

## **Yttrande över betänkandet Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida (SOU 2023:23)**

Arbetsgivarverket besvarar remisser med utgångspunkt i ett statligt arbetsgivarpolitiskt perspektiv.

Arbetsgivarverket delar bedömningen att socialförsäkringsskyddet för gravida behöver moderniseras för att bli mer ändamålsenligt. Utredningen lägger också förslag som kan bidra till detta. Arbetsgivarverket anser dock att utredningen även lämnar förslag som kommer att förlänga kvinnors totala frånvaro från arbetslivet, innebära problem för arbetsgivares kompetensförsörjning och som riskerar att öka den administrativa bördan för arbetsgivare.

Nedan följer Arbetsgivarverkets närmare synpunkter på förslagen.

### **Regelverket för sjukpenning ska förtydligas (avsnitt 12.3)**

Arbetsgivarverket instämmer i förslaget att ett tillstånd av nedsatt arbetsförmåga som orsakas av graviditet ska anses vara sjukdom om tillståndet är sådant att det hade ansetts vara sjukdom om den försäkrade inte hade varit gravid.

Arbetsgivarverket anser att det är viktigt att graviditet i sig inte kan likställas med sjukdom och ge rätt till sjukpenning. Däremot om en gravid kvinna exempelvis har uttalade ryggbesvär som för en icke-gravid hade bedömts som sjukdomstillstånd bör de likställas med sjukdom även om de beror på graviditeten.

Arbetsgivarverket ser därför positivt på utredningens förslag som innebär en kodifiering av den rättspraxis som följer av diskrimineringslagen. Eftersom det verkar finnas oklarheter i tillämpningen på detta område kan denna lagändring sannolikt medföra en mer enhetlig och rättssäker tillämpning av regelverket kring sjukpenning för gravida.

### **Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetspenning ska höjas (avsnitt 12.6)**

Arbetsgivarverket instämmer i förslaget att höja inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetspenning från 7,5 till 10 prisbasbelopp. Detta innebär att nivån på graviditetspenning och sjukpenning likställs. De motiv som angavs när sjukpenningen höjdes var att de reala inkomsterna ökat och inkomstbortfallsprincipen därmed urholkats. Arbetsgivarverket instämmer i utredningens bedömning, att samma motiv är giltiga även avseende graviditetspenningen.

### **Det ska införas en arbetsbaserad icke-behovsprövad graviditetspenning (avsnitt 12.13)**

Arbetsgivarverket motsätter sig förslaget att införa en ny graviditetspenningförmån, en generell icke-behovsprövad graviditetspenning som kan användas de sista sju eller fler kalenderdagar före faktisk förlossning. Om det ändå genomförs bör det i första hand ske i samband med en ökad reservering av antalet föräldrapenningdagar, i andra hand i kombination med en förkortad ledighetsperiod med föräldrapenning.

### **Behovet av vila är redan tillgodosett**

Utredningen menar att alla gravida kvinnor har behov av vila inför förlossningen. Arbetsgivarverkets uppfattning är att dagens flexibla och generösa regelverk kring såväl föräldraledighet som föräldrapenning beaktar kvinnors generella behov av vila inför förlossningen. Även utredningens övriga förslag om att förlänga den behovsprövade graviditetspenningen (avsnitt 12.10, rubriken närmast nedan) liksom förslaget som ökar möjligheten att få sjukpenning beviljad under graviditeten kommer innebära att de som verkligen har behov av att vila inför förlossningen ges en sådan möjlighet.

### **Förslaget kommer vara starkt normerande**

En icke-behovsprövad graviditetspenning sista dagarna innan faktisk

förlossning riskerar att vara starkt normerande för gravida kvinnor i arbetslivet. De gravida som vill arbeta fram till beräknad förlossning kan redan idag uppleva en förväntan från samhället och omgivningen att ta ledigt den sista tiden – den förväntan kommer att öka ytterligare med detta förslag.

