

Införandet av en familjevecka påbörjas – familjedagspenning vid lov, studiedagar och utvecklingssamtal (Ds 2020:24)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tar inte ställning till förslaget att införa en ny föräldrapenningsförmån (avsnitt 5.1) eller de tre olika förslagen som ges rörande förmånstiden (avsnitt 5.4 och kapitel 7) då detta är en politisk prioriteringsfråga.

ISF har granskat utformningen av utredningens förslag med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. ISF har med denna utgångspunkt vissa synpunkter på förslagen som vi redovisar nedan.

5.1 En ny föräldrapenningsförmån ska införas

ISF ifrågasätter om införandet av en ny förmån kommer att få de förväntade effekterna; ge föräldrar bättre möjlighet att kombinera arbete och familjeliv; ge föräldrar mer tid med sina barn; förbättra äldre barns relation till sina föräldrar samt öka jämställdheten mellan kvinnor och män både när det gäller delat omsorgsansvar för barnen och samma frånvaro från jobbet.

Förmånen kan vara av nytta för föräldrar som har arbeten med låg flexibilitet och där det inte är lämpligt att ta med barnen till jobbet. Men familjedagspenningen kommer inte att kunna lösa föräldrars eventuella problem att kombinera arbete och familjeliv i någon högre utsträckning. Svårigheter att kombinera arbete och familjeliv är ett kontinuerligt vardagligt problem och inget som löses med att föräldrar kan vara tillsammans med sina barn under något fler dagar på något av loven. Detta framhålls även i promemorian.

5.2 Grundläggande förutsättningar för rätt till familjedagspenning

Enligt förslaget är den nya förmånen en försäkring mot inkomstbortfall och ska således endast lämnas om föräldern avstår från arbete. Det är samma krav som för den tillfälliga föräldrapenningen. ISF ifrågasätter avgränsningen – att föräldrar som är arbetssökande eller deltar i någon form av arbetsmarknadspolitiskt program inte omfattas av familjeveckan. Dessa grupper har vanligtvis rätt till tillfällig föräldrapenning.

Utredningen menar att tillfällig föräldrapenning är svårare att planera än till exempel lov. Vi anser att detta är ett svagt argument för att förmånen inte ska omfatta föräldrar som är arbetssökande eller deltar i någon form av arbetsmarknadspolitiskt program. Även dessa personer kan ha behov av att vara lediga i samband med lov, terminsuppehåll, studiedagar, utvecklingssamtal eller liknande, även om dessa situationer är lättare att planera än om barnet blir sjukt.

Enligt förslaget ska förmånen vara villkorad av att en förälder avstår från förvärsarbete för att vårda barnet. Detta bör tydligt framgå i författningstexten. Här kan en jämförelse ske med motsvarande bestämmelse om föräldrapenning 12 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB) där detta inte tydligt framgår. Detta har enligt uppgift från Allmänna ombudet för socialförsäkringen inneburit att personer som nu är permitterade begär föräldrapenning samtidigt som de uppbär annan ersättning med anledning av att de är permitterade.

5.3 Förmånstagare

Familjehemsförälder bör vara likställd med förälder

Enligt förslaget ska en vårdnadshavare ha en självständig rätt till familjedagspenning. ISF anser att lagstiftaren bör överväga att likställa familjehemsförälder med förälder när det gäller familjedagspenning.

Barn som är placerade i familjehem samt deras familjehemsföräldrar har samma behov som andra barn och föräldrar. Barnen är ofta placerade på grund av omsorgsbrister i det ursprungliga hemmet. Det kan innebära att föräldrarna inte har förmågan att följa barnen i deras skolutveckling eller att det inte är lämpligt att de har hand om barnen vid lov och studiedagar. Familjehemsförälderns roll är att träda i förälderns ställe. Om denna förmån inte kan tillkomma familjehemsförälder riskerar familjehemsplacerade barn att få sämre förutsättningar än andra barn. En familjehemsförälder bör därför likställas med förälder. Detta kan ske genom ett tillägg i 11 kap. 5 § SFB.

5.4 Förmånstid

Enligt förslaget ska familjedagspenningen avse ett specifikt år och ska inte kunna sparas till ett efterföljande år.

