



Yttrande över slutbetänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn (SOU 2017:101)

(Dnr S2017/07382/FST)

Länsstyrelsen i Jönköpings län yttrar sig över slutbetänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101).

Sammanfattning

Länsstyrelsen instämmer i stora delar av utredningens förslag men lämnar också synpunkter på vissa delar.

- Länsstyrelsen anser att regelverken kring fastställande av faderskap/föräldraskap för en icke-födande förälder skulle behöva ses över utifrån hur familjer ser ut idag.
- Användningen av begreppet *föräldrar* breddas i vissa fall till fler än två personer medan det andra gånger mer eller mindre uttryckligen rör upp till två personer med vårdnad om barnet. Länsstyrelsen ser ett behov av att fortsätta renodla begreppen *förälder* och *vårdnadshavare* så långt det är möjligt.
- Utredningen föreslår att ledighet i samband med barns födelse och vid adoption ska ingå i de tre ledighetsperioder per kalenderår som en arbetstagare har rätt till enligt 10§ FLL. Det konstateras att vissa kollektivavtal endast lämnar tillägg till föräldrapenning för en enda ledighetsperiod per år. Länsstyrelsen ser en risk att förslaget därmed motverkar utredningens strävan efter ett jämnare uttag.
- Länsstyrelsen anser att möjligheten att ändra tidsramen för skyddet av den sjukpenninggrundande inkomsten bör övervägas ytterligare. Det saknas också ett resonemang kring varför tidsramarna för skydd av SGI och Föräldraledighetslagens bestämmelser om rätt till ledighet utan föräldrapenning fram till barnet är 18 månader.

Synpunkter på betänkandets förslag

ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER

Länsstyrelsen anser att slutbetänkandet är väl genomarbetat och ger en gedigen kunskap om såväl olika familjers förutsättningar i Sverige idag som användningen och betydelsen av föräldraförsäkringen.

Jämställdhet, barns rättigheter och behov samt stjärnfamiljers förutsättningar har tagits i åtanke i stora delar av slutbetänkandet. Länsstyrelsen välkomnar särskilt att de familjer



med små förutsättningar till ett flexibelt uttag av föräldrapenning- och ledighet särskilt lyfts fram i såväl analys som förslag

Länsstyrelsen saknar resonemang och bedömningar kring de regelverk som innebär att den gravida kvinnans make/maka har direkt självständig rätt till föräldrapenningdagar medan en annan förälder måste få föräldraskapet fastställt efter barnets födelse. Reglerna kan uppfattas ålderdomliga och det vore relevant med en analys av huruvida de har spelat ut sin roll. Ett giftermål är varken en garanti för ett aktivt föräldraskap eller ett biologiskt faderskap (i heterosexuella relationer). Föräldraskap och rätt till vårdnad borde kräva en mer likvärdig utvärdering oavsett om föräldrarna är gifta eller ej. Det kan också diskuteras om dagens regelverk, där faderskap/föräldraskap bör fastställas först efter barnets födelse, inte kan förenklas ytterligare.

1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Länsstyrelsen väljer att inte ta ställning till författningsförslagen men lämnar synpunkter på valda delar.

I stora delar av författningsförslagen har skrivningarna öppnat upp för flera föräldrar, vilket Länsstyrelsen ser som en nödvändighet för att modernisera föräldraförsäkringen. I förslaget till Socialförsäkringsbalken 12 kap. 15 § kan detta förtydligas ytterligare för att dels förtydliga att endast två föräldrar kan vara vårdnadshavare, dels inte anta att alla barn har minst två föräldrar: ”Om *två föräldrar* har gemensam vårdnad om ett barn [...]. Om endast en *förälder* har rätt till föräldrapenning [...].”

I slutbetänkandets texter kring överväganden och förslag samt i dess författningsförslag finns skrivningar där begreppet *förälder* är eller tycks vara likställt med vårdnadshavare. Med ett vidgat föräldrabegrepp samt förändringar i författningsskrivningar som öppnar upp för fler än två föräldrar ser Länsstyrelsen en risk för begreppsförvirring. Hetero- och tvåsamhetsnormerna är starka och det är därmed viktigt att regelverk och beskrivningarna av dessa är tydliga. Länsstyrelsen vill därför påtala behovet av att begreppen *förälder* och *vårdnadshavare* fortsatt renodlas så långt det är möjligt i diskursen kring föräldraförsäkringen. Det måste ses i ljuset av att *förälder* och *vårdnadshavare* i dagligt tal ofta används synonymt; det bör därmed vara tydligt när begreppet *föräldrar* omfattar de personer som i SFB 11 kap. 4 § likställs med föräldrar och när det inte gör det.

