

Ytterligare en månad inom
föräldrapenningen reserveras för
vardera föräldern



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24227-8

ISSN 0284-6012

Förord

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 avsikten att återkomma till riksdagen med lagförslag om att reservera ytterligare en månad inom föräldrapenningen för respektive förälder. Förslaget syftar till att öka jämställdheten avseende fördelningen av hem- och omsorgsarbetet och på arbetsmarknaden samt till att stärka barnets rätt till båda föräldrarna.

Denna promemoria har upprättats av en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Socialdepartementet. Arbetsgruppen har haft som uppgift att utarbeta förslag om ytterligare en reserverad månad i föräldrapenningen för vardera föräldern samt konsekvensändringar inom jämställdhetsbonusen. Promemorian innehåller förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken och i lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus.

Stockholm den 22 januari 2015

Per-Anders Sunesson
Departementsråd

Innehåll

Förord.....	1
1 Sammanfattning	5
2 Promemorians lagförslag	7
2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	7
2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus.....	9
3 Föräldraförsäkringen och arbetsmarknaden	11
3.1 Bakgrund	11
3.2 Föräldraförsäkringens syfte och regelverkets utveckling.....	11
3.2.1 Gällande rätt i korthet	13
3.2.2 Mål för barnrättspolitikern och jämställdhetspolitiken	14
3.3 Tidigare insatser för att uppnå en mer jämställd fördelning av dagar med föräldrapenning.....	15
3.4 Hur män och kvinnor tar ut föräldrapenning	18
3.4.1 Vad påverkar uttaget av föräldrapenning?.....	22
3.5 Föräldraskap och arbetsliv.....	26
3.5.1 Arbetsmarknadsdeltagande och löner	26
3.5.2 Konsekvenser av hem- och omsorgsarbetets fördelning	30

4	Överväganden och förslag	35
4.1	Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern.....	35
4.2	Följdändring av jämställdhetsbonusen.....	45
4.3	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	46
5	Konsekvenser av förslagen	47
5.1	Administrativa och ekonomiska konsekvenser	47
5.2	Konsekvenser för jämställdheten	48
5.3	Konsekvenser för barnet	49
6	Författningskommentar	51
6.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	51
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus	52

1 Sammanfattning

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 föräldraledighet 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, vil-

ket 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.

2 Promemorians lagförslag

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.

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

1. 90 dagar för varje barn, eller

2. 90 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse.

41 g §²

Om en förälder för tid före utgången av barnets fjärde lev-

Om en förälder för tid före utgången av barnets fjärde lev-

¹ Senaste lydelse 2013:999.

² Senaste lydelse 2013:999.

nadsår, 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.

nadsår, 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 ikraftträdande, eller, vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

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

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. Detsamma 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. Detsamma 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 ikraftträdande, eller, vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2011:1085.

3 Föräldraförsäkringen och arbetsmarknaden

3.1 Bakgrund

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 avsikten att återkomma till riksdagen med lagförslag om att reservera ytterligare en månad per förälder i föräldrapenningen. Förslaget syftar till att öka jämställdheten avseende hem- och omsorgsarbetet samt på arbetsmarknaden och till att stärka barnets rätt till båda föräldrarna.

3.2 Föräldraförsäkringens syfte och regelverkets utveckling

Föräldrapenningens syfte vid tillkomsten år 1974 var att underlätta för föräldrar att kombinera arbete med vård av barn i samband med barnets födelse. Det var främst kvinnors förvärvsdeltagande som skulle öka som en effekt av införandet av föräldraförsäkring, särbeskattning och en utbyggd barnomsorg. Samtidigt framhövdes även männens roll i vården av barnet. Den tidigare moderskapsersättningen ersattes av föräldrapenning. Det var alltså både på arbetsmarknaden och i hemmet, mer specifikt avseende det obetalda hem- och omsorgsarbetet som jämställdhet skulle uppnås.

Vid införandet betonades barnets behov av omsorg och rätten till båda föräldrarna. Med en föräldraförsäkring gavs möjligheter att dela på ansvaret för barnet och det blev möjligt för båda föräldrarna att vara hemma under längre sammanhängande perioder. I FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) betonas att det primärt är föräldrarna som är ansvariga för barnet och att föräldrarna ska sätta sitt barns behov och intressen i främsta rummet.

Konventionen betonar att barnet har rätt till båda sina föräldrar och att de har gemensamt ansvar och lika stor betydelse för barnets uppväxt och utveckling. Statens ansvar för att stödja föräldrarna i sin föräldraroll beskrivs också i konventionen. Här spelar barnets ekonomiska trygghet en roll. Föräldrapenningen ersätter delar av det inkomstbortfall som uppstår när föräldern är ledig från arbetet för att vårda barnet. För de hushåll som har låg eller helt saknar inkomst ger föräldrapenning på grundnivå en förstärkning av den disponibla inkomsten. Höjningar av grundnivån 2006 och 2013 har förbättrat situationen för barnhushåll med låga inkomster och bidrar på så sätt till goda och jämlika uppväxtvillkor för barnen.

Sedan införandet för 40 år sedan har föräldrapenningen genomgått stora förändringar. Frågan om jämställt nyttjande av föräldrapenningen har sedan införandet varit en central del av den politiska debatten och förekommit i ett stort antal utredningar. Rätten till föräldrapenning har från början varit delad mellan föräldrarna men det var först 1995, i samband med införandet av de så kallade reserverade dagarna, som förmånstiden formellt delades upp mellan föräldrarna varefter det krävdes en aktiv handling av den ena föräldern för att avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern. Av de då totalt 450 dagarna för vilka det kunde lämnas föräldrapenning var det 30 dagar på sjukpenningnivå för vardera föräldern som inte var möjliga att överlåta på den andra föräldern, vanligtvis kallade "pappa- och mammamånaden". År 2002 reserverades ytterligare en månad per förälder och samtidigt byggdes försäkringen ut med ytterligare 30 dagar till dagens 480 dagar.

För barn födda från 1 juli 2008 infördes en jämställdhetsbonus för föräldrar som delar lika på föräldrapenningen med ett maxbelopp om 13 500 kronor.

För barn födda från och med den 1 januari 2014 infördes nya åldersgränser i föräldrapenningen och det tydliggjordes att huvuddelen av föräldrapenningen ska tas ut när barnet är litet och behovet av omsorg av föräldrarna är som störst. Efter barnets fyraårsdag kan föräldrapenning tas ut under högst 96 dagar. Föräldrapenning kan dock tas ut fram till dess att barnet fyller 12 år eller den senare tidpunkt då barnet slutar femte klass.

I samband med att de nya åldersgränserna infördes gjordes också en mer strikt uppdelning mellan föräldrarna av de olika ersättningsnivåerna i föräldrapenningen. Vid gemensam vårdnad

om ett barn har vardera föräldern rätt till föräldrapenning på sjukpenning- eller grundnivå under 195 dagar samt på lägstnivå under 45 dagar.

3.2.1 Gällande rätt i korthet

Föräldrapenning betalas ut under högst 480 dagar. Mamman kan ta ut föräldrapenning från och med 60 dagar före barnets beräknade födelse. Båda föräldrarna kan också före barnets födelse ta ut föräldrapenning vid föräldrautbildningar. Från den 1 januari 2012 har föräldrarna även möjlighet att vara föräldralediga samtidigt med föräldrapenning i 30 dagar under barnets första levnadsår.

För föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn fördelas de 480 dagarna jämnt mellan dem, det vill säga de disponerar 240 dagar var. Dessa föräldrar kan avstå rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern, utom 60 dagar på sjukpenningnivå. Den som har avstått rätt till föräldrapenning kan ta tillbaka sitt avstående i den mån det ännu inte betalats ut någon ersättning.

En förälder som har ensam vårdnad om barnet har rätt till föräldrapenning under samtliga 480 dagar. Möjlighet finns för den som likställs med förälder (enligt 11 kap. 4 § SFB) att få föräldrapenning om en vårdnadshavare avstår rätt till föräldrapenning till honom eller henne. 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 eller har barn 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 föräldrarna att ta del av föräldrapenningen.

Föräldrapenningen har tre ersättningsnivåer, sjukpenningnivå, grundnivå och lägstnivå. Sjukpenningnivån innebär att förälderns sjukpenninggrundande inkomst ligger till grund för beräkning av föräldrapenningen. Föräldrapenning på grundnivå lämnas om föräldern saknar sjukpenninggrundande inkomst, har en låg inkomst eller inte uppfyller vissa kvalificeringsvillkor. Grundnivån uppgår

till 225 kronor om dagen. Av de 480 dagarna för vilka det kan lämnas föräldrapenning kan förmånen lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå för 390 dagar. För resterande 90 dagar utges föräldrapenning på lägstanivå, som uppgår till 180 kronor per dag för barn födda 1 juli 2006 och senare och 60 kr per dag för barn födda före 1 juli 2006.

För de första 180 dagarna lämnas föräldrapenning alltid på sjukpenningnivå eller grundnivå. För att få föräldrapenning beräknad på sjukpenningnivå under dessa dagar måste föräldern varit försäkrad för en sjukpenning som överstiger lägstanivån, det vill säga 180 kronor per dag, i 240 dagar i följd före barnets beräknade eller faktiska födelse.

Föräldrapenning kan utges på hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels förmånsnivå. Vilken förmånsnivå som är aktuell beror på hur mycket föräldern arbetar i förhållande till normal arbetstid för en heltidsarbetande inom yrket.

