Från: [redacted]

Ärende: Remiss: Betänkandet Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB (SOU 2022:31), t.o.m. den 17/10
Datum: den 17 juni 2022 10:44:31
Bilagor: Remissmissiv.pdf

Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB - Regeringen.se

Remittering av betänkandet Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB (SOU 2022:31)

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 17 oktober 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till maria.lidstrom@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2022/02803 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Therese Karlberg
Departementsråd

Remissinstanser

1 Adoptionscentrum
2 Arbetsförmedlingen
3 Arbetsgivarverket
4 Arvidsjaurs kommun
5 Astma- och Allergiförbundet
6 Autism- och Aspergerförbundet
7 Barncancerfonden
8 Barnens Rätt i Samhället (BRIS)
9 Barnombudsmannen
10 Botkyrka kommun
11 Centrala studiestödsnämnden (CSN)
12 Diskrimineringsombudsmannen
13 Ekonomistyrningsverket
14 Falu kommun
15 Friskolornas riksförbund
16 Funktionsrätt Sverige
17 Folkhälsomyndigheten
18 Föreningen Sveriges Skolchefer
19 Företagarna
20 Förhandlings- och samverkansrådet PTK
21 Försäkringskassan
22 Förvaltningsrätten i Falun
23 Gnesta kommun
24 Gävle kommun
25 Halmstads kommun
26 Haparanda kommun
27 Höörs kommun
28 Idéburna skolors riksförbund
29 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

30 Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)
31 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
32 Integritetsskyddsmyndigheten
33 Jämställdhetsmyndigheten
34 Karlstads kommun
35 Kammarrätten i Stockholm
36 Kungsbacka kommun
37 Landsorganisationen i Sverige (LO)
38 Ledarna
39 Lidingö kommun
40 Linköping universitet, Tema barn
41 Luleå kommun
42 Lärarförbundet
43 Lärarnas Riksförbund
44 Malmö kommun
45 Majblommans riksförbund
46 Maskrosbarn
47 Mjölby kommun
48 Myndigheten för delaktighet (MFD)
49 Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)
50 Norrköpings kommun
51 Nyköpings kommun
52 Oskarshamns kommun
53 Personskadeförbundet RTP
54 Region Gävleborg
55 Region Jönköpings län
56 Region Norrbotten
57 Region Skåne
58 Region Stockholm
59 Regelrådet
60 Riksdagens ombudsmän (JO)
61 Riksförbundet Attention
62 Riksförbundet FUB
63 Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU)
64 Rädda Barnen
65 Saco
66 Sameskolstyrelsen
67 Småföretagarnas Riksförbund
68 Socialstyrelsen

69 Solna kommun
70 Specialpedagogiska skolmyndigheten
71 Statskontoret
72 Statens skolverk
73 Stockholms kommun
74 Stockholms universitet, Institutet för social forskning (SOFI)
75 Strömsunds kommun
76 Svenska Barnläkarföreningen
77 Svenska Diabetesförbundet
78 Svenska Kommunalarbetarförbundet
79 Svenskt Näringsliv
80 Sveriges a-kassor
81 Sveriges Makalösa Föräldrar
82 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
83 Sveriges Kvinnoorganisationer
84 Sveriges Skolledarförbund
85 Sölvesborgs kommun
86 Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
87 Tjörns kommun
88 Trollhättans kommun
89 Umeå kommun
90 Vadstena kommun
91 Vännäs kommun
92 Växjö kommun
93 Älvsbyns kommun
94 Örebro kommun
95 Östersunds kommun

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Rätt och lätt

– ett förbättrat regelverk för VAB

Slutbetänkande av VAB-utredningen

Stockholm 2022

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2022:31

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0400-0 (tryck)
ISBN 978-91-525-0401-7 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 5 november 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över reglerna för tillfällig föräldrapenning. Syftet med översynen är att modernisera, renodla och förenkla regelverket och göra det mer lättöverskådligt, framför allt för föräldrar, att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt att stärka möjligheterna till kontroll. En del av uppdraget bestod av att lämna förslag som möjliggör att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att instruera personal i förskola, skola, fritidshem och pedagogisk omsorg om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom. I denna del lämnades den 1 juni 2021 delbetänkandet VAB för vårdåtgärder i skolan SOU 2021:41.

Som särskild utredare förordnades den 5 november 2020 chefsutredare Marika Lindgren Åsbrink.

Som sakkunniga förordnades den 16 februari 2021 departementssekreteraren Kajsa Eliasson (Socialdepartementet) och kanslirådet Susanna Pålsson Alstergren (Socialdepartementet). Den 25 januari 2022 entledigades departementssekreteraren Kajsa Eliasson, och den 21 januari 2022 förordnades ämnesrådet Maria Lidström (Socialdepartementet).

Vidare förordnades den 16 april 2021 departementssekreteraren Angelica Kauntz (Finansdepartementet) som sakkunnig. Den 10 januari 2022 entledigades departementssekreteraren Angelica Kauntz och kanslirådet Philip Fridborn Kempe (Finansdepartementet) förordnades som sakkunnig.

Som experter förordnades den 16 februari 2021 utredaren Geoffrey Bogaert (Inspektionen för socialförsäkringen), utredaren Anders Dahlqvist (Socialstyrelsen), förhandlaren Donovan Häll (Sveriges kommuner och regioner), experten Niklas Löfgren (Försäkringskassan) och utredaren Camilla Rönnberg (Barnombudsmannen).

Som sekreterare i utredningen förordnades den 1 december 2020 kanslirådet Charlotta Örn. Från och med den 14 december 2020 förordnades processföraren Tommy Fraenkel som sekreterare och från den 1 september 2021 förordnades analytikern Alma Wennemo Lanninger. Den 30 april 2022 entledigades analytikern Alma Wennemo Lanninger.

Delbetänkandet är skrivet utifrån att utredaren och utredningssekretariatet gemensamt gör bedömningar och lämnar förslag. Utredaren är dock ensamt ansvarig för förslagen.

Utredningen, som har antagit namnet ”VAB-utredningen”, överlämnar härmed sitt slutbetänkande (SOU 2022:31).

Stockholm i juni 2022

Marika Lindgren Åsbrink

/Charlotta Örn
Tommy Fraenkel
Alma Wennemo Lanninger

Innehåll

Sammanfattning 19

1 Författningsförslag 33

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 33

1.2 Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584) 56

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet 57

2 Utredningens uppdrag och arbete 59

2.1 Uppdraget 59

2.2 Utredningens arbete 59

2.3 Avgränsningar 61

3 Tillfällig föräldrapenning – ersättning vid vård av barn ... 63

3.1 Rätten till tillfällig föräldrapenning 64
3.1.1 Barn som inte har fyllt 12 år 65
3.1.2 Barn som har fyllt 12 år 66
3.1.3 Barn som omfattas av LSS 66
3.1.4 Vård av allvarligt sjukt barn 67
3.1.5 Vid barns födelse eller adoption 67
3.1.6 När ett barn har avlidit 67

3.2 Barnkonventionen 67

3.3 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 69

3.4 Ansökan om och handläggning av tillfällig föräldrapenning 69
3.4.1 Frånvaro från arbetet för tillfällig föräldrapenning 69
3.4.2 Handläggningen är till stor del automatiserad 70

3.5 Barn och familjer i Sverige 73
3.5.1 Antalet barn som föds 73
3.5.2 Barn i olika typer av hushåll 73

3.6 Skolverksamhet för barn 74
3.6.1 Förskola 75
3.6.2 Annan pedagogisk omsorg 76
3.6.3 Skolformer och fritidshem 77
3.6.4 Förutsättningar för frånvaro från skolverksamheter 78

3.7 Utbetalningar av tillfällig föräldrapenning 80

3.8 Liknande ersättningar i andra länder 85
3.8.1 Ersättning i Norge 85
3.8.2 Ersättning i Danmark 87
3.8.3 Ersättning i Finland 87
3.8.4 Ersättning i Tyskland 88
3.8.5 Ersättning i Frankrike 88

4 Barns sjukdomar, vårdbehov och föräldrars rätt till tillfällig föräldrapenning 89

4.1 Flera olika situationer täcks av försäkringen 89

4.2 Hälsa och sjukdom hos barn 90
4.2.1 Hälsa hos barn i förskolan 91
4.2.2 Barns sjukfrånvaro från förskolan 92
4.2.3 Frånvaro i skolverksamheter under pandemin 95
4.2.4 Långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning hos barn 97
4.2.5 Psykisk ohälsa hos barn 98

4.3 Möjlighet till ersättning på grund av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning 100
4.3.1 Möjlighet till ersättning på grund av barnets psykiska ohälsa 104
4.3.2 Möjlighet till ersättning på grund av allvarlig sjukdom hos barnet 107

4.4 Besök hos hälso- och sjukvården eller andra verksamheter på grund av barnets tillstånd 111
4.4.1 Barnhälsovård och elevhälsa 112
4.4.2 Besök hos hälso- och sjukvården 112
4.4.3 Tandvårdsbesök 115

4.5 Möjlighet till ersättning för besök hos hälso- och sjukvården och tandvården mm. 116
4.5.1 Möjlighet till ersättning vid läkarbesök eller andra besök med anledning av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning 116

4.6 Möjlighet till ersättning för barn och unga i olika åldrar ... 121
4.6.1 Barn som är yngre än 240 dagar 121
4.6.2 Åldersgränsen vid 12 år 122
4.6.3 Barn som är över 16 år 125

4.7 Möjlighet till ersättning för någon annan än barnets förälder 126

4.8 Utredning och insatser från socialtjänsten 128
4.8.1 Socialtjänstens utredning 130
4.8.2 Behov av samordning för barns välmående 131

4.9 Behov av ersättning och ledighetsrätt vid utredning och insatser från socialtjänsten 132

5 Arbetslivets förutsättningar och föräldrars användande av den tillfälliga föräldrapenningen 135

5.1 Förutsättningar för föräldrar på arbetsmarknaden 135
5.1.1 Föräldrars sysselsättning 136
5.1.2 Könssegregerad arbetsmarknad 137
5.1.3 Arbetstidens omfattning 138
5.1.4 Tidsbegränsade och tillfälliga anställningar 141

5.1.5 Gigekonomi och nya anställningsformer 143
5.1.6 Arbetstidens förläggning 145
5.1.7 Föräldrars frånvaro från arbetet 146
5.1.8 Tidsanvändning för föräldrar 148
5.1.9 Sammanfattande iakttagelser 150

5.2 Kartläggning av föräldrars användande av tillfällig föräldrapenning 151
5.2.1 Användande efter barnets ålder 152
5.2.2 Kvinnor och mäns användande 154
5.2.3 Användande efter utbildningsnivå, sysselsättningsgrad och födelseland 157
5.2.4 Användande efter inkomstnivå 162
5.2.5 Användande efter sektor och yrke 165

5.3 Föräldrars möjligheter att förena arbetsliv med familjeliv ... 170
5.3.1 Regelverk på arbetsmarknaden 171
5.3.2 Föräldraskapets påverkan på inkomster för kvinnor och män 172
5.3.3 Föräldrars frånvaro vid vård av barn påverkar deras förutsättningar i arbetslivet 174
5.3.4 Särskilt om företagares förutsättningar 177
5.3.5 Den tillfälliga föräldrapenningens påverkan på föräldrars ekonomiska förutsättningar 184
5.3.6 Olika förutsättningar för frånvaro 189
5.3.7 Svårigheter för behovsanställda 191
5.3.8 Andra lösningar vid barns sjukdom eller vårdbehov 193
5.3.9 Ökat vobbande 194
5.3.10 Information om hur föräldrar med olika arbetsformer kan använda tillfällig föräldrapenning 196
5.3.11 Förutsättningar för föräldrar som är arbetslösa .. 200
5.3.12 Sammanfattande iakttagelser 201