Exempel på detta finns i flera stycken i författningsförslagen. I 12 kap. 4 § beskrivs att en förälder som inte har barnet i sin vård endast har rätt till föräldrapenning om det finns särskilda skäl. Föräldraskapet är därmed oberoende av vårdnaden, vilket också syns i de skrivningar kring flera föräldrar som återfinns på flera ställen. I förslaget till Socialförsäkringsbalken 12 kap. 16 § regleras att då en förälder varaktigt saknar förmåga att vårda barnet, får den andra föräldern tillgång till hela föräldrapenningen. Här anges uttryckligen två föräldrar, varken mer eller mindre, som i detta fall har vårdnaden om barnet.



7.1 DET BÖR INFÖRAS EN NY MODELL FÖR FÖRÄLDRAPENNINGEN

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att en ny modell för föräldrapenning ska införas och att åldersgränserna inom denna bör ändras. Utredningens presentation och analys av användningen av föräldrapenningen är gedigen och fångar tendenserna både för det genomsnittliga uttaget och bland de grupper av familjer som förändringar skulle kunna slå hårdast mot. Länsstyrelsen menar att utredningen därmed kan visa att en sänkning av åldersgränserna för att uppmuntra till ledighet under barnets första år stämmer väl överens med hur föräldrapenningen faktiskt används idag. Utredningen visar också väl att dagens flexibla system inte är flexibelt för alla familjer och att en avgränsning inom regelverket skulle kunna ge mer jämlika förhållanden mellan olika familjer.

7.2 DEN NYA MODELLEN

Länsstyrelsen är i huvudsak positiv till utredningens förslag till ny modell för föräldrapenningen. Utredningen tar i sina bedömningar hänsyn till förslaget konsekvenser för barn och familjer såväl som på dess potential att bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Kommentarer till förslaget olika delar presenteras nedan.

7.2.1 Lämpliga åldersgränser

Länsstyrelsen ser positivt på gränsen vid treårsdagen, då den tydliggör att föräldrapenningens primära syfte är att kompensera inkomstbortfall under barnets tidiga år. Samtidigt ger åldersgränsen fortfarande flexibilitet, med tanke på att den genomsnittliga faktiska användningen av föräldrapenningen idag är koncentrerad till barnets två första år. Det är beklagligt att de åldersgränser vid fyra och tolv år som gäller barn födda 2014 och senare inte har kunnat studeras (då inga barn hade nått upp till dessa åldrar vid tiden för utredningen) men Länsstyrelsen anser att utredningen utifrån dessa förutsättningar ändå har vägt in olika familjers behov samt för- och nackdelar med olika åldersgränser.

7.2.2 Föräldrapenningen fram till barnets treårsdag

Länsstyrelsen välkomnar att utredningens förslag tar särskild hänsyn till de familjer som med tidigare regelverk har haft små eller inga möjligheter att sprida ut sina dagar med föräldrapenning över längre perioder. Förslaget innebär en begränsning i flexibilitet till förmån för ett tydligare regelverk och en styrning mot ett koncentrerat uttag under barnets tidiga år. Utredningen visar dock att förslaget följer den genomsnittliga användningen av föräldrapenningen och att den begränsade flexibiliteten främst gäller för de familjer som idag har råd och möjlighet att maximera antalet lediga dagar.

7.2.3 Föräldrapenningen från och med barnets treårsdag till och med barnets tioårsdag

Förslaget innebär en minskad flexibilitet för barnets äldre år, vilket kan försvåra situationen för familjer som har större behov av att ta ut föräldraledighet eller för föräldrar med mindre flexibla arbeten. Samtidigt visar utredningen att det för vissa familjer idag inte finns möjlighet eller incitament att spara dagar till barnets äldre år,



vilket innebär att förutsättningarna mellan familjer redan skiljer sig mycket åt. Förslaget kan möjligen försvåra för vissa familjer men innebär samtidigt att alla familjers möjlighet till föräldrapenningdagar efter barnets treårsdag säkras. Mer jämlika förutsättningar till uttag under hela perioden fram till barnets tioårsdag innebär en förstärkning av barnets rättigheter.

Länsstyrelsen anser att förslagets fördelar väger upp dess nackdelar men ser också ett behov att titta djupare på vad dagarna för äldre barn används till och vilka anledningar som kan finnas för föräldrar som inte tar ut dagar trots att det finns dagar kvar. Vidare anser Länsstyrelsen att det är positivt att de vikta dagarna efter barnets treårsdag omfattas av föräldrapenningen och inte den tillfälliga föräldrapenningen, vilket diskuteras i utredningen.