ISF anser att det bör införas en författningsbestämmelse som har denna innebörd. Vi föreslår följande lydelse:

Dag som inte utnyttjats under det kalenderår som den avser får inte utnyttjas under annat kalenderår.

5.5 Förmånsnivåer

Dagarna ska kunna tas ut som hel eller halvdag. Det innebär mindre flexibilitet än inom föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen där ersättning kan lämnas som heldag, 3/4-dag, halvdag, 1/4-dag och 1/8-dag. Det finns en vinst med att harmonisera regelverken. En enhetlighet i regelverken är enklare för en förälder att överblicka och bidrar till större transparens och tydlighet.

5.6 Avstående, samtida uttag samt sammanfallande rätt till ersättning

ISF anser att lagstiftaren bör överväga att vårdnadshavare med gemensam vårdnad i vissa situationer kan avstå sin rätt till familjedagspenning till den andra föräldern eller någon annan med motsvarande ansvar som en vårdnadshavare.

Promemorians motivering till att vårdnadshavare med gemensam vårdnad inte ska kunna avstå rätt att få familjedagspenning till den andra föräldern eller någon annan är att det antas förstärka signalen om "vikten av ett jämställt föräldraskap och att båda föräldrarna förväntas använda familjedagspenningen och dela omsorgen om barnen" samt "en jämställd frånvaro från arbetsmarknaden". Vi ser en risk för att det drabbar barn till föräldrar som inte vill eller kan dela mer jämställt på vård och omsorg av barnen, och då särskilt barn till separerade föräldrar.

Ekonomiska stöd till barn och föräldrar där det är vårdnaden som avgör om en förälder har rätt till stödet kan öka risken för att en förälder tar strid om vårdnaden i fall där ansvar, omsorg och vård för barnen enbart vilar på den ena föräldern. I utredningen diskuteras vårdnaden i huvudsak utifrån föräldrar som lever tillsammans och att risken för att en förälder avstår vårdnaden är liten. Men situationen kan se annorlunda ut för särlevande föräldrar med svårigheter att komma överens.

Föräldrar med ensam vårdnad ska kunna avstå högst tre dagar till någon som likställs med föräldrar enligt samma bestämmelser som inom föräldrapenningen (förälders make som stadigvarande sammanbor med

föräldern, förälders sambo, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, och blivande adoptivförälder).

Argumentet är att det kan vara ännu svårare för föräldrar med ensam vårdnad att kombinera arbete och familjeliv samt att alla familjer där en förälder har ensam vårdnad inte ser ut på samma sätt. Liknande diskussion förs inte när det gäller gemensam vårdnad. Även sådana familjer kan se olika ut. Enligt statistikmyndigheten SCB har en övervägande majoritet av ensamstående mammor delad vårdnad om sina barn. Barn till de här föräldrarna kan därmed få andra villkor att vara lediga tillsammans med föräldrarna under lov om föräldrarna inte kommer överens eller om barnet inte bor växelvis.

När det gäller avståendet av dagar för föräldrar med ensam vårdnad är det vårdnaden för ett visst barn som är i fokus och då ska avståendet avse just det barnet. Det här innebär att fördelningen av dagar med familjedagspenning kan bli ytterligare komplicerad eftersom det i de allra flesta fall är föräldern som har rätt till dagar, oavsett antal barn eller vilket barn som dagarna berör. Men när det gäller situationer där en förälder med ensam vårdnad avstår dagar till annan person ska dagarna vara kopplade till ett specifikt barn. Här blir det föreslagna regelverket allt för komplicerat och svåröverskådligt.

5.9 Administration

En ansökan om familjedagspenning ska undertecknas på heder och samvete (se 110 kap. 4 § SFB). Intygandet avser de faktiska omständigheter som ger rätt till förmånen. Som framgår i promemorian är detta kopplat till ett straffansvar.

En förälder ska bland annat ha rätt till familjedagspenning i en situation som motsvarar en studiedag, lov eller terminsuppehåll. Om så är fallet, i den enskilda situationen, bör bli föremål för bedömning i varje enskilt fall. Som exempel på en situation som motsvarar en studiedag redovisas när verksamheten sker i annan form än vanligt med vikarier eller i annan lokal.

