



ENHET  
Enheten för Vård, Utbildning och  
Arbetsmarknadspolitik  
HANDLÄGGARE  
Joa Bergold

DATUM  
2018-04-11

ERT DATUM  
2018-05-04

DIARIENUMMER  
20180018

ER REFERENS  
S2018/01985/FST

Socialdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Yttrande över "Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn - en ny modell för föräldraförsäkringen", slutbetänkande från Utredningen om en modern föräldraförsäkring SOU 2017:101

LO har givits möjlighet att yttra sig över Utredningen om en modern föräldraförsäkrings slutbetänkande och vill lämna följande synpunkter.

### Sammanfattning

- LO utgångspunkt är att föräldraförsäkringen bör individualiseras, det vill säga att föräldrar ska tilldelas lika många föräldrapenningdagar som de enskilt förfogar över.
- LO anser att, trots att utredningen inte föreslår en individualisering, att förslagen i betänkandet är väl grundade och bidrar till en välbehövlig reformering av föräldraförsäkringen, inte minst vad gäller åldersgränser och fler reserverade dagar.
- LO ser positivt på utredningens förslag om nya åldersgränser; en skarp treårsgräns och därefter årligt tilldelade ersättningsdagar fram till det år då föräldrapenning inte längre utbetalas.
- Däremot har LO vissa invändningar mot utredningens förslag om den bortre åldersgränsen (tio år) för föräldrapenning. Organisationen anser att åtta år, som tidigare gällde i föräldraförsäkringen, är en mer lämplig åldersgräns.
- LO anser att det är av stor vikt att de föreslagna reformerna realiserar inom en snar framtid. LO stödjer därför utredningens förslag om att 130 dagar ska reserveras för vardera föräldern fram till barnets tredje levnadsår. En lägre åldersgräns i kombination med fler reserverade dagar ger en tydlig signal och skapar ett konkret behov av att män tar ut föräldrapenning och att de tar ut den tidigare i barnets liv än vad som är fallet idag.
- LO anser att förslaget om möjlighet att lämna över dagar till andra än vårdnadshavarna, sett till dess utformning och omfattning i dagsläget, är rimligt, men anser ändå att det finns frågor som bör diskuteras och analyseras ytterligare i samband med en sådan principiell förändring som den nya rätten innebär.

POSTADRESS 105 53 Stockholm  
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18  
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28  
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA WWW.LO.SE  
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769  
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO anser inte att föräldraledighetslagens regelverk och funktionssätt är färdigutredd. Utredningen har haft för lite tid för att gå på djupet med analys och förslag.
- LO anser att socialdepartementet bör få i uppdrag att komma med en fördjupad analys av föräldraledighetslagens regelverk, funktionssätt och effekter för olika grupper på arbetsmarknaden.
- LO står bakom utredningens förslag om att avskaffa lägstanivåersättningen i föräldraförsäkringen och istället utöka antalet dagar på sjukpenningsgrundad nivå.
- LO stöder förslaget om undantag från huvudregeln om hälftindelning av föräldrapenningen om den ena föräldern avtjänar varaktigt fängelsestraff. LO anser också att det finns ytterligare situationer där lagstiftaren bör överväga undantag.
- LO har invändningar mot att de tio tillfälliga föräldrapenningdagarna i samband med barns födelse eller adoption tas bort.
- LO stödjer utredningens förslag att ta bort den särskilda beräkningsgrunden som ger ett förlängt skydd för föräldrapenning vid ny graviditet eller adoption (den så kallade snabbhetspremien).
- LO stödjer förslaget att rätten till graviditetspenning ändras på så sätt att den kan lämnas fram till och med dagen för beräknad förlossning.
- LO anser att graviditetspenningens utformning bör utredas i särskild ordning.
- LO stödjer utredningens bedömning att även regelverket för den tillfälliga föräldrapenningen är i behov av en översyn liknande den som gjorts av föräldraförsäkringen.
- LO stödjer utredningens förslag att inkomsttaket vid beräkning av SGI vid beräkning av graviditetspenning och vid tillfällig föräldrapenning ska höjas från 7,5 till 8 prisbasbelopp.
- LO anser att de reformer som Utredningen för en modern föräldraförsäkring presenterar måste ses och implementeras i samspel med seriösa satsningar på att höja kvaliteten i förskolan.