3.2.2 Mål för barnrättspolitiken och jämställdhetspolitiken

Föräldraförsäkringen genomsyras av både ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv. Målen för de båda politikområdena styr utvecklingen inom försäkringen och är viktiga utgångspunkter vid genomförandet av reformer och utveckling av politiken. Ett barnrättsperspektiv ska genomsyra alla områden och verksamheter där barn är berörda. Det speglar synen på barn som fullvärdiga medborgare och individer som ska bemötas med respekt i alla sammanhang. Att ha ett barnrättsperspektiv innebär bland annat att man inför ett beslut eller en åtgärd överväger om det berör barnet och i så fall på vilket sätt. Om åtgärden eller beslutet bedöms få konsekvenser för barnet ska hänsyn tas till de mänskliga rättigheter som barn har bland annat enligt barnkonventionen.

I FN:s kvinnokonvention, CEDAW, fastställs i artikel 5 att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att a) ändra mäns och kvinnors sociala och kulturella beteendemönster för att därmed avskaffa fördomar samt seder och bruk som grundar sig på föreställningen om det ena könets underlägsenhet eller på ställande roller för män och kvinnor, b) säkerställa att familjeutbildningen bibringar en riktig uppfattning om moderskapet såsom en

social funktion och erkänner att män och kvinnor har ett gemensamt ansvar för sina barns uppfostran och utveckling, varvid barnets bästa alltid ska komma i första hand.

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 som alla politikområden ska bidra till. De delmål som föräldraförsäkringen direkt inverkar på är målet om ekonomisk jämställdhet samt målet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, 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 samt att kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.

3.3 Tidigare insatser för att uppnå en mer jämställd fördelning av dagar med föräldrapenning

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. Några signifikanta effekter av införandet av jämställdhetsbonus har däremot inte kunnat uppmätas.⁴ Tabellen nedan visar även att det finns en underliggande trend – män tar ut föräldrapenning under fler dagar sett över tid.

⁴ Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), 2012:4.

Tabell 3.1 Antalet uttagna dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå under barnets första två år

		Före	Efter
Första reserverade månaden	Män	26	36
	Kvinnor	320	295
Andra reserverade månaden	Män	42	48
	Kvinnor	270	280
Jämställdhetsbonusen	Män	58	56
	Kvinnor	286	284

Källa: Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen, ISF, 2012:4.

Jämställdhetsbonus

Under 2008 infördes en jämställdhetsbonus i syfte att öka incitamenten att fördela föräldrapenningen mer jämställt och även för att öka jämställdheten på arbetsmarknaden genom att stimulera till en återgång i arbete. Jämställdhetsbonusen förenklades 2012 och kopplades till uttaget av föräldrapenning.

Jämställdhetsbonus beräknas månadsvis och betalas till ett barns båda föräldrar med 50 kronor per bonusdag till vardera föräldern. Med bonusdagar avses de dagar för vilka föräldrapenning har tagits ut av den förälder som har tagit ut föräldrapenning under lägst antal dagar. Det är endast föräldrapenning på sjukpenningnivån och grundnivån som ger rätt till jämställdhetsbonus.

Vid ett helt jämställt uttag ges sammantaget 13 500 kronor i bonus. För de reserverade månaderna samt för tid då föräldrarna gör ett samtida uttag av föräldrapenning finns inte rätt till bonus.

Under 2013 betalades det ut 259 miljoner kronor i jämställdhetsbonus, vilket är en ökning jämfört med 2012 då utbetalningarna uppgick till 202 miljoner kronor. Utgifterna ökar över tid eftersom fler föräldrar blir berättigade till bonus när fler barnkullar omfattas. De flesta bonusdagar genereras under barnets två första levnadsår när merparten av föräldrapenningen tas ut.

Försäkringskassan fick 2013 i uppdrag att redovisa föräldrarnas kunskap om jämställdhetsbonusen samt hur den påverkar deras uttag av föräldrapenning. I svaret på regeringsuppdraget anges att

90 procent av de tillfrågade nyblivna föräldrarna är positiva till en bonus som uppmuntrar till att dela mer lika på föräldrapenningen. Undersökningen visar dock att en majoritet saknar tillräcklig kunskap om jämställdhetsbonusen för att till fullo veta vad de kan förvänta sig ekonomiskt samt hur och när bonus utbetalas. Det var hela 18 procent som angav att de inte ens hade hört talas om bonusen. Av de som kände till den var det 60 procent som angav att de fått information om bonusen från Försäkringskassan. Kunskapsnivån är densamma oavsett förälderns kön, utbildning, inkomst, ålder, boendekommun och födelseland.

Något samband mellan bonusen och föräldrarnas uttag av föräldrapenning har inte gått att fastställa eftersom det saknas en jämförelsegrupp. Av de föräldrar som kände till bonusen svarade tre fjärdedelar att bonusen inte har påverkat dem att fördela föräldrapenningen mer lika mellan sig.

Övriga regeländringar

Taket för den sjukpenninggrundande inkomsten vid beräkning av föräldrapenning höjdes från 7,5 prisbasbelopp till 10 prisbasbelopp år 2006. För arbetstagare med inkomster över taket kan incitamenten till att ta ut föräldrapenning vara låga om kompensationen för inkomstförlusten är för liten. En höjning av taket kan därmed öka drivkrafterna för föräldrar med höga inkomster att ta ut föräldrapenning. Eftersom män i genomsnitt tjänar mer än kvinnor kan en höjning av taket medföra att fler par väljer att dela föräldrapenningen mer lika.

För barn födda från och med den 1 januari 2014 fördelas föräldrapenningens ersättningsnivåer lika mellan föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn. Vardera föräldern har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå eller grundnivå under 195 dagar och på lägstanivån under 45 dagar. Förändringen genomfördes för att förtydliga båda föräldrarnas ansvar för barnet samt ge båda föräldrarna lika möjligheter att bestämma över på vilken nivå han eller hon vill ta ut föräldrapenning. Åtgärden tydliggör båda föräldrarnas lika rätt till föräldrapenning. När en förälder aktivt behöver avstå rätt till föräldrapenning med ett visst värde kan det medföra att föräldrapenning på sjukpenningnivå finns kvar för fler dagar för männen att ta ut i förhållande till vad som tidigare var fallet.

Tidigare förslag om ytterligare reserverade månader

Ett antal olika utredningar har förslagit en utbyggnad av de dagar för vilka en förälder inte kan avstå rätten att få föräldrapenning till någon annan. Föräldraförsäkringsutredningen föreslog 2005 ett stort antal förändringar av föräldrapenningens regelverk.⁵ Utredningen föreslog att föräldrapenningen skulle byggas ut till sammanlagt 450 dagar på sjukpenningnivå, hälften var till föräldrar med gemensam vårdnad. Av dessa dagar skulle 150 vara reserverade för varje förälder.

Argumentationen kring utbyggnaden och den ytterligare reserverade tiden hade fokus på barnets behov av båda föräldrarna och ett förstärkt gemensamt ansvar för omsorgen av det lilla barnet. Samtidigt föreslogs en förstärkning av föräldrarnas möjligheter att vara hemma och vårda barnet.

I utredningen Män och Jämställdhet fördes den slutsatsen fram att om man skulle förstärka jämställdheten och stärka mäns kontakt med sina barn var det av avgörande betydelse att öka förekomsten och längden på mäns föräldraledighet. I fokus för diskuterade åtgärder var en helt individualiserad föräldrapenning utan möjlighet till överlåtelse. En tredelning av föräldrapenningen presenterades som en möjlig kompromisslösning, vilken innebar att en tredjedel av föräldrapenningens förmånstid skulle vara reserverad för vardera föräldern, medan den sista tredjedelen skulle kunna fördelas mellan föräldrarna på valfritt sätt.⁶

3.4 Hur män och kvinnor tar ut föräldrapenning

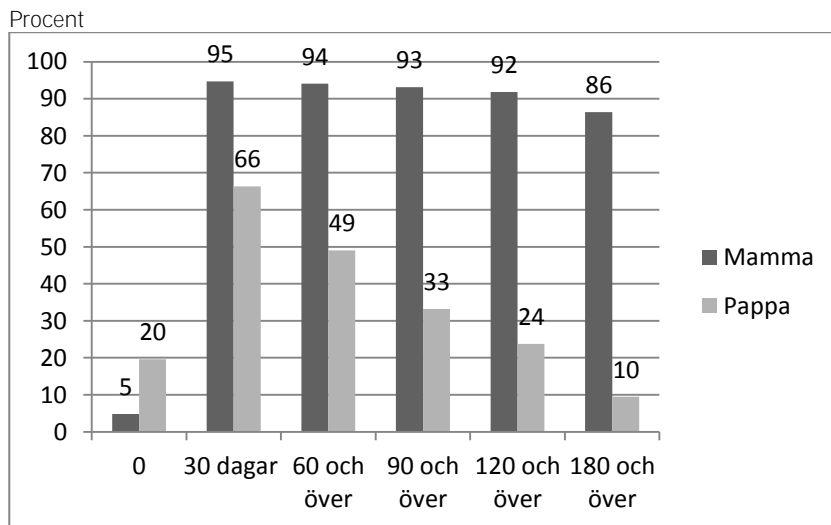
Över tid har det genomsnittliga antalet dagar för vilka män tar ut föräldrapenning ökat. Exempelvis var det för barn födda 1999 i genomsnitt 60 dagar för vilka män hade tagit ut föräldrapenning när barnet fyllt åtta år (kvinnor 353 dagar). För barn födda 2005 hade motsvarande genomsnitt stigit till 96 dagar för män och sjunkit för kvinnor (334 dagar). Samtidigt är det fortfarande en relativt hög andel barn som vid fyra års ålder har en pappa som inte har

⁵ SOU 2005:73, Kärlek, omvårdnad, trygghet.