En annan situation som ger rätt till ersättning är utvecklingssamtal. Det är oftast enkelt att bedöma om ett samtal är ett utvecklingssamtal, men i vissa fall kan bedömningssvårigheter uppstå vilket även framgår av diskussioner i promemorian som delvis refereras nedan.

En fråga som inte är belyst i promemorian är om en förälder ska intyga under straffansvar att en situation motsvarar en studiedag eller att ett samtal på skolan är ett utvecklingssamtal.

Vad gäller utvecklingssamtal anges följande i promemorian.

Det bör räcka att förskolan eller skolan anser att samtalet syftar till att uppfylla samma syfte som ett utvecklingssamtal för att det ska anses vara ett sådant samtal som berättigar till ledighet med

ersättning för föräldern. Om förskolan eller skolan har angett att det handlar om ett utvecklingssamtal bör det som utgångspunkt inte finnas skäl att ifrågasätta detta.

Dessa skrivningar indikerar ett intygskrav, men det finns inte någon bestämmelse som innehåller ett sådant krav.

Ett krav på intyg från skolan eller förskolan skulle kunna undanröja bedömningssvårigheter för Försäkringskassan. Det skulle även öka förutsebarheten för de föräldrar som begär förmånen. De fördelar ett intygskrav skulle medföra måste emellertid vägas mot den ökade administration och arbetsbelastning det skulle innebära för förskolor och skolor, vilket innebär att ISF inte anser att ett sådant krav är lämpligt.

Sammanfattningsvis anser ISF att det behövs ett klagörande i fråga om ett intyg krävs vid ansökan om föräldradagspenning samt en mer djupgående analys av vad en försäkrad ska intyga på heder och samvete i de frågor som nu kommenterats.

5.11 Föräldraledighetslagen ska ändras

Enligt förslaget ska anmälan ske minst två månader före ledighetens början. Om det inte går ska anmälan ske snarast möjligt. Två månader ska gälla för lov, terminsuppehåll, studiedag eller motsvarande. Men om det rör sig om utvecklingssamtal ska anmälan ske minst en vecka innan. ISF anser att detta är för otydligt och onödigt komplicerat och svårt att överblicka, både för arbetsgivare och för arbetstagare.

Vi anser att det är önskvärt om framförhållningen är den samma oavsett vad dagarna ska användas till. Minst en vecka i förväg vore att föredra, vilket motsvarar ledighet i samband med tillfällig föräldrapenning (om det inte rör sig om sjukdom eller smitta).

5.14 Uppföljning av reformen

ISF har inga synpunkter på detta, förutom att tillräcklig tid ska ha förflutit eftersom familjedagspenningen, enligt liggande förslag, kan tas ut till och med att det yngsta barnet fyllt 16 år.

Enskilda bestämmelser

SFB 11 kap. 9 a §

Bestämmelsen föreslås ändras enligt följande:

En förälder kan inte för samma tid få ersättning för tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och familjedagsersättning.

SFB 12 a kap. 13 §

Bestämmelsen är svår att förstå och föreslagen ändrad lydelse är följande:

Till en förälder som har både ensam vårdnad och tillsammans med någon annan gemensam vårdnad om de barn som kan berättiga till familjedagpenning lämnas förmånen under högst [6/4/2] dagar per år sammanlagt för barnen.

Ersättning för [3/2/1] av dagarna som avses i första stycket lämnas endast för de barn som föräldern har ensam vårdnad om.

Föräldraledighetslagen 8 § samt förslag till 8 a och 8 b §§

Nya bestämmelser föreslås i 8 a och 8 b §§. ISF anser att detta i stället bör läggas in i en kompletterande punkt i 8 §. De villkor som föreligger för att få familjedagpenning behöver inte framgå i bestämmelsen. I stället är det tillräckligt med en hänvisning till relevant bestämmelse i SFB.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Susanne Fahlén har varit föredragande. I beredningen har också utredaren Hanna Forsell deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson samt enhetscheferna Ola Leijon, Pererik Bengtsson och Mats Granér deltagit.

Eva-Lo Ighe