

Datum
2018-04-19

Diarienummer
2018-0013

Er referens
S2017/07382/FST

Socialdepartementet
Enheten för familj och sociala tjänster
103 33 Stockholm

Remittering av betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) **avstyrker** följande förslag:

- Den nya modellen (avsnitt 7.2)
- Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska tas bort och ersättas av möjlighet till ersättning inom föräldrapenningen (avsnitt 7.11)
- Reglerna om avräkning för utländsk förmån ska ändras (avsnitt 7.18.2)

ISF **tillstyrker** följande förslag:

- Lågstanivån inom föräldrapenningen ska tas bort (avsnitt 7.4)
- En vårdnadshavare ska kunna lämna dagar med föräldrapenning även till en person som inte definieras som förälder (avsnitt 7.10.3)
- Snabbhetspremien ska tas bort (avsnitt 7.12)
- Skyddet för kvinnor med graviditetspenning ska utökas (avsnitt 7.16)
- Insatser ska genomföras för att öka kunskaperna om föräldraförsäkring, föräldraledighet och föräldrapenningstillägg (avsnitt 7.19)

ISF **varken tillstyrker eller avstyrker** förslaget om att ytterligare tid med föräldrapenning ska reserveras (avsnitt 7.7)

ISF har inga synpunkter på övriga förslag och bedömningar.

7.2 Den nya modellen

ISF avstyrker den föreslagna modellen gällande åldersgränser och fördelningen av dagar sett till barnets ålder, och därmed även förslaget gällande barn födda i annat land (*avsnitt 7.2*).

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att uppnå en jämställd fördelning av föräldraledighet och föräldrapenningförmåner, vilket är i linje med de jämställhetspolitiska delmålen om ekonomisk jämställdhet och jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbete. Men ISF är tveksamma till att en begränsad flexibilitet är rätt väg att gå för att uppnå dessa mål.

Syftet med föräldraförsäkringen är att möjliggöra för föräldrar att kunna kombinera arbete och familjeliv. ISF anser att förslaget innebär att föräldraförsäkringens flexibilitet kraftigt inskränks. Det innebär att föräldrars möjligheter att kombinera arbete och familjeliv försvåras, speciellt för föräldrar med begränsade ekonomiska resurser och för ensamstående föräldrar, vilket även framkommer av utredningen.

ISF menar att ett tak på 390 dagar kan innebära att antalet föräldrapenningdagar tar slut långt innan barnets treårsdag, vilket betyder att föräldrarna måste vänta till dess att barnet fyller tre år innan de kan använda resterande dagar. Risken för detta "glapp" är särskilt överhängande i familjer med sämre ekonomi och bland ensamstående föräldrar med enskild vårdnad.

Utredningen visar till exempel att 65 procent av föräldrarna med ensam vårdnad och 60 procent av familjerna där båda föräldrarna har låga inkomster, har tagit ut mer än 390 dagar innan barnet fyllt tre år. Även bland föräldrar med bättre ekonomiska förutsättningar är andelen inte obetydlig; 42 procent av föräldrarna med medelinkomst och 21 procent av föräldrar där båda parter har hög inkomst har tagit ut mer än 390 dagar innan barnet fyllt tre år. ISF menar att det här visar att det kan vara svårt för framför allt låginkomsttagare och för ensamstående att få ihop vardagspusslet och ekonomin fram till barnets treårsdag om det finns ett tak på 390 dagar. Många föräldrar har ett behov av ett mer intensivt föräldrapenninguttag innan barnet fyllt tre år. För de föräldrar som har ett behov av ett intensivt föräldrapenninguttag redan under barnets första levnadsår kan taket medföra ett omvårdnadsglapp, det vill säga att dagarna inte räcker fram till barnets inskolning på förskola.

ISF menar även att de "låsta" dagarna efter att barnet fyllt tre år motverkar syftet att få föräldrar att använda föräldrapenningen när barnet är litet. Föräldrar kan ha olika behov av att använda föräldrapenningen även efter barnets treårsdag. Vissa kan ha ett större behov av att använda fler än tio dagar under ett visst år.

ISF menar därför att den bristande flexibiliteten i den föreslagna modellen kan få omfattande konsekvenser utifrån ett jämlikhetsperspektiv, vilket i sin tur kan innebära en försämring för barnet.