⁶ SOU 2014:6, Män och jämställdhet.

tagit ut föräldrapenning för en enda dag. För barn födda 2009 var andelen 20 procent (fem procent avseende mammor).

Diagram 3.1 Andel 4-åringar födda 2009 med en mamma och pappa som använt föräldrapenning i olika intervall, 0 dagar, mer än 30, mer än 60, mer än 90, mer än 120 och mer än 180 dagar



Källa: Försäkringskassan.

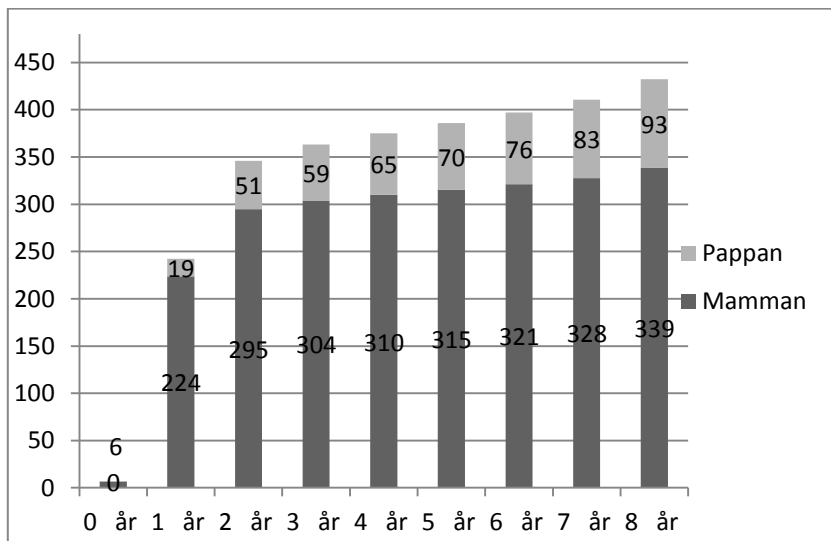
Diagrammet 3.1 visar att enbart hälften av barnen hade en pappa som tagit ut föräldrapenning för 60 eller fler dagar när barnet var fyra år gammalt. En tredjedel av barnen hade en pappa som tagit ut föräldrapenning för 90 eller fler dagar.

För barn födda 2005 var det 10 procent som hade en pappa som inte tagit ut någon föräldrapenning när barnet fyllt åtta år. Motsvarande siffra för mammor var fyra procent.

Det är bland män som saknar eller har en låg inkomst och svag arbetsmarknadsanknytning som uttaget av föräldrapenning är som lägst.⁷

⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2012:4).

Diagram 3.2 Antalet uttagna dagar för barn födda 2004 efter uppnådd ålder

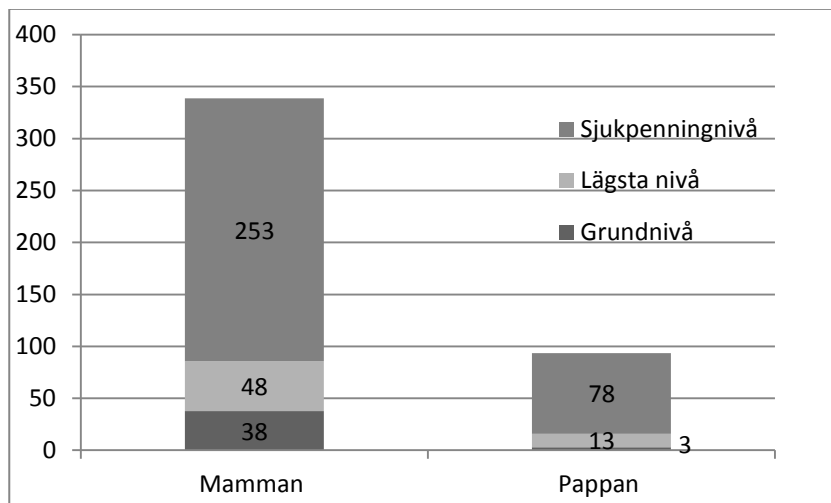


Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Diagrammet 3.2 visar hur män och kvinnor fördelar uttaget av föräldrapenning över tid. Kvinnor gör huvuddelen av sitt uttag av föräldrapenning för ett barn redan tidigt i barnets liv, medan män i högre utsträckning än kvinnor tar ut föräldrapenning i huvudsak när barnet är äldre.

Från den 1 januari 2014 är uttaget av föräldrapenning begränsat efter barnets fyraårsdag. Det kan komma att påverka mäns uttag av föräldrapenning, med en starkare koncentration till barnets yngre åldrar.

Diagram 3.3 Barn födda 2004, uttagen föräldrapenning vid åtta års ålder fördelat på män och kvinnor samt ersättningsnivå



Källa: Försäkringskassan.

Diagrammet 3.3 visar hur föräldrapenningens olika ersättningsnivåer tas ut. Både män och kvinnor tar i huvudsak ut ersättning på sjukpenningnivå, men kvinnor tar ut föräldrapenning på både grund- och lägstanivå i betydligt högre utsträckning än män. Att kvinnor tar ut föräldrapenning på grundnivå under fler dagar kan delvis förklaras med att kvinnor oftare tar ut föräldrapenning tidigt i barnets liv. Därmed behöver kvinnor i högre utsträckning än män uppfylla det så kallade 240-dagars villkoret för att få rätt till ersättning på sjukpenningnivå under den första tiden föräldrapenning tas ut för barnet. Det så kallade 240-dagars villkoret innebär att under de första 180 dagarna då föräldrapenning tas ut kan föräldrapenning på sjukpenningnivå lämnas om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning. I annat fall får föräldern ersättning på grundnivå under den tiden.

3.4.1 Vad påverkar uttaget av föräldrapenning?

Försäkringskassan visar i en rapport att andelen föräldrar som fördelar föräldrapenningen mellan sig enligt en 40/60-procentig fördelning när barnet är två år har vuxit för varje barnkull. Måttet innebär att minst 40 procent av utbetalad föräldrapenning ska tas ut av män och högst 60 procent av kvinnor, eller tvärtom. För barn födda 2001 var det fem procent av föräldrarna som fördelat dagarna enligt 40/60 när barnet var två år gammalt, medan motsvarande siffra för barn födda 2010 var nästan tre gånger så hög, 12,7 procent.

En hög utbildning samspelar med jämställt uttag. Att mamman har en högskoleutbildning som är två år eller längre mer än fördubblar sannolikheten för ett jämställt uttag jämfört med om mamman enbart har gymnasieutbildning. Även för pappan finns ett positivt samband med högre utbildning. Om pappan har en högre utbildning än mamman minskar det dock sannolikheten för ett jämställt uttag av föräldrapenning.

Inkomsternas betydelse – vad kostar det att dela lika?

Män tjänar i genomsnitt mer än kvinnor, och en högre andel av männen har även inkomster över taket i föräldrapenningen. Taket utgör den övre gräns för vilka inkomster som kan ingå i beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten. För 2014 är taket 440 000 kronor, vilket motsvarar tio prisbasbelopp. I genomsnitt 25 procent av männen och 10 procent av kvinnorna har en inkomst över taket.⁸ Inkomstskillnader mellan föräldrarna kan därför komma att innebära att hushållet förlorar mer på att mannen är föräldraledig än om kvinnan är det.

När föräldrar tillfrågades om vad som var det viktigaste skälet till hur de fördelade föräldrapenningen var ekonomiska skäl, att det var mer ekonomiskt fördelaktigt att låta den förälder som tjänar mer ta ut föräldrapenning under färre dagar, det vanligaste skälet hos både män och kvinnor. Ungefär var tredje förälder (kvinnor 32 procent, män 30 procent) svarade att detta var det viktigaste skälet till fördelningen. Andra vanligt förekommande skäl som föräld-

⁸ SOU 2014:6 Män och jämställdhet, bilaga.

rarna angav var att någon av föräldrarna ville vara hemma större delen av ledigheten, att ”det blev som det blev” och skäl som till exempel mannen och kvinnans arbete och att föräldrarna ville dela lika.⁹

Enligt en beräkning som Försäkringskassan gjort på uppdrag av Dagens Nyheter krävs dock en inkomstskillnad större än 5 000–6 000 kronor för att par ska förlora ekonomiskt på att dela lika på föräldraledigheten.¹⁰ Hushållets ekonomiska situation under föräldraledigheten påverkas även av andra faktorer än föräldrapenningens ersättningsnivåer. Förekomsten av så kallad föräldralön, det vill säga avtal mellan arbetsmarknadens parter om extra kompensation från arbetsgivaren har betydelse, särskilt för de hushåll där någon eller båda har inkomster högre än taket. Skatteeffekten påverkar också hushållets samlade ekonomi. Om föräldrarna delar på föräldraledigheten och därmed ser till att de båda arbetar delar av kalenderåret så får båda möjlighet att ta del av till exempel jobbskatteavdraget, vilket inte blir fallet om en av föräldrarna är lediga hela perioden. Dessutom påverkar jämställdhetsbonusen hushållets ekonomi. Vid en helt jämn fördelning av föräldrapenningen kan en bonus på totalt 13 500 kronor betalas ut.