6 Rättsliga förutsättningar för tillfällig föräldrapenning ... 203

6.1 Ansökan om tillfällig föräldrapenning ... 203

6.2 Grundläggande förutsättningar för rätt till tillfällig föräldrapenning ... 204
6.2.1 Föräldrar och vårdnadshavare ... 205
6.2.2 Försäkringsgrunden ... 206
6.2.3 Avstå från förvärvsarbete ... 207
6.2.4 Förälder som är arbetslös ... 210
6.2.5 Förälder som studerar ... 213
6.2.6 Sjukpenninggrundande inkomst ... 213
6.2.7 Barnet ska vara bosatt i Sverige ... 214

6.3 Tillfällig föräldrapenning för någon annan än en förälder ... 215
6.3.1 Personer som likställs med förälder ... 215
6.3.2 Överlåtelse av rätten till tillfällig föräldrapenning ... 217
6.3.3 Beslut om rätt till tillfällig föräldrapenning efter medgivande av förälder ... 219
6.3.4 Utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning vid förälders sjukdom eller smitta ... 220
6.3.5 Tillfällig föräldrapenning vid barns födelse, adoption eller förordnande av särskilda vårdnadshavare ... 224

6.4 Situationer som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning ... 224
6.4.1 Vid barns födelse eller vid adoption eller då särskilda vårdnadshavare har förordnats ... 224
6.4.2 Sjukdom eller smitta hos barnet ... 225
6.4.3 Sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare ... 226
6.4.4 Besök i samhällets förebyggande barnhälsovård ... 227
6.4.5 Barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna ... 228
6.4.6 Besök på en institution för medverkan i behandling av barnet eller för att lära sig vårda barnet ... 229
6.4.7 Deltagande i en kurs som ordnas av sjukvårdshuvudman ... 230

6.4.8 Läkarbesök på grund av att barnet lider av allvarlig sjukdom ... 231
6.4.9 Läkarbesök som är en del i behandlingen av barnet ... 232
6.4.10 Deltagande i någon behandling som är ordinerad av läkare ... 233
6.4.11 Kontaktdagar ... 234
6.4.12 Vård av ett allvarligt sjukt barn ... 235
6.4.13 När ett barn har avlidit ... 238

6.5 Barnets ålder ... 239
6.5.1 Barn som är yngre än 240 dagar ... 239
6.5.2 Barn som är 240 dagar eller äldre för vilket föräldrapenning annars skulle ha lämnats ... 241
6.5.3 Barn som inte har fyllt 12 år ... 242
6.5.4 Barn som har fyllt 12 men inte 16 år ... 243
6.5.5 Barn som har fyllt 16 år ... 245

6.6 Tillfällig föräldrapenning till fler än en förälder ... 248
6.6.1 När föräldrapenningsförmåner kan lämnas till fler än en förälder ... 248
6.6.2 När tillfällig föräldrapenning kan lämnas till fler än en förälder ... 251
6.6.3 Rätten till tillfällig föräldrapenning när två föräldrar ansöker om ersättning för samma tid men samtidig rätt till ersättning saknas ... 252
6.6.4 Samma tid ... 253

6.7 Förmånstid ... 253

6.8 Styrkande av rätten till tillfällig föräldrapenning ... 257

6.9 Gränsdragning mot andra förmåner ... 260
6.9.1 Omvårdnadsbidrag ... 260
6.9.2 Sjuklön och sjukpenning m.m. ... 263

6.10 Den tillfälliga föräldrapenningens storlek ... 264
6.10.1 Förmånsnivåer ... 264
6.10.2 Beräkning av tillfällig föräldrapenning ... 264

6.11 Tillfälliga regler för tillfällig föräldrapenning ... 266

6.12 Föräldraledighetslagen ... 267

7 Kontroller inom tillfällig föräldrapenning 269

7.1 Försäkringskassans handläggning och kontroller inom tillfällig föräldrapenning 269
7.1.1 Felutbetalningar 270
7.1.2 Felaktiga uppgifter i ansökan kan leda till en felaktig utbetalning 271

7.2 Omfattningen av felutbetalningarna 271
7.2.1 Felutbetalningar som har konstaterats 271
7.2.2 Omfattningsbedömningar av andelen felaktiga utbetalningar 272
7.2.3 Föräldrars kännedom om kontrollerna och attityden till felaktiga utbetalningar 276

7.3 Försäkringskassans genomförande av kontroller 279
7.3.1 Riskbaserade kontroller 280
7.3.2 Riskprofiler 281
7.3.3 Kontroller med arbetsgivare samt förskola och skola 282
7.3.4 Resultatet av de särskilda kontrollerna 285
7.3.5 Fördjupad kontrollutredning och internkontroll 288
7.3.6 Fel som görs i ansökningar och orsakerna till felen 289

7.4 Tidigare åtgärder för att minska felen 293

7.5 Ytterligare behov av åtgärder för att minska felen 294
7.5.1 Utökad kontroll av uppgifter i arbetsgivaredeklarationer 297

7.6 Återkrav av felaktiga utbetalningar 300

7.7 Sanktioner 302

8 Överväganden och förslag 305

8.1 Utgångspunkter för utredningens förslag 305

8.2 Behov av förändringar i regelverket 308

8.3 Nya situationer och tydligare rätt till tillfällig föräldrapenning ... 311
8.3.1 Sjukdom eller smitta hos barnet ... 312
8.3.2 Sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare ... 312
8.3.3 Besök i hälso- och sjukvården ... 313
8.3.4 Besök hos tandvården ... 314
8.3.5 Vårdbehov till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna ... 315
8.3.6 Kurser som syftar till att föräldern ska lära sig att vårda ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning ... 316
8.3.7 Behandling som är ordinerad av läkare ... 317
8.3.8 Möte med skola och vissa omsorgsverksamheter som är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning ... 318
8.3.9 Introduktion av ett barns behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder ... 319
8.3.10 Utredning av ett barns behov av hjälp och stöd från socialtjänsten ... 320

8.4 Kontaktdagar slopas ... 321

8.5 Förmånstiden anpassas till föräldrars och barns behov ... 325
8.5.1 Utredningens utgångspunkter ... 325
8.5.2 Tillfällig föräldrapenning i 40 dagar utan krav på intyg ... 329
8.5.3 Vid beräkning av förmånstiden ska bortses från tid som det finns underlag till stöd för ersättningsrätten ... 336
8.5.4 Vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare ... 337
8.5.5 Sammanfattning av förslaget om ny modell för förmånstid ... 341
8.5.6 Tillämpning av den föreslagna modellen för förmånstid ... 343

8.6 Rätt till tillfällig föräldrapenning för fler än en förälder 344
8.6.1 Barns födelse eller adoption 345
8.6.2 Kontaktdagar och allvarligt sjukt barn 345
8.6.3 Vård av barn och besök i hälso- och sjukvården 346
8.6.4 Möten med olika aktörer och utredning hos socialtjänsten 348
8.6.5 Kurser 349
8.6.6 När ett barn har avlidit 349
8.6.7 Samtidig rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning 350
8.6.8 När föräldrapenning får bytas mot tillfällig föräldrapenning 351

8.7 Grunden för allvarligt sjukt barn upphävs och rätten bedöms i stället efter barnets behov 354

8.8 Tillfällig föräldrapenning för barn som är yngre än 240 dagar 354

8.9 Tillfällig föräldrapenning för barn som inte har fyllt 12 år... 356

8.10 Tillfällig föräldrapenning för barn och unga som har fyllt 12 men inte 21 år 358
8.10.1 Tillfällig föräldrapenning för barn som har fyllt 12 men inte 18 år 358
8.10.2 Tillfällig föräldrapenning för föräldrar till unga som har fyllt 18 men inte 21 år 363
8.10.3 Samma åldersgränser bör gälla för alla 366

8.11 Krav på underlag för rätt till tillfällig föräldrapenning 370
8.11.1 Krav på intyg från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod 370
8.11.2 Ett barns behov av särskild tillsyn eller vård ska styrkas med läkarutlåtande 372
8.11.3 Krav på intyg i övrigt för barn som har fyllt 12 år 373
8.11.4 Krav på underlag för att styrka rätten till tillfällig föräldrapenning i andra situationer 374

8.12 Överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning 375
8.12.1 Möjlighet till överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn 376
8.12.2 Familjehemsföräldrar ska inte ges möjlighet att överlåta rätt till ersättning 378

8.13 Tillfällig föräldrapenning när en förälder på grund av sjukdom inte kan vårda barnet 379
8.13.1 Föräldern kan inte vårda barnet 381
8.13.2 Föräldern behöver inte ha ett arbete 382
8.13.3 Inget krav på sjukpenning 383
8.13.4 Inget krav på medgivande från föräldern 384
8.13.5 Inte enbart ensamstående föräldrar 385
8.13.6 Mottagare av ersättning 388
8.13.7 Åldersgräns för barnet 388
8.13.8 Förmånstid 390
8.13.9 Sammanfattning av överväganden samt förslag på lösning 390

8.14 Inget uttryckligt krav på inkomstförlust 393

8.15 Förutsättningar för ersättning för arbetslösa 394
8.15.1 Föräldern ska ha avstått från arbetslöshetsersättning 395
8.15.2 Undantag från kravet på avstående från arbetslöshetsersättning 395

8.16 Följdändringar i föräldraledighetslagen 397

9 Överväganden och förslag för att minska antalet felaktiga utbetalningar 399

9.1 Behov av ytterligare åtgärder 399

9.2 Utredningens utgångspunkter 401
9.2.1 Arbetsgivarna övertar utbetalningsansvaret 402
9.2.2 Försäkringskassan behöver bättre verktyg 404

9.3 Tillgång till uppgifter i arbetsgivardeklarationen 407
9.3.1 Försäkringskassan har behov av inkomstuppgifter för kontroll av tillfällig föräldrapenning 407

9.3.2 Överväganden om förslaget utifrån ett integritetsperspektiv ... 409

9.4 Uppdrag om behov av ett utökat antal uppgifter i arbetsgivardeklarationerna ... 411

9.5 Uppdrag om ökat antal särskilda kontroller ... 413

9.6 Uppdrag om digital lösning för kontroll av uppgifter med arbetsgivare ... 416

9.7 Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen ... 421
9.7.1 Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter där barn under 12 år normalt vistas ... 422
9.7.2 Behandling av personuppgifter ... 424
9.7.3 Sekretess och tystnadsplikt ... 428

9.8 Uppdrag om kontroll av uppgifter med förskola och skola ... 429

9.9 Förkortad tid för ansökan ... 431

9.10 Behov av att kontrollera den andra förälderns situation ... 433

9.11 Återkrav och sanktioner – fler åtgärder behövs ... 434

10 Övriga överväganden ... 437

10.1 Den tillfälliga föräldrapenningen – en förutsättning för ett jämställt arbetsliv och ett delat föräldraskap ... 437
10.1.1 Fortsatt arbete för jämställt användande av tillfällig föräldrapenning ... 438

10.2 Uppdrag att anpassa informationen till föräldrar ... 441
10.2.1 Företagares förutsättningar ... 442

10.3 Behov av att på sikt höja inkomsttaket för tillfällig föräldrapenning ... 443

10.4 Uppdrag till Folkhälsomyndigheten om smitta bland barn i förskolor ... 446

10.5 Uppdrag att utvärdera reformen ... 448

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 449

11.1 Ikraftträdande 449

11.2 Övergångsbestämmelser 450
11.2.1 Äldre föreskrifter om föräldrapenningsförmåner ska gälla för tid före ikraftträdandet 450
11.2.2 Gränsdragning mot omvårdnadsbidrag och vårdbidrag 450
11.2.3 Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen 453

12 Konsekvenser 455

12.1 Ekonomiska konsekvenser 455
12.1.1 Ekonomiska konsekvenser för staten 458
12.1.2 Fördelningspolitiska konsekvenser 461
12.1.3 Konsekvenser för Försäkringskassan 462
12.1.4 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna 465