Redan med nuvarande regler finns en åldersgräns vid barnets fyraårsålder som innebär att föräldrar endast får spara 90 dagar efter att barnet fyllt fyra år. Vi vet ännu inte vilken effekt den åldersgränsen har haft på hur föräldrar tar ut föräldrapenningen. ISF anser att dessa eventuella effekter bör följas upp innan ytterligare begränsningar i flexibiliteten införs.

7.4 Lägstanivån inom föräldrapenningen ska tas bort

ISF tillstyrker förslaget att lägstanivådagarna ska tas bort och till viss del ersättas med föräldrapenning på SGI- eller grundnivå (*avsnitt 7.4*).

Föräldraförsäkringen är en inkomstbortfallsförsäkring och ISF instämmer med utredningens argument att föräldraförsäkringen bör ge föräldrar reella ekonomiska möjligheter att vårda sina barn. Men i och med att ersättningen för lägstanivådagarna är så pass låg, så fungerar dessa dagar i dagsläget inte som en sådan försäkring utan snarare som en slags inkomstförstärkning för att kunna dra ut på föräldraledigheten. I detta sammanhang anser ISF att förslaget är rimligt med hänsyn till regeringens mål om att fler kvinnor tidigare ska komma tillbaka till arbetsmarknaden efter föräldraledigheten.

7.7 Ytterligare tid med föräldrapenning ska reserveras

ISF varken tillstyrker eller avstyrker förslaget att ytterligare tid med föräldrapenning ska reserveras (*avsnitt 7.7*).

ISF anser att detta är en svår men viktig fråga. Utifrån ett jämställdhetsperspektiv finns det starka argument för att ytterligare dagar reserveras för respektive förälder. Principiellt anser ISF att detta är en väg att gå för att uppnå ambitionen om ett jämställt samhälle. Men mot bakgrund av hur verkligheten ser ut gällande föräldrars nuvarande uttagsmönster av föräldrapenning och föräldraledighet anser ISF att de potentiella negativa konsekvenserna av förslaget kan bli mycket långtgående, speciellt utifrån ett barnperspektiv.

Det är dock svårt att med säkerhet veta vad ytterligare reservering av dagar för respektive förälder skulle ge för resultat. Vi saknar i dagsläget kunskap om huruvida nuvarande regelverk, med en tredje reserverad månad, har bidragit till ett mer jämställt uttag av dagar med föräldrapenning. ISF ser fördelar med att detta skulle följas upp och utvärderas innan ytterligare månader reserveras för respektive förälder.

ISF instämmer med utredningens påpekande om att förslaget kommer att innebära en stor beteendeförändring, framför allt vad det gäller pappors uttag av föräldrapenningen. Baserat på tidigare erfarenheter av reserverade dagar, och den relativt konstanta andelen pappor som använder noll dagar, gör utredningen bedömningen att förslaget kommer att innebära att män i genomsnitt kommer att ta ut cirka 110 dagar (av

totalt 230 dagar) direkt efter att förändringen införts, och cirka 120 dagar (av totalt 230 dagar) runt åren 2023–2029.

ISF menar att om detta scenario blir reellt så innebär det att minst en månad av pappans reserverade tid "brinner inne". Utifrån ett barnperspektiv så innebär detta att barnet får mindre tid tillsammans med sina föräldrar.

Utredningen påpekar dessutom att förändringen i mäns uttag inte kommer att se lika ut för alla pappor och att skillnader mellan olika socioekonomiska grupper kommer att bestå.

ISF instämmer i detta antagande. ISF har i en rapport om tidigare reformer inom föräldraförsäkringen¹ påvisat att den första reserverade månaden utjämnade skillnader i föräldrapenninguttag mellan olika socioekonomiska grupper av pappor, men att den andra reserverade månaden snarare ökade skillnaderna mellan olika socioekonomiska grupper av pappor. Detta på grund av att de pappor som redan tog ut relativt många föräldrapenningdagar, ökade sitt uttag ytterligare, medan den grupp av pappor som inte tog ut någon föräldrapenning alls var tämligen opåverkad av den andra månaden. ISF menar att det är rimligt att anta att ytterligare reserverad tid inte, eller i mycket liten grad, kommer att påverka den grupp av pappor som inte tar ut någon föräldrapenning alls.

ISF är tveksam till om fler reserverade dagar verkligen kommer att få de tänkta effekterna på pappors uttag av föräldrapenning. Redan med nuvarande regler är tre månader reserverade för respektive förälder, men vi vet ännu inte vilken effekt det har haft på hur föräldrar tar ut föräldrapenningen och om uttaget blivit mer jämställt. ISF anser att dessa eventuella effekter bör följas upp innan ytterligare dagar reserveras. Om tre reserverade månader inte har den förväntade effekten är det inte rimligt att anta att ytterligare reservering av dagar kommer att ha det.