Flera studier har visat att män som har högre inkomster tar ut föräldrapenning i högre omfattning än män som har låga inkomster. Män med låga eller inga inkomster är också överrepresenterade när det gäller att inte ta ut föräldrapenning alls.¹¹ Sambandet mellan inkomst och uttag av föräldrapenning är dock inte helt linjärt. I Försäkringskassans studie om jämställda föräldrar visas att sannolikheten för ett jämställt uttag (att föräldrarna delar 40/60 på föräldrapenningen under barnets två första år) är lägre för män med hög inkomst (mer än 10 prisbasbelopp) och med låg inkomst (0–5 prisbasbelopp) jämfört med om de har en medelinkomst. Det som mäts är pensionsgrundande inkomster. Sannolikhet för ett jämställt nyttjande fördubblas däremot när kvinnan är höginkomsttagare jämfört med om hon har en medelinkomst. Sannolikheten påverkas också på olika sätt beroende på föräldrarnas inbördes inkomstför-

⁹ Ojämställd arbetsbörda, föräldraledighetens betydelse för fördelning av betalt och obetalt arbete, Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2013:9.

¹⁰ Det lönar sig att dela lika, Dagens Nyheter, 2013-11-08.

¹¹ Inspektionen för socialförsäkringen (2012:4) samt Försäkringskassan (2013:9).

hållanden. Sannolikheten för ett jämställt föräldrapenninguttag är störst om föräldrarna i hushållet har ungefär lika stora inkomster.

Även om det finns faktorer som ökar sannolikheten för ett jämställt uttag är det fortfarande en minoritet av föräldrarna i dessa grupper som delar jämställt. Trots att sannolikheten fördubblas när mamman är höginkomsttagare jämfört med om hon har en medelinkomst, är det ändå 72 procent av de föräldrapar där mamman är höginkomsttagare som inte delar jämställt. Därför drar Försäkringskassan slutsatsen att det inte är enbart inkomsterna, individuella nivåer eller de relativa inkomstförhållandena inom hushållet, som påverkar uttaget av föräldrapenning, utan att kön i sig utgör en viktig bestämningsfaktor.¹²

Födelseland och arbetsmarknadssektor har också betydelse

Andra faktorer som påverkar hur föräldrapenningen används är föräldrarnas och barnets födelseland och i vilken sektor föräldrarna arbetar. Om båda föräldrarna är födda i Sverige ökar sannolikheten för ett jämställt uttag jämfört med om de är födda utanför Sverige. Det finns stora skillnader beroende på om det är mamman eller pappan som är född utomlands och i vilket land eller region föräldern är född.¹³

Barnets födelseland spelar också roll för hur föräldrapenningen används. Föräldrapenning tas ut för ett i genomsnitt betydligt lägre antal dagar när barnet är fött utomlands jämfört med om det är fött i Sverige. Det gäller även för barn som är mycket små när de kommer till Sverige. För barn som föddes i Sverige 2001 återstod i genomsnitt föräldrapenning för 36 dagar när barnet fyllde åtta år. För ett barn som är fött utomlands år 2001 och kom till Sverige innan ettårsdagen återstod mer än fem gånger så många dagar, 188 stycken.¹⁴

Avseende sektorstillhörighet kan konstateras att om män är anställda i privat sektor eller inte arbetar alls minskar sannolikheten för jämställt uttag jämfört med om de arbetar i offentlig sektor.

¹² De jämställda föräldrarna, vad ökar sannolikheten för ett jämställt föräldrapenninguttag? Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2013:8.

¹³ Ibid.

¹⁴ Föräldrapenning, analys av användandet 1974–2011, Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2012:9.

Även för kvinnor som arbetar i privat sektor är sannolikheten lägre för ett jämställt uttag än om de arbetar i statlig sektor. Pappans sektortillhörighet har större betydelse för fördelningen av föräldrapenning än vad som är fallet för mamman.¹⁵

Föräldraledighet och föräldrapenning

Försäkringskassan fick 2012 i uppdrag att genomföra en undersökning om föräldraledighet och möjligheterna att kombinera arbete och familjeliv. Studien visar att det finns betydande skillnader i längden på föräldraledigheten och uttag av föräldrapenning under barnets första två år. Kvinnor är i genomsnitt föräldralediga 15,3 månader 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. 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. Dagens mammor och pappor förlänger sin ledighet med fler antal obetalda dagar än vad som framkom i motsvarande studie som gjordes för tio år sedan. Det är också tydligt att det finns betydande skillnader i längden på föräldraledigheten och i vilken omfattning föräldrapenning tas ut. Skillnaderna mellan män och kvinnor avseende relationen föräldraledighet och uttag av föräldrapenning är dock små. Eftersom det finns så stora skillnader mellan män och kvinnor med avseende på hur de tar ut föräldrapenning blir dock konsekvensen att kvinnors föräldraledighet är betydligt längre än mäns när den faktiska ledighetslängden mäts. Undersökningen visade också att en majoritet av föräldrarna, 89 procent av kvinnorna och 85 procent av männen, är nöjda med den fördelning som de gjort av föräldraledigheten, en ökning jämfört med en liknande studie från 2003.¹⁶

De bakomliggande individkaraktäristika som ofta påverkar hur föräldrapenningen tas ut påverkar även längden på föräldraledigheten. De män och kvinnor som har längst föräldraledighet och tar ut flest dagar med föräldrapenning är de med medelinkomster.

¹⁵ Försäkringskassan, (2013:8).

¹⁶ Försäkringskassan, (2013:9).

Kvinnor och män med låga inkomster har den kortaste längden på föräldraledigheten.¹⁷

Den andra föräldrarnas inkomster påverkar också föräldraledighetens längd. Exempelvis är det så att ju högre inkomst mamman har desto längre föräldraledighet har pappan. Om pappan har en låg eller saknar inkomst är föräldraledigheten längre för mamman än om pappan har en medelhög inkomst. Även hushållet sammantagna inkomst påverkar föräldraledighetens längd. I hushåll där inkomsten är låg tar mammor ut längre föräldraledighet och mer föräldrapenning än i hushåll med medelinkomst. I hushåll med höga inkomster tar kvinnorna också ut längre ledighet, men föräldrapenning under färre ersättningsdagar. Inkomstens nivå samvarierar ofta med andra arbetsplatsfaktorer som exempelvis styr när i tiden föräldrarna väljer att återgå till arbete. Preferenserna avseende föräldraledighetens längd kan förstås även skilja sig åt mellan olika föräldragrupper.¹⁸

3.5 Föräldraskap och arbetsliv

Det är genom att män och kvinnor har samma möjligheter och villkor på arbetsmarknaden som ekonomisk självständighet för både kvinnor och män kan uppnås. Föräldraförsäkringen har i grunden positiva effekter på kvinnors och mäns sysselsättningsgrad. Det är genom föräldraförsäkringen, tillsammans med en väl utbyggd förskola, som det blir möjligt för föräldrarna att kombinera barn och arbete.

3.5.1 Arbetsmarknadsdeltagande och löner

I ett internationellt perspektiv har föräldrar i Sverige en hög förvärvsfrekvens. Sysselsättningsgraden (sysselsatta i procent av befolkningen) är högre bland föräldrar än bland kvinnor och män utan barn (0–19 år). År 2013 var 92 procent av männen respektive 83 procent av kvinnorna som har barn under 19 år sysselsatta. Bar-

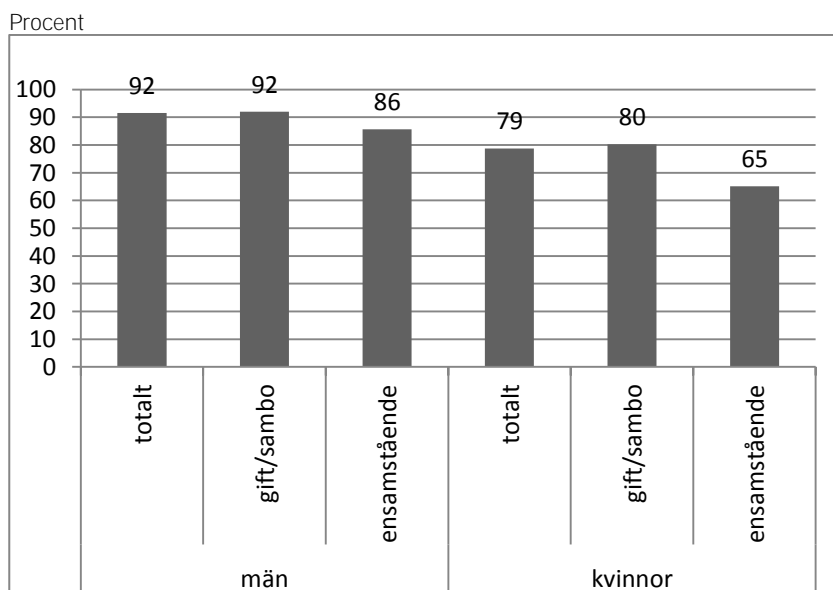
¹⁷ Föräldrapenning och föräldraledighet, mått på olika aspekter av föräldraledighet, ISF, 2013:13.

¹⁸ SOU 2014:28 Lönsamt arbete, familjeansvarets fördelning och konsekvenser.

nens ålder påverkar sysselsättningsgraden. När barnen är yngre är den i regel lägre för kvinnorna, men förändras inte nämnvärt för männen.