### **Förslaget medför en förlängning av föräldraledigheten**

För de kvinnor som idag nyttjar dagar med föräldrapenning under graviditetens sista dagar medför förslaget i praktiken en förlängning av föräldraledigheten, då blivande föräldrar i stor utsträckning i stället kommer att nyttja dagar med icke-behovsprövad graviditetsspenning inför barnets födelse. Därigenom kommer de att ha fler föräldrapenningdagar att disponera senare.

Arbetsgivarverket anser inte att det finns något som talar för att det vore önskvärt att ytterligare förlänga föräldraledigheten. Även om dagens generösa föräldraförsäkring i grunden är gynnsam för arbetsmarknaden, medför den utmaningar för våra medlemmar, inte minst inom samhällskritisk verksamhet som försvar, brottsbekämpning och kriminalvård. Föräldraledighet som tas ut för större barn i samband med semesterperioder leder till svårigheter att bemanna, eftersom arbetstagares önskemål om föräldraledighet måste prioriteras framför övriga arbetstagares önskemål om semester. Att bygga ut förmånen ytterligare skulle förvärra dessa problem och bland annat medföra en ökad arbetsbelastning och minskade möjligheter till återhämtning och vila för de arbetstagare som inte har barn eller ”sparade” föräldrapenningdagar. Ofta har föräldrar även fler än ett barn, vilket för många skulle innebära minst 14 extra dagars ledighet med föräldrapenning om förslaget om en generell icke-behovsprövad graviditetsspenning genomförs. Detta talar för att antalet föräldrapenningdagar bör minska i motsvarande mån om en icke-behovsprövad graviditetsspenning införs.

Förslag om färre föräldrapenningdagar borde vara en självklar konsekvens av förslaget om en generell icke-behovsprövad graviditetsspenning. Såsom förslaget nu är utformat kommer det att öka kvinnors frånvaro från arbetslivet, trots att vi eftersträvar att kvinnors deltagande ska öka. Utredningen tar själva upp att andra nordiska länder, som har den här formen av förmån i slutet av graviditeten, totalt sett har en betydligt kortare ledighetsperiod än vad den svenska föräldrapenningen medger. Att kombinera en allmän graviditetsspenning med en något förkortad föräldraledighetsperiod skulle alltså också vara i linje med den modell som andra nordiska länder har valt.

## **Hur uppnås ett mer jämställt uttag av föräldrapenning?**

Utredningen framför att effekterna av kvinnors långa förvärvsuppehåll är mycket problematiska, men menar samtidigt att detta inte kan få ställas mot gravidas rätt till återhämtning under graviditetens sista del. Utredningen säger också att uttaget av föräldrapenning är ojämnt och att utvecklingen mot ett mer jämställt uttag går mycket långsamt. Utredningen menar dock att frågan om kvinnors långa frånvaroperiod från arbetet, samt därpå följande deltidsarbete bör hanteras genom kraftigt ökade insatser för att uppnå ett jämställt uttag av föräldrapenning och föräldraledighet. I detta sammanhang vill Arbetsgivarverket påtala att tidigare utredningar har konstaterat att ökade informationsinsatser om ett jämställt uttag inte verkar ha fått någon nämnvärd effekt på det jämställda uttaget. Utvecklingen av ett mer jämställt uttag har istället i hög grad följt de lagändringar som skett gällande fler reserverade dagar. Därför är en sådan lagändring det som krävs för att uppnå ett mer jämställt uttag mellan kvinnor och män och för att på så sätt korta kvinnors långa förvärvsuppehåll.

Arbetsgivarverket vill också i detta sammanhang upprepa det som vi framfört i tidigare remissvar till betänkandet *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn (SOU 2017:101)*. Arbetsgivarverket vill på sikt se en fullständig uppdelning av antalet reserverade dagar mellan kvinnor och män, som innebär att båda vårdnadshavarna har rätt till hälften vardera av föräldrapenningdagarna, utan möjlighet att avstå dagar till varandra.