7.2.5 Antal dagar vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption

Utredningen nämner att när det gäller den nuvarande regleringen av antal dagar vid flerbarnsfödelse motiverades detta inte särskilt i förarbetena. Med anledning av det anser Länsstyrelsen att utredningens förslag att behålla samma proportion mellan det grundläggande antalet dagar och antal dagar vid flerbarnsfödelse hade behövt motiveras ytterligare. En särskild analys av uttagsmönster och behov vid flerbarnsfödelse och -adoption hade varit önskvärd.

Länsstyrelsen vill särskilt betona vikten av att föräldrar vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption ges möjlighet att vara hemma samtidigt med föräldrapenning under hela perioden upp till barnens treårsdag. Föräldrarna bör kunna använda dubbeldagar av det grundläggande antalet dagar under en längre period än 30 dagar, för att inte begränsas av flerbarnstilläggets omfattning i planeringen av samtidig ledighet.

7.2.6 Särskilt om begränsningarna för föräldrar som kommer till Sverige med barn

Länsstyrelsen anser att det är relevant att föräldrar som kommer till Sverige med barn tilldelas ett antal dagar som motsvarar den genomsnittliga användningen av föräldrapenningen.

Länsstyrelsen vill betona att det för dessa familjer kan finnas ett särskilt behov av ytterligare föräldraledighet i samband med barnens skolstart, dock är det inte självklart att det behovet bör lösas inom ramen för just föräldrapenningen.

7.3 FÖRÄLDRALEDIGHETSLAGENS BESTÄMMELSER OM MÖJLIGHETERNA TILL LEDIGHET UTAN FÖRÄLDRAPENNING BÖR INTE ÄNDRAS

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att dagens bestämmelser kring ledighet utan föräldrapenning inte bör ändras.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att familjehemsföräldrars rätt till ledighet utan föräldrapenning under längre period bör utredas ytterligare, då det inte har ingått i utredningens uppdrag.



7.4 LÄGSTANIVÅN INOM FÖRÄLDRAPENNINGEN SKA TAS BORT

Länstyrelsen instämmer i förslaget att föräldrapenning på lägstanivån ska avskaffas.

7.7 YTTERLIGARE TID MED FÖRÄLDRAPENNING SKA RESERVERAS

Länstyrelsen är positiv till att ytterligare tid med föräldrapenning ska reserveras men tar i övrigt inte ställning till utredningens förslag under kapitel 7.5–7.7.

En jämnare fördelning av föräldrapenning mellan kvinnor och män, med ett tidigarelagt uttag för män, är viktig att uppnå. Tidigare utökning av den reserverade tiden har visat att regelverkets utformning har stor betydelse för normbildning kring mäns föräldraskap. Tidigare utökningar av reserverad tid har dock varit betydligt mindre och skett successivt, därmed är effekterna av utredningens förslag är svåra att förutse. Förslagets flexibilitet för bland annat stjärnfamiljer är positiv och Länstyrelsen vill särskilt lyfta vikten av att en ändring av regelverken tar hänsyn till dessa familjers förutsättningar och behov.

Länstyrelsen vill betona att oavsett hur dagarna med föräldrapenning reserveras framåt är det nödvändigt att fortsatt följa utvecklingen och analysera hur föräldrapenningens utformning påverkar uttaget. Analysen bör också omfatta regelverkets påverkan på normer och förväntningar samt särskilt följa stjärnfamiljer samt de familjer som i utredningen bedöms ha svårast att dela föräldrapenningen lika.

7.8 ÄVEN GRUNDNIVÅDAGAR SKA INGÅ I DEN RESERVERADE TIDEN FÖR FÖRÄLDRAPENNING

Länstyrelsen instämmer i utredningens förslag. Vidare instämmer Länstyrelsen i bedömningen att nuvarande reglering är inkonsekvent, då grundnivån till stor del utgör ett alternativ till föräldrapenning på sjukpenningnivå och omfattar samma föräldrapenningdagar. En förändring i regelverket skulle troligtvis bidra till ökad jämställdhet men också till ökad jämlikhet mellan familjer.

7.9 YTTERLIGARE UNDANTAG FRÅN FÖRDELNINGEN AV FÖRÄLDRAPENNING SKA INFÖRAS

Länstyrelsen instämmer i utredningens förslag att undantag från fördelningen av föräldrapenningen ska göras om en förälder på grund av fängelsestraff inte kan uppbära föräldrapenning.