12.2 Konsekvenser för föräldrar 465
12.2.1 Nya situationer och tydligare rätt till tillfällig föräldrapenning 466
12.2.2 Slopade kontaktdagar 468
12.2.3 Förmånstiden anpassas till föräldrars och barns behov 469
12.2.4 Rätt till tillfällig föräldrapenning för fler än en förälder 470
12.2.5 Grunden för allvarligt sjukt barn upphävs och rätten bedöms i stället efter barnets behov 471
12.2.6 Tillfällig föräldrapenning för barn och unga som har fyllt 12 men inte 21 år 472
12.2.7 Krav på underlag för rätt till tillfällig föräldrapenning 473
12.2.8 Överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning .. 473
12.2.9 Förutsättningar för ersättning för arbetslösa 473
12.2.10 Tillfällig föräldrapenning när en förälder på grund av sjukdom inte kan vårda barnet 474
12.2.11 Förkortad tid för ansökan 475

12.2.12 Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen ... 475
12.2.13 Kontroll av uppgifter i arbetsgivardeklarationen ... 475
12.3 Konsekvenser för olika socioekonomiska grupper ... 476
12.4 Konsekvenser för jämställdheten ... 476
12.5 Konsekvenser för barn ... 478
12.6 Konsekvenser för kommuner och regioner ... 479
12.6.1 Regionernas ansvar för hälso- och sjukvård ... 479
12.6.2 Kommuner ... 480
12.7 Konsekvenser för företagande och små företag ... 482
12.8 Konsekvenser för brottsligheten ... 484
12.9 Konsekvensanalys ur ett integrationspolitiskt perspektiv ... 485
12.10 Konsekvenser för den personliga integriteten ... 485
12.11 EU-rättsliga konsekvenser ... 486

13 Författningskommentar ... 487

13.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken ... 487
13.2 Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584) ... 515

Litteratur och källförteckning ... 517

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:114 ... 533

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredaren har fått i uppdrag att göra en översyn av regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen. Syftet med översynen har varit att modernisera, renodla och förenkla regelverket och göra det mer lättöverskådligt, framför allt för föräldrar, att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt att stärka möjligheterna till kontroll. I översynen har utredningen haft som mål att bidra till ett mer jämställt uttag av förmånen. Utgångspunkten har varit att inkomstbortfallsprincipen fortsatt ska gälla och att tillfällig föräldrapenning ska vara en förutsättning för ledighetsrätt.

Utredningen lämnade i maj 2021 delbetänkandet VAB för vårdåtgärder i skolan (SOU 2021:41). I detta slutbetänkande redovisas utredningens huvudsakliga uppdrag.

Utredningen har haft en sakkunnig- och expertgrupp som har bistått utredningen i dess arbete, samt en referensgrupp med representanter från arbetsmarknadens parter som också har bidragit med inspel och synpunkter under arbetets gång.

Tillfällig föräldrapenning

Tillfällig föräldrapenning är en arbetsbaserad socialförsäkring som har som syfte att bidra till att föräldrar ska kunna kombinera arbete med föräldraskap. Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn (VAB) upp till 12 år utgör 90 procent av den utbetalda ersättningen och ger föräldrar i vardagen möjlighet att vårda ett sjukt barn eller följa med barnet till läkare eller tandläkare. Tillfällig föräldrapenning lämnas även till föräldrar när svår sjukdom eller funktionsnedsättning hos barnet leder till att barnet behöver vårdas på sjukhus under en längre tid. Tillfällig föräldrapenning kan också lämnas i samband med ett

barns födelse eller vid adoption, i samband med att ett barn har avlidit samt för kontaktdagar för barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

För barn mellan 12 och 16 år lämnas tillfällig föräldrapenning endast efter intyg om att barnet har ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov.

Tillfällig föräldrapenning handläggs av Försäkringskassan och cirka 70 procent av ansökningarna beslutas helt maskinellt. Föräldrar ansöker till 99 procent genom någon av myndighetens e-tjänster.

Under 2021 utbetalades tillfällig föräldrapenning för 9,25 miljoner nettodagar till en kostnad av drygt 9,2 miljarder kronor. För vård av barn lämnades det ersättning för i genomsnitt 9,8 nettodagar per mottagare. Tillfällig föräldrapenning för vård av barn betalas främst ut till föräldrar med barn i förskoleålder och 2021 lämnades ersättning för 16,8 nettodagar per barn i tvåårsåldern, till dem som mottog ersättning.

Föräldrars behov av ersättning vid barns sjukdom, läkarbesök eller i andra situationer

Barn och unga i Sverige har generellt en god hälsa. Lindriga sjukdomar är en del av barns utveckling och infektionssjukdomar såsom förkylningar samt mag- och tarminfektioner dominerar bland sjukdomstillfällen hos barn. Det finns även ett stort antal barn och unga med någon form av långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning. Det innefattar barn med olika behov såsom kontrollerad astma eller diabetes, socialpsykiatriska behov eller omfattande funktionsnedsättningar. Barn och unga får i högre utsträckning psykiatriska diagnoser som depression, ångest och neuropsykiatriska diagnoser i dag jämfört med för tio år sedan.

Vid sjukdom eller funktionsnedsättning har barn behov av att besöka vårdgivare inom hälso- och sjukvården och ibland kan behovet vara mer omfattande beroende på tillståndet. Barnsjukvården har de senaste decennierna effektiviserats, vårdtiderna har kortats och en större del av vården sker i hemmet eller i dagsjukvård.

Föräldrar till barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning har ofta en samordnande roll för att barnet ska få rätt stöd och har möten med skola, sjukvård, socialtjänst och andra inblandade aktörer på grund av barnets tillstånd. Föräldrar kan också ha behov av att gå kurser för att lära sig att vårda barnet på grund av

barnets tillstånd. Dessa kurser kan anordnas av exempelvis hälso- och sjukvården eller socialtjänsten. Socialtjänsten är tillsammans med hälso- och sjukvården och skolan en viktig part för att barn och ungdomar med psykisk ohälsa och deras familjer ska få rätt insatser och stöd.

Föräldrars förutsättningar på arbetsmarknaden och användandet av tillfällig föräldrapenning

Sysselsättningen är hög bland föräldrar i Sverige och kvinnor och män behåller i stor utsträckning anknytningen till arbetsmarknaden efter att de har blivit föräldrar. Kvinnors arbetsutbud påverkas dock i större utsträckning än mäns av föräldraskap, och kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män.

Skillnader i anställningsformer, arbetstidens förläggning och omfattning samt andra arbetsvillkor kan påverka möjligheten att använda den tillfälliga föräldrapenningen. Sådana förutsättningar varierar bland annat beroende på kön, utbildningsnivå och yrke.

Ekonomiska konsekvenser av att använda tillfällig föräldrapenning vid vård av barn kan inverka på viljan och förutsättningarna att nyttja försäkringen. Föräldrar till barn med mer omfattande behov som är beroende av försäkringen under längre perioder riskerar att få mer långtgående ekonomiska konsekvenser. Föräldrar som saknar möjlighet till hemarbete, flexibel arbetstid eller andra lösningar för att få ihop vardagen, drabbas i större omfattning av såväl kort som längre frånvaro. Kompensationsgraden i ersättningen påverkar särskilt föräldrar som tjänar över inkomsttaket, vilket är fler män än kvinnor.

Nyttjandet av tillfällig föräldrapenning

Antalet utbetalda nettodagar med tillfällig föräldrapenning har ökat över tid. Ökningen beror förutom på ett större antal barn i befolkningen framför allt på ett ökat nyttjande av försäkringen. Under covid-19-pandemin ökade antal uttagna dagar per barn i åldrarna 1–11 år från i genomsnitt 7,7 dagar per barn 2019 till 9,9 dagar per barn för de barn som ersättning lämnades för 2021.

Användandet av tillfällig föräldrapenning är betydligt större för yngre barn än för äldre barn.

Det finns skillnader i nyttjande utifrån föräldrars inkomst, födelseland eller vilka sektorer och i vilka yrken som föräldrar arbetar. Föräldrar med låga inkomster har det lägsta nyttjandet, men även bland föräldrar med de högsta inkomsterna är nyttjandet lägre.

Föräldrar som i låg utsträckning använder tillfällig föräldrapenning har i stor utsträckning sämre anknytning till arbetsmarknaden. Andelen föräldrar som nyttjar försäkringen är lägre bland de med låg utbildning, låg sysselsättning och bland utrikes födda. Bland de föräldrar som nyttjar tillfällig föräldrapenning i lägre grad används det i genomsnitt fler nettodagar per mottagare, vilket kan tolkas som ett större behov av försäkringen och att det är svårare för dessa föräldrar att använda sig av flexibel arbetstid eller att ”vobba” när de vårdar barnet.

Kontroll och felaktiga utbetalningar

Omfattningen av den felaktigt utbetalda ersättningen inom tillfällig föräldrapenning har studerats av flera utredningar och i olika rapporter. Den exakta andelen är svår att skatta men har bedömts vara cirka 20 procent, vilket motsvarar nästan två miljarder kronor. Cirka 75 procent av felen har bedömts som avsiktliga.

Andelen felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen är enligt flera skattningar bland de högsta inom en rad olika undersökta förmåner. Den stora felanvändningen är ett hot mot förmånens legitimitet. Eftersom det totala användandet av den tillfälliga föräldrapenningen därtill ökar över tid, riskerar beloppen som betalas ut felaktigt att kontinuerligt öka. Ett felaktigt nyttjande av ersättningen och även ledighetsrätten riskerar därtill att bidra till misstro från arbetsgivare och ett klimat på arbetsmarknaden som försvårar för föräldrar med behov av att vårda barn med sjukdom. Åtgärder för att minska felutbetalningarna och bidragsbrotten är därför avgörande av flera skäl.

För att upptäcka fel i ansökan och systematiska felutbetalningar genomför Försäkringskassan kontroller såväl innan som efter beslut. Felen som förekommer är både oavsiktliga och avsiktliga. Försäkringskassans särskilda kontroller mot arbetsgivare och förskola eller skola före beslut genomfördes, slumpmässigt eller utifrån ärendets risknivå, i cirka en procent av ärendena under 2021. Under 2021 upptäckte

myndigheten cirka 6 000 felaktiga utbetalningar. De flesta fel i ansökan upptäcks vid riskbaserade riktade kontroller. Försäkringskassan genomförde dessutom cirka 4 000 kontrollutredningar efter beslut under 2021. Av dessa resulterade 70 procent i en åtgärd, där återkrav var den vanligaste. I 25 procent av kontrollutredningarna gjordes en polisanmälan.

Föräldrar får sällan kännedom om att deras ärende har kontrollerats om inte felaktigheter upptäcks i ärendet. Kännedomen om risken att kontrolleras kan dock utgöra ett viktigt redskap i arbetet att minska antalet felutbetalningar och öka föräldrars incitament att lämna korrekta uppgifter.

Åtgärder har vidtagits för att minska risken för fel i tillfällig föräldrapenning främst genom införandet 2008 av ett frånvarointyg där förskola eller skola intygade barnets frånvaro. Intyget avskaffades dock 2013 eftersom det bedömdes som administrativt tungrott och krångligt. Försäkringskassan och andra instanser har vid återupprepade tillfällen påpekat behovet av fler åtgärder för att minska felutbetalningarna och bidragsbrotten inom försäkringen. Den största felkällan anses vara uppgifter om föräldrars frånvaro och arbetstider. Försäkringskassan har därför föreslagit att den månatliga arbetsgivardeklarationen som lämnas till Skatteverket ska utökas med uppgifter om frånvarodatum.