Enligt Arbetsgivarverkets mening kan det endast vid en utökad reservering av antalet föräldrapenningdagar i framtiden vara berättigat att *inte* minska antalet föräldrapenningdagar i motsvarande mån om en icke-behovsprövad graviditetsspenning skulle införas. Eftersom det då skulle innebära att de gravida som nyttjar föräldrapenning under graviditeten får färre dagar att dela jämställt mellan sig och den icke-gravida partnern när barnet fötts.

## **Förmånsperioden för den behovsprövade graviditetsspenningen ska förlängas till och med dagen före faktisk förlossning (avsnitt 12.10)**

Arbetsgivarverket instämmer med förslaget att förlänga den behovsprövade graviditetsspenningen istället för att som idag upphöra tio dagar innan beräknad förlossning. Men med hänsyn till de nackdelar som ändå finns motsätter sig Arbetsgivarverket den delen av förslaget som innebär att

graviditetspenningen ska förlängas fram till faktisk förlossning, och anser att det är tillräckligt att den förlängs fram till beräknad förlossning.

De invändningar som Arbetsgivarverket har mot en icke-behovsprövad graviditetspenning gör sig gällande även här. Det handlar bland annat om att behovet av vila under graviditeten redan är tillgodosett och förslaget innebär att den totala längden på föräldraledigheten förlängs med de svårigheter som det innebär för arbetsgivarens verksamhet vid bland annat semestertider med högre arbetsbelastning för övriga arbetstagare (se närmare ovan).

Med det sagt har Arbetsgivarverket ändå förståelse för att det förhållandet som grundar rätt till den behovsprövade graviditetspenningen rimligen fortfarande föreligger den tionde dagen innan beräknad förlossning. Eftersom det för dessa kvinnor ofta inte finns något annat val än att ta ut föräldrapenning eller annan ledighet de sista dagarna under graviditeten så är det rimligt att de har rätt till graviditetspenning fram till beräknad förlossning. Detta förslag bedöms inte heller bli normerande på det sätt som förslaget om den icke-behovsprövade graviditetspenningen blir.

Den behovsprövade graviditetspenningen kommer omfatta en mer begränsad grupp, jämfört med den icke-behovsprövade graviditetspenningen. Därmed blir de nackdelar som gäller det stora uttaget av föräldraledighet inte heller lika stora med detta förslag.

## **Förtydliganden och tillägg gällande fysiskt påfrestande arbete (avsnitt 12.8)**

Arbetsgivarverket instämmer med förslaget att arbete som inte eller endast med stor svårighet kan utföras på grund av den gravida kvinnans mage, ska anses vara fysiskt påfrestande arbete, och därmed ge rätt till graviditetspenning.

Arbetsgivarverket motsätter sig dock förslaget att även psykiska besvär ska beaktas vid bedömningen av rätten till graviditetspenning om de påverkar förmågan att utföra fysiskt påfrestande arbete. Utredningen ger som exempel att graviditeten kan medföra sömnstörningar som kan göra den gravida mycket trött under arbetstid och menar att både trötthet och andra psykiska tillstånd kan påverka den gravidas förmåga att utföra fysiskt påfrestande arbetsuppgifter. Arbetsgivarverket menar att detta är en utvidgning som riskerar att leda till svåra bedömningar och gränsdragningsproblem gentemot bland annat sjukpenning och vad som ingår i arbetsgivarens rehabiliteringsprocess. Behovet av en sådan

utvidgning torde dessutom vara mindre eftersom det också läggs förslag som gör det lättare för gravida att få sjukpenning.