### **Övergripande synpunkter**

LOs utgångspunkt är att föräldraförsäkringen bör individualiseras, det vill säga att föräldrar ska tilldelas lika många föräldrapenningdagar som de enskilt förfogar över. LO anser att, trots att utredningen inte föreslår en individualisering, förslagen i betänkandet är väl grundade och bidrar till en välbehövlig reformering av föräldraförsäkringen, inte minst vad gäller åldersgränser och fler reserverade dagar individualisering.

### **Ny modell – nya åldersgränser och fler reserverade dagar**

Utredningen föreslår att föräldrapenning med anledning av barns födelse ska lämnas under högst 460 dagar sammanlagt för föräldrarna och ska lämnas längst till att barnet fyllt tio år.

Förslaget om ny modell innefattar en skarp treårsgräns. Under de tre första åren ska föräldrapenning lämnas för högst 390 dagar sammanlagt för föräldrarna. För tiden efter barnets tredje levnadsår ska 130 dagar vara reserverade för vardera föräldern.

För tid efter att barnet är tre år föreslår utredningen att föräldrapenning ska lämnas med tio dagar årligen, till dess att barnet fyllt tio år. Av dessa ska tre dagar per barn och år vara reserverade för vardera föräldern.

LO står bakom utredningens bedömning att föräldraförsäkringens nuvarande utformning i fråga om åldersgränser och antal reserverade dagar inte är ändamålsenliga. Som utredningen konstaterar bör föräldrapenningen ytterligare koncentreras till tiden för barnets födelse och de första åren i barnets liv. I dag ges allt för stort utrymme till att spara många dagar till när barnet är äldre och det generellt inte finns ett stort behov av omsorg på heltid. Som utredningen visar är det framförallt föräldrar med höga inkomster som har möjlighet att spara dagar, medan föräldrar med lägre inkomster inte har möjlighet att avstå från ersättningsdagar tidigt under barnets liv, för att kunna använda dem senare. Därmed skapas skillnader mellan olika grupper av föräldrars möjligheter att kombinera arbete och familj längre fram i barnets liv.

LO ser därför positivt på utredningens förslag om nya tidsgränser; en skarp treårsgräns och därefter årligt tilldelade ersättningsdagar fram till det år då föräldrapenning inte längre utbetalas. Det är en enkel och tydlig modell, som bättre svarar mot det behov av olika typer av ledigheter föräldrar har under småbarnsåren. Det nya förslaget om åldersgränser svarar dessutom i stort mot hur föräldrapenningen idag används.

Däremot har LO vissa invändningar mot utredningens förslag om den bortre åldersgränsen för föräldrapenning. Organisationen anser att åtta år, som tidigare gällde i föräldraförsäkringen, är en mer lämplig åldersgräns. Sett till kombinationen av åldersgränser och antal tilldelade föräldrapenningdagar per år hade LO velat se en lägre högsta åldersgräns och fler årligt tilldelade dagar per barn och år. Anställda i LO-yrken har ofta mindre flexibilitet i fråga om arbetstider och möjlighet att arbeta på distans än tjänstemanna- och akademikergrupper. De är därför beroende av såväl ersättning som den rätt till ledighet som föräldrapenningen ger. Några ytterligare årliga ersättningsdagar skulle därför vara av stort värde för att kunna kombinera arbete och familj på ett hållbart sätt.