Utredningens överväganden om felaktiga utbetalningar i korthet

Vid utformningen av åtgärder och förslag för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning har utredningens utgångspunkter varit:

- Omfattningen av felaktigheterna är så stora och innebär så omfattande ekonomiska konsekvenser att det är motiverat att föreslå åtgärder för att bevara legitimiteten för försäkringen.
- Regelverket ska vara så enkelt och lättöverskådligt att föräldrar kan överblicka när de har rätt till ersättning.
- Fler uppgifter som ligger till grund för ansökan om tillfällig föräldrapenning behöver styrkas.
- Felaktigheter i ansökan ska i första hand upptäckas och förhindras innan beslut fattas i ärendet.

– Fler ansökningar behöver kontrolleras främst med arbetsgivare men även med förskola och skola.
– Försäkringskassans möjligheter att genomföra kontroller digitalt behöver öka.
– Kontrollernas genomförande bör inte kräva orimligt stora resurser i förhållande till nyttan.
– En upptäckt felaktig utbetalning bör förenas med en konsekvens, som åtminstone innebär att föräldern ska återbetala ersättningen.
– Föräldrars kännedom om kontrollerna och att alla ärenden riskerar att kontrolleras behöver öka.

Ökad mängd kontroller och enklare kommunikation med arbetsgivare

De särskilda kontroller Försäkringskassan gör inom den tillfälliga föräldrapenningen är av allt att döma effektiva och innebär att en mängd felaktiga utbetalningar förhindras. Samtidigt är nivån med cirka en procent kontrollerade ärenden låg, särskilt i förhållande till hur pass stor andelen felaktiga utbetalningar skattas vara totalt. Utredningen bedömer att det är möjligt att öka andelen kontroller väsentligt och på ett kostnadseffektivt sätt.

Försäkringskassan bör därför ges i uppdrag att utöka andelen särskilda kontroller som genomförs före beslut om tillfällig föräldrapenning, till i minst fem procent av de ansökningar som inkommer. Efter utvärdering kan kontrollnivån justeras och kan komma att behöva bli ännu högre.

Försäkringskassan bör vidare få i uppdrag att ta fram en kostnadseffektiv och ändamålsenlig digital lösning för kommunikation med arbetsgivare. Syftet är att Försäkringskassan på ett enkelt och smidigt sätt för såväl arbetsgivare som myndigheten ska kunna efterfråga uppgifter om anställdas frånvaro och arbetstid för att verifiera uppgifter i ansökningar om tillfällig föräldrapenning. En digital hantering har potential att vara mer kostnadseffektiv för såväl Försäkringskassan som arbetsgivare än dagens hantering.

Kontroll av uppgifter i arbetsgivardeklarationen

Utredningen föreslår att ska Försäkringskassan ska få tillgång till inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationerna för kontroll av tillfällig föräldrapenning.

Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen

Utredningen föreslår att i ärenden om föräldrapenningsförmåner ska huvudmannen för den verksamhet enligt skollagen (2010:800) som ett barn som inte har fyllt 12 år normalt deltar i på begäran lämna uppgift till Försäkringskassan om när barnet har varit frånvarande från verksamheten. Sådan information ska kunna lämnas under två år från det att frånvaron upphörde.

Förkortad tid för ansökan

Utredningen föreslår att ansökningstiden för tillfällig föräldrapenning ska kortas. Ersättning ska inte lämnas för längre tid tillbaka än 30 dagar före den dag ansökan kom in till Försäkringskassan. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl för att tillfällig föräldrapenning ändå bör lämnas.

Utredningens överväganden och förslag om förmånsreglerna i korthet

Förtydligade och nya ersättningsgrunder

Utredningen föreslår förtydliganden av i vilka situationer föräldrar ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning. Därutöver föreslår utredningen att fler situationer ska läggas till de nuvarande för att bättre möta föräldrars och barns behov. En förälder föreslås ha rätt till ersättning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete för vård av ett barn i samband med

1. sjukdom eller smitta hos barnet,
2. sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare,

3. besök hos en vårdgivare som syftar till att medicinskt förebygga, utreda eller behandla sjukdomar och skador hos barnet,
4. besök hos tandvården som syftar till att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan hos barnet, eller
5. vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna.

Ovanstående situationer täcks redan i dagsläget av flera olika bestämmelser, men utredningens förslag bedöms förenkla och skapa överblick för när rätten till ersättning finns.

Vidare föreslår utredningen att rätt till tillfällig föräldrapenning också ska finnas om en förälder behöver avstå från förvärvsarbete i samband med deltagande i

1. kurs som ordnas av en huvudman inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten, om kursen syftar till att lära sig att vårda barnet utifrån barnets sjukdom eller funktionsnedsättning,
2. behandling som är ordinerad av läkare,
3. möte med den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i, om mötet är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning,
4. introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i, eller
5. utredning om barnets behov av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas.

För kurser finns rätt till tillfällig föräldrapenning också i nuvarande regelverk, men tillägg görs för kurser som anordnas av socialtjänsten.

Vidare är de tre sista punkterna nya förslag från utredningen. I fråga om rätt till ersättning för deltagande i introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder har utredningen lämnat förslag om detta i delbetänkandet VAB för vårdåtgärder i skolan (SOU 2021:41).

Sammantaget föreslår utredningen följaktligen att rätt till tillfällig föräldrapenning ska finnas i fler situationer än i dagsläget. På så sätt underlättas situationen för föräldrar till barn med stora behov.

Förmånstid

Enligt nuvarande reglering lämnas tillfällig föräldrapenning som regel under sammanlagt högst 120 dagar för varje barn och år. För rätt till ersättning därutöver krävs att barnet är att betrakta som allvarligt sjukt.

Utredningen föreslår att förmånstiden bättre ska anpassas till barns och föräldrars faktiska behov. Tillfällig föräldrapenning ska därför lämnas under sammanlagt högst 40 dagar för varje barn och år, vilket enligt tillgänglig statistik kommer att vara tillräckligt för de allra flesta föräldrar som nyttjar försäkringen. Tillfällig föräldrapenning ska dock även lämnas för tid som det finns underlag till stöd för förälderns behov av att avstå från förvärvsarbete av skäl som kan ge rätt till ersättning. På så sätt kan föräldrar till barn med större behov fortsätta få ersättning och ha en rätt till ledighet.

Bedömning av allvarligt sjukt barn tas bort

Bestämmelserna om rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett allvarligt sjukt barn föreslås upphävas. Rätt till ersättning kommer dock fortsatt att finnas, främst genom bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning för vård av ett sjukt barn eller besök hos hälso- och sjukvården, dock utan tidigare krav på att det ska finnas ett hot mot barnets liv. Detta bedömer utredningen kommer att förenkla för föräldrar, hälso- och sjukvården samt Försäkringskassan samt säkerställa att ersättningen lämnas till de föräldrar som har behov av den, oavsett hur länge.

Tillfällig föräldrapenning för barn och unga som har fyllt 12 men inte 21 år

Utredningen föreslår att rätt till tillfällig föräldrapenning ska finnas för barn som har fyllt 12 men inte 18 år, om barnet har ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov. Den nuvarande gränsen är till dess att barnet

fyller 16 år om barnet inte omfattas av LSS eller är att betrakta som allvarligt sjukt.

Även om barnet inte har ett tillsyns- eller vårdbehov ska rätt till tillfällig föräldrapenning finnas vid avstående från förvärvsarbete för besök hos hälso- och sjukvården, deltagande i utredning eller förhandsbedömning hos socialtjänsten samt, under vissa förutsättningar, vid besök hos tandvården.

Vid pågående skolgång ska tillfällig föräldrapenning vidare även kunna lämnas efter barnets 18-årsdag och som längst till dess att den unge har fyllt 21 år. Som förutsättning för detta ska även för dessa åldrar gälla att den unge ska ha ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov. Ersättning ska då kunna lämnas vid avstående från förvärvsarbete för vård av den unge eller i samband med besök i hälso- och sjukvården.

Överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning

En förälder ska, liksom i dagsläget, få överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn till någon annan som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete. Enligt utredningens förslag kommer överlåtelse att kunna göras i fler situationer än vad dagens regelverk medger. Möjlighet till överlåtelse ska enligt utredningens förslag även finnas vid besök i hälso- och sjukvården eller tandvården samt när föräldern som normalt vårdar barnet besöker läkare med ett annat barn.

Tillfällig föräldrapenning när en förälder på grund av sjukdom inte kan vårda barnet

I nuvarande regelverk finns två olika möjligheter för någon annan än en förälder att få tillfällig föräldrapenning när föräldern som normalt vårdar barnet inte kan göra detta med anledning av egen sjukdom. Dessa bestämmelser är svåra att förstå och tillämpa. För att förenkla och underlätta för föräldrar föreslår utredningen därför att rätten i denna situation ska kopplas till den rätt till tillfällig föräldrapenning som finns för föräldrar för vård av barn vid ordinarie vårdares sjukdom eller smitta.

När det är en förälder som är barnets ordinarie vårdare och denne själv blir sjuk eller smittad, och någon annan förälder inte kan vårda barnet, ska en annan person därmed kunna ges rätt till tillfällig för-

äldrapenning. Den andra personen ska få rätt till ersättning för tid som personen behöver avstå från förvärvsarbete. I fråga om barnets ålder och förmånstid ska samma förutsättningar gälla som enligt regelverket i övrigt.

Tillfällig föräldrapenning för fler än en förälder

Utredningen föreslår att samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning ska finnas för två föräldrar om det behövs för vården av ett barn. Vidare föreslås en samtidig rätt till flera föräldrar, när barnet vårdas på sjukhus eller vid andra besök i hälso- och sjukvården där det kan vara nödvändigt med flera föräldrars närvaro. Dessa förslag bedömer utredningen är mer generösa än de som finns i dagens reglering.

Samtidig rätt ska även finnas i de nya ersättningsgrundande situationerna, möte med barnets skola eller omsorg eller deltagande i utredning eller förhandsbedömning hos socialtjänsten.

Om det finns en samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning föreslår utredningen även att det ska vara möjligt att kombinera föräldrapenning med tillfällig föräldrapenning. En förälder ska alltså kunna få föräldrapenning samtidigt som den andra föräldern får tillfällig föräldrapenning. Sammantaget innebär utredningens förslag att det kommer att finnas en samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning i fler situationer än enligt nuvarande reglering.

Krav på underlag för rätt till tillfällig föräldrapenning

Utredningen förslår att det ska framgå av lagstiftningen att senast från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod, eller den tidigaste dagen därefter för vilken tillfällig föräldrapenning kan lämnas, ska föräldern styrka rätten till ersättning genom att ge in ett intyg till Försäkringskassan. Sådana bestämmelser finns i dagsläget i föreskrifter som meddelats av Försäkringskassan.

Slopade kontaktdagar

De nuvarande kontaktdagarna för barn som tillhör personkretsen enligt LSS föreslås slopas samtidigt som den tillfälliga föräldrapenningen kompletteras med situationer som täcker de behov av ledighet och ersättning som föräldrar vanligtvis har med anledning av barns sjukdom och hälsotillstånd.

Förutsättningar för ersättning för arbetslösa

I fråga om arbetslösas rätt till tillfällig föräldrapenning finns det i dagsläget oklarheter.

För att tydliggöra förutsättningarna för när en förälder som är arbetslös kan få tillfällig föräldrapenning föreslår utredningen därför att det ska krävas att föräldern avstått från arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238).

Kravet på att ha avstått från arbetslöshetsersättning ska dock inte gälla om arbetslösheten inträder under en pågående och sammanhängande period med hel tillfällig föräldrapenning. Denna ventil syftar till att undanröja risken för att en förälder ska stå helt utan ersättning om föräldern blir arbetslös under en längre tids vård på heltid av ett svårt sjukt barn.

Uppdrag till Folkhälsomyndigheten om smitta bland barn i förskolan

Covid-19-pandemin har inneburit en ökad användning av den tillfälliga föräldrapenningen. Rekommendationer om när barn ska hållas hemma från förskolan har varit mer restriktiva än tidigare. Det är för tidigt att säga hur detta påverkar användandet av förmånen på sikt. Utredningen ser dock ett behov av ett enhetligt kunskapsunderlag i syfte att underlätta att likartade regler tillämpas överallt.