Även föräldrarnas civilstånd påverkar sysselsättningsgraden, gifta eller sammanboende mammor och pappor hade högre sysselsättningsgrad än ensamstående.

Diagram 3.4 Sysselsättningsgrad män och kvinnor med barn under 7 år, efter civilstånd 2013



Källa: SCB, Arbetskraftundersökningen (AKU).

Kvinnor och män arbetar i hög grad i olika sektorer och i olika yrken. För kvinnor är det vanligast att arbeta i offentlig sektor medan det är vanligare att män arbetar i privat sektor. Den segregerade arbetsmarknaden tar sig även uttryck avseende andelen egenföretagare. Av sysselsatta män är det 15 procent som driver eget företag, medan det för kvinnor är enbart sex procent.¹⁹ Det är även vanligare att kvinnor har tillfälliga, mer osäkra anställningar.

Förutom avseende arbetsmarknadssektor och yrke finns även skillnader i hur stor andel kvinnor och män som har en högre befattning eller chefsroll. Män är överrepresenterade, 64 procent av

¹⁹ Prop. 2014/15:1, Bilaga 3 Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män.

alla chefer år 2013 var män, 36 procent var kvinnor. Det finns dock betydande skillnader mellan olika sektorer.

Deltid och heltid

En viktig aspekt vid beskrivning av anknytning till arbetsmarknaden samt löner och andra arbetsvillkor är förekomsten av deltidarbete. Andelen kvinnor med barn som arbetar heltid har stadigt ökat under 2000-talet. Under 2013 var det 57 procent av de sysselsatta kvinnorna med barn under sju år som arbetade heltid, men det är fortfarande stor skillnad i förhållande till män med barn under sju år där 92 procent av männen arbetar heltid. Bland ensamstående pappor arbetar 88 procent heltid, vilket kan jämföras med att 56 procent av de ensamstående mammorna arbetar heltid.

I en enkätundersökning som SCB har genomfört visas att bland föräldrar som har arbete som huvudsaklig sysselsättning arbetar både ensamstående mammor och ensamstående pappor med växelvis boende barn i högre grad heltid än vad sammanboende mammor och pappor gör, även om skillnaderna är små för papporna. För de ensamstående mammor som har barnen boende hos sig mer än halva tiden är förekomsten av heltidsarbete lägre än för ensamstående med växelvis boende, men högre än för mammor i kärnfamiljer. För ensamstående män är det inte någon större skillnad om de har barnen boende hos sig mer än halva tiden eller om papporna har växelvis boende.

Deltiden kan även vara ofrivillig, det vill säga det finns önskemål om att öka sin arbetstid, men att det saknas en sådan möjlighet. Undersysselsättningen är högre för kvinnor än för män, sju respektive fem procent av kvinnor och män i arbetskraften skulle vilja öka sin arbetstid. Avsaknaden av heltidsarbete är också den främsta anledningen som både män och kvinnor anger som förklaring till varför de arbetar deltid. Av kvinnorna är det mer än en femtedel som anger att det är omsorg om barn eller vuxen anhörig som är orsaken till deltidarbetet. Enbart åtta procent av de deltidarbetande männen ger samma svar, även om den andelen har ökat över tid.

Arbetsmarknadssituationen kan därför se mycket olika ut för kvinnor och män. Det finns flera förklaringar till varför, dels spelar

utbildningsval stor roll för i vilken sektor arbetet sedan utförs, dels påverkar normer och attityder både utbildnings- och yrkesval. Arbetsmarknadens sektorer och villkor skiljer sig mycket åt i anställningsförhållanden och lönenivåer.

En annan faktor som påverkar yrkesvillkor och även lön är frånvaron från arbetet. Kvinnor har en längre frånvaro från arbetsmarknaden än vad män i genomsnitt har på grund av att de har högre ohälsa än män, längre och mer frekvent frånvaro för vård av barn och andra anhöriga samt inte minst en högre förekomst av både frivillig och ofrivillig deltid.

Löner

Det finns en stor genomsnittlig skillnad mellan mäns och kvinnors löner. En genomsnittlig kvinnlig månadslön, uppräknat till heltid, är enbart 87 procent av männens.²⁰ Lönegapet har varierat över tid, och kan förklaras av flera olika faktorer. Den könssegregerade arbetsmarknaden är en huvudförklaring, det vill säga det faktum att män och kvinnor till stor del arbetar i olika sektorer och olika yrken, där löneläget och även löneutvecklingen ser helt olika ut. Vid en jämförelse av löner behöver man därför ta hänsyn till skillnader mellan män och kvinnor avseende utbildning, yrke och sektor och arbetslivserfarenhet och om möjligt även arbetets innehåll. Även när sådan hänsyn har tagits kvarstår dock skillnader mellan könen, det som kallas det oförklarade lönegapet, och där kön är en viktig variabel. Det oförklarade lönegapet låg 2013 på ungefär sex procent sett till samtliga sektorer. Gapet var minst i kommunal sektor, och störst i privat sektor. För kvinnor och män med höga inkomster är lönegapet större än för de som befinner sig lägre ned i lönefördelningen.²¹

Statistisk diskriminering kan utgöra en förklaringsgrund till att kvinnor får lägre löner än män, sämre karriärmöjligheter och i högre utsträckning ses som riskarbetskraft. Statistisk diskriminering kan beskrivas som att arbetsgivaren handlar utifrån begränsad information om hur en enskild individ kan förväntas agera. Om arbetsgivaren vet hur en viss grupp agerar kan det vara rationellt att

²⁰ Prop. 2014/15:1, Bilaga 3 Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män.

²¹ Ibid.

utifrån den informationen ta vissa beslut om den enskilda individen. Om arbetsgivaren vet att kvinnor i högre utsträckning än män har längre frånvaro från arbetet på grund av föräldraledighet och i högre utsträckning väljer att arbeta deltid efter det att de fått barn, kan det vara avgörande för till exempel ett anställningsbeslut eller vid lönesättning utan att hänsyn tas till att individen kanske har helt andra preferenser.

3.5.2 Konsekvenser av hem- och omsorgsarbets fördelning

Ett antal forskningsrapporter visar att när par får barn ökar inkomstgapet mellan män och kvinnor och detta gap är därefter svårt att överbrygga även sett över en längre period.²² Effekten på lön av att bli förälder, av hur omsorgen om barnen och av hur hemarbetet fördelas varierar kraftigt mellan olika studier, vilket gör bilden svårtolkad. Mäns karriärer och löner verkar generellt påverkas positivt av att bli förälder, medan det kan påverka kvinnors situation på arbetsmarknaden negativt.

Att mammor tar störst ansvar för barnen anses enligt flera forskare leda till sämre löneutveckling för kvinnor. Kvinnors längre frånvaro från arbetsmarknaden, i form av längre föräldraledighet och högre grad av deltidsarbete kan påverka arbetsgivarnas syn på kvinnor i arbetskraften.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, visar i en studie att femton år efter första barnets ankomst har lönegapet mellan kvinnor och män ökat med tio procentenheter som en direkt följd av barn.²³ 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 baserat på yrkets prestige, där det är ett högre lönegap i högprestigeyrken än i lågprestigeyrken. Arbetsvillkoren mellan män och kvinnor kan bidra till att förklara skillnader i lön, särskilt i höglöneyrken.²⁴ Det visar att familjeansvar kan

²² SOU 2014:28, Lönsamt arbete, familjeansvarets fördelning och konsekvenser.

²³ Angelov, Johansson, Lindahl, Det envisa könsgapet i inkomster och löner, hur mycket kan förklaras av skillnader i familjeansvar? IFAU, 2013:2.

²⁴ Magnusson, Nermo, Familjeansvar och könslöneskillnader i SOU 2014:28.

vara svårt att förena med yrkesarbete, och att det kan ge arbetsmarknadskonsekvenser att vara förälder.

Fördelningen av hushållsarbetet mellan sammanboende män och kvinnor förändras när de blir föräldrar. I par där båda föräldrarna förvärvsarbetar finns en genomsnittlig skillnad i hur hushållsarbetet fördelas på ca fem timmar i veckan. Endast vart femte par anger att de delar lika på hushållsarbetet. Kvinnors arbete i hushållet påverkas av barnets ålder och även antalet barn medan mäns arbete i hushållet är mindre känslig för detta.²⁵ 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.²⁶ En studie från 2010 ger dock indikation på att det inte finns något samband mellan ansvaret för hem och barn och löneutvecklingen.²⁷

Konsekvenser av föräldraledigheten

Den del av hushålls- och omsorgsarbetet som avser vården av små barn kan åskådliggöras med uttaget av föräldrapenning. Försäkringskassan har 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 fördelningen av betalt och obetalt arbete. Efter 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 sannolikhet för att hon ska förvärvsarbeta mindre än mannen

²⁵ SOU 2014:28 Lönsamt arbete, familjeansvarets fördelning och konsekvenser.

²⁶ Lanninger och Sundström, Part-time work, gender and economic distribution in the Nordic countries, 2013.

²⁷ Boye, Halldén, och Magnusson, Könslönegapets utveckling: Betydelsen av yrkets kvalificeringsnivå och familjeansvar, i Evertsson, M. och C. Magnusson (red) Ojämlighetens dimensioner. Uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige, 2014.