LO anser att föräldraförsäkringen bör individualiseras, och att varje förälder enskilt ska förfoga över sina ersättningsdagar. Utvecklingen mot en sådan modell bör inte stanna upp. Däremot anser LO att det förslag som utredningen lägger har potential att fungera väl och få goda effekter på hur

föräldrar fördelar betalt och obetalt arbete och påverka såväl kvinnors position på arbetsmarknaden som mäns ansvar för sitt föräldraskap.

LO stödjer därför utredningens förslag om att 130 dagar ska reserveras för vardera föräldern fram till barnets tredje levnadsår. En lägre åldersgräns i kombination med fler reserverade dagar ger en tydlig signal och skapar ett konkret behov av att män tar ut föräldrapenning och att de tar ut den tidigare i barnets liv än vad som är fallet idag. Samtidigt innebär möjligheten att kunna fördela resterande 130 dagar mellan föräldrarna att det går att anpassa ledigheten utifrån familjens förutsättningar.

### **Möjlighet att överlämna föräldrapenningdagar till annan än förälder**

Utredningen föreslår att vårdnadshavare ska kunna lämna dagar med föräldrapenning även till en person som inte definieras som förälder, men som är försäkrad för föräldrapenning. Under de tre första åren ska högst 60 dagar kunna överlämnas till någon annan. Mellan tre och tio års ålder ska högst fyra dagar per år kunna lämnas till någon annan än vårdnadshavarna.

Bakgrunden till utredningens förslag är uppdraget att skapa förbättrade möjligheter för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningen. För ensamstående, med eller utan enskild vårdnad, skulle förslaget kunna ge större möjlighet att få hjälp och avlastning i sin vård och omsorg av barnet. Det är en värdefull förändring. Ytterligare ett syfte är att ge familjer där fler än två personer är föräldrar en förbättrad möjlighet att använda sig av föräldraförsäkringen. Det är ett obestridligt reformbehov.

LO anser att förslaget, sett till dess utformning och omfattning i dagsläget är rimligt, men anser ändå att det finns frågor som bör diskuteras och analyseras ytterligare i samband med en sådan principiell förändring som den nya rätten innebär.

För det första anser LO att argumentet om behovet att öppna upp försäkringen för fler än två föräldrar inte går att kombinera med en individualisering av föräldraförsäkringen, inte är riktig. Det är mycket möjligt att tänka sig en modell där fler än två personer kan registreras som vårdnadshavare till ett barn och att försäkringen fördelas jämnt mellan dessa. Det har dock inte legat inom utredningens uppdrag eller möjlighet att kunna föreslå förändringar i föräldrabalken. Men det innebär inte att den modell som utredningen nu föreslår är den enda möjliga.

För det andra anser LO att förslaget att öppna upp försäkringen måste ses i ljuset av den diskussion och önskemål från flera aktörer att omforma socialförsäkringen till ett ”omsorgsbidrag” eller ”omsorgscheck” där föräldrar har möjlighet att via försäkringen betala företag eller privatpersoner för att ta hand om deras små barn. Det vore att frångå

principen och målsättningarna i socialförsäkringssystemen. LOs ståndpunkt är att marknadselement inte hör hemma inom föräldraförsäkringen. Utredningen föreslår inget av detta utan håller fast vid att den som ska få del av ersättningen måste vara försäkrad för föräldrapenning.

Samtidigt anser LO att utredningen spelar ned de potentiella riskerna med att öppna upp försäkringen för andra än vårdnadshavare, och i vilken mån detta skulle kunna bidra till en felaktig användning av försäkringen. Riskerna för omfattande felanvändning kanske inte överhängande i och med det liggande förslaget, men i det fall lagstiftaren skulle fortsätta i stegets riktning är det viktigt att redan från början vara medveten om möjliga nackdelar.