ISF menar också att fler reserverade dagar ökar risken för att mammor, som inte vill förkorta sin föräldraledighet, måste använda sig av obetalda föräldraledighetsdagar på grund av att de har tillgång till färre föräldrapenningdagar. På sikt kan detta ha negativa effekter för kvinnors ekonomiska situation.

Det finns även en risk för att det uppstår ett omvårdnadsglapp för de föräldrar som har behov av ett mer intensivt föräldrapenninguttag, men där endast en av föräldrarna använder föräldrapenningen. För dessa föräldrar kan ytterligare en reserverad månad innebära att dagarna inte räcker hela vägen fram till dess att barnet kan börja i förskolan.

Ett ledord i utredningen har varit barnens rätt till båda sina föräldrar. Utredningen gör bedömningen att barn kommer att få ökad tillgång till sin

¹ ISF (2012): Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen. Rapport 2012:4.

pappa. Men om pappan inte använder sina dagar, så innebär förslaget en rejäl försämring för barnets tillgång till sina föräldrar eftersom dagar eventuellt kommer att "brinna inne" och barnet kanske måste börja på förskola tidigare.

ISF anser således att det familjepolitiska målet att uppnå ett mer jämställt uttag av föräldrapenningen kan få omfattande negativa konsekvenser utifrån både ett jämlikhetsperspektiv och ett barnperspektiv. I stället för att uppnå ett mer jämställt föräldrapeninguttag finns det en risk för ökade klyftor mellan olika socioekonomiska grupper. Och i stället för att barnet får tidig kontakt med båda sina föräldrar finns en risk för det motsatta.

7.8 Även grundnivådagar ska ingå i den reserverade tiden för föräldrapenning

ISF har i ett tidigare remissyttrande, "Remittering av betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) samt förslag enligt Bilagan", tillstyrkt förslaget (*avsnitt 7.8*).

7.10 Möjligheterna för olika familjekonstellationer att använda föräldrapeningförmånerna ska förbättras

ISF har i ett tidigare remissyttrande, "Remittering av betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) samt förslag enligt Bilagan", tillstyrkt förslaget 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 (*avsnitt 7.10.2*).

ISF tillstyrker förslaget att en vårdnadshavare ska få överlåta en del av sin föräldrapenning till en person som inte är barnets förälder eller likställd med en förälder (*avsnitt 7.10.3*).

ISF är positiva till att olika typer av familjekonstellationer ges förbättrade möjligheter att kunna använda och dela på föräldrapenningen. Men ISF vill betona att en eventuell regeländring måste följas upp för att säkerställa att möjligheten inte missbrukas.

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

ISF avstyrker förslaget att rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med ett barns födelse och vid adoption ska flyttas över till föräldrapenningen (*avsnitt 7.11*).

ISF anser att det inte är tillräckligt klarlagt hur regelverket ska utformas gällande dessa dagar. Det framgår inte tydligt av betänkandet om förslaget innebär en helt egen typ av föräldrapenningdagar, eller om det innebär ytterligare tio dubbeldagar men att dessa ska kunna tas från de reserverade dagarna.

Ett annat problem med förslaget, som nämns i utredningen, är att det enligt vissa kollektivavtal lämnas tillägg till föräldrapenning för endast en ledighetsperiod. ISF vill därför påpeka att förslaget kan leda till att pappan tar ut sin enda period enligt kollektivavtalet redan under den korta perioden i samband med barnets födelse, och därmed gör en stor ekonomisk förlust jämfört med om han i stället hade avvaktat med att begära ersättning enligt kollektivavtalet för en senare och betydligt längre period av sammanhängande föräldraledighet. ISF menar att det inte är givet att det kollektivavtalade föräldrapenningstillägget kommer att omförhandlas, och även om en sådan förändring förhandlas fram kan det ta tid innan den träder i kraft.

ISF vill även påpeka att beräkningen av ersättningen för tillfällig föräldrapenning respektive föräldrapenning baseras på olika delningstal. Det innebär att ersättningen för de tio dagarna i samband med ett barns födelse kan komma att bli lägre om dagarna klassificeras som föräldrapenning än om de klassificeras som tillfällig föräldrapenning.