än om föräldrarna delat jämställt på ledigheten. Föräldrarna uppgav hur fördelningen av arbete, hushållsarbete och omsorgsarbete fördelade sig när barnen var åtta år (för respondenter med barn födda 2004) respektive tre år (för respondenter med barn födda 2009).²⁸

I en studie från 2014 visas att det negativa samband som på 1990-talet fanns mellan uttag av föräldrapenning och löneutveckling har minskat över tid.²⁹ Studien visar också att det framför allt är högutbildade kvinnor och män som upplever negativa effekter på lönen som en följd av föräldrapenninguttag. För de med lägre utbildning är sambandet svagt eller obefintligt, de straffas alltså inte lönemässigt av att använda föräldrapenning. Andra studier visar att män förlorar mer lönemässigt än kvinnor gör per månad med föräldraledighet.³⁰

Eftersom kvinnors föräldraledighet är så pass mycket längre än mäns blir dock lönetappet ackumulerat mycket större för dem än för män som i genomsnitt är hemma en kortare period.

Effekter på hälsan av fördelningen av hem- och omsorgsarbetet

Ett större ansvar för hem- och omsorgsarbetet i kombination med att en förälder förvärvsarbetar i hög utsträckning kan leda till en samlad arbetsbelastning som blir negativ för hälsan. Med nuvarande mönster är den risken betydligt högre för kvinnor än för män.

IFAU har undersökt skillnaden i sjukfrånvaro mellan män och kvinnor. Män och kvinnor har ungefär samma sjukfrånvaro innan de får barn. Efter första barnets födelse och upp till 15 år därefter har kvinnorna dubbelt så hög sjukfrånvaro som männen. Skillnaderna mellan män och kvinnor kan inte förklaras av att kvinnor oftare arbetar inom branscher och sektorer med dålig arbetsmiljö. Kvinnor är mer sjukfrånvarande i alla branscher, oavsett om kvinnor eller män dominerar.³¹

IFAU följer sedan upp sin studie och konstaterar att det inte finns några skillnader mellan mammors och pappors hälsa (mätt som sjukhusinläggningar) som kan förklara skillnader i sjukskriv-

²⁸ Försäkringskassan, (2013:9).

²⁹ SOU 2014:28, Lönsamt arbete, familjeansvarets fördelning och konsekvenser.

³⁰ Ibid.

³¹ Angelov, Johansson, Lindahl och Lindström, Kvinnor och mäns sjukfrånvaro, IFAU 2011:2.

ningsmönster efter familjebildning. Det finns snarare en svagt positiv effekt på hälsan för kvinnor relativt män av att bli förälder. Anknypningen till arbetsmarknaden kan dock minska efter familjebildning, exempelvis i form av ökat deltidsarbete som slår igenom på inkomstutvecklingen. Ju sämre inkomstutveckling som kvinnorna haft efter första barnets födelse desto större effekt kan ses på kvinnors sjukfrånvaro.³²

Även Försäkringskassan har i en studie presenterat resultat som visar på en betydande riskökning för sjukfrånvaro för kvinnor två år efter andra barnets födelse. En förklaring som Försäkringskassan för fram är att det är då den dubbla arbetsbördan i familjen är som störst. I de fall mannen och kvinnan har en likvärdig ställning på arbetsmarknaden och kvinnan utför huvuddelen av arbetet i hemmet, i form av att hon tar ut en majoritet av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, finns en ökad risk för sjukskrivning. Om mannen inte alls använder föräldraförsäkringen löper kvinnor också större risk för sjukskrivning.³³ Försäkringskassan har nyligen även konstaterat att när män och kvinnor har en likvärdig ställning i arbetslivet och män tar ett större ansvar för hemanarbetet ökar risken för sjukskrivning för männen jämfört med när kvinnan har huvudansvaret. Kvinnor och mäns sjukskrivningsrisker ligger dock på olika nivåer där kvinnornas risk är betydligt högre än vad som är fallet för männen.³⁴

³² Angelov, Johansson och Lindahl, Kvinnors större föräldraansvar och högre sjukfrånvaro, IFAU, 2013:7.

³³ Kvinnors sjukfrånvaro, redovisning av regeringsuppdrag Försäkringskassan, 2013.

³⁴ Omfattande dubbelarbete ökar risken för sjukfrånvaro – även för pappor, pressmeddelande Försäkringskassan, 2015-01-14.

4 Överväganden och förslag

4.1 Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern

Arbetsgruppens 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.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Det finns mot bakgrund av vad som har redovisats ovan i kapitel 4 behov av att vidta åtgärder som bidrar till att hemarbetet och omsorgen om ett barn fördelas på ett mer jämställt sätt mellan föräldrarna. 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. Åtgärder som bidrar till att båda föräldrarna tar ett mer jämställt ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet kan leda till att föräldrar till yngre barn får större möjligheter att aktivt ta del i arbetslivet på lika villkor.

Sett från ett barns perspektiv behöver dessutom åtgärder vidtas för att tillgodose dess behov av en nära kontakt med båda sina föräldrar. 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 män och kvinnor inom många olika sfärer i livet.

Föräldraförsäkringen har i grunden positiva effekter på kvinnors och mäns sysselsättningsgrad och situation på arbetsmarknaden. Det är genom föräldraförsäkringen, tillsammans med en väl utbyggd förskola, som det har blivit möjligt för föräldrar att kombinera ett aktivt föräldraskap med förvärvsarbete. Föräldrapenning-

ens storlek är relaterad till föräldrarnas arbetsinkomst, vilket utgör ett incitament att förvärvsarbeta innan man blir förälder för att på så sätt kvalificera sig för en högre föräldrapenning. Detta påverkar sannolikt sysselsättningsgraden för kvinnor positivt.

Dagens fördelning av uttaget av föräldrapenning är emellertid inte jämställd, vilket kan medföra att det tidigt etableras en uppdelning av hem- och omsorgsarbetet som innebär en ökad arbetsbörda för kvinnor och ett högre nyttjande av till exempel tillfällig föräldrapenning för kvinnor än för män. Vidare väljer kvinnor i högre grad att arbeta deltid i syfte att finna balans mellan familjeliv och arbetsliv. Frånvaron från arbetsmarknaden samt en högre förekomst av deltidarbete kan i sin tur få effekter på kvinnors och mäns 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 under längre perioder. 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. Mot denna bakgrund är det betydelsefullt att lagstiftningen är utformad på ett sätt som ger uttryck för att föräldraansvaret är gemensamt och delat mellan föräldrarna.

De åtgärder som har haft bäst effekt när det gäller att stimulera till en mer jämn fördelning av föräldrapenninguttaget har varit att för vardera föräldern reservera en del av den tid för vilket det kan lämnas föräldrapenning. När möjligheten minskas att avstå rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern skapas det drivkrafter för båda föräldrarna att nyttja föräldrapenningen. Så var fallet när den första månaden reserverades. Då ökade kraftigt andelen barn som haft både en mamma och en pappa som tagit ut föräldrapenning. Antalet använda dagar ökade ytterligare för män när den andra reserverade månaden infördes. Att reducera möjligheten att avstå dagar ytterligare bedöms även fortsatt förstärka

drivkrafterna att förlänga föräldraledigheten, främst för män, och på så sätt uppnå en mer jämställd fördelning av ersättningsdagarna.

Överväganden kring antalet reserverade dagar

Arbetsgruppen föreslår därför att ytterligare 30 dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning på sjukpenningnivå ska reserveras för vardera föräldern. Att reservera ytterligare tid utöver de nu föreslagna 30 dagarna per förälder, till exempel genom att tredela föräldrapenningförmånen, med en gemensam del att använda som föräldrarna önskar och en reserverad del för vardera vårdnadshavaren är en lösning som diskuterats i olika sammanhang. Det är också en modell som har tillämpats på Island under flera år.

Ett annat alternativ som har diskuterats är att införa en helt individualiserad föräldrapenning, vilket skulle innebära att det inte finns några möjligheter att avstå föräldrapenning till den andra föräldern, eller till någon annan som likställs med förälder.

Arbetsgruppen bedömer dock att det är mer lämpligt att stegvis reservera mer tid åt vardera vårdnadshavaren. Förändringsprocesser och att uppnå ändrade handlingsmönster tar tid. Effekten på uttaget av föräldrapenning såg olika ut vid införandet av den första respektive den andra reserverade månaden. Det kan vara rimligt att avvakta effekterna av även en tredje reserverad månad per förälder innan man överväger om ytterligare förändringar bör göras. 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.

Arbetsgruppen anser det vara mest rimligt att nu reservera ytterligare 30 dagar på sjukpenningnivå för varje förälder. Det innebär att 180 av 390 dagar på sjukpenningnivå inte kommer att vara möjliga för föräldrarna att avstå till varandra, vilket skapar starka incitament för båda föräldrarna att använda föräldrapenning under en längre period. Genom en större delaktighet för båda föräldrarna i hemmet och i omsorgen om små barn förbättras förutsättningarna för en ökad jämställdhet avseende hemarbete i stort.

Stärkt ställning på arbetsmarknaden för kvinnor

När män och kvinnor har samma möjligheter och villkor på arbetsmarknaden kan ekonomisk självständighet i större utsträckning uppnås för både kvinnor och män. En viktig förutsättning för lika möjligheter är att det obetalda hem- och omsorgsarbetet fördelas mer jämställt, vilket kan förväntas stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden. När arbetsbördan i hemmet omfördelas kan behovet av deltidsarbete för att få familjeliv och arbetsliv att gå ihop minska.

Frånvaron från arbetsmarknaden på grund av vård av barn kan även antas komma att fördelas jämnare. Även den betalda arbetstiden kan därmed fördelas mer jämnt mellan män och kvinnor. Ökat deltagande på arbetsmarknaden, genom kortare föräldraledighet och ökat heltidsarbete stärker kvinnors ekonomiska situation även på lång sikt i form av högre intjänande av pensionsrätter.