Det finns ingen begränsning av den personkrets som föräldrar kan lämna över föräldrapenning till. I teorin kan 60 olika personer använda sig av föräldrapenningen för ett barn under tre år (även om det är osannolikt). Utredningen skriver att det måste anses som självklart att endast någon som har föräldrarnas förtroende kommer att få del av föräldrapenningen. Man gör också jämförelsen med den tillfälliga föräldrapenningen (vab) där överlämnanderätten redan finns och används i tämligen begränsad utsträckning.

Det finns dock en principiell skillnad mellan föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen (vab) och det är att vab är en frånvaro som är svårt att förutse och planera. Föräldrapenning går och bör planeras i förväg och ger dessutom en rätt till tjänstledighet som är starkare än vid semesterledighet. Därtill ligger nu förslag om att mjuka upp kravet på rumslig kontakt med barnet för att föräldrapenning ska utges.<sup>[1]</sup> Utan att svartmåla eller tro att en majoritet av föräldrar skulle vara intresserade av att "sälja" föräldrapenning som "ledighetsvaluta" anser LO att det är viktigt att göra tydligt vad som kan anses vara worst case scenario när principiella förändringar införs i gemensamma trygghetssystem. Lagstiftare inte har råd att vara naiva, det är en erfarenhet man blivit varse inte minst i vad gäller avregleringen och marknadiringen av välfärdstjänster sedan 1990-talet.

Dessutom anser LO att det krävs en tydligare analys av vad överlämnanderätten innebär sett till samordningsbestämmelserna i direktiv EU 883/2004. Vilka blir konsekvenserna ur ett EU-perspektiv? Kan till exempel föräldrapenningen fortfarande anses utgöra en individuell förmån (så kallad förmån vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap) som inte kan överföras till familjemedlemmar boende i andra länder eller kommer den att definieras som en familjeförmån enligt samordningsbestämmelserna?

Med detta sagt anser LO, som tidigare sagts, att de syften förslaget är tänkt att uppfylla är välgrundade och att den utformning som föreslås ändå är rimlig.

### **Föräldraledighetslagens bestämmelser om möjligheter till ledighet utan föräldrapenning ska inte ändras**

LO anser inte att föräldraledighetslagens regelverk och funktionssätt, i egen rätt och i kombination med föräldrapenning, är tillräcklig utredd.

Utredningen har haft för lite tid för att gå på djupet med analys och förslag kopplat till föräldraledighetslagen.

Utredningen föreslår ingen ändring av föräldraledighetslagens bestämmelser om möjlighet till ledighet utan föräldrapenning. Nuvarande regler ger dels möjlighet till full ledighet utan föräldrapenning under barnets första 18 månader. Föräldrar har också möjlighet att reducera sin arbetstid med en fjärdedel räknat från normalarbetstid för heltid i branschen till barnets åttonde år. Utredningen tar upp problematiken i att rätten till obetald ledighet inom ramen för föräldraledighetslagen oftast används av kvinnor och att det i sig innebär att den ojämna fördelningen av betalt och obetalt arbete mellan kvinnor och män vidmakthålls och förstärks. Samtidigt argumenterar utredningen för att förslaget om fler reserverade föräldrapenningdagar talar för att bibehålla rätten till obetald ledighet, för att föräldrar på så vis även fortsättningsvis ska kunna ha flexibilitet i fråga om ledighet. Det är en pragmatisk bedömning, som inte fullt ut tar på allvar de långtgående negativa konsekvenserna av kvinnors omfattade obetalda ledighet, inom och utom föräldraförsäkringen. LOs bedömning är att försäkringen så långt som möjligt bör undvika att bidra till en sådan snedfördelning.

Utifrån LOs perspektiv är frågan mångfacetterad. Å ena sidan bidrar möjligheterna till obetald ledighet inom ramen för föräldraledighetslagen till långa ledigheter utan ersättning, i synnerhet för kvinnor. Det riskerar att befästa kvinnors huvudansvar för hem och familj, samtidigt som det får negativa ekonomiska konsekvenser på lång sikt. Å andra sidan kan man argumentera att det är bättre att det finns en rätt till ledighet med en reglerad rätt att återgå till tidigare sysselsättningsgrad. En risk är annars att kvinnor accepterar (lägre) deltidsanställningar utan rätt att gå upp i arbetstid. Oavsett behöver frågan analyseras och konkretiseras i högre grad än vad som görs.

