

Socialdepartementet

Större flexibilitet i föräldrapenningen – utökade möjligheter att använda dubbeldagar (S2023/01375)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat utformningen av förslaget att *föräldrapenning ska få lämnas för samma barn och tid till båda föräldrarna samtidigt i högst 60 dagar fram till dess att barnet är 15 månader* (avsnitt 4.1) och tar inte ställning till den politiska prioriteringen. Men ISF vill uppmärksamma att dagens dubbeldagar används i liten utsträckning och vi undrar därför om det finns behov av ytterligare dubbeldagar. ISF vill också uppmärksamma att förslaget kan medföra vissa konsekvenser som inte beaktas i promemorian.

Om lagändringen införs tillstyrker ISF den lagtekniska utformningen av förslaget samt att *lagändringen träder i kraft den 1 juli 2024. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för föräldrapenning som avser tid före ikraftträdandet* (avsnitt 4.2).

ISF delar bedömningen att *reformen bör följas upp* (avsnitt 4.3). Men ISF vill påpeka att de föreslagna övergångsbestämmelserna kan försvåra en utvärdering av reformen.

4.1 Möjligheterna att använda dubbeldagar bör förbättras

ISF har granskat utformningen av förslaget att *föräldrapenning ska få lämnas för samma barn och tid till båda föräldrarna samtidigt i högst 60 dagar fram till dess att barnet är 15 månader* (avsnitt 4.1) och tar inte ställning till den politiska prioriteringen. Om lagändringen träder i kraft tillstyrker ISF den lagtekniska utformningen av förslaget.

ISF anser att förslaget kan öka föräldrars valfrihet när det gäller hur de väljer att använda föräldrapenningen. Men att den valfriheten förmodligen inte är tillgänglig för alla. Dessutom tycks det som att dagens 30 dagar redan uppfyller det behov som finns hos föräldrarna.

Dagens 30 dubbeldagar används av få

ISF vill framhålla att nuvarande regler med 30 dubbeldagar, och mot bakgrund hur de används i dag, bidrar till att uppfylla dubbeldagarnas ursprungliga syfte att stärka föräldrarnas möjlighet att dela på ansvaret för barnets vård under barnets första tid i livet, samt möjliggöra för båda föräldrarna att tidigt etablera en god kontakt med barnet (SOU 2005:73, *Reformerad föräldraförsäkring*; Prop. 2010/11:146, *Förbättringar inom familjepolitiken*).

Dagens 30 dubbeldagar används i mycket begränsad utsträckning. En tredjedel av förstagångsföräldrarna som fick barn 2019 tog ut minst en dubbeldag (se Försäkringskassan, Korta analyser 2022:5). Bland de föräldrar som tog ut dubbeldagar var det genomsnittliga uttaget 14 dagar. Men endast 12 procent av de föräldrar som använde dubbeldagar tog ut samtliga 30 dagar (Försäkringskassan, Korta analyser 2022:5). Det motsvarar endast några få procent av alla förstagångsföräldrar som fick barn 2019.

Mot bakgrund av dagens användande av dubbeldagar ställer vi oss frågande till om en fördubbling av dessa 30 dagar uppfyller ett behov som finns hos föräldrarna. Vi är också tveksamma till om en förlängning av tiden, från 12 till 15 månader, är något som ligger i linje med föräldrars behov.

Vi vet sedan tidigare att dubbeldagar är vanligare ju tidigare under barnets första år som pappor påbörjade sitt uttag av föräldrapenning (ISF, *Dubbeldagar – vissa pappors väg in i föräldrapenningen?* Rapport 2018:13). Vår granskning visade att dubbeldagar främst bidrog till att pappor tidigarelade sitt uttag av dagar med föräldrapenning och att pappor som började sitt uttag av föräldrapenning senare under barnets första år mer sällan använde dubbeldagar (ISF, Rapport 2018:13). Det tyder på att behovet av dubbeldagar är större i början av barnets liv. Det är därför högst osäkert om och i så fall hur ytterligare dagar skulle användas.

Det finns en risk för att den obetalda ledigheten ökar

ISF vill poängtera att förslaget kan bidra till en snabbare återgång i arbete genom att dagarna med föräldrapenning tar slut snabbare när de används av två föräldrar samtidigt. Men det innebar inte nödvändigtvis att förutsättningarna att kombinera arbete och familjeliv ökar. Eftersom dubbeldagarna ska tas från det befintliga antalet oreserverade föräldrapenningdagar kan följderna antingen bli en kortare föräldraledighet eller en ökad användning av obetald föräldraledighet.

Om föräldrar väljer att använda alla 60 dagar innebär det att den betalda föräldraledigheten blir en månad kortare jämfört med en maximal användning av dubbeldagar enligt dagens regelverk. Det kan i sin tur leda till ett ökat behov av att använda obetalda dagar under barnets första 12 månader om dagarna med föräldrapenning inte räcker tills det att barnet

kan eller får börja på förskolan. Vi ser därmed en risk för att mer obetald föräldraledighet används för att täcka upp för glappet mellan föräldrapenning och barnets start i förskola om den andra förälder, eller pappan, inte tar ut fler av sina individuella dagar innan barnet fyllt ett år. Detta antagande baseras på tidigare studier som visat att det är vanligast att pappor tar ut sina individuella dagar med föräldrapenning först efter att barnets fyllt ett år (se ISF, *Ökat uttag av dagar med föräldrapenning*. Rapport 2020:4; Försäkringskassan, *Jämställd föräldraförsäkring*. Socialförsäkringsrapport 2019:2; Försäkringskassan, *Föräldrapenning*. Socialförsäkringsrapport 2012:9).