Att kvinnor i dag tar störst ansvar för barnen leder enligt flera forskare till sämre löneutveckling bland kvinnor. Om kvinnor med barn i högre utsträckning arbetar heltid och är frånvarande från arbetet i samma utsträckning som män skulle det motverka synen på kvinnor som riskarbetskraft. Vid ett mer jämställt uttag av föräldrapenning och föräldraledighet kommer män och kvinnor att agera mer lika på arbetsmarknaden och den diskriminering som beskrivs i avsnitt 4.5, och som påverkar anställningsförhållanden och löneutveckling, förväntas därför minska. Därmed bör även kvinnors löner och löneutveckling påverkas positivt. Även kvinnors möjligheter till karriär och utveckling på arbetsplatsen stärks när båda föräldrarna delar på ansvaret för hem- och omsorgsarbetet.

En stärkt ställning på arbetsmarknaden för kvinnor innebär också att kvinnors inkomster och ekonomiska självständighet ökar. Arbetsinkomster är den främsta faktorn för att undvika ekonomisk utsatthet, och påverkar även den disponibla inkomsten på lång sikt, i form av framtida pension.

Att dela mer lika på föräldrapenning och föräldraledighet behöver heller inte bli mer kostsamt för hushållet som helhet. Om skillnaderna i inkomster mellan föräldrarna är mindre än ca 6 000 kronor per månad kan det till och med löna sig att dela lika på föräld-

raledighet och föräldrapenning, tack vare skatteeffekter och jämställdhetsbonus.

Barns rätt till båda föräldrarna

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 och se till dess bästa. 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.³⁵

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 och det är föräldrarna som har detta huvudansvar.

Rätten till föräldraledighet är en viktig barnrättsfråga på så sätt att den gör det möjligt för föräldrar att ge barn den omvårdnad som barnet behöver för sitt välmående. För att möjliggöra föräldraledighet 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 föräldrarna. Forskningen visar att när båda föräldrarna är delaktiga i vården om barnet ökar förutsättningarna för en god relation även längre upp i åldrarna. En reservering av ytterligare dagar kan därmed ge fler barn tillgång till framförallt pappor.

Dessutom har en tidig och nära anknytning till fler än en förälder positiva konsekvenser för barnet och familjen på sikt. Föräldrar som delar på uttaget av föräldrapenning har en lägre sannolikhet för att separera än de föräldrar där detta inte sker vilket kan vara positivt för barnet.³⁶

³⁵ Hwang och Wickberg, Föräldrastöd och spädbarns psykiska hälsa, Statens Folkhälsoinstitut, 2001:37.

³⁶ Livia Sz Olah (2001) Gendering family dynamics: the Case of Sweden and Hungary, Doktorsavhandling, Demografiska avdelningen, Stockholms universitet.

Ett mer jämställt uttag av föräldrapenning kan dessutom leda till att det gemensamma ansvaret för omvårdnaden av barnet fortsätter även efter en separation. Enligt en enkätundersökning som Försäkringskassan har genomfört har särlevande föräldrar som delade föräldrapenningen lika i högre utsträckning sina barn boende växelvist jämfört med föräldrar där den ene föräldern har tagit ut merparten av föräldrapenningen. Av de mammor som tog ut i stort sett all föräldrapenning är mer än 40 procent exklusiv boendeförälder efter en separation. Motsvarande uppgift för män saknas eftersom det är ett ovanligt mönster att män tar ut nästan alla föräldrapenning. Av de hushåll där man har delat uttaget av föräldrapenning jämställt var det över 60 procent som efter en separation hade ett fortsatt gemensamt ansvar för barnet, vilket kom till uttryck genom att föräldrarna valde att låta barnet bo växelvist. För de barn som bor växelvist fungerar föräldrarnas samarbete om barnet bättre än för de som bor huvudsakligen hos en förälder efter en separation. Ett bättre samarbete gynnar barnet, dess välmående och dess relation till båda föräldrarna.³⁷

Ett skäl mot att begränsa möjligheten att överlåta rätt till föräldrapenning är att det skulle kunna innebära att barnet sammantaget får kortare tid med föräldrarna om papporna inte ökar sitt uttag av föräldrapenning som en följd av förslaget. Det gäller särskilt den tiondel av barnen vars pappa i dag inte har tagit ut någon föräldrapenning när barnet fyllt åtta år. Det finns också skillnader mellan olika grupper avseende 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 redan i dag har en ekonomiskt utsatt situation kan komma att få kortare tid med föräldrarna än vad som är fallet i hushåll där båda föräldrarna har goda inkomster. En mer jämn fördelning av omvårdnaden av barnet förväntas dock stärka kvinnors position på arbetsmarknaden och även underlätta heltidsarbete för kvinnor, något som kan förstärka ekonomin för familjen på sikt.

En ökad reservering av tid för vilken det kan lämnas föräldrapenning kan innebära försämringar för vissa barn, där samarbetet

³⁷ Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5.

mellan föräldrarna inte fungerar eller om någon av dem inte har möjlighet att vara föräldraledig.

Vissa undantag från fördelningen av förmånstiden för föräldrapenning mellan föräldrar med gemensam vårdnad finns i dag, exempelvis i de fall någon av föräldrarna saknar möjlighet att vårda barnet på grund av varaktig sjukdom eller funktionsnedsättning (12 kap. 16 § SFB) eller då den ena föräldern inte är försäkrad för föräldrapenning. Då kan den andra vårdnadshavaren disponera föräldrapenning för samtliga dagar.

Problem kan uppstå framför allt för ensamstående föräldrar med gemensam vårdnad om det redan finns svåra konflikter och samarbetsproblem om barnet. Det kan i sådana fall finnas en diskrepans mellan den rättsliga vårdnaden och det faktiska ansvaret för barnet, vilket kan innebära negativa konsekvenser. Redan med nuvarande regelverk finns situationer där den ena vårdnadshavaren inte vill ta ut föräldrapenning och inte heller önskar avstå den till någon annan. I de situationer där föräldrarna uppenbarligen inte ser till barnets bästa – till exempel rörande föräldraledigheten – bör dock andra lösningar sökas, utanför föräldrapenningsystemet. Föräldrapenningen är en generell försäkring som inte ger utrymme för individuella bedömningar.

Barn har olika grundförutsättningar, lever under olika förhållanden och utvecklas på olika sätt. Behoven av omvårdnad kan därför skifta, vilket kan påverka föräldrarnas val avseende föräldraledighetens längd och fördelning och därmed även behovet av flexibilitet. Förslaget om att ytterligare begränsa möjligheten att överlåta rätt till föräldrapenning kan därmed vara i konflikt med behovet av flexibilitet för föräldrarna. De olikartade behov som barn och familjer kan ha kan dock inte hanteras enbart genom föräldraförsäkringen. För familjer med exempelvis barn med sjukdomar och funktionsnedsättning finns dels stödsystem inom andra delar av socialförsäkringen, dels det bistånd som kommun och landsting har för att säkerställa goda uppväxtvillkor för barn. Föräldrapenningen kommer även med förslaget att ha ett betydande inslag av flexibilitet och möjliggöra för föräldrar att utifrån barns behov fördela föräldrapenningen mellan föräldrar och över tid.

Arbetsgruppen bedömer att förslaget med reservering av ytterligare 30 dagar av förmånstiden för vardera föräldern medger fortsatt stora möjligheter för föräldrarna 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. Det kan heller inte vara föräldraförsäkringens syfte att skapa samförstånd mellan föräldrar som är oense. Lösningar på konflikter och medel för att åstadkomma bättre samarbete mellan föräldrar får i stället sökas genom exempelvis kommunens socialtjänst som bland annat har möjlighet att medverka till samarbetsamtal.

Sammantaget gör arbetsgruppen den bedömningen att förslaget om ytterligare en reserverad månad för vardera föräldern i flertalet fall förväntas stärka barnets rättigheter.

Attityder och signaler

Trots att nuvarande föräldrapenning är helt delad mellan föräldrarna – med lika rätt för båda vårdnadshavarna – kan fortfarande den uppfattningen förekomma att kvinnor har ett huvudansvar för barnet, medan det står männen mer fritt att välja vilket ansvar de vill ta. Kön spelar till exempel enligt Försäkringskassans undersökningar en större roll än individuella inkomstförhållanden vid valet av vem som ska vara föräldraledig en längre tid.³⁸ En ytterligare reservering av dagar signalerar därmed tydligare att män och kvinnor har samma ansvar för omsorgen om barnet och kan, liksom vid tidigare införda reserverade dagar, komma att innebära betydande beteendeförändringar. De män som i dag tar ut enbart en liten andel av rätten till föräldrapenning, eller helt avstår från denna kan komma att förändra sitt beteende.

En sådan signal kan även påverka till exempel arbetsgivarnas syn på mäns föräldraledighet. Det finns i dag tydliga skillnader i mäns uttag av föräldrapenning beroende på om de arbetar i privat eller offentlig sektor. Typen av arbetsuppgifter samt attityden till föräldraledighet hos arbetsgivaren och hos arbetskollegor är ytterligare omständigheter som kan bidra till att män som arbetar i privat sektor i genomsnitt har kortare föräldraledighet.

³⁸ De jämställda föräldrarna, vad ökar sannolikheten för ett jämställt föräldrapenninguttag? Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2013:8.