Utredningen anser att Folkhälsomyndigheten bör ges i uppdrag att analysera befintlig kunskap och beprövad erfarenhet i fråga om att minska risken för smitta bland barn i förskolan. I uppdraget bör ingå att ta fram ett kunskapsunderlag med rekommendationer för när barn normalt kan vistas eller återgå till verksamheten i samband med olika typer av infektioner eller smittsamma tillstånd.

Utredningens överväganden om föräldrars förutsättningar på arbetsmarknaden i korthet

Fortsatt arbete för jämställt användande av tillfällig föräldrapenning

Utredningen bedömer att det relativt jämställda nyttjandet av den tillfälliga föräldrapenningen, där kvinnor under 2021 stod för 60 procent av de dagar som ersättning lämnades för och männen 40 procent är positivt, och ett viktigt steg för kvinnors och mäns möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete. Samtidigt kan noteras att kvinnor inte förvärvsarbetar i samma utsträckning som män, men ändå tar emot en större andel av de utbetalda dagarna. Dessutom finns indikationer på att kvinnor i större utsträckning än män nyttjar den tillfälliga föräldrapenningen för de första dagarna i en vårdperiod, vilket kan inverka negativt på kvinnors arbetsmarknadssituation. På grund av detta bör målet i Försäkringskassans regleringsbrev, att myndigheten ska verka för ett jämställt användande av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, prioriteras även fortsättningsvis.

Uppdrag att anpassa informationen till föräldrar

För att föräldrar med oregelbunden anställning, skiftarbete eller behovsanställning ska kunna förutse när rätt till tillfällig föräldrapenning finns, anser utredningen att föräldrar i ökad utsträckning bör ges anpassad och tydlig information om såväl regelverket som ifyllnad av ansökan. Utredningen anser att Försäkringskassan bör ges i uppdrag att anpassa informationen om tillfällig föräldrapenning utifrån olika anställningsformer och för företagare.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Konsekvenser

Utredningens förslag bedöms sammantaget bidra till att regelverket för tillfällig föräldrapenning förenklas och i större utsträckning ger rätt till ersättning till föräldrar utifrån barns olika behov. För barn och unga innebär förslagen mer likvärdiga förutsättningar för att få stöd av föräldrar i olika situationer. En ökad kontroll av rätten till ersättning bedöms kunna medföra att det felaktiga användandet av den tillfälliga föräldrapenningen minskas väsentligt. Detta väntas innebära en viss ökad uppgiftsbörda för arbetsgivare och skola, men utredningen framhåller att denna kan begränsas och nuvarande hantering effektiviseras om det digitala utbytet av uppgifter utökas. Förslagen vidgar rätten till ersättning i vissa särskilda situationer för föräldrar till barn med mer omfattande behov. Genom förslagen ökar träffsäkerheten i försäkringen och försäkringsmässigheten betonas ytterligare, något som bedöms vara avgörande för att öka legitimiteten för försäkringen. I detta avseende är de förslag som avser att öka kontrollen av rätt till ersättning särskilt betydelsefulla.

Förslagens ekonomiska konsekvenser för staten bedöms bli begränsade vad gäller förslag om ändringar i regelverket, men sammantaget bedöms utgifterna för den tillfälliga föräldrapenningen minska, främst till följd av att de felaktiga utbetalningarna väntas bli färre. Därtill kommer dock vissa kostnader för att implementera förslagen för Försäkringskassan.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 13 kap. ska upphöra att gälla,

dels att 11 kap. 5, 6 och 10 §§ och 110 kap. 1, 17 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 110 kap. 37 § ska lyda ”Huvudman för en verksamhet enligt skollagen (2010:800)”,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 13 kap., och två nya paragrafer, 110 kap. 19 och 37 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 kap.	
5 §[1]	
När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även familjehemsförälder.	
Första stycket gäller inte i fall som avses i 13 kap. *8* och *9* §§.	Första stycket gäller inte i fall som avses i 13 kap. *10* och *11* §§.
6 §	
I fråga om tillfällig föräldrapenning för en försäkrad som har fått rätt till sådan förmån enligt 13 kap. *8, 9*, 11 eller *31 a* § likställs den försäkrade med en förälder.	I fråga om tillfällig föräldrapenning för en försäkrad som har fått rätt till sådan förmån enligt 13 kap. *10*, 11 eller *14* § likställs den försäkrade med en förälder.
En försäkrad som enligt första stycket är likställd med en förälder	En försäkrad som enligt första stycket är likställd med en förälder

[1] Senaste lydelse 2018:1952.

får dock inte överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *8* §. *Inte heller får Försäkringskassan bevilja tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 9 § på grundval av ett medgivande av en sådan försäkrad.*

får dock inte överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *10* §.

10 §[2]

Föräldrapenningsförmåner får inte lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid i annat fall än som anges i 12 kap. 4 a och 5 a–7 §§ samt 13 kap. *10*, *11*, 13, *26* och *30* §§.

Tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 31 e § får lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid.

För tillfällig föräldrapenning gäller även 13 kap. 3 §.

Föräldrapenningsförmåner får inte lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid i annat fall än som anges i 12 kap. 4 a och 5 a–7 §§ samt 13 kap. *5 § första stycket och* 13, *14* och *16* §§.

Föräldrapenningsförmåner får lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid *i fall som anges i 13 kap. 5 § andra stycket och 29 §.*

13 kap.
Tillfällig föräldrapenning

Innehåll

1 §

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser om rätten till tillfällig föräldrapenning i 2–11 §§.

Vidare finns bestämmelser om

– tillfällig föräldrapenning för tid före ansökan i 12 §,

– tillfällig föräldrapenning vid barns födelse eller adoption i 13–18 §§,

[2] Senaste lydelse 2018:1628.

– tillfällig föräldrapenning för barn som inte har fyllt 12 år i 19–23 §§,

– tillfällig föräldrapenning för barn som har fyllt 12 men inte 18 år i 24–26 §§,

– tillfällig föräldrapenning för unga som har fyllt 18 men inte 21 år i 27 och 28 §§,

– tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit i 29 och 30 §§,

– beräkning av antalet dagar med rätt till tillfällig föräldrapenning i 31 §, och

– beräkning av tillfällig föräldrapenning i 32–37 §§.

Allmänna bestämmelser om rätten till tillfällig föräldrapenning

Inledande bestämmelser

2 §

Rätt till tillfällig föräldrapenning har en försäkrad förälder som avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med ett barns födelse eller behov av vård eller i samband med att ett barn har avlidit.

Tillfällig föräldrapenning lämnas i de fall och under de närmare förutsättningar som anges i detta kapitel.

3 §

Särskilda bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning när denna förmån lämnas på grundval

av inkomst av annat förvärvsarbete finns i 34 §.

4 §

En förälder som är arbetslös har rätt till tillfällig föräldrapenning endast för tid som föräldern avstått från arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Kravet på att ha avstått från arbetslöshetsersättning gäller inte om arbetslösheten inträder under en pågående och sammanhängande period med hel tillfällig föräldrapenning.

Vid tillämpning av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning likställs fall som anges i första och andra styckena med att avstå från förvärvsarbete.

5 §

Tillfällig föräldrapenning får förutom i de fall som anges i 11 kap. 10 § första stycket lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid för vård av barnet i samband med sjukdom eller smitta hos barnet, om båda föräldrarnas medverkan i vården av barnet är nödvändig.

Tillfällig föräldrapenning får förutom i de fall som anges i 11 kap. 10 § andra stycket lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid i fall som anges i 19 § första stycket 3, om barnet vårdas på sjukhus eller om föräldrarnas närvaro vid sådant besök är nödvändig. Tillfällig för-

äldrapenning får även lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid i fall som anges i 20 § 1, 3 och 5.

Förhandsbesked om tillfällig föräldrapenning

6 §

Försäkringskassan får i förväg pröva om förutsättningarna för tillfällig föräldrapenning enligt 24 § första stycket eller 27 § är uppfyllda. Ett sådant beslut är bindande för den tid som anges i beslutet men kan omprövas om de förhållanden som har lagts till grund för beslutet ändras.

Förmånsnivåer och förvärvsarbete

7 §

Tillfällig föräldrapenning lämnas enligt följande förmånsnivåer:

1. Hel tillfällig föräldrapenning lämnas för dag när en förälder helt avstått från förvärvsarbete.

2. Tre fjärdedels tillfällig föräldrapenning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst en fjärdedel av den tid han eller hon annars skulle ha arbetat.

3. Halv tillfällig föräldrapenning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst hälften av den tid han eller hon annars skulle ha arbetat.

4. En fjärdedels tillfällig föräldrapenning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst tre

fjärdedelar av den tid han eller hon annars skulle ha arbetat.

5. En åttondels tillfällig föräldrapenning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst sju åttondelar av den tid han eller hon annars skulle ha arbetat.

8 §

Som förvärvsarbete betraktas inte

1. vård av barn som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i förälderns hem, och

2. sådant förvärvsarbete som den försäkrade utför under tid för vilken han eller hon får sjukersättning enligt bestämmelserna i 37 kap. 3 §.

Om det vid tillämpningen av första stycket 2 inte går att avgöra under vilken tid den försäkrade avstår från förvärvsarbete för att vårda sitt barn ska frånvaron i första hand anses som frånvaro från sådant förvärvsarbete som avses i 37 kap. 3 §.

9 §

Om en förälder får oavkortade löneförmåner under tid då han eller hon bedriver studier, likställs avstående från studier med avstående från förvärvsarbete vid tillämpning av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning. Detta gäller dock endast i den utsträckning föräldern går miste om löneförmånerna.

Tillfällig föräldrapenning till någon annan än en förälder

10 §

En förälder får överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn till någon som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barnet i de fall som anges i 19 § första stycket.

11 §

Tillfällig föräldrapenning får lämnas till en annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning i fall som anges i 19 § första stycket 2, om den ordinarie vårdaren är en förälder och det inte finns någon annan förälder som kan vårda barnet.

Tillfällig föräldrapenning för tid före ansökan

12 §

Tillfällig föräldrapenning lämnas inte för längre tid tillbaka än 30 dagar före den dag ansökan kom in till Försäkringskassan.

Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl för att tillfällig föräldrapenning ändå bör lämnas. Tidsbegränsningen gäller inte heller i fråga om sådan tillfällig föräldrapenning som avses i 29 §.

Tillfällig föräldrapenning vid barns födelse eller adoption

Rätten till förmånen

13 §

Rätt till tillfällig föräldrapenning har en far som avstår från förvärvsarbete i samband med sitt barns födelse för att

1. närvara vid förlossningen,

2. sköta hemmet, eller

3. vårda barn.

Det som föreskrivs om en far i första stycket och i 14–16 §§ gäller även en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken.

14 §

I följande fall får Försäkringskassan besluta att en annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som i stället för en far eller mor avstår från sitt förvärvsarbete i samband med ett barns födelse ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning för ändamål som anges i 13 §:

1. Barnet har inte någon far som har rätt till tillfällig föräldrapenning.

2. Barnets mor är avliden.

3. Barnets far avstår från sin rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 § och det skulle vara oskäligt att inte låta honom avstå.

4. Barnets far kan inte utnyttja sin rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 §.

5. Barnets far kommer sannolikt inte att utnyttja sin rätt enligt 13 § på grund av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud eller liknande eller på grund av andra särskilda omständigheter.

15 §

Vid adoption lämnas tillfällig föräldrapenning enligt 13 och 14 §§, dock endast om barnet inte fyllt 10 år.

16 §

Vid adoption eller när två personer enligt 6 kap. 10 a § föräldrabalken har förordnats att gemensamt utöva vårdnaden om ett barn gäller följande:

1. Rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 § tillkommer båda adoptivföräldrarna eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna.

