

Regeringens proposition

2014/15:124



En mer jämställd föräldrapenning

Prop.
2014/15:124

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 maj 2015

Stefan Löfven

Annika Strandhäll
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag om att det antal dagar för vilka en förälder inte kan avstå rätten till föräldrapenning till den andra föräldern ska ökas från 60 till 90 dagar. Det antal dagar för vilka det kan lämnas jämställdhetsbonus minskas i motsvarande mån.

Uttaget av föräldrapenning är i dag inte jämställt. Kvinnor tar i allmänhet ut en betydligt högre andel av föräldrapenningen än vad män gör. Med hänsyn till de negativa effekter det medför för exempelvis fördelningen mellan betalt och obetalt arbete samt för kvinnors arbetsmarknadssituation i stort behöver det vidtas åtgärder som bidrar till att föräldraledighet och hemarbete fördelas på ett mer jämställt sätt mellan föräldrarna.

Förslaget syftar till att öka jämställdheten mellan föräldrar när det gäller fördelningen av hemarbetet och omsorgen om barnet. Det ska även medverka till mer jämställda förhållanden på arbetsmarknaden samt stärka barnets rätt till sina föräldrar.

Regeringen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:313) om jämslällhetsbonus	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	En mer jämsläll föräldräpenning.....	6
4.1	Behov av att förbättra jämslällheten i fördelningen av hem- och omsorgsarbetet.....	6
4.2	Ytterligare en månad inom föräldräpenningen reserveras för vardera föräldern.....	9
4.3	Följändringar av jämslällhetsbonusen	17
4.4	Ikraftträddande- och övergångsbestämmelser	18
5	Konsekvenser av förslagen	19
5.1	Konsekvenser för jämslällheten och för barns rättigheter	19
5.2	Ekonomiska och administrativa effekter	20
6	Författningsskommentar.....	22
6.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	22
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:313) om jämslällhetsbonus	23
Bilaga 1	Sammanfattning av Ds 2015:8 Ytterligare en månad inom föräldräpenningen reserveras för vardera föräldern	24
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser (Ds 2015:8).....	25
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 maj 2015.....	26

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2014/15:124

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
2. lag om ändring i lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 17 och 41 g §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**12 kap.
17 §¹**

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

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

1. 60 dagar för varje barn, eller
2. 60 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse.

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

41 g §²

Om en förälder för tid före utgången av barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, har fått föräldrapenning som avses i 17 § under färre än 60 dagar, kan han eller hon inte avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern i fråga om en tid som motsvarar de 60 dagarna efter avdrag för det antal dagar under vilka han eller hon har fått sådan föräldrapenning.

Om en förälder för tid före utgången av barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, har fått föräldrapenning som avses i 17 § under färre än 90 dagar, kan han eller hon inte avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern i fråga om en tid som motsvarar de 90 dagarna efter avdrag för det antal dagar under vilka han eller hon har fått sådan föräldrapenning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenning för ett barn som har fötts före ikraftträdandet, eller vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2013:999.

² Senaste lydelse 2013:999.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus

Prop. 2014/15:124

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Bonusdagar är de dagar för vilka föräldrapenning har tagits ut av den förälder som har tagit ut föräldrapenning under lägst antal dagar. Har föräldrarna tagit ut föräldrapenning under lika många dagar utgörs bonusdagarna av de dagar för vilka föräldrapenning har tagits ut av den ena föräldern.

Bonusdagarna omfattar inte sådana dagar för vilka båda föräldrarna samtidigt har tagit ut föräldrapenning enligt 12 kap. 4 a § socialförsäkringsbalken. Dessamma gäller de första 60 dagarna för vilka en förälder ensam har tagit ut föräldrapenning.

Bonusdagarna omfattar inte sådana dagar för vilka båda föräldrarna samtidigt har tagit ut föräldrapenning enligt 12 kap. 4 a § socialförsäkringsbalken. Dessamma gäller de första 90 dagarna för vilka en förälder ensam har tagit ut föräldrapenning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för jämställdhetsbonus för ett barn som har fötts före ikraftträdandet, eller vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2011:1085.

3 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2015 aviserade regeringen att den skulle föreslå att ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern. Med anledning av det har en arbetsgrupp inom Socialdepartementet arbetat fram förslag som redovisas i promemorian Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern (Ds 2015:8). Promemorians sammanfattning finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. I *bilaga 2* finns en förteckning över remissinstanserna. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr 2015/370/FST).

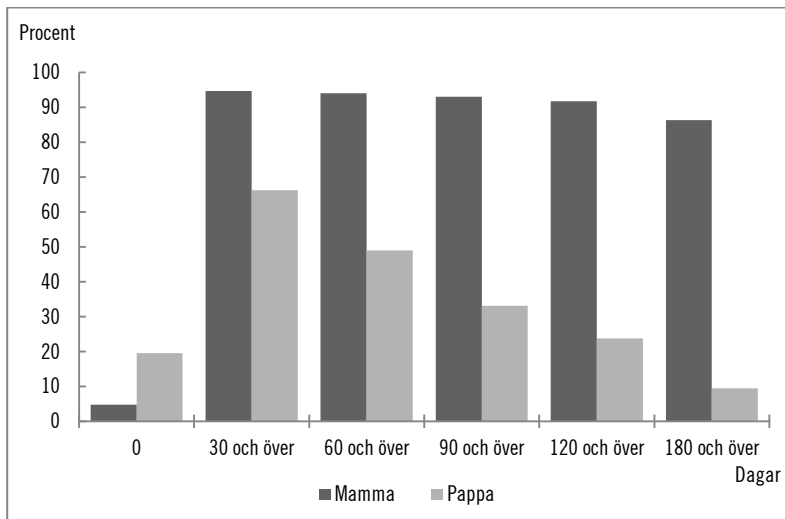
4 En mer jämställd föräldrapenning

4.1 Behov av att förbättra jämställdheten i fördelningen av hem- och omsorgsarbetet

Att mammor i dag tar störst ansvar för omsorgen av barnen och det obetalda hem- och omsorgsarbetet anses enligt flera forskare leda till att kvinnor får en svagare ställning på arbetsmarknaden. Kvinnors längre frånvaro från arbetsmarknaden, i form av längre föräldraledighet och högre grad av deltidarbete, kan påverka arbetsgivarnas syn på kvinnors position på arbetsmarknaden. Detta får konsekvenser för lön, karriär- och utvecklingsmöjligheter, balansen mellan familjeliv och arbetsliv och livsinkomsten.

Den del av hushålls- och omsorgsarbetet som avser vården av små barn kan åskådliggöras med uttaget av föräldrapenning. Över tid har det genomsnittliga antalet dagar för vilka män tar ut föräldrapenning ökat. Exempelvis var det för barn födda 1999 i genomsnitt 60 dagar för vilka män hade tagit ut föräldrapenning när barnet fyllt åtta år (kvinnor 353 dagar). För barn födda 2005 hade motsvarande genomsnitt stigit till 96 dagar för män och sjunkit för kvinnor (334 dagar). Samtidigt har en femtedel av barnen födda 2009 en pappa som ännu inte har tagit ut föräldrapenning för en enda dag när barnen är fyra år. Motsvarande andel för uttag för mammor är fem procent.

Diagram 1.1 Andel 4-åringar födda 2009 med en mamma och pappa som använt föräldrapenning, fördelat på olika uttagsintervall



Källa: Försäkringskassan samt egna bearbetningar.

Diagrammet visar att enbart hälften av barnen hade en pappa som tagit ut föräldrapenning för 60 eller fler dagar när barnet var fyra år gammalt.