Vi vet också från tidigare studier att det främst är mammor som använder obetald föräldraledighet (se Duvander och Viklund, *How long is a parental leave and for whom? International Journal of Sociology and Social Policy* 2020;40(5/6):479–494), vilket riskerar att öka den ekonomiska ojämställdheten.

Redan med nuvarande regelverk kan föräldrar med goda ekonomiska förutsättningar välja att vara hemma samtidigt om den ena föräldern har möjlighet att vara ledig utan föräldrapenning. Det är en möjlighet som är mer begränsad för föräldrar som inte har ekonomiska resurser och därmed inte har råd att vara hemma utan ersättning (se Duvander och Viklund, 2020; Försäkringskassan, *Betald och obetald föräldraledighet*, Socialförsäkringsrapport 2020:3). I sådana fall kan dubbeldagarna öka möjligheten att vara hemma samtidigt med ersättning, men där konsekvensen att den betalda föräldraledigheten blir en månad kortare om föräldrarna inte har förutsättningar att öka den obetalda ledigheten. Vi ser därmed en risk för att den stärkta valfriheten inte blir tillgänglig för alla föräldrar vilket i sin tur kan öka ojämlikheten mellan olika grupper.

Argumenten för ökad jämställdhet är svagt underbyggda

ISF vill framföra en invändning mot det argument som framförs i promemorian om att ett utökat antal dubbeldagar kan bidra till att nå de jämställdhetspolitiska delmålen om ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av hem- och omsorgsarbetet och en jämställd hälsa (Skr. 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*).

Användande av dubbeldagar leder förvisso till att båda föräldrarna är hemma från arbetet tidigt i barnets liv. ISF har också tidigare visat att dubbeldagar kan få fler pappor, som annars inte skulle ta ut någon föräldrapenning, att vara föräldralediga (ISF, Rapport 2018:13). Men vi vill understryka att dubbeldagar inte nödvändigtvis bidrar till att minska den dubbla arbetsbördan som många kvinnor erfar eller att dubbeldagar leder till ett mer jämställt omsorgsansvar. Att föräldrarna är hemma samtidigt är inte samma sak som att föräldrars fördelning av såväl betald som obetald föräldraledigheten blir mer jämställd, eller ett mer jämställt ansvar för hem och barn på längre sikt.

Vi ser att det, trots dubbeldagar, kan finnas en risk för att en eventuell ojämsställd fördelning av det obetalda omsorgsarbetet består på grund av ihållande normer kring arbetsfördelning i hemmet (Se Statistikmyndigheten SCB, *En fråga om tid (TID2021) En studie av tidsanvändning bland kvinnor och män 2021*). Vi ser även en risk för att en mer jämsställd närvaro tidigt i barnets liv kan innebära att pappor tar ut färre dagar med föräldrapenning med eget ansvar för barnet. Det behöver inte bli så, men det kan bli så. Vad utfallet blir är en viktig empirisk fråga att följa upp.

ISF vill påpeka att sambandet mellan dubbeldagar och mammors hälsa är något som bör studeras ytterligare. Det sambandet har det hittills konstaterats endast i en arbetsrapport och där effekten främst avsåg mammor som redan innan barnets födelse hade en ohälsohistorik.

4.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser samt 4.3 Uppföljning av reformen

Om lagändringen införs tillstyrker ISF förslaget att *lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2024. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för föräldrapenning som avser tid före ikraftträdandet* (avsnitt 4.2). ISF delar bedömningen att *reformen bör följas upp* (avsnitt 4.3).

Vi vill påpeka att den stora osäkerheten kring konsekvenserna av en eventuell regeländring talar för ett införande som möjliggör en utvärdering där effekten av det utökade antalet dubbeldagar kan isoleras. Det vore därför mer lämpligt att låta de nya reglerna gälla för barn födda efter ett visst datum, något som ISF påpekade redan när de första 30 dubbeldagarna skulle införas. En sådan införanderegul har också den fördelen att föräldrar ges större möjlighet att, redan innan eller i samband med barnets födelse, kunna överblicka och planera sitt uttag av föräldrapenning utifrån ett regelverk som är förutsägbart. Samt att det även blir tydligare vilka föräldrar och barn som omfattas av regeländringen.

5. Konsekvenser av förslagen

ISF kan inte ta ställning till om förslagets konsekvenser är rimliga, eftersom de kostnadsbeskrivningar som finns i promemorian inte är tillräckligt transparent när det gäller vilka underlag som ligger till grund för antagandena.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Susanne Fahlén har varit föredragande. Vid den slutliga handläggningen har enhetscheferna Sofie Cedstrand, Dan Ljungberg, Måns Nerman och Elin Sundberg samt chefsjuristen Anna Samuelsson deltagit.

Eva-Lo Ighe

Susanne Fahlén