

Kommittédirektiv



Jämställt föräldraskap och goda
uppväxtvillkor för barn – översyn av
föräldraförsäkringen

Dir.
2016:10

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 lägstnivå 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 deltidarbete (97/81/EG) som har som syfte att säkerställa att deltidsanställda 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

¹ Tillämpningen av lagstiftningen om graviditetspenning (2014:25), Inspektionen för socialförsäkringen.

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 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 får 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 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

² Se t.ex. Jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen (2012:4), Inspektionen för socialförsäkringen och Familjepolitik för alla (ESO 2015:5).

³ Kvinnors större föräldraansvar och högre sjukfrånvaro (2013:7), IFAU, Jämställdhet och sjukfrånvaro, (Socialförsäkringsrapport 2015:3), Försäkringskassan.

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 (Slopad 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 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 förvärsarbete.

I de fall analyserna föranleder det ska utredaren utarbeta nödvändiga författningsförslag. Förslag ska dock inte lämnas när det gäller den statliga ålderspensionsavgiften.

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 överenskommelse regeringen 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 innebar 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 åldergränsernas effekt på etableringstiden är i nuläget inte görlig. 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,

⁴ Förman eller fälla, nyanländas uttag av föräldrapenning (SOU 2012:9).

- 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.

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 föräldravården 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)