En tredjedel av barnen hade en pappa som tagit ut föräldrapenning för 90 eller fler dagar. Enbart tio procent av barnen hade en pappa som tagit ut mer än 180 dagar. För barnens mammor ser uttagsmönstret helt annorlunda ut, 86 procent av barnen har en mamma som tagit ut mer än 180 dagar med föräldrapenning.

Föräldrapenningens konstruktion medger att föräldrarna kan välja i vilken utsträckning de önskar använda ersättningen. Om de önskar högre kompensation kan de ta ut t.ex. sju dagar i veckan, och genom att ta ut färre dagar än så kan ledighetstiden sträckas ut. Under barnets första två år tar kvinnor ut i genomsnitt 80 procent av den totala ledigheten, oavsett om man mäter uttag av föräldrapenning eller ledighetsdagar. Kvinnor är i genomsnitt föräldralediga 15,3 månader under barnets första två år medan de tar ut föräldrapenning för 9,5 månader. Män är i genomsnitt föräldralediga i 3,8 månader medan de tar ut föräldrapenning för 2,2 månader.

Försäkringskassan har till följd av ett regeringsuppdrag genomfört en enkätundersökning bland föräldrar till barn födda 2004 och 2009 om föräldraledighet och arbete. Resultaten från undersökningen visar att det finns en samvariation mellan fördelningen av föräldraledighet och den framtida fördelningen av betalt och obetalt arbete. Efter det att Försäkringskassan kontrollerat för andra faktorer, som inkomster, utbildning, antal barn i hushållet, födelseland m.m. framkommer att det både för kvinnor och män finns ett samband mellan en högre andel av föräldraledigheten och att föräldern ett par år senare utför en större del av det samlade hushålls- och omsorgsarbetet.

Det finns även ett samband med det betalda arbetet. Om en kvinna tar ut mer än hälften av föräldraledigheten, är det en kraftigt ökad sannolik-

Prop. 2014/15:124 het för att hon kommer att förvärvsarbeta mindre än mannen än om föräldrarna skulle ha delat jämställt på ledigheten.

Fördelningen av hushållsarbetet mellan män och kvinnor förändras när de blir föräldrar. I par där båda föräldrarna förvärvsarbetar finns en genomsnittlig skillnad i hur hushållsarbetet fördelas mellan dem på ca fem timmar i veckan. Endast vart femte par anger att de delar lika på hushållsarbetet.

När par får barn ökar inkomstgapet mellan män och kvinnor och detta gap är därefter svårt att överbrygga även sett över en längre period. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, visar i en studie att lönegapet mellan kvinnor och män har ökat med tio procentenheter femton år efter första barnets ankomst som en direkt följd av barnet. När hänsyn tas till familjesituationen visas att könslönegapet är störst för de hushåll som består av sammanboende med barn, men att det finns stora variationer inom gruppen.

Deltidsarbete är i hög utsträckning förknippat med ett huvudansvar för hem- och omsorgsarbetet. Av deltidsarbetande kvinnor uppgav 40 procent att det var familjeansvar som var orsaken till deltidarbetet. Motsvarande bland deltidsarbetande män var enbart 20 procent. Det visar att familjeansvar kan vara svårt att förena med yrkesarbete, och att det kan ge arbetsmarknadskonsekvenser att vara förälder.

Kvinnor är sjukskrivna i större utsträckning än män. Forskning påvisar att det finns ett stort antal faktorer både i och utanför arbetet som ökar risken för kvinnor att bli sjukskrivna.⁴ Resultaten indikerar att kvinnors högre sjukfrånvaro i många fall har inslag av såväl medicinska som sociala och ekonomiska aspekter, och att både faktorer i arbetsmiljön och fördelningen av obetalt hem- och omsorgsarbete bidrar till skillnaden i sjukfrånvaro mellan könen.

Att fler män är föräldralediga, och lediga under längre tid, stärker kontakten med barnen och förbättrar jämställdheten på arbetsmarknaden och i hemmet. Införandet av reserverade dagar under 1995 och 2002 har påverkat hur föräldrapenningen för barnet fördelas mellan män och kvinnor. Inspektionen för socialförsäkringen har undersökt effekten av reformer inom föräldrapenningen. Den första reserverade månaden som infördes 1995 hade stor effekt på den grupp pappor som inte alls tog ut föräldrapenningen före reformen. Därmed utjämnade den första reserverade månaden skillnader i uttag bland olika grupper av pappor. Den andra reserverade månaden påverkade i högre utsträckning svenskfödda pappor, pappor med medelinkomst och pappor med gymnasieutbildning till att öka sitt uttag ytterligare.

Föräldrar till barn födda från och med den 1 juli 2008 kan få jämställdhetsbonus. Under 2012 förenklades bonusen och kopplades till utbetalning av föräldrapenning. När föräldrarna delar föräldrapenningen lika kan en maximal bonus på 13 500 kronor betalas ut. Något samband mellan bonusen och föräldrarnas uttag av föräldrapenning har inte gått att fastställa. Bonusen är också relativt okänd bland föräldrar och av de

⁴ Se bl.a. Försäkringskassans rapport, Kvinnors sjukfrånvaro 2013, och Statens beredning för medicinsk utvärderings rapporter Arbetsmiljöns betydelse för sömnstörningar (2013) och Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom (2014).

föräldrar som i en undersökning från Försäkringskassan angav att de kände till bonusen svarade tre fjärdedelar att bonusen inte har påverkat dem att fördela föräldrapenningen mer lika mellan sig.

Prop. 2014/15:124

4.2 Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern

Regeringens förslag: Det antal dagar för vilka en förälder inte kan avstå rätten till föräldrapenning till den andra föräldern ska ökas från 60 till 90 dagar.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig tillstyrker förslaget och ett flertal av dem lämnar även kommentarer på förslaget. *Migrationsverket*, *Socialstyrelsen*, *Arbetsgivarverket*, *Pensionsmyndigheten*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Internationella kvinnoförbundet*, tillstyrker förslaget. *Förvaltningsrätten i Karlstad* och *Kammarrätten i Jönköping*, *Statkontoret*, *Justitieombudsmannen (JO)* och *Adoptionscentrum* har inget att erinra mot eller inga synpunkter på förslaget. *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)*, samt flera intresseorganisationer; *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *Mans- och familjejour*, *Sveriges kvinnolobby*, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS)* och *Unizon* välkomnar förslaget men lämnar vissa kommentarer. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco)*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Män för jämställdhet*, *Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU)* och *Sveriges kvinnolobby* tillstyrker förslaget men anser att ytterligare reformer behövs för att uppnå ett mer jämställt nyttjande av föräldrapenningen. *Barnombudsmannen* tillstyrker under förutsättning att undantag från reserverade månader kan göras när den ena föräldern är sjuk eller frihetsberövad. Även *Rädda barnen* stöder förslaget men föreslår att det ska undersökas om det går att göra undantag från fördelningen av föräldrapenning när det finns samarbetssvårigheter mellan föräldrarna eller när en förälder är sjuk utan att omfattas av dagens undantagsregler. *Försäkringskassan* har inga synpunkter på lagförslaget men framför att reformen innebär kostnader för it-investeringar.