7.12 Snabbhetspremien ska tas bort

ISF tillstyrker förslaget att snabbhetspremien ska tas bort (*avsnitt 7.12*), med viss reservation.

ISF anser att förslaget är rimligt sett utifrån regeringens målsättning att få kvinnor att snabbare komma tillbaka till arbetet på heltid efter en föräldraledighet.

ISF anser dock att det saknas en tydlig diskussion av vilka effekter detta kan få när det gäller familjers, och framför allt kvinnors, möjlighet att kombinera arbete och familjeliv, och fortsatt barnafödande.

Det finns flera studier som visar att införandet av snabbhetspremien hade en direkt effekt på barnafödandet. I och med att födelseintervallet förkortades så föddes det även fler barn. Fler hann med att skaffa fler barn trots att de påbörjade sitt barnafödande i högre åldrar. Men ett uppskjutande av barnafödande till högre åldrar ökar risken för att föräldrar inte hinner skaffa det antal barn de önskar.

ISF vill därför påpeka att ett borttagande av snabbhetspremien, i kombination med ett uppskjutet barnafödande i högre åldrar, skulle kunna innebära att fler föräldrar inte hinner skaffa det antal barn de vill ha.

Eventuella effekter och konsekvenser av att snabbhetspremien tas bort bör följas upp. Speciellt vad det gäller kvinnors återgång i arbete efter föräldraledigheten och fortsatt barnafödande.

7.16 Skyddet för kvinnor med graviditetspenning ska utökas

ISF tillstyrker förslagen att förlänga förmånstiden för graviditetspenning och att inkomsttaket vid beräkning av SGI vid graviditetspenning ska vara samma som inom sjukförsäkringen (*avsnitt 7.16*).

ISF instämmer med utredningens bedömning att gravida kvinnors behov av graviditetspenning bör utredas vidare. Och att det är dessa behov som bör avgöra graviditetspenningens utformning.

ISF har tidigare, i en rapport om graviditetspenningen², påpekat att det finns ett behov av att se över lagstiftningen om graviditetspenning då det föreligger en gränsdragningsproblematik mellan graviditetspenning och sjukpenning. ISF har även ifrågasatt om graviditetspenning utgör ett tillräckligt stöd för de kvinnor som har nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet.

7.18 Vissa övriga ändringar ska göras

ISF väljer att inte kommentera förslaget att justera bestämmelserna i SFB om avräkning för utländsk förmån som motsvarar föräldrapenning, eftersom ISF avstyrker förslaget på en ny modell (*avsnitt 7.18.2*)

ISF har i ett tidigare remissyttrande, "Remittering av betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) samt förslag enligt Bilagan", tillstyrkt förslaget om en ändring av portalparagrafen i 1 § föräldraledighetslagen om vilka som omfattas av lagen (*avsnitt 7.18.3*)

7.19 Insatser ska genomföras för att öka kunskaperna om föräldraförsäkring, föräldraledighet och föräldrapenningtillägg

ISF tillstyrker förslaget att Försäkringskassan får uppdraget att utveckla möjligheterna för föräldrar att göra en tidig planering av föräldraledigheten, med utgångspunkt i den nya modellen för föräldraförsäkringen. ISF är också positiv till att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får i uppdrag att fortsätta arbetet med att informera om konsekvenser, på kort och lång sikt, av att fördela föräldrapenningen och föräldraledigheten jämställt (*avsnitt 7.19*).

² ISF (2014): Tillämpningen av lagstiftningen om graviditetspenning – En uppföljning. Rapport 2014:25.

7.20 Förslagen bör följas upp

ISF instämmer med utredningens bedömning att det bör göras en uppföljning av konsekvenserna av utredningens förslag (*avsnitt 7.20*).

ISF anser att det är en absolut nödvändighet att regeländringar följs upp för att säkerställa en effektiv och rättsäker föräldraförsäkring för såväl samhället som för individen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Maria Hemström-Hemmingsson. Susanne Fahlén har varit föredragande. I beredningen har också Tomas Agdalen, Fredrik Cullberg Jansson, Susanne Eriksson, Nadja Grees, Erik Janzon, Jenny Lindblad och Maria Denker deltagit. Vid den slutliga handläggningen har personalansvariga Angela Berthelsen, chefsjuristen Catarina Eklundh Ahlgren samt enhetscheferna, Ola Leijon, Dan Ljungberg och Marie Seiboldt deltagit.

Maria Hemström-Hemmingsson
Generaldirektör

Susanne Fahlén
Forskare