## **Ändringar i föräldraledighetslagen avseende omplacering (avsnitt 12.9, 12.23, 12.24, 12.26, 12.29 och 12.33)**

Arbetsgivarverket motsätter sig flera av de föreslagna lagändringarna i föräldraledighetslagen, då de kommer att utöka den administrativa bördan för arbetsgivare på ett obefogat sätt. Arbetsgivarverket anser istället att det som utredningen vill uppnå med lagändringarna istället kan lösas genom att utveckla och digitalisera ansökningsprocessen av graviditetspenning (avsnitt 12.33) och förordar att Försäkringskassan får ett regeringsuppdrag om det. Se närmare nedan om Arbetsgivarverkets ställningstaganden i dessa delar.

Att Inspektionen för socialförsäkringen har sett bristande dokumentation om omplacering i de arbetsgivarutlåtanden som har lämnats in till Försäkringskassan i samband med ansökan om graviditetspenning är inte liktydigt med att arbetsgivare inte gör fullgoda omplaceringsutredningar.

Arbetsgivarverkets medlemmar vidtar en mängd åtgärder som möjliggör att anställda under graviditet på ett säkert sätt ska kunna fortsätta att arbeta. Det kan exempelvis handla om anpassning av arbetsuppgifter och arbetstid eller tillfälliga omplaceringar.

Det är mycket angeläget för de flesta arbetsgivare att behålla all arbetskraft de kan i den utsträckning det är möjligt, och som utredningen själva konstaterar i avsnitt 12.9 framstår det mot denna bakgrund som rimligt att anta att arbetsgivare i allmänhet överväger omplaceringsfrågan av en gravid noggrant. Utredningen konstaterar också att det inte varit möjligt inom tidsramen för denna utredning att göra en ordentlig utredning av om det verkligen är så att flertalet arbetsgivare normalt sett brister ifråga om omplaceringar för gravida. Därmed ser Arbetsgivarverket inte behov av några förslag i form av förtydliganden eller utvidgningar av gällande rätt som kan innebära utökade skyldigheter för arbetsgivare.

### **Om arbetsgivarutlåtanden (avsnitt 12.9, 12.26 och 12.33)**

Försäkringskassan ska vända sig till arbetsgivaren i stället för till den gravida för att begära in arbetsgivarutlåtande i ärenden om graviditetspenning (avsnitt 12.9)

Arbetsgivarverket instämmer med förslaget.

Arbetsgivare efterfrågar ofta direkt kontakt med Försäkringskassan och detta leder sannolikt till en mer effektiv hantering och handläggning, med fördelar för både arbetsgivaren och arbetstagaren.

#### Utvidgad uppgiftsskyldighet för arbetsgivare (avsnitt 12.9)

Arbetsgivarverket motsätter sig förslaget om att utvidga uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare så att den motsvarar den uppgiftsskyldighet som gäller vid bedömning av arbetsskador.

Arbetsgivarverket vill betona att den information som Försäkringskassan har behov av för bedömning av rätten till graviditetspenning redan täcks av den uppgiftsskyldighet som följer av 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken, och den skyldighet att betala böter som inträder om uppgiftsskyldigheten inte följs. Detta gäller i samtliga ärenden om socialförsäkring, som till exempel ärenden om sjukpenning och inte enbart inom graviditetspenningen. I ett ärende om arbetsskada ligger det emellertid i förmanens natur att myndigheten i sin skadereglering särskilt kan behöva uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena, vilket inte kan jämföras med ett ärende om graviditetspenning. Försäkringskassan varken kan eller ska överpröva arbetsgivarens bedömning av omplaceringsmöjligheter, utan endast kontrollera att en sådan bedömning har skett i ärenden om graviditetspenning. Att utvidga nuvarande uppgiftsskyldighet för arbetsgivare är obefogat och skulle kunna leda till att Försäkringskassans roll blir otydlig i förhållande till arbetsgivarens arbetsledningsrätt, med därtill hörande bedömning av anpassnings- och omplaceringsmöjligheter.