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) och *Svenskt näringsliv* avstyrker förslaget med motivet att föräldrarna har behov av stor flexibilitet med hänsyn till barnets och familjens individuella behov. *Sveriges makalösa föräldrar* avstyrker förslaget och anför att föräldrapenningen bör följa barnet för barnets bästa men att det finns en risk att det inte blir så i de fall föräldrar formellt men inte i praktiken har gemensam vårdnad om barnet. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* och *Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO)* tar inte ställning till förslaget men framför att effekterna av förslaget kan vara begränsade när det gäller kvinnors ställning på arbetsmarknaden samt att den totala ledigheten för barnet kan komma att förkortas. *Riksförbundet för sexuellt likaberätti-*

Prop. 2014/15:124 *gade (RFSL)* tar inte ställning för eller emot förslaget men framför att ytterligare reserverade dagar riskerar att skapa svårigheter för stjärnfamiljers möjligheter att dela på föräldrapenningen. *RFSL, BO, DO, MUCH, SACO, RFSU, Rädda barnen* och *Unizon* anser att möjligheterna att använda föräldrapenning bör utökas så att även andra personer kan omfattas än de som i dag kan likställas med föräldrar.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen ser behov av att vidta åtgärder som bidrar till att hemarbetet och omsorgen om barn fördelas mer jämställt än vad som är fallet i dag. Nuvarande mönster för hur omsorgsarbetet om små barn fördelas mellan föräldrarna leder för kvinnornas del ofta till ett lägre arbetsmarknadsdeltagande, längre frånvaro från arbetsmarknaden i form av långa föräldraledigheter, deltidsarbete och högre frånvaro med tillfällig föräldrapenning än vad som är fallet för män med små barn. Frånvaron från arbetsmarknaden samt en högre förekomst av deltidsarbete kan i sin tur få effekter på kvinnors arbetsmarknadssituation då kvinnor får såväl en sämre löneutveckling som sämre karriärmöjligheter. Dessa förhållanden kan medföra att kvinnor i högre utsträckning ses som en riskarbetskraft vid anställning och chefsutnämning. De skilda förutsättningarna för att förena arbetsliv och familjeliv ger därmed kvinnor lägre inkomster än män, både på kort och på lång sikt. Män kan å sin sida få sämre förståelse från arbetsgivare när de vill vara föräldralediga, vilket kan innebära att mäns möjligheter att delta i omsorgen av barnet begränsas. Föräldraskapet påverkar därmed utvecklingen på arbetsmarknaden olika utifrån hur föräldraansvaret fördelas. Föräldraledigheten och hur den fördelas mellan män och kvinnor, mätt i form av uttag av föräldrapenning, har därför en betydande påverkan på hur jämställdheten på arbetsmarknaden utvecklas. Om föräldrarna i högre utsträckning delar på omsorgen om små barn, förbättras förutsättningarna för en ökad jämställdhet avseende hemarbete i stort.

Det jämställdhetspolitiska målet är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Vägledande för regeringens politik är fyra delmål. Ett av de delmål som föräldraförsäkringen direkt inverkar på är målet om ekonomisk jämställdhet, det vill säga att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Ytterligare ett delmål som berörs är målet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, att kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.

Arbetsinkomster är den främsta faktorn för att undvika ekonomisk utsatthet, och påverkar även den disponibla inkomsten på lång sikt, i form av framtida pension. En stärkt ställning på arbetsmarknaden för kvinnor innebär att kvinnors inkomster och ekonomiska självständighet ökar. *Pensionsmyndigheten* och *Arbetsgivarverket* framför att om män och kvinnor delar mer lika på ansvaret för hem- och omsorgsarbetet blir påverkan på den kommande pensionen mindre kännbar än om det endast är den ene som avstår från förvärsarbete.

Sett från ett barns perspektiv behöver dessutom åtgärder vidtas för att tillgodose barnets behov av en nära kontakt med båda sina föräldrar.

Barn har enligt barnkonventionens artikel 9 rätt att upprätthålla sin relation till och kontakt med båda sina föräldrar. De yngsta barnen har rätt till omsorg från föräldrarna och familjen har rätt till ekonomisk trygghet. Enligt konventionens artikel 18 har båda föräldrarna ett ansvar för barnets uppfostran och utveckling och det är föräldrarna som har detta huvudansvar. I en livssituation där båda föräldrarna aktivt deltar i omsorgen om ett barn ges goda förutsättningar för att barnet senare i livet ska ha en jämställd syn på män och kvinnor inom många olika sfärer i livet. Barnet ges som en följd av förslaget större tillgång till framför allt pappan, som är den som i genomsnitt använder föräldrapenning i minst utsträckning i dag. En tidig och nära kontakt med båda föräldrarna gynnar barnet och stärker relationen till föräldrarna både på kort och på lång sikt. *Barnombudsmannen* delar bedömningen att det är en grundläggande rätt för barnet att få upprätthålla en nära och god kontakt med båda föräldrarna under hela sin uppväxt och att denna rätt bör prägla hur samhället väljer att organisera och stimulera föräldrarna att i början av barnets liv ta hand om barnet.

Det är centralt att lagstiftningen är utformad på ett sätt som ger uttryck för att föräldraansvaret är gemensamt och delat mellan föräldrarna och ger möjligheter för båda föräldrarna att vara föräldralediga. Rätten till föräldrapenningen är i dag delad lika mellan vårdnadshavare för ett barn, med 240 dagar vardera. Den faktiska fördelningen av dagar och ledighet är dock långt ifrån jämställd. Kvinnor är i genomsnitt lediga fyra gånger så länge som män. Detta är något som regeringen anser mycket angeläget att förändra.

De åtgärder som har haft bäst effekt när det gäller att stimulera till en mer jämn fördelning av föräldrapenningen har varit att för vardera föräldern reservera en del av den tid för vilken det kan lämnas föräldrapenning. Den första reserverade månaden som infördes 1995 hade stor effekt på den grupp pappor som inte alls tog ut föräldrapenning före reformen. Den andra reserverade månaden påverkade svenskfödda pappor, pappor med medelinkomst och pappor med gymnasieutbildning till att öka sitt uttag av föräldrapenning ytterligare. *IFAU* framför att det är troligt att männen kommer att öka sitt föräldrapenninguttag om fler månader reserveras men anför även att det inte är säkert att föräldraledighetens längd, och därmed arbetsutbudet, kommer att påverkas särskilt mycket och att påverkan på enskilda grupper kan komma att variera. *IFAU* menar också att det finns ett signalvärde i att reservera ytterligare månader då det kan påverka normer kring hur föräldraledigheten fördelas.

Överväganden om antalet reserverade dagar

Regeringen föreslår att ytterligare 30 dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning på sjukpenningnivå ska reserveras för vardera föräldern. En majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget men lämnar i vissa fall synpunkter på hur många dagar som föreslås bli reserverade. *Svenskt Näringsliv* är emot förslaget och anser att föräldrarna är de som bäst kan bedöma sin situation och de faktiska förutsättningarna för uttag av föräldrapenning. *Svenskt näringsliv* framför att för egenföretagare kan möjligheten att vara föräldraledig vara begränsad och anser att lagstiftaren bör överväga att begränsa den obetalda föräldraledigheten.

Prop. 2014/15:124 Regeringen anser dock att lagstiftningen måste utgå från ett jämställt och delat föräldraskap. Med hänsyn till dagens sneda fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet och de negativa konsekvenser detta medför finns det starka skäl för att en del av rätten till föräldrapenning fortsatt ska vara reserverad för vardera föräldern. Förslaget förstärker incitamenten till ett jämställt uttag av föräldrapenningen men ger samtidigt utrymme för föräldrarnas behov av flexibilitet, exempelvis på grund av deras arbetsmarknadssituation.