2. Det som i 14 § föreskrivs om en far eller mor ska i stället gälla adoptivföräldrarna eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna.

Förmånstiden

17 §

Tillfällig föräldrapenning enligt 13–16 §§ lämnas under högst tio dagar per barn, dock inte för tid efter sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. Vid adoption räknas tiden från den tidpunkt föräldrarna fått barnet i sin vård.

Är det fråga om tillfällig föräldrapenning enligt 14 § eller 16 § 2, ska dock avräkning ske för dagar med tillfällig föräldrapenning som en förälder kan ha fått med stöd av 13 § och 16 § 1.

Fördelning av förmånstiden

18 §

Vid adoption och för särskilt förordnade vårdnadshavare fördelas de dagar som anges i 17 § med hälften till vardera föräldern eller vårdnadshavaren om de inte kommer överens om annat.

Om det finns endast en adoptivförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare med rätt till ersättning, har den föräldern eller vårdnadshavaren ensam rätt till alla dagar som anges i 17 §.

Tillfällig föräldrapenning för barn som inte har fyllt 12 år

Vid sjukdom, smitta eller annat vårdbehov

19 §

En förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn, som inte har fyllt 12 år, om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med

1. sjukdom eller smitta hos barnet,

2. sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare,

3. besök hos en vårdgivare som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), om besöket syftar till att medicinskt förebygga, utreda eller behandla sjukdomar och skador hos barnet,

4. besök hos tandvården, om besöket syftar till att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan hos barnet, eller

5. vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna, under förutsättning att det sistnämnda barnet omfattas av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning.

Tillfällig föräldrapenning kan i fall som anges i första stycket 3 lämnas även om föräldern inte har barnet i sin vård.

Vid deltagande i kurs, behandling, möte, introduktion eller utredning

20 §

En förälder till ett barn som inte har fyllt 12 år har även rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med deltagande i

1. kurs som ordnas av huvudman inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten, om kursen syftar till att lära sig att vårda barnet utifrån barnets sjukdom eller funktionsnedsättning,

2. behandling som är ordinerad av läkare,

3. möte med den verksamhet enligt skollagen (2010:800) som barnet normalt deltar i, om mötet är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning,

4. introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i, eller

5. utredning om barnets behov av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas.

Barn som är yngre än 240 dagar

21 §

För ett barn som är yngre än 240 dagar lämnas tillfällig föräldrapenning enligt 19 § endast om tillsynen av barnet är stadigvarande ordnad eller om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet.

Första stycket gäller inte i fall som anges i 19 § första stycket 2 om tillfällig föräldrapenning kan lämnas med stöd av 11 §.

När föräldrapenning lämnas

22 §

För ett barn som är 240 dagar eller äldre lämnas tillfällig föräldrapenning enligt 19 eller 20 § inte

för tid när föräldrapenning annars skulle ha lämnats, om förutsättningarna för föräldrapenning fortfarande är uppfyllda. Detta gäller dock inte om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet.

Förmånstiden

23 §

Tillfällig föräldrapenning enligt 19–22 §§ lämnas under sammanlagt högst 40 dagar för varje barn och år.

Vid beräkning av förmånstiden enligt första stycket bortses från tid som det finns intyg, utlåtande eller liknande till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning. Detta gäller dock inte i fall som anges i 19 § första stycket 2.

Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 § första stycket 1 eller 3–5 eller 20 § ska vid beräkning av förmånstiden enligt första stycket även bortses från tid som tillfällig föräldrapenning har lämnats av skäl som anges i 19 § första stycket 2. Detta gäller dock endast för tid som det finns läkarintyg till stöd för att barnets ordinarie vårdare varit förhindrad att vårda barnet.

Tillfällig föräldrapenning för barn som har fyllt 12 men inte 18 år

Vid behov av särskild tillsyn eller vård m.m.

24 §

En förälder till ett barn som har fyllt 12 men inte 18 år har rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 eller 20 §, om barnet är i behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.

Även om barnet inte har ett sådant särskilt tillsyns- eller vårdbehov som avses i första stycket har en förälder ändå rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 § första stycket 3 eller 20 § 5.

Det som anges i andra stycket gäller också en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 § första stycket 4, om barnets behov i samband med ett sådant besök kräver förälderns vård.

När föräldrapenning lämnas

25 §

Tillfällig föräldrapenning enligt 24 § lämnas inte för tid när föräldrapenning annars skulle ha lämnats, om förutsättningarna för

föräldrapenning fortfarande är uppfyllda. Detta gäller dock inte om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet.

Förmånstiden

26 §

Tillfällig föräldrapenning enligt 24 § lämnas under högst 40 dagar för varje barn och år.

Vid beräkning av förmånstiden enligt första stycket bortses från tid som det finns intyg, utlåtande eller liknande till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning. Detta gäller dock inte i fall som anges i 19 § första stycket 2.

Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 § första stycket 1 eller 3–5 eller 20 § ska vid beräkning av förmånstiden enligt första stycket även bortses från tid som tillfällig föräldrapenning har lämnats av skäl som anges i 19 § första stycket 2. Detta gäller dock endast för tid som det finns läkarintyg till stöd för att barnets ordinarie vårdare varit förhindrad att vårda barnet.

Tillfällig föräldrapenning för unga som har fyllt 18 men inte 21 år

Vid behov av särskild tillsyn eller vård

27 §

En förälder till någon som har fyllt 18 men inte 21 år har rätt till tillfällig föräldrapenning om den unge är i behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Rätt till tillfällig föräldrapenning finns dock endast om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 § första stycket 1 eller 3 och om skolgången fortfarande pågår i grundskola, grundsärskola, specialskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Förmånstiden

28 §

Tillfällig föräldrapenning enligt 27 § lämnas under högst 40 dagar för varje ung person och år.

Vid beräkning av förmånstiden enligt första stycket bortses från tid som det finns intyg eller utlåtande till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning.

Tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit

29 §

Föräldrar till ett barn som inte har fyllt 18 år har rätt till tillfällig föräldrapenning när de avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med att barnet har avlidit.

30 §

Tillfällig föräldrapenning enligt 29 § lämnas under högst 10 dagar per förälder och barn. Förmånen lämnas tidigast från och med dagen efter den då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 90 dagar efter den dag då barnet har avlidit.

Beräkning av antalet dagar med rätt till tillfällig föräldrapenning

31 §

Vid beräkning av antal dagar med rätt till tillfällig föräldrapenning gäller följande:

– En dag med hel tillfällig föräldrapenning motsvarar en dag.

– En dag med tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels tillfällig föräldrapenning motsvarar tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel respektive en åttondel av en dag.

Beräkning av tillfällig föräldrapenning

Grundläggande bestämmelser

32 §

Tillfällig föräldrapenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning på normalnivån och sjukpenninggrundande inkomst i 25–28 kap. samt 33–37 §§ i detta kapitel, dock med undantag av bestämmelserna i

– 25 kap. 5 § om bortseende från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete överstigande 10,0 prisbasbelopp,

– 27 kap. 27 §, 27 a § och 28 b § första stycket om karensavdrag och karensdagar,

– 27 kap. 29–33 a §§ om karenstid, och

– 28 kap. 7 § 2 om beräkningsunderlag för sjukpenning på fortsättningsnivån.

Vid beräkning av tillfällig föräldrapenning ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bortses från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av dessa inkomster överstiger 7,5 prisbasbelopp. Det ska vid denna beräkning i första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete.

För hel tillfällig föräldrapenning motsvarar ersättningsnivån förälderns beräkningsunderlag för sjuk-

penning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1 grundat på en sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt första och andra styckena (beräkningsunderlaget).

Inkomst av anställning

33 §

Om inte annat följer av 34–37 §§ ska hel tillfällig föräldrapenning beräknas på grundval av beräkningsunderlaget med tillämpning av bestämmelserna i 28 kap. 13–16 §§.

Inkomst av annat förvärvsarbete m.m.

34 §

Om tillfällig föräldrapenning lämnas på grundval av inkomst av annat förvärvsarbete, ska hel tillfällig föräldrapenning för dag motsvara kvoten mellan beräkningsunderlaget och 260.

Beloppet avrundas till närmaste hela krontal, varvid 50 öre avrundas uppåt. Tillfällig föräldrapenning lämnas under högst fem kalenderdagar per sjudagarsperiod. För det fall föräldern avstår från förvärvsarbete under fler än fem kalenderdagar under en sjudagarsperiod, lämnas tillfällig föräldrapenning för de första fem dagarna i perioden. Sjudagarsperioden ska alltid beräknas med utgångspunkt i den dag för vilken ersättning be-

gärs, varefter de närmast föregående sex dagarna räknas med i perioden.

35 §

Hel tillfällig föräldrapenning ska för dag motsvara kvoten mellan beräkningsunderlaget och 365, varvid beloppet avrundas till närmaste hela krontal och 50 öre avrundas uppåt

1. när den försäkrade ska få tillfällig föräldrapenning för tid då annars graviditetspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha lämnats, och

2. när den försäkrade är arbetslös och tillfällig föräldrapenning ska lämnas med stöd av 4 §.

Inkomst av såväl anställning som annat förvärvsarbete

36 §

Om tillfällig föräldrapenning ska lämnas på grundval av sjukpenninggrundande inkomst av såväl anställning som annat förvärvsarbete beräknas den del av förmånen som svarar mot inkomst av anställning enligt 33 §, medan den del av förmånen som svarar mot inkomst av annat förvärvsarbete beräknas enligt 34 §.

Familjehemsförälder

37 §

Om en familjehemsförälder får ersättning för vården av barnet, ska det bortses från den del av den sjukpenninggrundande inkomsten som grundas på ersättningen.

Vidare ska tillfällig föräldrapenning beräknas enligt 35 § i fall som avses i 28 kap. 6 § andra stycket.

110 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

– tillämpningsområdet i 2 och 3 §§,

– ansökan och anmälan m.m. i 4–12 §§,

– utredning och uppgiftsskyldighet i 13–*18 och 20*–30 §§,

– uppgiftsskyldighet för andra än parter i 31–35 *och* 37 §§,

– utredning och uppgiftsskyldighet i 13–30 §§,

– uppgiftsskyldighet för andra än parter i 31–35, 37 *och 37 a* §§,

– bevisupptagning rörande arbetsskada m.m. vid allmän domstol i 38 §,

– undantag från sekretess i 39–42 a §§,

– anmälan om bosättning eller arbete i Sverige i 43–45 §§,

– skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i 46–51 §§, och

– indragning och nedsättning av ersättning i 52–58 §§.

17 §

När det gäller tillfällig föräldrapenning i fall som avses i 13 kap. *18* och *24* §§ får Försäkringskassan kräva att en förälder ger in särskilt intyg av arbetsgivare eller någon annan som kan ge upplysning om arbetsförhållandena.

Försäkringskassan får också kräva att en förälder styrker sin

När det gäller tillfällig föräldrapenning i fall som avses i 13 kap. *22* och *25* §§ får Försäkringskassan kräva att en förälder ger in särskilt intyg av arbetsgivare eller någon annan som kan ge upplysning om arbetsförhållandena.

