arbetsgivare när det gäller till exempel föräldraledighet och frånvaro för vård av sjukt barn. Att kvinnor är frånvarande från arbetet under betydligt längre tid än män på grund av föräldraledighet kan påverka deras möjligheter att bli anställda och företagens kompetensförsörjning. Tillfälliga anställningar och oregelbundna arbetstider kan också innebära svårigheter för Försäkringskassan när det gäller att fastställa t.ex. sjukpenninggrundande inkomst.

Även för egenföretagare kan det finnas utmaningar med nuvarande regler. Egenföretagare är i genomsnitt föräldralediga i lägre utsträckning än anställda och föräldraförsäkringen kan behöva ses över med hänsyn till egenföretagares behov av flexibilitet och förutsägbarhet.

Tiden för etablering på arbetsmarknaden har förskjutits upp i åldrarna i takt med att fler utbildar sig under längre tid. Det innebär även att de som blir föräldrar före arbetskraftsinträdet kan ha svårt att förena studier med familjeliv.

Det är vanligt förekommande att kvinnor i slutet av graviditeten tar ut socialförsäkringsförmåner så som sjukpenning, graviditetspenning eller föräldrapenning. Många kombinerar även sådan ersättning med semester eller annan ledighet. Inspektionen för socialförsäkringen har bedömt att dagens lagstiftning eventuellt inte är tillräcklig för att skydda alla kvinnor med nedsatt arbetsförmåga i slutet av graviditeten och att den fortsatta utvecklingen av hur reglerna om socialförsäkringsförmåner tillämpas vid graviditet bör följas upp.

Olika familjekonstellationers möjligheter att använda föräldraförsäkringen

Barnfamiljernas levnadsförhållanden har ändrats över tiden. Synen på föräldraskap har förändrats och familjer ser olika ut och har olika behov. Mer än vart femte barn växer upp i en annan familjekonstellation

än den med båda sina rättsliga föräldrar. I Sverige finns familjer där barnen stadigvarande bor med båda föräldrarna, ombildade familjer med bonusbarn och bonusföräldrar, ensamstående föräldrar, barn som bor växelvis, regnbågsfamiljer och flera andra familjekonstellationer som ibland benämns stjärnfamiljer. Barn kan även ha föräldrar som bor eller arbetar i ett annat land än Sverige. Då barnens familjesituation kan se olika ut och då behov och önskemål varierar över tid finns det behov av att samhällets stöd till barnfamiljerna är flexibelt utformat. Det finns ett behov av att se över reglerna avseende vem som ska kunna ta del av främst föräldrapenningen och att i detta sammanhang överväga vad som är till barnets bästa när det gäller möjligheterna till anknytning och till nära och långvariga relationer. Behovet av flexibilitet när det gäller fördelningen av föräldrapenning kan vara stort exempelvis för ensamstående föräldrar eller andra föräldrar som i praktiken är ensamma i sitt föräldraskap. Det är också av stor vikt att regelverket är tydligt, enkelt att förstå och tillämpa och att det inte får innebära en alltför omfattande administration t.ex. i form av omfattande behovsbedömning för Försäkringskassan.

Utredaren ska begränsa översynen avseende olika familjekonstellationer till att omfatta socialförsäkringsbalkens bestämmelser samt eventuella följdändringar i annan lagstiftning. Eventuella förslag till förändringar ska inte omfatta föräldrabalkens regler om föräldraskap och vårdnad (1 och 6 kap. föräldrabalken).

Utredaren ska

- kartlägga och analysera vilka utmaningar som dagens arbetsliv och nya familjekonstellationer innebär för föräldrars och vårdnadshavares möjligheter till föräldraledighet,
- sätta särskilt fokus på företagares och studerandes villkor och deras möjligheter att använda föräldraförsäkringen och vid behov föreslå förändringar,
- utreda hur föräldraförsäkringens utformning, i dag och med alternativa lösningar, kan verka normerande i samhället i allmänhet och på arbetsmarknaden i synnerhet,
- utreda om reglerna för graviditetspenning är tillräckligt anpassade till dagens arbetsliv och om de utgör ett ändamålsenligt skydd för de kvinnor som har en nedsatt arbetsförmåga i slutet av graviditeten,

- undersöka möjligheterna att underlätta för olika familjekonstellationer att använda föräldraförsäkringen och vid behov föreslå förändringar,
- särskilt utreda möjligheten för de föräldrar som är ensamma i vården och omsorgen av barnet att avstå föräldrapenning till någon annan försäkrad.

Uppdraget att analysera och föreslå åtgärder för att begränsa möjligheten att använda föräldrapenning för barn som kommer till Sverige

Utredningsuppdraget i denna del är ett resultat av den överenskomme regering har ingått med Moderaterna, Liberalerna, Centern och Kristdemokraterna med anledning av flyktingkrisen.

Etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända kvinnor och män behöver påskyndas och effektiviseras. Särskilt utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsdeltagande är lågt och det tar lång tid innan de etablerar sig på arbetsmarknaden.

Föräldrapenninguttag för äldre barn kan försena etableringen på arbetsmarknaden

Möjligheten till ett långvarigt uttag av föräldrapenning när barnet är äldre kan bidra till att försena en förälders etablering på arbetsmarknaden och motverka ambitionen för nyanlända utrikes födda föräldrar att delta i arbetsförberedande insatser som kan föra dem närmare arbetsmarknaden.