Att reservera ytterligare tid utöver de nu föreslagna 30 dagarna per förälder, genom att tredela föräldrapenningförmånen, det vill säga en reserverad del för vardera vårdnadshavaren och en gemensam del att använda som föräldrarna önskar, är en alternativ lösning som *LO* och *SACO* förespråkar. Ett annat alternativ som förs fram av ett antal intresseorganisationer är en helt individualiserad föräldrapenning. En sådan modell skulle innebära att en förälder inte skulle kunna avstå föräldrapenning till den andra föräldern, eller till någon annan som likställs med förälder. Ett antal av de instanser (Män för jämställdhet, *LO* och *RFSU*) som önskar att fler än 30 dagar ska reserveras framför även att de vill se en tidsplan med fortsatta åtgärder i syfte att åstadkomma ett jämställt uttag.

Det tar enligt regeringens uppfattning tid att förändra normer och långsiktigt påverka handlingsmönster. En helt individualiserad föräldrapenning skulle med dagens mönster för uttag av föräldrapenning kunna innebära att föräldraledigheten förkortas betydligt för barn i de familjer där det av något skäl inte finns möjlighet för den ena föräldern att ta ut föräldrapenning. Detta är en invändning som flera remissinstanser uppmärksammar. En sådan modell skulle även innebära att flexibiliteten i försäkringen minskar betydligt. Det skulle även helt utestänga dem som i dag likställs med föräldrar från att använda föräldrapenning, något som bland annat *RFSL* uttrycker oro kring, eftersom det skulle försvåra för familjer där fler än två vuxna delar på föräldraansvaret. Införandet av den första respektive den andra reserverade månaden hade även olika effekt på uttaget av föräldrapenning. Det är enligt regeringens uppfattning därför rimligt att avvakta och analysera effekterna av en tredje reserverad månad per förälder innan man överväger om ytterligare förändringar ska göras.

Regeringen anser därför att det är mer lämpligt att stegvis reservera mer tid åt vardera vårdnadshavaren och föreslår att 180 av de 390 dagarna på sjukpenningnivå inte ska vara möjliga för föräldrarna att avstå till varandra. Förslaget förstärker incitamenten för båda föräldrarna att ta ut föräldrapenning och vara föräldralediga under en längre period. Regeringen har, vilket *ISF* kommenterar särskilt, för avsikt att följa upp hur föräldrapenningen och föräldraledigheten fördelas mellan föräldrarna samt reformens effekter på exempelvis barnets kontakt med föräldrarna, föräldrarnas arbetsmarknadssituation och hälsa.

Barns rätt till sina föräldrar

Barn kan leva i en mängd olika familjekonstellationer, kärnfamiljer såväl som stjärnfamiljer och därmed med en, två eller flera föräldrar som är beredda att ta ansvar för och del i vården av barnet. Forskning visar att spädbarn har behov och förmåga att knyta an till flera vuxna och att en

tidig och nära kontakt med föräldrarna är positiv för barnets utveckling. Dessutom har en tidig och nära anknytning till fler än en förälder positiva konsekvenser för barnet och familjen på sikt. Rätten till betald föräldraledighet är därmed en viktig barnrättsfråga eftersom den gör det möjligt för föräldrar att ge barn den omvårdnad och närhet som barnet behöver för sitt välmående. För att det ska vara möjligt för dem att vara föräldralediga är de flesta föräldrar i behov av föräldrapenning för att täcka den inkomstförlust som uppstår när föräldern avstår förvärvsarbete för att vårda barnet. En mer jämställd fördelning av föräldrapenningen bidrar till att barn får ökad tillgång till båda vårdnadshavarna. Den föreslagna reserveringen av ytterligare dagar kan därmed ge fler barn tillgång till framför allt pappor, som är de som i dag är föräldralediga betydligt kortare tid än mammor. I detta resonemang instämmer bland annat *Barnombudsmannen, Rädda barnen och Internationella kvinnoförbundet*. När båda föräldrarna är delaktiga i vården om barnet ökar också förutsättningarna för en god relation även när barnet blir äldre. Föräldrar som delar på uttaget av föräldrapenning har en lägre sannolikhet för att separera än de föräldrar som inte delar på uttaget vilket kan vara positivt för barnet.

Inspektionen för socialförsäkringen, IFAU, Barnombudsmannen, Unizon och Makalösa föräldrar samt *HARO* framför att förslaget skulle kunna medföra att barnet sammantaget får kortare tid med föräldrarna i de fall där framför allt papporna inte ökar sitt uttag av föräldrapenning. Det gäller särskilt den tiondel av barnen vars pappa i dag inte har tagit ut någon föräldrapenning när barnet fyllt åtta år. Om detta skulle bli effekten av förslaget, kan det medföra att mamman antingen får förlänga sin föräldraledighet utan ersättning eller att barnets totala tid med föräldrarna minskar.

Lagstiftningen utgår från att föräldrarna själva har rätten att råda över om de ska vara lediga och i så fall när i tiden de önskar använda sin del av föräldrapenningen. Att en förälder avstår helt från att nyttja föräldrapenningen är heller inte särskilt vanligt. Det finns dock skillnader mellan olika grupper när det gäller uttaget av föräldrapenning. Män med svag anknytning till arbetsmarknaden tar i allmänhet ut föräldrapenning under färre dagar än män med höga inkomster och stark förankring. Det kan innebära att barn som lever i hushåll med låga inkomster kan få kortare tid med föräldrarna än vad som är fallet i hushåll där båda föräldrarna har goda inkomster. Föräldrapenningen är en generös försäkring som ger möjlighet till ersättning med nästan åttio procent av inkomsten upp till tio prisbasbelopp. Föräldrar som saknar inkomst har rätt till föräldrapenning på grundnivån, som uppgår till ett fast belopp om 225 kronor per dag. Ett hushålls ekonomiska situation under föräldraledigheten påverkas även av andra faktorer än föräldrapenningens ersättningsnivåer. Förekomsten av så kallad föräldralön, det vill säga ersättning som lämnas enligt avtal mellan arbetsmarknadsnads parter om extra kompensation från arbetsgivaren, har betydelse särskilt för de hushåll där någon eller båda har inkomster över det så kallade inkomsttaket. Skatteeffekter påverkar också ett hushålls samlade ekonomi. Undersökningar har också visat att det ofta inte är den faktiska ekonomiska situationen som hindrar föräldrar från att dela föräldrapenningen mer lika utan att normer ofta spelar större roll än ekonomi, även i de fall då familjer skulle tjäna på att dela mer

lika. Enligt en beräkning som Försäkringskassan gjort krävs det att skillnaderna i inkomst mellan två föräldrar är större än 5 000–6 000 kronor per månad före skatt för att de ska förlora ekonomiskt på att dela lika på föräldraledigheten. Även jämställdhetsbonusen och avtal om föräldralön som utbetalas av arbetsgivaren påverkar den samlade kompensation föräldrarna får. Regeringen anser att information om föräldrapenning och föräldraledighet är av central betydelse för att föräldrar ska kunna göra genomtänkta val och ha tillräcklig kunskap om hur de kan dela jämställt på föräldrapenning och föräldraledighet. Tidigare undersökningar visar att män vet mindre än kvinnor om hur föräldraförsäkringen fungerar. Försäkringskassan har i regleringsbrev under ett antal år haft i uppdrag att informera om föräldrapenningens regelverk.

En mer jämn fördelning av omvårdnaden av barnet förväntas också stärka kvinnors position på arbetsmarknaden och även underlätta heltidsarbete för kvinnor, något som kan förstärka ekonomin för familjen på sikt. Som tidigare beskrivits har en reservering av antalet dagar med föräldrapenning inneburit att männen har ökat sitt uttag av föräldrapenning. Regeringen bedömer att förslaget om att ytterligare reducera möjligheten att avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern kommer att förstärka drivkrafterna att fördela föräldrapenningen mer jämställt, och att incitamenten förstärks för samtliga inkomstgrupper.