Diskrimineringslagstiftningen och föräldraledighetslagen ger visserligen ett starkt skydd för en arbetstagare som önskar vara föräldraledig, men en reservering av ytterligare tid skulle skicka tydliga signaler om att det förväntas att män ska ta en större andel av föräldraledigheten.

Effekter på hälsan

En ökad föräldraledighet för män kan också ha positiva effekter på hälsan, både för män och för kvinnor. 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.³⁹ Enligt en studie som har utförts av Försäkringskassan finns det en betydligt ökad risk för sjukskrivning 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.⁴⁰

De dubbla kraven, det vill säga på arbetsplatsen och i hemmet, riskerar att drabba kvinnor mer än män. Om ansvaret för hem- och omsorgsarbetet 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.

³⁹ Kvinnor och mäns sjukfrånvaro, redovisning av regeringsuppdrag, Försäkringskassan, 2013 samt SOU 2014:6, *Män och jämställdhet*.

⁴⁰ Angelov, Johansson och Lindahl, *Kvinnors större föräldraansvar och högre sjukfrånvaro*, IFAU, 2013:7.

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 finns en mängd olika familjebildningar såsom kärnfamiljer där barnen bor med båda föräldrarna, stjärnfamiljer såsom ombildade familjer med bonusbarn och bonusföräldrar, ensamstående föräldrar, barn som bor växelvist, och regnbågsfamiljer.

Den självständiga rätten till föräldrapenning styrs av vem som är vårdnadshavare för barnet. Vid gemensam vårdnad, som är det allra vanligaste, har vardera vårdnadshavaren rätt till föräldrapenningen under hälften av de dagar för vilka det kan lämnas ersättning. Förutom vårdnadshavarna har även andra personer som likställs med föräldrar enligt 11 kap. 4 § SFB en möjlighet att använda föräldrapenningen, förutsatt att vårdnadshavaren avstår rätt till föräldrapenning till den 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 föräldrapenningen 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 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.

Även med förslaget om en ökning av antalet reserverade dagar har dock föräldrarna en betydande flexibilitet och valfrihet i uttaget av föräldrapenningen. Det kommer fortfarande att vara möjligt att avstå rätt till föräldrapenning till en person som likställs med förälder.

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2015/16:1, utg.omr. 12) anges att regeringen avser se över möjligheterna att underlätta för stjärnfamiljer att använda föräldraförsäkringen.

4.2 Följdändring av jämställdhetsbonusen

Förslag: De första 90 dagar som en förälder ensam tar ut på grund- eller sjukpenningnivå ska inte utgöra bonusdagar.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Den 1 juli 2008 infördes en jämställdhetsbonus i syfte att ge föräldrar bättre ekonomiska möjligheter och incitament till att fördela uttaget av föräldrapenningen och därmed föräldraledigheten mer jämställt samt att även förbättra förutsättningarna för en ökad jämställdhet på arbetsmarknaden. Den 1 januari 2012 förenklades bonusen och kopplades till utbetalningen av föräldrapenning.

Jämställdhetsbonusen beräknas med ledning av hur uttaget av föräldrapenning fördelas mellan föräldrarna, eftersom detta kan ses som en indikator på hur ansvaret för föräldraskapet fördelas, vilket i sin tur kan påverka jämställdheten på arbetsmarknaden avseende möjligheter och villkor i arbetslivet.

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 ackumulerat sedan barnets födelse. Bonusdagarna omfattar dock inte sådana dagar för vilka föräldrarna samtidigt har tagit ut föräldrapenning för samma barn och tid, så kallade dubbel-dagar.

Detsamma gäller 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 som inte kan avstås som räknas av först från de återstående dagar under vilken en förälder kan få föräldrapenning.

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. Med hänsyn till att det i denna promemoria föreslås 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 sjukpen-

ningnivå 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.

Riksdagens tillkännagivande om en förstärkt jämställdhetsbonus bereds för närvarande i Regeringskansliet.

4.3 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna bestämmelserna 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.

Skälen för arbetsgruppens förslag: Det är av vikt att förändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Å andra sidan måste Försäkringskassan få tid till att genomföra nödvändiga anpassningar och justeringar av IT-systemen. De nya bestämmelserna bör därför träda i kraft den 1 januari 2016.

Föräldrar måste ges goda förutsättningar för att planera sin föräldraledighet utifrån de förutsättningar som gällde när de fick barnet. De äldre bestämmelserna om föräldrapenning respektive jämställdhetsbonus bör därför fortfarande gälla när förmånen avser ett barn som har fötts före ikraftträdandet, eller vid adoption, när adoptanten har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

5 Konsekvenser av förslagen

5.1 Administrativa och ekonomiska konsekvenser

Liksom vid införandet av den första reserverade månaden 1995 föreslås nu att en reservering görs utifrån det antal dagar för vilka det för närvarande kan lämnas föräldrapenning. Om uttaget av föräldrapenning förändras på samma sätt som var fallet 1995 kommer utgifterna för föräldraförsäkringen att minska marginellt. En utgiftsminskning på ca 11 miljoner kronor kan förväntas ske ca ett och ett halvt till två år efter införandet till följd av att männen inte förväntas öka sitt uttag av föräldrapenning i samma utsträckning som kvinnorna förväntas minska sitt uttag.

Utgifterna för jämställdhetsbonusen minskar också 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 förväntas inte minska under 2016 eftersom jämställdhetsbonus oftast börjar betalas ut först ett till två år efter det att barnet föds då den andra föräldern påbörjat sitt uttag.

Kostnader för administrationen på Försäkringskassan

Som en följd av förslaget att reservera fler månader inom föräldrapenningen för vardera föräldern och den följdändring som föreslås avseende jämställdhetsbonusen behöver Försäkringskassan genomföra ett antal åtgärder som innebär administrativa kostnader. Det gäller vissa ändringar av de IT-system som används i handläggningen av föräldrapenning. Vidare behöver uppdateringar göras av självbetjäningstjänsterna samt den planeringstjänst för föräldrar som finns på Försäkringskassans hemsida. Planeringstjänsten möj-

liggörelse 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. Som en följd av reformen behöver även interna styrdokument samt extern information till föräldrarna uppdateras.

Övriga ekonomiska konsekvenser

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

5.2 Konsekvenser för jämställdheten

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. En sådan fördelning kan även leda till att hem- och omsorgsarbetet i stort, också för tid efter föräldraledigheten, fördelas mer jämnt mellan män och kvinnor. En sådan utveckling ligger i linje med de målsättningar som satts upp i de jämställdhetspolitiska mål som riksdagen har fastslagit.

När hem- och omsorgsarbetet fördelas mer jämnt mellan mammor och pappor kan även positiva effekter för jämställdheten uppnås på arbetsmarknaden. Kortare föräldraledighet för kvinnor, större möjligheter till heltidarbete och att män och kvinnor agerar mer lika på arbetsmarknaden förväntas stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden. En sådan stärkt ställning kan även leda till en förbättrad ekonomisk situation för kvinnor, med bättre löneutveckling och karriärmöjligheter. Det finns konstaterade samband mellan kvinnors ohälsa och en ojämn fördelning av hem- och omsorgsarbetet. Om förslaget får önskade effekter på hur föräldrapenningen tas ut kan skillnaderna i ohälsa mellan män och kvinnor också komma att minska. För närmare information om konsekvenser av förslagen se även avsnitt 4.1.

5.3 Konsekvenser för barnet

Som en följd av förslaget förväntas barnets tillgång till båda föräldrarna 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 idag. En tidig och nära kontakt med båda föräldrarna gynnar barnet och stärker relationen till föräldrarna både på kort och på lång sikt.

För ett fåtal barn där en av föräldrarna inte kan eller önskar vara föräldraledig under de reserverade månaderna kan den sammantagna tiden med föräldrapenning komma att minska något jämfört med idag. För de familjerna minskar möjligheterna att använda föräldrapenningen flexibelt och anpassa vården av barnet till de omständigheter som råder för familjen och för att möta det enskilda barnets behov. Möjligheterna att använda föräldrapenningen flexibelt är dock fortfarande mycket stora, varvid de eventuellt negativa effekterna förväntas bli begränsade. För ytterligare resonemang om konsekvenser för barnet se avsnitt 4.1.

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 har behandlats i avsnitt 4.1.

41 g §

Paragrafen innehåller en kompletterade reglering av en förälderns 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 den ovan angivna 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.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.1.

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 s.k. 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 har behandlats i avsnitt 4.2.

Departementsserien 2015

Kronologisk förteckning

1. Galdenärens möjligheter att överklaga utmättningsbeslut. Ju.
2. Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. Fi.
3. Trossamfundens sociala insatser. En preliminär undersökning. S.
4. Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. Ju.
5. Uppbörd av böter. Ju.
6. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. S.
7. Rätten till försvarare, m.m. Ju.
8. Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern. S.

Departementsserien 2015

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Värdepapperscentraler och kontoföring av
finansiella instrument. [2]

Justitiedepartementet

Gäldenärens möjligheter
att överklaga utmättningsbeslut. [1]

Brottmålsprocessen – en konsekvens-
analys. [4]

Uppbörd av böter.[5]

Rätten till försvarare, m.m. [7]

Socialdepartementet

Trossamfundens sociala insatser.

En preliminär undersökning. [3]

En jämnare och mer aktuell utveckling av
inkomstpensionerna.[6]

Ytterligare en månad inom
föräldrapenningen reserveras
för vardera föräldern.[8]