Ytterligare frågor behöver belysas. Till exempel saknas en diskussion om förutsättningar att åstadkomma en jämnare fördelning av deltidsarbete mellan föräldrar, exempelvis i form av det förslag om kvoterad deltidsrätt som Delegationen för jämställdhet i arbetslivet presenterade. Därtill finns frågor kopplat till deltidsarbetande småbarnsföräldrars möjlighet att påverka sina arbetstider, då föräldraledighetslagens regler om reducerad arbetstid inte gäller den som arbetar mindre än 75 procent av en heltid. Möjligheten

att gå ned i arbetstid innefattar även en rätt att påverka när ledigheten ska förläggas. Deltidsarbetande kvinnor är den grupp som i högst utsträckning arbetar utanför vardagar på obekväma arbetstider, och är därmed särskilt beroende av att kunna påverka sina arbetstider för att kunna kombinera arbete och familj. (LO, *Sveriges Jämställdhetsbarometer*, 2018)  
Föräldraledighetslagens nuvarande utformning ger inte deltidsarbetande arbetarkvinnor samma möjlighet som heltidsarbetande föräldrar i tjänstemanna- och akademikeryrken till en fungerande balans mellan arbete och familj.

LO anser att socialdepartementet bör få i uppdrag att komma med en fördjupad analys av föräldraledighetslagens regelverk, funktionssätt och effekter för olika grupper på arbetsmarknaden.

### **Lägstanivån inom föräldrapenningen tas bort**

LO står bakom utredningens förslag om att avskaffa lägstanivåersättningen i föräldraförsäkringen och istället utöka antalet dagar på sjukpenningsgrundad nivå. Det stärker inkomstbortfallsprincipen inom försäkringen och svarar mot en bättre ersättningsnivå de dagar föräldrar är lediga för att ta hand om små barn.

### **Ytterligare undantag från fördelningen av föräldrapenning ska införas**

Utredningen konstaterar att det finns situationer där huvudregeln om hälftindelning av föräldrapenning inte bör gälla. Utredningen föreslår att om en förälder på grund av ett fängelsestraff är varaktigt förhindrad att använda föräldrapenning, ska den andra föräldern få rätt till samtliga dagar. LO stödjer förslaget.

LO anser att det finns ytterligare situationer där lagstiftaren bör överväga undantag från huvudregeln om hälftindelning, t.ex. i situationer där fadern utsatt eller utsätter modern för misshandel eller kvinnofridskränkning oavsett om varaktigt fängelsestraff utdömts eller inte. Trots de huvudsakligen positiva aspekterna med en delad föräldraförsäkring måste lagstiftaren vara medveten om och göra utrymme för de fall där den ena föräldern är uppenbart olämplig eller använder föräldrapenning och makten över barnet som del i trakasserier och hot mot den andra föräldern.

### **Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska tas bort och ersättas av möjlighet inom föräldrapenningen**

Utredningen föreslår att de tio så kallade "pappadagarna" vid adoption eller barns födelse som utges som tillfällig föräldrapenning och ersätts med en möjlighet att ta ut föräldrapenning samtidigt som den andra föräldern tar ut föräldrapenning för samma barn. Rätten gäller 14 dagar från och med förlossning (eller när föräldrarna får barnets i sin vård) samtidigt som den

andra förälder. Några ytterligare dagar med föräldrapenning föreslås inte med anledning av överflyttningen, utan uttaget ska rymmas inom de 390 ersättningsdagarna.