Samarbetsproblem och när en förälder är förhindrad att vårda barnet

En ökad reservering av tid för vilken det kan lämnas föräldrapenning kan innebära försämringar för de barn, där samarbetet mellan föräldrarna inte fungerar. Problem kan uppstå framför allt för ensamstående föräldrar med gemensam vårdnad, om det redan finns svåra konflikter och samarbetsproblem. Det kan även finnas en diskrepans mellan den rättsliga vårdnaden och det faktiska ansvaret för barnet, på så sätt att den ena vårdnadshavaren över huvud taget inte tar del i vården av barnet. Det är mot denna bakgrund som *Makalösa föräldrar* avstyrker förslaget om ytterligare reserverade månader. Även *MIA* avstyrker förslaget och framför att en ytterligare reservering kan innebära en försämring för adopterade barn. *MIA* framför att vissa barn på grund av tidigare erfarenheter, exempelvis upprepade separationer, känner trygghet hos bara den ena föräldern. I sådana fall behöver familjen möjlighet att anpassa föräldraledigheten efter barnets behov. Adoptionscentrum å sin sida tillstyrker förslaget och framför att enligt deras erfarenheter delar föräldrar till adopterade barn redan föräldrapenningen relativt lika.

ROKS välkomnar förslaget men framför att de har erfarenheter av att föräldrapenning kan användas som ett sätt att kontrollera och begränsa kvinnans frihet och önskar en ytterligare problematisering av möjligheten att ta hand om barnet i relationer där våld förekommer.

Med hänsyn till att rätten till föräldrapenning är delad med hälften var när föräldrarna har gemensam vårdnad kan det redan i dag förekomma att en vårdnadshavare varken vill ta ut sin del av föräldrapenningen eller avstå den till någon annan. I de fall där föräldrarna uppenbarligen inte ser till barnets bästa – t.ex. i fråga om föräldraledigheten – bör lösningar på problemet sökas utanför föräldrapenningsystemet. En sådan förändring ligger inte inom ramen för föräldraförsäkringens syfte eller Försäkrings-

kassans ansvar för att skapa samförstånd mellan föräldrar som är oense om fördelningen av föräldrapenningen. Lösningar på konflikter och medel för att förbättra samarbetet mellan föräldrar kan sökas genom exempelvis kommunens socialtjänst som bland annat har möjlighet att medverka till samarbetsamtal. Regeringen anser att i alla situationer när det inom en familj förekommer våld finns det ett särskilt skyddsbehov för barnet som måste uppmärksammas. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för att följa upp och stödja den drabbade föräldern och det barn som kan ha bevittnat våld.

Det finns i dag vissa undantag från fördelningen av förmånstiden för föräldrapenning mellan föräldrar med gemensam vårdnad. I de fall någon av dem saknar möjlighet att varaktigt vårda barnet på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning eller då den ena föräldern inte är försäkrad för föräldrapenning kan den andra föräldern disponera föräldrapenning för samtliga dagar. *Barnombudsmannen* och *Rädda barnen* anser att dessa undantag bör utvidgas, exempelvis för att hjälpa familjen och barnet i situationer då en vårdnadshavare är sjuk utan att varaktighetskravet är uppfyllt eller i situationer då en förälder är frihetsberövad. För det fall att båda föräldrarna är akut förhindrade att vårda barnet anser de nämnda barnrättsorganisationerna att det bör introduceras utökade möjligheter att överlåta föräldrapenning till någon annan närstående.

Försäkringskassan har, efter ett uppdrag från regeringen, återkommit med ett förslag om att en förälder som i praktiken är ensam om att ta hand om sitt barn till följd av att den andra föräldern är frihetsberövad ska kunna ta del av hela föräldrapenningen. Det förslaget är under beredning inom Regeringskansliet. Föräldrapenningen är en generell försäkring, med individuella rättigheter, och är inte konstruerad som en behovsprövad ersättning där utgångspunkten är individuella bedömningar. Regeringen kan inte i det här sammanhanget lägga fram förslag om utökade möjligheter för en förälder att överlåta föräldrapenning till någon annan.

Barn, liksom föräldrar, har olika grundförutsättningar, lever under olika förhållanden och utvecklas på olika sätt. Behoven av omvårdnad kan därför skifta, vilket kan påverka föräldrarnas val när det gäller föräldraledighetens längd och fördelning och därmed även behovet av flexibilitet. De olikartade behov som barn och familjer kan ha kan dock inte hanteras enbart genom föräldrapenningen. För familjer med barn med sjukdomar och funktionsnedsättning finns dels stödsystem inom andra delar av socialförsäkringen, som tillfällig föräldrapenning och vårdbidrag, dels det bistånd och stöd som kommun och landsting tillhandahåller för att säkerställa goda uppväxtvillkor för barn. Föräldrapenningen kommer även med det föreliggande förslaget att ha ett fortsatt betydande inslag av flexibilitet och möjliggör för föräldrar att utifrån barns behov fördela rätten till föräldrapenning mellan sig och att utifrån barnets och övriga familjens behov hitta flexibla lösningar som inte behöver innebära att den sammantagna föräldraledigheten med barnet minskar i någon större utsträckning. Båda föräldrarna har ett ansvar för barnets behov och är skyldiga att tillgodose barnets intressen. Det får förutsättas att föräldrar i allmänhet har barnets bästa i fokus.

Sammantaget gör regeringen den bedömningen att förslaget om ytterligare en reserverad månad för vardera föräldern i flertalet fall kommer

Prop. 2014/15:124 att stärka barnets rättigheter och att reformens positiva effekter kommer att överväga. Regeringen kommer dock att följa upp reformens effekter ur ett barnrättsperspektiv. I det sammanhanget bör särskild uppmärksamhet ägnas åt barnets tid med föräldrarna och de situationer där föräldrarna inte kan använda sin rätt till föräldrapenning. Om det finns skäl för det kan det i ett senare skede bli aktuellt att se över de undantag som finns i dag.

Möjlighet att avstå föräldrapenning till annan förälder

Barnfamiljernas levnadsförhållanden har ändrats över tiden. Synen på föräldraskap har förändrats och familjer ser olika ut och har olika behov. Cirka en femtedel av barnen växer inte upp tillsammans med båda sina föräldrar. Det existerar en mängd olika familjebildningar såsom kärnfamiljer där barnen bor med båda föräldrarna, stjärnfamiljer som kan bestå av ombildade familjer med bonusbarn och bonusföräldrar, ensamstående föräldrar, barn som bor växelvist och regnbågsfamiljer. RFSU delar uppfattningen att det behövs konkreta åtgärder för att uppnå ett jämnare uttag av föräldrapenning och tillstyrker därför förslaget men framför att föräldrapenningen och även vårdnadslagstiftningen bör anpassas till andra familjekonstellationer än kärnfamiljer och att rätten att överlåta dagar till andra vuxna bör utvidgas. RFSU framför även att det saknas en analys av vilka faktorer som påverkar fördelningen av föräldrapenning i andra familjekonstellationer än olikkönade parrelationer.