Utredningen föreslår inga ytterligare möjligheter till undantag, med hänvisning till att det är svårt att genomföra sådana bedömningen på ett rättssäkert sätt. Länstyrelsen håller med om utredningens bedömning.

7.10 MÖJLIGHETERNA FÖR OLIKA FAMILJEKONSTELLATIONER ATT ANVÄNDA FÖRÄLDRAPENNINGEN

Länstyrelsen välkomnar förbättrade möjligheter för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningen och ser positivt på att personkretsen med rätt till föräldrapenning utökas. För stjärnfamiljer och föräldrar med ensam vårdnad har



bestämmelserna särskilt stor betydelse. Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag under 7.10.

7.11 RÄTTEN TILL TILLFÄLLIG FÖRÄLDRAPENNING I SAMBAND MED BARNES FÖDELSE OCH VID ADOPTION SKA TAS BORT OCH ERSÄTTAS AV MÖJLIGHET TILL ERSÄTTNING INOM FÖRÄLDRAPENNINGEN

Länsstyrelsen instämmer i förslaget. Det är positivt att dagarna i samband med barns födelse föreslås kunna tas från de reserverade dagarna inom föräldrapenningen, till skillnad från vad som gäller för de s.k. dubbeldagarna. Det är särskilt positivt att förändringen innebär att en bredare grupp omfattas av möjligheten till ersättning i samband med barns födelse och vid adoption. Det blir dock viktigt med en tydlig kommunikation om det nya regelverkets betydelse för de föräldrar som fastställs som vårdnadshavare först efter barnets födelse. Som nämns i Länsstyrelsens övergripande synpunkter skulle myndigheten dock gärna se ett resonemang kring de regelverk som innebär att den gravida kvinnans make/maka har direkt självständig rätt till föräldrapenning dagar medan en annan förälder måste få föräldraskapet fastställt efter barnets födelse.

Utredningen föreslår vidare att ledighet i samband med barns födelse och vid adoption ska ingå i de tre ledighetsperioder per kalenderår som en arbetstagare har rätt till enligt 10§ FLL. Det konstateras att vissa kollektivavtal endast lämnar tillägg till föräldrapenning för en enda ledighetsperiod per år och att det blir särskilt viktigt att ge tydlig information om detta. Länsstyrelsen ser en risk att förslaget därmed motverkar utredningens strävan efter ett jämnare uttag. För dessa föräldrar innebär det att möjligheten till föräldrapenningstillägg måste användas för den mycket korta perioden i samband med barns födelse. Därmed ges dessa föräldrar inte föräldrapenningstillägg för fler perioder under samma kalenderår. Det slår främst mot män och påverkar särskilt de som får barn tidigt under året. Det skulle kunna innebära att dessa föräldrar väljer att skjuta på sin föräldraledighet mer än de annars hade gjort och det minskar flexibiliteten för vissa föräldrar samtidigt som det riskerar att bidra till ett ojämnt uttag. Det slår dessutom hårdast mot de föräldrar som redan inledningsvis har mindre generösa bestämmelser kring föräldrapenningstillägg inom kollektivavtalet.

7.12 SNABBHETSPREMIEN SKA TAS BORT

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att den så kallade snabbhetspremien ska tas bort.

Länsstyrelsen anser vidare att möjligheten att ändra tidsramen för skyddet av den sjukpenninggrundande inkomsten bör övervägas ytterligare. Utredningen lyfter att det ettåriga skyddet påverkar kvinnor och män olika. Många föräldrar, i praktiken främst kvinnor, sparar dagar med föräldrapenning under det första året för att återstående dagar ska räcka till en längre ledighetsperiod efter barnets ettårsdag utan att SGI-skyddet förloras. Ett mer intensivt uttag är nödvändigt efter barnets första levnadsår, vilket utifrån den genomsnittliga användningen idag innebär att mäns möjlighet att spara dagar med föräldrapenning är lägre än kvinnors. För de familjer där två eller fler föräldrar vill dela föräldrapenningen helt lika innebär det många gånger stora skillnader mellan föräldrarnas förutsättningar. Utredningen gör bedömningen att dess olika förslag



tillsammans kommer att leda till ett jämnare uttag av betald ledighet mellan kvinnor och män, men Länstyrelsen vill särskilt påpeka att det är möjligt att kvinnors faktiska ledighetslängd inte kommer att förändras i särskilt stor utsträckning samtidigt som många män fortsatt kommer vara de som påverkas mest av gränsen för skydd av SGI. För att i praktiken uppnå en jämn fördelning av ledigheten, och inte enbart av föräldrapenning, räcker det (med dagens gräns för skydd av SGI) därmed inte med stora beteendeförändringar avseende hur många dagar med föräldrapenning som tas ut av kvinnor respektive män. Det skulle också behövas stora beteendeförändringar gällande *när* under barnets första år kvinnors respektive mäns uttag förläggs och *hur* uttagsperioderna sprids ut.