#### Skriftligt arbetsgivarutlåtande (avsnitt 12.9)

Arbetsgivarverket motsätter sig förslaget om att ett arbetsgivarutlåtande alltid ska vara skriftligt och anser att om arbetsgivaren lämnar motsvarande uppgifter muntligt bör det anses som uppenbart obehövt att också lämna in ett skriftligt underlag. Det skulle annars utvidga den administrativa bördan för arbetsgivare på ett obefogat sätt.

Som utredningen redovisat är det vanligt att handläggaren i ärenden om graviditetspenning tar kontakt med arbetsgivaren för att utreda andra frågor. Handläggaren bör då, som en del i Försäkringskassans utredningsskyldighet, lämpligen kunna ställa frågor även om anpassnings- och

omplaceringsmöjligheter, uppgifter som handläggaren dokumenterar om det tillför ärendet uppgifter av betydelse. Är de uppgifter som då lämnas muntligen tillräckliga, för att kunna fatta beslut i ärendet, saknas anledning att kräva att arbetsgivaren dessutom ska lämna ett skriftligt arbetsgivarutlåtande. Det minskar den administrativa bördan för såväl arbetsgivare som Försäkringskassan samtidigt som det förkortar handläggningstiderna för de försäkrade.

**Arbetsgivaren ska pröva möjligheten till omplacering minst varannan månad (avsnitt 12.26)**

Arbetsgivarverket motsätter sig förslaget att det ska införas krav i föräldraledighetslagen om att arbetsgivare ska pröva möjligheten till omplacering minst varannan månad om det inte är uppenbart obehövt. Som exempel på uppenbart obehövt nämns små verksamheter.

Arbetsgivarverket menar att gällande regelverk om att arbetsgivaren fortlöpande ska pröva möjligheten till omplacering är fullt tillräckligt.

**Den sammantagna effekten av förslagen**

Arbetsgivarverket uppfattar att förslagen innebär att ett arbetsgivarutlåtande ska vara skriftligt, och att många fler uppgifter än idag ska lämnas. Vidare ska arbetsgivaren som regel lämna in detta till Försäkringskassan varannan månad. Om så är fallet ter det sig sammantaget som en mycket stor administrativ börda för arbetsgivaren jämfört med dagens regelverk. Arbetsgivarverket anser att förslagen i dessa delar varken är motiverade eller står i proportion till eventuell nytta.

**Försäkringskassan bör utveckla stödet för handläggarna i graviditetspenningärenden samt utveckla ansökningsprocessen (avsnitt 12.33)**

I stället för att införa ovanstående ändringar som utökar den administrativa bördan anser Arbetsgivarverket att de bedömningar, som utredningen gör om att digitalisera ansökningsprocessen och förbättra informationen om graviditetspenning och omplacering bör genomföras. En digital lösning skulle förenkla för arbetsgivarna och kunna innebära att mer korrekt information lämnades direkt samt att handläggaren skulle behöva eftersöka kompletterande information mer sällan.

Arbetsgivarverket instämmer dock inte i utredningens bedömning att det inte behövs ett regeringsuppdrag att ta fram ett digitalt stöd för arbetsgivarutlåtanden, utan anser att Försäkringskassan bör få ett sådant



uppdrag. I avsnitt 12.9 skriver utredningen att det är angeläget att införa en digital lösning men att det just nu enligt uppgifter från Försäkringskassan inte finns några konkreta planer på att införa en sådan. Trots att Försäkringskassan inte har några konkreta planer på att införa en digital lösning bedömer utredningen i 12.9 att det inte krävs något regeringsuppdrag i denna del med motiveringen att det är sådant som redan tydligt ingår i myndighetens ansvar.