Den självständiga rätten till föräldrapenning styrs av vem som är vårdnadshavare för barnet, oavsett kön. Vid gemensam vårdnad, som är det vanligaste, har vardera vårdnadshavaren rätt till föräldrapenning under hälften av de dagar för vilka den förmånen kan lämnas. Förutom vårdnadshavarna har även andra personer som likställs med föräldrar enligt 11 kap. 4 § socialförsäkringsbalken en möjlighet att få föräldrapenning, förutsatt att vårdnadshavaren avstår rätt till föräldrapenning till den aktuella personen. En person som likställs med en förälder kan exempelvis vara den som föräldern är gift med och stadigvarande bor tillsammans med eller förälders sambo som tidigare varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern. Det innebär att i en situation där vårdnadshavarna till barnet är gifta med andra personer än varandra eller har ett annat barn tillsammans med någon annan och de stadigvarande bor tillsammans finns det en möjlighet för dessa personer att få föräldrapenning om de uppfyller övriga villkor. Regelverket gör det därför möjligt för andra än de två vårdnadshavarna att ta del av föräldrapenningen. Vårdnadshavarna kan dock inte till någon annan avstå någon rätt till föräldrapenning för de dagar som är reserverade. Det innebär att med förslaget om att utöka de dagar som inte kan avstås från 60 till 90 per förälder minskar denna typ av flexibilitet. RFSU tar inte ställning för eller emot förslaget men uttrycker oro över en möjlig utveckling mot en helt individualiserad föräldraförsäkring då den förvärrar för familjer där fler än två vuxna delar på föräldraansvaret. Statistiken kring avstående av föräldrapenning till någon som likställs med förälder samt hur denna fördelas för andra än olikkönade parrelationer är knapphändig. Det kan även finnas

kunskapsbrister hos föräldrar om möjligheterna att avstå föräldrapenning på detta sätt.

En jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet mellan föräldrarna till ett barn är önskvärd oavsett familjekonstellation och föräldrarnas kön, även om förslaget har sitt ursprung i en ambition att i första hand begränsa den snedfördelning av föräldrapenning som i dag råder mellan män och kvinnor. Även med det föreliggande förslaget om en utökning av antalet reserverade dagar kommer dock föräldrar att ha en betydande flexibilitet och valfrihet. Det kommer fortfarande att vara möjligt att avstå en stor del av sin rätt till föräldrapenning till en person som likställs med förälder.

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utg.omr. 12) anges att regeringen avser att se över möjligheterna att underlätta för stjärnfamiljer att använda föräldraförsäkringen. Flera remissinstanser välkomnar översynen. *RFSL* förespråkar även en utvidgning av möjligheterna att avstå dagar till annan förälder. De anser att nuvarande bestämmelser är alltför begränsande, exempelvis gällande kravet på att vara gift och även stadigvarande sammanboende. Riksförbundet framför även att man anser att antalet rättsliga föräldrar bör kunna utökas, något som också ett antal andra remissinstanser lyfter upp som en utvecklingsfråga. Regeringen avser att återkomma till frågan om hur användande av föräldraförsäkringen kan underlättas för stjärnfamiljer i ett annat sammanhang.

Regeringen gör den samlade bedömningen att förslaget om att reservera ytterligare en månad inom föräldrapenningen kommer att bidra till att de jämställdhetspolitiska delmålen uppnås och att barns rätt till båda föräldrarna kommer att stärkas. Förslaget utgör därmed en viktig och central åtgärd för att åstadkomma ett mer jämställt samhälle.

4.3 Följdändringar av jämställdhetsbonusen

Regeringens förslag: Antalet bonusdagar ska sänkas lika mycket som antalet reserverade dagar höjs med inom föräldrapenningen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av dem som kommenterat förslaget, dvs. *Förvaltningsrätten i Karlstad*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Socialstyrelsen*, *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*, *Pensionsmyndigheten*, *Arbetsgivarverket*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Rädda barnen*, *Sveriges Kvinnolobby* instämmer i förslaget eller har inget att erinra mot det. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har inte några invändningar i sak men anser att regeringen snarast bör föreslå att jämställdhetsbonusen ska avskaffas. *Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco)* framför att jämställdhetsbonusen går till föräldrar som skulle ha fördelat föräldrapenningen på likartat sätt även utan bonus. Då bonusen inte har haft avsedd effekt anser Saco att den bör avvecklas. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* anser att bonusen även fortsatt behövs som ett komplement till de reserverade dagarna inom föräldrapenningen och att det krävs omfattande informationsinsatser. *Svenskt Näringsliv* anser att ett mer jämställt uttag bör stödjas med ekonomiska incitament och menar att särskilda kommunikations- och informations-

Prop. 2014/15:124 insatser bör genomföras för att öka kunskapen om bonusen. Ett flertal av instanserna kommenterar inte förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Jämställdhetsbonusen infördes 2008 som ett incitament för föräldrar att dela föräldrapenningen mer jämställt mellan sig. Jämställdhetsbonusen beräknas med ledning av hur uttaget av föräldrapenning fördelas mellan föräldrarna. Antalet bonusdagar motsvarar det antal dagar för vilka det har lämnats föräldrapenning på sjukpenningnivån eller grundnivån till den förälder som har tagit ut sådan föräldrapenning under lägst antal dagar sedan barnets födelse. Bonusdagarna omfattar dock inte de 60 första dagarna för vilka en förälder ensam har tagit ut föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå. Dessa 60 dagar motsvarar de så kallade reserverade dagarna, dvs. när en förälder ensam ansöker om föräldrapenning på sjukpenningnivå är det alltid de dagar för vilka rätten till föräldrapenning inte kan avstås till förmån för den andra föräldern som räknas av först från de återstående dagar under vilken en förälder kan få föräldrapenning. Bonusdagar kan heller inte utgöras av de dagar för vilka föräldrarna samtidigt har tagit ut föräldrapenning för samma barn och tid, så kallade dubbeldagar.

De reserverade dagarna inom föräldrapenningen utgör i sig ett incitament för föräldrarna att ta ut föräldrapenning eftersom det inte går att överlåta föräldrapenningrätt för dessa till den andra föräldern. Eftersom det i denna proposition föreslås att antalet reserverade dagar ska ökas från 60 per förälder till 90 per förälder bör det göras en följdändring avseende jämställdhetsbonusen.

Regeringen föreslår därför att de 90 första dagarna för vilka en förälder ensam har tagit ut föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå inte ska ingå i underlaget för beräkning av jämställdhetsbonus. Det innebär att för föräldrar för vilka den föreslagna ordningen blir tillämplig kommer det maximala bonusbeloppet att uppgå till 10 500 kronor, och om föräldrarna tar ut föräldrapenning för samtliga de så kallade dubbeldagarna, 7 500 kronor. Regeringen redogjorde för sin syn på jämställdhetsbonusen i budgetpropositionen för 2015. Regeringen har för avsikt att återkomma till frågan om jämställdhetsbonus i ett annat sammanhang.

4.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2016. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för föräldrapenning och jämställdhetsbonus för ett barn som har fötts före ikraftträdandet, eller, vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ett mindre antal instanser har yttrat sig om förslaget. *Socialstyrelsen, Pensionsmyndigheten, Arbetsgivarverket, TCO, Adoptionscentrum, Kammarrätten i Jönköping och Förvaltningsrätten i Karlstad* tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *Försäkringskassan* påpekar att den valda ikraftträdandetidpunkten medför att arbetet med att införa nödvändiga anpassningar och justeringar av it-systemen

måste påbörjas senast den 1 maj 2015. Det innebär att det behöver göras nödvändiga investeringar innan förslaget är färdigbehandlat.

Skälen för regeringens förslag: Föräldraförsäkringens regelverk har genomgått ett större antal förändringar sedan tillkomsten. Normalt sett är det barnets födelsedatum som utgör utgångspunkt för att förändringarna ska börja tillämpas på så sätt att de nya föreskrifterna kommer att gälla för de barn som föds från och med ikraftträdandet. På så sätt ges kvinnor och män som är, överväger eller snart kommer att bli föräldrar goda möjligheter till planering av föräldraledighet och uttag av föräldrapenning. Försäkringskassan påpekar att det valda ikraftträdandedatumet innebär att nödvändiga justeringar av it-systemen behöver ske redan innan förslaget är färdigbehandlat i riksdagen. Regeringen anser att åtgärder för ett mer jämställt nyttjande av föräldrapenningen är högt prioriterade och att det därför är nödvändigt att reformen kommer på plats så snart som möjligt. För att Försäkringskassan ska få goda möjligheter att genomföra de justeringar som krävs har regeringen i vårändringsbudgeten för 2015 (prop. 2014/15:99) föreslagit att extra medel ska tilldelas myndigheten.