Utredningen nämner att förslagen innebär att åldersgränsen för skydd av SGI fortsatt inte stämmer överens med Föräldraledighetslagens bestämmelser om rätt till ledighet utan föräldrapenning fram till barnet är 18 månader. Länstyrelsen saknar ett resonemang kring varför dessa tidsramar ska vara olika, särskilt sett i ljuset av utredningens uppdrag att förenkla regelverket. Det hade också varit relevant med en analys av eventuella möjligheter att individualisera skyddet, exempelvis genom att inte knyta det enbart till barnets ålder utan också till en tidsram för respektive förälder. Om det hade varit möjligt hade flexibiliteten ökat för både kvinnor och män, föräldrar hade getts mer likvärdiga möjligheter och det hade fortfarande varit möjligt att styra mot ett totalt sett mer koncentrerat uttag av föräldrapenning.

7.13 UTFORMNINGEN AV 240-DAGARSVILLKORET FÖR RÄTT TILL ERSÄTTNING PÅ SJUKPENNINGNIVÅN SKA ÄNDRAS

Länstyrelsen instämmer i förslaget.

7.14 FÖRETAGARES VILLKOR OCH MÖJLIGHETER ATT ANVÄNDA FÖRÄLDRAFÖRSÄKRINGEN

Länstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att företagares villkor behöver analyseras inom regelverket om sjukpenningsgrundande inkomst och att det ligger utanför utredningens uppdrag.

7.15 STUDENTERS VILLKOR OCH MÖJLIGHETER ATT ANVÄNDA FÖRÄLDRAFÖRSÄKRINGEN

Länstyrelsen instämmer i utredningens bedömning.

7.16 SKYDDET FÖR KVINNOR MED GRAVIDITETSPENNING SKA UTÖKAS

Länstyrelsen instämmer i utredningens förslag såväl som i bedömningen att ytterligare utvidgningar vore önskvärt. Ytterligare analys av behov och användning av graviditetsspenning, sjukpenning och föräldraförsäkring i samband med graviditet krävs. Ju fler föräldrapenningdagar som reserveras per förälder, desto viktigare blir det att göra en djupare analys av hur användning av just föräldrapenning i graviditetens slutskede ser ut. Länstyrelsen delar också utredningens bedömning att det behövs göras en analys av vilka påfrestningar i arbetet som kan riskera kvinnors och barns hälsa under graviditet, såväl som en analys av hur kvinnors arbetsförmåga idag generellt påverkas av graviditet.



7.17 ÖKAD JÄMSTÄLLDHET I ANVÄNDNING AV TILLFÄLLIG FÖRÄLDRAPENNING M.M.

Länsstyrelsen instämmer i förslag och bedömning.

7.18 VISSA ÖVRIGA ÄNDRINGAR SKA GÖRAS

Länsstyrelsen instämmer i förslag och bedömning.

7.19 INSATSER SKA GENOMFÖRAS FÖR ATT ÖKA KUNSKAPERNA OM FÖRÄLDRAFÖRSÄKRING, FÖRÄLDRALEDIGHET OCH FÖRÄLDRAPENNINGTILLÄGG

Länsstyrelsen instämmer i förslag och bedömning och ser ett stort behov av att blivande föräldrar tidigt har en god kunskap för att kunna göra informerade val. Det är positivt att utredningen lyfter fram vikten av att myndigheter balanserar information om föräldraledighetens inverkan på lön och arbetsliv med att peka på det positiva med föräldraledigheten.

7.20 FÖRSLAGEN BÖR FÖLJAS UPP

Länsstyrelsen instämmer i bedömningen.

Beredning

Detta yttrande har beslutats av landshövding Helena Jonsson, efter föredragning av särskilt sakkunnig i jämställdhet Josefin Andersson. I den slutliga handläggningen har även länsråd Anneli Wirtén och enhetschef Nina Lindgren deltagit.

Helena Jonsson
Landshövding

Josefin Andersson
Särskilt sakkunnig i jämställdhet