### **Förtydligad möjlighet till omplacering på deltid (avsnitt 12.23 och 12.24)**

Arbetsgivarverket ser inte något behov av ett förtydligande, om omplacering på deltid, i lagen. Det gäller redan idag att arbetsgivaren kan omplacera på deltid om det är skäligt utifrån verksamhetens behov och arbetstagarens förutsättningar. Det framgår också på Försäkringskassans mall för arbetsgivarutlåtande att omplacering kan ske på deltid. Som utredningen också tar upp i avsnitt 12.33 kan möjligheten till graviditetsspenning på deltid även lyftas fram i myndighetens informationsspridning.

### **Krav på anmälningstid för behov av omplacering vid risk slopas (12.20)**

Arbetsgivarverket motsätter sig förslaget att kravet på anmälan för gravida kvinnor vid risker i arbetsmiljön slopas.

Arbetsgivarverket anser att även om det ligger i arbetsgivarens ansvar att vid en riskbedömning uppmärksamma behovet av omplacering, så är det av värde att den gravida arbetstagaren själv anmäler om hon ser eller har ett behov av anpassning eller omplacering. Att arbetstagaren själv är aktiv så tidigt som möjligt främjar att planeringen av de anpassningsåtgärder eller den omplacering som behövs på grund av risker kan påbörjas så snart som möjligt. En tidig dialog ökar också förutsättningarna för den gravida att vara kvar i arbete under graviditeten.

### **Det behövs mer information om i vilken utsträckning omplaceringar görs i dag (12.29)**

Arbetsgivarverket motsätter sig förslaget om att Jämställdhetsmyndigheten ska ges i uppdrag att kartlägga hur arbetsgivare gör omplaceringsutredningar, förekomsten av omplaceringar och hur dessa omplaceringar fungerar. Det är, som redan påpekats, mycket angeläget för de flesta arbetsgivare att behålla all arbetskraft de kan i den utsträckning det

är möjligt, och därför rimligt att anta att arbetsgivare i allmänhet överväger omplaceringsfrågan av en gravid noggrant. Därför ser inte Arbetsgivarverket något behov av en sådan utredning.

Men med det sagt vill Arbetsgivarverket framhålla att de föreslagna förändringarna i föräldraledighetslagen, som innebär utökade skyldigheter för arbetsgivare, inte bör genomföras med mindre än att en ordentlig utredning har skett som visar på ett behov av sådana ändringar. Det är dock inte givet vilken myndighet som i så fall bör göra den här utredningen, eftersom det handlar om god kunskap om arbetsrätten, vilket inte hör till någon specifik myndighets sakområde.

### **Kännedomen om risker i arbetsmiljön för gravida ska förbättras, Arbetsmiljöverket ska arbeta mer aktivt med frågor som rör gravidas arbetsmiljö, samt undersöka förutsättningar för trepartssamtal (12.30, 12.32 och 12.34)**

Arbetsgivarverket ser positivt på förslaget att ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att undersöka arbetsgivares kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida och vid behov lämna förslag på förbättringsåtgärder (avsnitt 12.30) samt att ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att arbeta mer aktivt med stöd till arbetsgivare i deras arbete med att bedöma risker i arbetsmiljön för gravida (avsnitt 12.32).

Det är också positivt att Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för en försöksverksamhet i syfte att testa den norska modellen med trepartssamtal mellan arbetsgivare, arbetstagare och läkare eller barnmorska. För att på så sätt skapa bättre möjligheter för den gravida att arbeta kvar under graviditeten genom till exempel anpassningar eller omplaceringar (avsnitt 12.34).

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Christina Gellerbrant Hagberg. I den slutliga handläggningen deltog chefsjurist Hanna Schmidt, gruppchef intressebevakning Per Åkesson, förhandlingschef Anna Falck, stabschef Anna-Karin Jansson, chef Arbetsgivarutveckling Åsa Krook,

kommunikationschef Lars Andrén, utvecklingsstrateg Anna Sjöstrand och socialförsäkringsexpert Jenny Lindmark, föredragande.

Christina Gellerbrant Hagberg

Jenny Lindmark

Detta beslut har fattats elektroniskt och saknar därför namnunderskrifter.