5 Konsekvenser av förslagen

5.1 Konsekvenser för jämställdheten och för barns rättigheter

Förslaget om ytterligare reserverade månader förväntas leda till att män och kvinnor fördelar uttaget av föräldrapenning mer jämställt mellan sig, och att män tar ut föräldrapenning i högre utsträckning än vad som är fallet med nuvarande lagstiftning. Det finns ett konstaterat samband mellan föräldraledighetens längd och ansvaret för hem- och omsorgsarbetet i stort också för tiden efter föräldraledigheten. En mer jämställd fördelning av föräldrapenning kan därmed leda till att även hem- och omsorgsarbetet när barnen växer upp fördelas mer jämnt. Då kan även positiva effekter för jämställdheten uppnås på arbetsmarknaden, exempelvis minskar det nuvarande dubbelarbetet för kvinnor, och möjligheten att kombinera familjeliv och arbetsliv förbättras. En mer jämnt fördelad föräldraledighet medför att män och kvinnor agerar mer lika på arbetsmarknaden, vilket kan förväntas stärka kvinnors ställning och påverka möjligheter till karriär och löneutveckling. Arbetsmarknadssituationen för kvinnor påverkas dock även av andra strukturer som en könssegregerad arbetsmarknad och t.ex. möjligheter till heltidsarbete. Att reservera ytterligare tid för vardera föräldern kan även verka normerande och därmed påverka attityder och inställning till föräldraledighet för både män och kvinnor. En på sikt stärkt ställning på arbetsmarknaden leder även till en förbättrad ekonomisk situation för kvinnor och en högre livsinkomst.

Undersökningar visar att en fördelning av hem- och omsorgsarbetet som inte är jämställd kan medföra ökad ohälsa – vilket med dagens uttagsmönster är mest tydligt för kvinnor. Enligt en studie som har

Prop. 2014/15:124 utförts av Försäkringskassan finns det en betydligt ökad risk för sjuk-skrivning hos kvinnor om ansvaret för hem och barn är större för kvinnan än för mannen och de samtidigt förvärvsarbetar i samma utsträckning. IFAU har visat att kvinnors sjukfrånvaro ökar så att den i genomsnitt är dubbelt så hög som männens två år efter det första barnets födelse. Denna skillnad består sedan i flera år.

De dubbla kraven, det vill säga på arbetsplatsen och i hemmet, riskerar att drabba kvinnor mer än män. Om ansvaret för hem- och omsorgs-arbetet fördelas mer jämnt, bör ohälsan kunna komma att minska för kvinnor. Mäns hälsa påverkas i liten grad av om de har fått barn. I utredningen Män och jämställdhet beskrivs att sambandet mellan förekomsten av föräldraledighet för män och bättre hälsa är svårtolkat. Det finns ett positivt samband, men om det orsakas av föräldraledigheten eller är ett resultat av selektion är oklart. Klart är dock att en längre föräldraledighet för män kan leda till att de får en mer självständig relation med barnet, och en mer långvarigt kvalitativ kontakt även när barnet är äldre, vilket är till gagn både för barnet och för pappan.

Som en följd av förslaget förväntas barnets tillgång till fler än en förälder öka. När män och kvinnor fördelar föräldraledighet och föräldrapenning mer jämställt får barnet större tillgång till framför allt pappor, som är de som i genomsnitt använder mindre föräldrapenning i dag. En tidig och nära kontakt med båda föräldrarna gynnar barnet och stärker relationen till föräldrarna både på kort och på lång sikt.

För ungefär tio procent av barnen använder inte en av föräldrarna, oftast pappan, någon föräldrapenning alls. Med förslaget ökar incitamenten för föräldrarna att ta ut åtminstone någon föräldrapenning. Därmed kan användandet av föräldrapenning komma att öka i de grupper där uttaget är lågt. Det kommer även fortsättningsvis att finnas fall då en av föräldrarna inte kan eller önskar vara föräldraledig under de reserverade månaderna. Det kan leda till att den sammantagna tiden med föräldrapenning minskar något för dessa barn jämfört med i dag. Möjligheterna att anpassa föräldrapenninguttaget och föräldraledigheten till de omständigheter som råder för familjen begränsas. Det kan finnas fall då ett barn har två vårdnadshavare, men där en av föräldrarna är förhindrad att ta ut sina reserverade dagar på grund av exempelvis sjukdom. Det finns dock ett undantag som innebär att den andra föräldern kan få rätt till samtliga ersättningsdagar om en förälder är varaktigt förhindrad att vårda barnet på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Även om flexibiliteten och möjligheten till anpassning till barnets och familjens behov begränsas med förslaget är möjligheterna att använda föräldrapenningen flexibelt dock fortfarande mycket stora. De eventuella negativa effekterna förväntas bli begränsade, och förslaget förväntas stärka barnets rättigheter.

5.2 Ekonomiska och administrativa effekter

Som en följd av förslaget förväntas framförallt män öka sitt uttag av föräldrapenning, medan kvinnor förväntas minska sitt uttag. Förändringen beräknas ske ca ett och ett halvt till två år efter införandet, då

männen oftare är de som tar ut föräldrapenning senare i barnets liv. En förskjutning av föräldrapenninguttaget till män kan komma att öka utgifterna något, eftersom män i genomsnitt har en högre sjukpenninggrundande inkomst. För att uppskatta den samlade effekten av detta förändrade uttagsmönster har statistik från införandet av den första reserverade månaden år 1995 använts. Då ökade männens uttag av föräldrapenning, men inte i samma utsträckning som kvinnorna minskade sitt uttag. Även vid införandet av den andra reserverade månaden förändrades uttagsmönstret, men då byggdes även föräldrapenningen ut med ytterligare en månad, vilket gör det svårt att jämföra effekterna av reformen med nuvarande förslag. Sedan år 1995 har män i genomsnitt ökat sitt uttag av föräldrapenning, och föräldrapenningen har också genomgått flera förändringar. För barn födda från och med den 1 januari 2014 har dels de olika ersättningstyperna i föräldrapenningen delats lika mellan föräldrarna, dels en ny åldersgräns införts som innebär att huvuddelen av föräldrapenningen måste tas ut före barnets fyraårsdag. De reformerna kan i sig förväntas stärka incitamenten för män att ta ut föräldrapenning tidigt i barnets liv. Effekterna av en tredje reserverad månad på utgifterna på statens budget är därför svåra att uppskatta. Baserat på den beteendeförändring som den första månaden gav upphov till beräknas utgifterna för föräldrapenningen minska marginellt från ca 2018. På sikt förväntas männen att öka sitt uttag av föräldrapenning ytterligare.

Utgifterna för jämställdhetsbonusen minskar när fler reserverade månader tillförs eftersom de reserverade dagarna inte kan utgöra bonusdagar. Det innebär att för barn födda från och med 1 januari 2016 reduceras det totala bonusbeloppet. Utgifterna för jämställdhetsbonusen för barn som omfattas av reformen förväntas minska först från år 2017 eftersom jämställdhetsbonus oftast börjar betalas ut först ett till två år efter det att barnet föds och då den andra föräldern påbörjat sitt uttag.