Försäkringskassan får också kräva att en förälder styrker sin

rätt till föräldrapenningsförmån i samband med föräldrautbildning eller deltagande i en behandling av ett *sjukt eller funktionshindrat barn* genom intyg av den som anordnat utbildningen eller ordinerat behandlingen.	rätt till föräldrapenningsförmån i samband med föräldrautbildning eller deltagande i en behandling av ett *barn med sjukdom eller funktionsnedsättning* genom intyg av den som anordnat utbildningen eller ordinerat behandlingen.
	18 §
När det gäller tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 22 § ska läkarutlåtande ges in för att styrka det särskilda vård- eller tillsynsbehovet. *I fall som avses i 13 kap. 30 § ska barnets sjukdomstillstånd styrkas med ett läkarutlåtande om det inte hos Försäkringskassan redan finns tillräcklig utredning för att bedöma rätten till ersättning.*	När det gäller tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *24 § första stycket och 27 §* ska läkarutlåtande ges in för att styrka det särskilda vård- eller tillsynsbehovet, *om det inte hos Försäkringskassan redan finns tillräcklig utredning för att bedöma rätten till ersättning.*
	I fall som avses i 13 kap. 24 § andra stycket ska intyg för att styrka att föräldern närvarat eller deltagit vid sådant tillfälle ges in till Försäkringskassan.
	När det gäller tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 24 § tredje stycket ska intyg för att styrka barnets behov av förälderns vård ges in till Försäkringskassan.
	19 §[3]
	När det gäller tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 19 § första stycket 1–3 ska rätten till ersättning styrkas senast från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod, eller den tidigaste dagen därefter för

[3] Tidigare 110 kap. 19 § upphävd genom 2012:931.

vilken tillfällig föräldrapenning kan lämnas, genom att intyg ges in till Försäkringskassan. Som periodens första dag räknas den första dagen med tillfällig föräldrapenning.

37 a §

Huvudmannen för den verksamhet enligt skollagen (2010:800) som ett barn som inte har fyllt tolv år normalt deltar i ska på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter om när barnet har varit frånvarande från verksamheten i ärenden om föräldrapenningsförmåner. Uppgiftsskyldigheten ska kunna fullgöras under två år från det att frånvaron upphörde.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenningsförmåner som avser tid före ikraftträdandet.

3. Bestämmelsen i 11 kap. 16 § utgör inte hinder för att lämna tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen i 13 kap. 20 § 3 för ett barn för vilket det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag enligt 22 kap. Detta gäller till dess att Försäkringskassan har omprövat beslutet enligt 22 kap. 15 § eller beslutat att lämna omvårdnadsbidrag efter en ny ansökan som inte endast avser en ändrad fördelning av sedan tidigare beviljat omvårdnadsbidrag.

4. Bestämmelsen i 11 kap. 16 §, i dess lydelse före den 1 januari 2019, utgör inte hinder för att lämna tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen i 13 kap. 20 § 3 för ett barn för vilket det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om vårdbidrag enligt 22 kap. i dess lydelse före den 1 januari 2019.

5. Uppgiftsskyldigheten enligt den nya bestämmelsen i 110 kap. 37 a § gäller inte tid före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

Härigenom föreskrivs att 8 § föräldraledighetslagen (1995:584) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 §[1]
En arbetstagare har rätt till ledighet under den tid då han eller hon	
1. får tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. socialförsäkringsbalken,	
2. skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *10–31* §§ *eller 31 e och 31 f §§* samma balk, om arbetstagaren inte omfattats av bestämmelserna i 37 kap. 3 § balken, eller	2. skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *13–30* §§ samma balk, om arbetstagaren inte omfattats av bestämmelserna i 37 kap. 3 § balken, eller
3. skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *8 eller 9* § samma balk, om barnets förälder inte omfattats av bestämmelserna i 37 kap. 3 § balken.	3. skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *10* § samma balk, om barnets förälder inte omfattats av bestämmelserna i 37 kap. 3 § balken.
En förälder som behöver vårda sitt barn när den ordinarie vårdaren blivit sjuk eller smittad har rätt till ledighet även om föräldern inte har rätt till tillfällig föräldrapenning på grund av att	
1. barnet är yngre än 240 dagar, eller	
2. barnet är yngre än 240 dagar och föräldern omfattas av bestämmelserna i 37 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

[1] Senaste lydelse 2010:2006.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §[1]	
Till Försäkringskassan ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för	
1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst,	
2. fördelning av ålderspensionsavgifter,	
3. fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken,	
4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken,	
5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift,	
6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, *eller*	6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken,
7. beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enligt 17 eller 17 d § lagen (1991:1047) om sjuklön.	7. beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enligt 17 eller 17 d § lagen (1991:1047) om sjuklön, *eller*
	8. kontroll av tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken.
De uppgifter som ska lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter	
1. enligt 19 kap. 11, 13 och 14 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 13 § tredje stycket,	
2. om inkomst som anges i 97 kap. 2, 4, 5, 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 5 § tredje stycket och 13 § första stycket 1–3,	

[1] Senaste lydelse 2017:391.

3. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta,

4. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) och om därpå belöpande arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen, skatt enligt 1 § lagen (1990:659) om löneavgift och avgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift som beräknats för arbetsgivare under ett kalenderår,

5. om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag,

6. om schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen,

7. om samtliga intäkts- och kostnadsposter i inkomstslagen tjänst och kapital,

8. om överskott eller underskott i inkomstslaget näringsverksamhet, och

9. om sjuklönekostnad enligt 17 b § första stycket lagen (1991:1047) om sjuklön.

Försäkringskassan har vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet rätt att ta del av

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och

3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen. Uppdraget ska i nämnda delar redovisas senast den 31 maj 2022. Utredningens direktiv finns i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i december 2020. Utredningen lämnade ett första delbetänkande den 1 juni 2021, VAB för vårdåtgärder i skolan (SOU 2021:41). Utredningen har haft ett nära samarbete med förordnade sakkunniga och experter, och har under utredningstiden haft sju sammanträden.

En referensgrupp med representanter från arbetsmarknadens parter har knutits till utredningen bestående av Jenny Lindmark (Arbetsgivarverket), Joa Bergold (LO), Åsa Forsell (TCO), Thomas Ljunglöf (Saco), Catharina Bäck (Svenskt Näringsliv), Erik Ageberg (Företagarna) och Donovan Häll (Sveriges kommuner och regioner, SKR). Utredningen har haft två möten gemensamt med referensgruppen. Därutöver har representanterna svarat utredningen skriftligt på ett antal frågor och utifrån dessa har uppföljande möten ägt rum.

Utredningen har vidare under arbetets gång genomfört intervjuer och haft samtal och diskussioner med företrädare för ett flertal myndigheter, förbund och organisationer. Utredningen har haft en nära dialog med ett flertal representanter från olika avdelningar inom Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Andra myndigheter där utredningen har haft en dialog med representanter är Skolverket, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Ekonomistyrningsverket (ESV), Arbetsgivarverket, Skatteverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

(IAF), Folkhälsomyndigheten och Allmänna ombudet för socialförsäkringen. Utredningen har vidare haft kontakter under arbetet med representanter för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Region Skåne, Halmstad kommun, Partille kommun, Friskolornas riksförbund, Nationellt programområde barn och ungdomars hälsa (Sveriges regioner i samverkan) och Svenska barnläkarföreningen.

Skriftliga frågor har skickats ut till ett flertal patientorganisationer och funktionshindersorganisationer för att samla in föräldrars erfarenheter av att använda den tillfälliga föräldrapenningen och vilka förbättringsområden som de upplever finns.

Intresseorganisationer som utredningen har haft kontakt med är Attention, Riksförbundet FUB för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa RSMH, Riksförbundet för döva hörselskadade och barn med språkstörning DHB, Autism- och Aspergerförbundet, Diabetesförbundet, Diabetesorganisationen DiOS, Astma- och allergiförbundet och Makalösa föräldrar.

Utredningen har även under arbetets gång haft kontakt med andra pågående utredningar, 2021 års bidragsbrottsutredning (dir. 2021:39) och Utredningen om ett förbättrat trygghetssystem för företagare (SOU 2021:98), utifrån deras respektive uppdrag.

Utredningens kartläggning och analyser har i huvudsak utgått från befintligt material i form av rättskällor, betänkanden, rapporter, och statistik. Därtill har analyser gjorts i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT, i modellens STAR-urval för grundår 2019. Uppgifter från Försäkringskassans kanaler i sociala medier har också varit en källa till information om frågor från föräldrar.

Utredningen har efter genomförande av Försäkringskassan tagit del av en aktgranskning av 1 769 omprövningsärenden. De ärenden som har granskats är ansökan om tillfällig föräldrapenning där föräldern har begärt omprövning av ett grundbeslut och som har lett till att beslutet har ändrats. Besluten i ärendena är fattade under perioden januari till juni 2020.

2.3 Avgränsningar

Utredningen har haft i uppdrag att se över regelverket för tillfällig föräldrapenning. Översynen har rört flera frågor inom försäkringen och utifrån inledande kartläggning samt tidsram har utredningen valt att koncentrera sig på de frågor som har framstått som särskilt angelägna.

Föräldraförsäkringsutredningen från 2017 (SOU 2017:101) lämnade förslag om att rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption ska tas bort. Ersättning för motsvarande ändamål ska kunna lämnas inom ramen för föräldrapenningen.[1] Eftersom det finns ett remitterat förslag i denna fråga och delförmånen inte specifikt påverkar det övriga regelverket för tillfällig föräldrapenning har utredningen valt att inte närmare behandla denna.

Vidare har utredningen valt att inte behandla frågan om rätten till tillfällig föräldrapenning vid avstående från förvärvsarbete i samband med att ett barn har avlidit. Det har under arbetets gång framkommit vissa indikationer på att det kan finnas anledning att göra även denna delförmån mer ändamålsenlig, men då den på samma sätt som dagar vid barns födelse inte påverkar övrigt regelverk har utredningen valt att inte närmare belysa regler eller ta ställning till förslag på ändringar av regelverket.

Tillfällig föräldrapenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning på normalnivån och sjukpenninggrundande inkomst. Detta är fallet för flera andra förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Samtliga dessa förmåner och förutsättningarna för nyttjandet påverkas dock i olika situationer av bestämmelserna. En utredare har i oktober 2021 getts i uppdrag att göra en översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet.[2] Utöver frågan om inkomsttaket inom försäkringen har utredningen därför valt att inte analysera behovet av eventuella ändringar av regelverket i denna del.

[1] SOU 2017:101, s. 562.
[2] Dir. 2021:90.

3 Tillfällig föräldrapenning – ersättning vid vård av barn

Den svenska föräldraförsäkringen och rätten till tillfällig föräldrapenning när föräldrar behöver avstå från arbete vid barns sjukdom är en betydelsefull del av den ekonomiska familjepolitiken. Vid införandet av föräldraförsäkringen i Sverige 1974 infördes även sjukpenning för vård av sjukt barn och därefter infördes 1980 särskilda dagar vid barns födelse. Ersättningens benämning tillfällig föräldrapenning infördes 1986.

Försäkringen bidrar till att föräldrar kan kombinera arbete med föräldraskap. Ersättning vid vård av barn (VAB), som är den situation som den största andelen tillfällig föräldrapenning utbetalas för, möjliggör för föräldrar att i vardagen vårda ett sjukt barn, följa med barnet till läkare eller tandläkare men utgör också ett viktigt skyddsnät när ett barn råkar ut för en olycka, drabbas av en svår sjukdom eller på grund av funktionsnedsättning behöver vårdas på sjukhus under en längre tid. Tillfällig föräldrapenning lämnas även i samband med ett barns födelse eller vid adoption samt i samband med att ett barn har avlidit.

Den svenska föräldraförsäkringen har framgångsrikt bidragit till att föräldrar, även kvinnor med yngre barn, har ett högt arbetskraftsdeltagande sett till jämförbara länder. Vid en jämförelse med övriga länder i Norden och andra EU-länder är rätten till ledighet i Sverige, för att vårda ett sjukt barn, generös och väl tilltagen i förhållande till de flesta barns behov, särskilt vad gäller antalet ersättningsdagar. Antalet dagar var från början 10 per familj och år men har därefter utökats betydligt, i takt med att även fler situationer har täckts in av försäkringen.