Föräldrapenningen förändrades 2014 i syfte att betona att huvuddelen av föräldrapenningen ska användas när barnet är litet och behovet av föräldrarna är som störst. Förändringen innebär att möjligheten att använda föräldrapenning för barn som är över fyra år reducerades till 96 dagar. Regelförändringen gäller samtliga barn som är födda efter den 31 december 2013. En utvärdering av de förändrade åldersgränsernas effekt på etableringstiden är i nuläget inte möjlig. Det är först runt 2018 som det kan bli aktuellt med en utvärdering när de barn som är födda 2014 börjar uppnå fyra års ålder. Föräldrapenningens konstruktion medför fortfarande att föräldrar till barn som är födda utomlands före 1 januari 2014 har rätt till full föräldrapenning, 480 dagar, och

därmed har möjlighet till ett långvarigt och förhållandevis intensivt uttag av föräldrapenning när de kommer till Sverige med äldre barn.

Av de kvinnor som fick uppehållstillstånd 2006 och hade barn som inte hade fyllt åtta år och som inte fick fler barn i Sverige var det 60 procent som tog ut föräldrapenning året efter invandringstillfället.⁴ Var tredje kvinna tog ut föräldrapenning under mer än 200 dagar. För den grupp kvinnor som kom till Sverige med barn som inte fyllt åtta år och som senare har fått fler barn i Sverige är uttaget av föräldrapenning längre och mer intensivt. Av kvinnor i den första gruppen, de som inte fick fler barn i Sverige, var det drygt 27 procent som inte tog ut någon föräldrapenning alls under perioden 2006 till 2009. Detta kan bero på att ersättningen är för låg eller att man inte känner till socialförsäkringssystemet tillräckligt väl. Föräldraförsäkringen kan utgöra en del av problemet med en försenad etablering för vissa utrikes födda föräldrar, men lösningar och åtgärder måste identifieras och genomföras inom flera olika politikområden.

Utredaren ska

- ta del av erfarenheterna av hur andra länders system för föräldraledighet och föräldraförsäkring utformas för gruppen nyanlända flyktingar och anhöriginvandrare och om möjligt göra en analys av effekterna av dessa system,
- föreslå hur bestämmelserna i socialförsäkringsbalken kan utformas så att enbart ett mindre antal dagar med föräldrapenning kan användas efter barnets tvåårsdag för föräldrar som kommer till Sverige med barn,
- särskilt beskriva konsekvenserna för barn av de överväganden som görs i detta hänseende och,
- beakta internationella åtaganden så att förslagen är förenliga med EU-rättsliga regleringar och andra ingångna internationella avtal.

⁴ Förmån eller fälla, nyanländas uttag av föräldrapenning (SOU 2012:9).

Konsekvensbeskrivningar och samråd

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barn och unga ur ett rättighetsperspektiv, för det jämställdhetspolitiska målet och delmålen, för olika socioekonomiska grupper i samhället samt fördelningspolitiska och samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen. Konsekvenser för Försäkringskassans administration och möjligheten till effektiv kontroll och goda planeringsmöjligheter för föräldrarna ska redovisas. Utredaren ska även bedöma förslagets effekter vad gäller samarbete mellan föräldrarna samt möjligheterna att komma överens om föräldraledighet och föräldrapenning när det finns konflikter mellan föräldrarna. Utredaren ska belysa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna får i situationer då familjer rör sig mellan Sverige och de övriga EU- och EES-länderna, i synnerhet i fråga om gränshinder. Utredaren ska särskilt beakta att förslagen är förenliga med EU-rättsliga regleringar samt andra ingångna internationella avtal.

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget.

Utredaren ska hålla sig informerad om och i förekommande fall beakta relevant lagstiftningsarbete i Regeringskansliet.

Utredaren ska ha ett kommunikativt och utåtriktat arbetssätt för att på så sätt bidra till diskussion i frågor relaterade till uppdraget. Arbetsmarknadens parter är centrala för en sådan diskussion och dialog. Utredaren ska samråda med Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet (S 2014:17).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget som avser förändrade åldersgränser i föräldrapenningen för utrikes födda barn som kommer till Sverige ska utredaren delredovisa senast den 31 oktober 2016. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 oktober 2017.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:98

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en modern föräldraförsäkring (S 2016:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 september 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 4 februari 2016 kommittédirektiv (dir. 2016:10) om en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring.

Enligt direktiven ska utredaren slutredovisa uppdraget senast den 1 oktober 2017. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 20 december 2017.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsoffert. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Försättningsningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalogring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Ju.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och prisättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.
94. Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. Fi.
95. Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. N.
96. Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. Ju.
97. Totalförsvarsdatalag – Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling. Fö.
98. Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. Ju.
99. Effektivare energianvändning. N.
100. Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov. Ju.
101. Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. S.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalförvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]
- Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. [94]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvarsdatalag
– Rekryteringsmyndighetens person-uppgiftsbehandling. [97]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informations säkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företags hemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion
– en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalogring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet.
Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. [96]

Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. [98]

Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov. [100]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige.
Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark – en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Ett land att besöka.
En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. [95]

Effektivare energianvändning. [99]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. [76]

Finansiering, subvention och prissättning av läkemedel – en balansakt. [87]

Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. [101]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. [91]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. [69]