Effekter för statliga myndigheter

Som en följd av förslagen behöver Försäkringskassan genomföra ett antal åtgärder som innebär ökade kostnader för myndigheten. Det gäller främst ändringar av de it-system som används i handläggningen av föräldrapenning. Föräldrar har ett stort behov av information om föräldrapenningens regelverk och de effekter som uppstår vid val av fördelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna, val av ersättningstyp, fördelning över tid etc. Försäkringskassan påpekar i sitt remissvar att parallella regelverk ökar kravet på information till föräldrarna, även om några kostnader inte kan uppskattas. Förslaget om ytterligare reserverade dagar och följdändringarna i jämställdhetsbonusen medför att Försäkringskassan kan behöva göra justeringar i självbetjäningstjänster och den planeringstjänst för föräldrar som finns på Försäkringskassans hemsida samt övrig extern information. Planeringstjänsten möjliggör för föräldrarna att simulera effekterna av de olika val föräldrar överväger kring uttaget av föräldrapenning t.ex. med avseende på hur länge föräldrarna kan vara lediga och på vilken ersättningsnivå som föräldrapenning kan ges etc. Försäkringskassan framför i sitt remissvar att nödvändiga förändringar i it-systemen behöver ske under 2015 och uppskattar kostnaderna

Prop. 2014/15:124 till ca åtta miljoner kronor. Medel har tillförts myndigheten i vårandringsbudgeten 2015 för detta ändamål.

Några remissinstanser föreslår dessutom att Försäkringskassans informationsarbete förstärks. Rädda Barnen föreslår att Försäkringskassan ges ett utökat ansvar att påverka attityder, och att sprida information om såväl fördelar med jämställdhet som vikten av tidig anknytning till båda föräldrarna. Män för jämställdhet önskar ett kampanjarbete kring jämnare uttag av föräldraförsäkringen. Svenskt Näringsliv menar att 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. De anser därför att Försäkringskassan bör ges i särskilt uppdrag att informera föräldrarna i samband med uttag av föräldrapenning om de ekonomiska och övriga konsekvenser uttaget kan medföra. Regeringen har i regleringsbrevet för 2015 gett Försäkringskassan ett sådant förstärkt uppdrag. Föräldrarna ska ges goda kunskaper om föräldraförsäkringens regelverk, och därmed skapas förutsättningar att göra informerade val. Dessutom ska Försäkringskassan, som ett led i att nå det av riksdagen fastställda jämställdhetspolitiska målet, verka för ett mer jämställt användande av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

Kostnader för domstolarna

De föreslagna författningsändringarna är av enkel beskaffenhet. Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader för domstolarna.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

12 kap.

17 §

Paragrafen reglerar möjligheterna för en förälder att avstå rätten att få föräldrapenning till den andra föräldern.

Andra stycket ändras på så sätt att det görs en ökning av det antal dagar för vilka en förälder inte kan avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern. Dessa så kallade reserverade dagar ökas från 60 till 90 dagar för vardera föräldern.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.

41 g §

Paragrafen innehåller en kompletterande reglering av en förälders möjlighet att för tiden efter ett barns fjärde levnadsår avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern.

I paragrafen görs en konsekvensändring med anledning av ändringen i 17 §. De antal dagar för vilka en förälder inte kan avstå föräldrapenning till förmån för den andra föräldern höjs från 60 till 90 dagar.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus

7 §

Paragrafen reglerar hur man beräknar det antal dagar för vilka det lämnas jämställdhetsbonus (bonusdagar).

I *andra stycket* görs den ändringen att antalet bonusdagar minskas som en konsekvens av att antalet så kallade reserverade dagar inom föräldrapenningen höjs från 60 till 90 dagar. Enligt nuvarande lydelse omfattar bonusdagarna inte de första 60 dagarna för vilka en förälder ensam har tagit föräldrapenning. Detta antal ökas således till 90 dagar.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.

Sammanfattning av Ds 2015:8 Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern

Dagens fördelning av uttaget av föräldrapenning är inte jämställt, kvinnor tar ut betydligt högre andel av föräldrapenningen än män. Det kan medföra att det tidigt etableras en uppdelning av hem- och omsorgsarbetet som innebär att kvinnor får en ökad börda för det arbetet och samtidigt en längre frånvaro från arbetsmarknaden till följd av långa föräldraledigheter, deltidsarbete och högre uttag av tillfällig föräldrapenning. Frånvaron från arbetsmarknaden kan få effekter på kvinnors arbetsmarknadssituation, med såväl en sämre löneutveckling som sämre karriärmöjligheter i förhållande till män. Män kan å andra sidan möta hinder på arbetsmarknaden mot längre föräldralediget eller deltidsarbete. Föräldraledigheten och hur den fördelas mellan män och kvinnor, mätt i form av uttag av föräldrapenning, har därför en betydande påverkan på hur jämställdheten på arbetsmarknaden utvecklas. Det finns mot denna bakgrund behov av att vidta åtgärder som bidrar till att hemarbetet och omsorgen om ett barn fördelas på ett mer jämställt sätt mellan föräldrarna.

Barn har enligt barnkonventionens artikel 9 rätt att upprätthålla sin relation till och kontakt med båda sina föräldrar. De yngsta barnen har rätt till omsorg från föräldrarna och familjen har rätt till ekonomisk trygghet. Enligt artikel 18 har båda föräldrarna ett ansvar för barnets uppfostran och utveckling. En mer jämställd fördelning av föräldrapenningen bidrar till att barn får ökad tillgång till båda föräldrarna.

I denna Ds föreslås därför att ytterligare 30 dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning på sjukpenningnivå ska reserveras för vardera föräldern. Det innebär att 180 av de totalt 390 dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning på sjukpenningnivå inte kommer att vara möjliga för föräldrarna att avstå till varandra, vilket skapar starka incitament för båda föräldrarna att ta ut föräldrapenning under fler dagar.

De reserverade dagarna inom föräldrapenningen utgör i sig ett incitament för föräldrarna att ta ut föräldrapenning eftersom det inte går att överlåta föräldrapenningrätt för dessa till den andra föräldern. Som en följd av förslaget att antalet reserverade dagar ska utökas från 60 per förälder till 90 per förälder bör det göras en följdändring avseende jämställdhetsbonusen. Det föreslås därför att de 90 första dagarna för vilka en förälder ensam har tagit ut föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå inte ska ingå i underlaget för beräkning av jämställdhetsbonus. Det innebär att för föräldrar för vilka den föreslagna ordningen blir tillämplig kommer det maximala bonusbeloppet att uppgå till 10 500 kronor, och om föräldrarna tar ut föräldrapenning för samtliga de så kallade dubbeldagarna, 7 500 kronor.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för föräldrapenning och jämställdhetsbonus för barn som är födda före ikraftträdandet.

Riksdagens Ombudsmän (JO), Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Karlstad, Riksrevisionen, Migrationsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA), Barnombudsmannen, Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF), Pensionsmyndigheten, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Stockholms universitet, Institutet för social forskning, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Sveriges Kommuner och Landsting, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Adoptionscentrum, Barnen framför allt, Barnens rätt i samhället (BRIS), Familjerättssociomernans Riksförening (FSR), Internationella kvinnoförbundet (IKF), Mans och familjjour, Män för jämställdhet, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL), Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO), Rädda barnen, Sveriges kvinno-lobby, Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund och Sveriges makalösa föräldrar.

Inkomna yttranden utöver remisslistan

Kvinnofronten, Akademikerförbundet SSR och Ledarna.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 maj 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, S-E Bucht,
P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson,
A Ygeman, M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll,
A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström

Föredragande: statsrådet Strandhäll

Regeringen beslutar proposition 2014/15:124 En mer jämställd
föräldrapenning