LO har förståelse argumentet att ledigheten med anledning av barns födelse enligt lagens systematik hör hemma inom ramen för föräldrapenning snarare än tillfälliga föräldrapenning. Utredningen är också tydlig med att förslaget har till syfte att frigöra reformutrymme inom föräldraförsäkringen.

LO anser ändå att det finns en stor risk att en lägre andel av föräldrarna (fäderna) kommer att använda sig av rätten till samtidig ledighet vid barnets födsel. Nya åldersgränser i kombination med fler reserverade dagar kan göra att föräldrar (i ett första skede) blir mer försiktiga med att använda föräldrapenning. LO anser att förändringen måste följas upp och utvärderas.

En annan aspekt är den påverkan förändringen kan ha på kollektivavtalade ersättningar för föräldraledighet. I många av LO-förbundens avtal utges föräldralön för föräldraledighet och uttag av föräldrapenning, men begränsat till *en* sammanhängande period. Syftet bland annat att styra mot längre sammanhållna ledigheter, inte minst för män. Den föreslagna förändringen kan innebära att fäder ”använder upp” sin rätt till föräldralön redan vid en kort ledighet vid barnets födelse. Detta kan förstås hanteras inom ramen för avtalen, men kan inte självklart omförhandlas utan att andra villkor försämras.

### **Snabbhetspremien ska tas bort**

LO stödjer utredningens förslag att ta bort den särskilda beräkningsgrunden som ger ett förlängt skydd för föräldrapenning vid ny graviditet eller adoption (den så kallade snabbhetspremien). LO delar utredningens bedömning att det kan bidra till att kvinnors långvariga deltidsarbete mellan graviditeter minskar.

### **Skyddet för kvinnor med graviditetspenning ska utökas**

LO stödjer förslaget att rätten till graviditetspenning ändras på så sätt att den kan lämnas fram till och med dagen för beräknad förlossning. Förslaget innebär en förlängning av förmånstiden med tio dagar.

LO delar också utredningens bedömning att det krävs en genomgripande analys av hur graviditetspenningen fungerar och i vilken mån den (inte) svarar mot det behov som gravida kvinnor har. Erfarenheten från LO-yrken är att bedömningarna är mycket hårda eller till och med godtyckliga och att skyddet för gravida kvinnor med ansträngande arbeten idag är för lågt.

LO anser att graviditetspenningens utformning bör utredas i särskild ordning. En sådan utredning har inte legat inom ramen för Utredningen om en modern föräldraförsäkrings uppdrag.



### **Höjning av taket vid beräkning av SGI vid tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning**

LO stödjer utredningens förslag att inkomsttaket vid beräkning av SGI vid beräkning av graviditetspenning och vid tillfällig föräldrapenning ska höjas från 7,5 till 8 prisbasbelopp. LO anser att det är rimligt att beräkningsgrunden för dessa förmåner är den samma som för sjukpenningen.

### **Behov av översyn av regelverket om tillfällig föräldrapenning**

LO stödjer utredningens bedömning att även regelverket för den tillfälliga föräldrapenningen är i behov av en översyn liknande den som gjorts av föräldraförsäkringen. Regelverket är komplicerat, likaså finns jämställdhets- och jämlikhetsproblem i användningen som bör behandlas i särskild ordning.

### **Övriga synpunkter**

LO anser att de reformer som Utredningen för en modern föräldraförsäkring presenterar måste ses och implementeras i samspel med seriösa satsningar på att höja kvaliteten i förskolan. Det måste finnas en öppenhet för mer varierande förskolestarter. Det är möjligt att vissa barn kommer att börja tidigare i förskolan än vad som nu är det vanliga. Det krävs också stora satsningar på att minska barngrupper, särskilt för små barn, och se till att personaltäthet och andelen personal med barnskötar- och förskolläraryr utbildning ligger på en hög och tillräcklig nivå.

[\[1\]](#) Vid inskolning i barnomsorg eller grundskola

Med vänlig hälsning  
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Joa Bergold  
Handläggare