Rätten till tillfällig föräldrapenning nyttjas i olika omfattning av olika grupper på arbetsmarknaden. En del av skillnaderna i nyttjandet

utgörs av föräldrars skilda behov utifrån arbetstidens förläggning, möjligheten att ”vobba” – att arbeta hemifrån samtidigt som man tar hand om ett sjukt barn eller närheten till närstående som kan hjälpa till utan ersättning. Ekonomiska aspekter och flexibilitet i arbetslivet kan också ha betydelse för förutsättningarna att nyttja försäkringen.

Försäkringskassan har i dagsläget endast möjlighet att i begränsad omfattning kontrollera föräldrars uppgifter i ansökan, om föräldern har avstått från arbete, om barnet har varit frånvarande i förskola eller skola eller om barnet har varit sjukt, vilket är ett av skälen till en stor andel felaktiga utbetalningar.

Tillfällig föräldrapenning har tillsammans med andra välfärdssystem spelat en viktig roll i samhällets möjligheter att begränsa smittspridning under pandemin, och antalet ansökningar om tillfällig föräldrapenning har varit fler än någonsin tidigare. I dagsläget är det svårt att överblicka utvecklingen framöver men betydelsen av ersättningen för att föräldrar ska kunna kombinera arbetsliv med familjeliv är central. Framför allt genom att föräldrar oavsett arbetsform ska ges möjlighet att vårda sjuka barn. När situationen i omvärlden medför att det ställs krav på att föräldrar ska få rätt till ersättning för barns sjukdom är det särskilt viktigt att värna principen att den ersättning som betalas ut också ska vara rätt. Ersättningens syfte, att föräldrar ska ha rätt att avstå från arbete för att vårda barn vid sjukdom, är viktigt att upprätthålla och påminna om.

3.1 Rätten till tillfällig föräldrapenning

Rätt till tillfällig föräldrapenning har en försäkrad förälder som avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med ett barns födelse eller behov av vård eller i samband med att ett barn har avlidit (13 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB). Barnet ska som regel vara bosatt i Sverige för att rätt till förmånen ska finnas (11 kap. 8 § SFB).

Försäkrad för tillfällig föräldrapenning är den som arbetar i Sverige (6 kap. 6 § SFB). Den som är arbetslös kan under vissa förutsättningar dock också ha rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 36 § 2 SFB).

För att få tillfällig föräldrapenning krävs inte att föräldern är vårdnadshavare. I socialförsäkringsbalken likställs vidare vissa andra personer med föräldrar. Dessa är make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo, särskilt förordnad vårdnads-

havare som har vård om barnet samt blivande adoptivförälder. Därutöver kan tillfällig föräldrapenning även lämnas till familjehemsförälder (11 kap. 4 och 5 § SFB).

I betänkandet används begreppet förälder i den mening som avses enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser, om inte annat särskilt anges.

För att underlätta för föräldrar som är ensamma i vården av barn, och som kan behöva avlastning vid egen sjukdom, finns det även vissa möjligheter för andra personer att beviljas tillfällig föräldrapenning, bland annat genom att föräldern överlåter sin rätt till tillfällig föräldrapenning till någon annan som avstår från sitt förvärvsarbete för att vårda barnet i förälderns ställe (13 kap. 8, 9 och 31 a–d §§ SFB).

Ersättning kan beviljas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels tillfällig föräldrapenning (13 kap. 5 § SFB). Hur många dagar en förälder kan få tillfällig föräldrapenning varierar beroende på vilken situation det är frågan om.

3.1.1 Barn som inte har fyllt 12 år

Enligt 13 kap. 16 § SFB har en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn, som inte har fyllt 12 år, om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller hos barnets ordinarie vårdare, besök i samhällets förebyggande barnhälsovård eller vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna.

Vidare har en förälder till ett barn som inte har fyllt 12 år även rätt till tillfällig föräldrapenning om barnet är sjukt eller har en funktionsnedsättning och föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med besök på en institution för medverkan i behandling av barnet eller för att lära sig vårda barnet, deltagande i en kurs som ordnas av sjukvårdshuvudman i samma syfte, läkarbesök på grund av att barnet lider av en allvarlig sjukdom, läkarbesök som är en del i behandlingen av barnet eller deltagande i någon behandling som är ordinerad av läkare (13 kap. 20 § SFB). I de flesta av dessa situationer kan mer än en förälder dessutom få tillfällig föräldrapenning samtidigt (13 kap. 3 § SFB).

Tillfällig föräldrapenning i ovan nämnda situationer lämnas under sammanlagt högst 60 dagar för varje barn och år. Med ett undantag kan tillfällig föräldrapenning i dessa situationer lämnas under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år. Undantaget gäller vård av barn vid sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare. I den situationen gäller således en begränsning på 60 dagar (13 kap. 21 § SFB).

3.1.2 Barn som har fyllt 12 år

För barn som har ett särskilt behov av tillsyn eller vård på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annan funktionsnedsättning lämnas tillfällig föräldrapenning i de situationer som redogörs för i föregående avsnitt även efter att barnet har fyllt 12 år och som längst till dess att barnet fyllt 16 år (13 kap. 22 och 23 §§ SFB). Förmånstiden är också densamma som gäller för barn som inte har fyllt 12 år (se ovan och 13 kap. 25 § SFB).

3.1.3 Barn som omfattas av LSS

En förälder till ett barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har även rätt till tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar från barnets födelse till dess att barnet fyller 16 år. Detta gäller under förutsättning att föräldern avstår från förvärvsarbete i samband med deltagande i föräldrautbildning eller besök i barnets skola, förskola, fritidshem eller vissa andra pedagogiska verksamheter. Rätten till tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar är begränsad till 10 dagar per barn och år (13 kap. 26 och 28 §§ SFB).

För en förälder till ett barn som omfattas av LSS är det vidare möjligt att beviljas tillfällig föräldrapenning vid sjukdom eller smitta hos barnet även efter det att barnet har fyllt 16 år. Denna möjlighet finns ända fram till dess att barnet fyller 21 år. Om barnet därefter går i vissa skolor, bland annat gymnasiesärskola, kan tillfällig föräldrapenning lämnas till och med vårterminen det år då barnet fyller 23 år (13 kap. 27 § SFB).

3.1.4 Vård av allvarligt sjukt barn

Föräldrar till ett allvarligt sjukt barn som inte har fyllt 18 år har rätt till tillfällig föräldrapenning under ett obegränsat antal dagar när de behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barnet (13 kap. 30 och 31 §§ SFB). Tillfällig föräldrapenning kan då lämnas till båda föräldrarna samtidigt (11 kap. 10 § första stycket SFB).

3.1.5 Vid barns födelse eller adoption

En far som avstår från förvärvsarbete i samband med sitt barns födelse för att närvara vid förlossningen, sköta hemmet, eller vårda barn har rätt till tillfällig föräldrapenning under tio dagar (13 kap. 10 § första stycket och 14 § första stycket SFB). Detta är de så kallade pappadagarna. Sådan rätt har dock även en kvinna som enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken ska anses som barnets förälder (13 kap. 10 § andra stycket SFB). Rätten till tillfällig föräldrapenning under tio dagar finns även vid adoption och i samband med förordnande av särskilda vårdnadshavare (13 kap. 12 och 13 §§ SFB).

3.1.6 När ett barn har avlidit

Föräldrar till ett barn som inte har fyllt 18 år har rätt till tillfällig föräldrapenning när de avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med att barnet har avlidit (13 kap. 31 e § SFB). Ersättning lämnas under högst 10 dagar per förälder och barn. Förmånen lämnas tidigast från och med dagen efter den då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 90 dagar efter den dag då barnet har avlidit (13 kap. 31 e och f §§ SFB).

3.2 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige ratificerade barnkonventionen 1990. Enligt 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter gäller dessutom artiklarna 1–42 i barnkonventionen numera som svensk lag.

Enligt barnkonventionens artikel 1 avses med barn varje människa under 18 års ålder, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Enligt svensk rätt är den som är under 18 år omyndig (9 kap. 1 § föräldrabalken).

I barnkonventionens artikel 2, 3, 6 och 12 finns de grundläggande principerna. Dessa är styrande för hur konventionens övriga artiklar ska tolkas. Den första principen handlar om alla barns lika värde och rättigheter, att inget barn får diskrimineras. Enligt den andra principen ska det vid alla åtgärder som rör barn – vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ – i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Den tredje principen understryker varje barns rätt till liv, överlevnad och utveckling. Den fjärde principen lyfter fram barnets rätt att uttrycka sina åsikter och att få dem beaktade i de frågor som rör honom eller henne.

Enligt artikel 18 har barnets föräldrar eller vårdnadshavare gemensamt huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Konventionsstaterna ska ge lämpligt stöd när de fullgör detta ansvar och säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för omvårdnad av barn.

Av artikel 23 framgår att barn med funktionsnedsättningar har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv samt hjälp att aktivt delta i samhället. I artikel 24 anges att konventionsstaterna ska erkänna barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn berövas sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård.

Av artikel 28 framgår att barn har rätt till utbildning. Grundskolan ska vara obligatorisk, kostnadsfri och tillgänglig för alla.

Därtill framgår av artikel 26 att konventionsstaterna ska erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring, och ska vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning.

3.3 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

I artikel 3 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning finns de allmänna principer som är nödvändiga att beakta för att personer med funktionsnedsättning ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter och ha samma möjligheter till full delaktighet i samhället. Av konventionen framgår bland annat betydelsen av tillgång till vård och omsorg och utbildning för fullt åtnjutande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Av artikel 24 framgår rätten till utbildning på lika villkor och av artikel 25 framgår rätten till bästa möjliga hälsa.

3.4 Ansökan om och handläggning av tillfällig föräldrapenning

3.4.1 Frånvaro från arbetet för tillfällig föräldrapenning

En arbetstagare har rätt till ledighet från sin anställning för tid med tillfällig föräldrapenning vid vård av barn mm.[1] En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m. ska anmäla detta till arbetsgivaren minst en vecka före ledighetens början. Det finns dock ingen anmälningstid om ledigheten beror på sjukdom eller smitta, se avsnitt 6.11.

I regel anmäls ledighet till arbetsgivaren den aktuella dagen behovet uppstår, i samband med barnets insjuknande eller någon eller några dagar innan behovet av ledighet uppstår om föräldrarna turas om att vara hemma och vårda barnet under en sjukdomsperiod. Den anställde kan även i förväg informera arbetsgivaren om behovet att avstå arbete om det gäller ett planerat läkarbesök eller barnet behöver vårdas inneliggande på sjukhus till exempel på grund av en operation eller behandling. Den anställdes frånvaro hanteras praktiskt på en rad olika sätt beroende på arbetsgivare. Efter att den anställde har meddelat sin arbetsgivare uppgiften kan det åligga chefen, den anställde eller någon annan i organisationen att rapportera frånvaron i ett personal- eller lönesystem. Uppgifterna ligger sedan till grund för

[1] 3 § första stycket 5 föräldraledighetslagen (1995:584).

det avdrag på lönen som görs i enlighet med omfattningen av den tid den anställde varit frånvarande.

Rätten till ledighet grundar sig dock på rätten till ersättning vilket innebär att den anställde ska ansöka om tillfällig föräldrapenning hos Försäkringskassan för motsvarande tid. Föräldern ska göra ansökan inom 90 dagar för att kunna få ersättning, då tillfällig föräldrapenning inte kan lämnas för längre tid tillbaka än 90 dagar före den dag ansökan kom in till Försäkringskassan, utom i vissa undantagsfall, se avsnitt 6.1. Arbetsgivare har i nuläget ingen skyldighet att anmäla till Försäkringskassan att den anställde har avstått från arbete för att vårda barn.

Vid en förfrågan från Försäkringskassan om vilka dagar den anställde har varit frånvarande har dock arbetsgivaren en skyldighet att intyga detta (110 kap. 31 § SFB). Förfrågan skickas i de fall Försäkringskassan gör en så kallad utökad kontroll till arbetsgivaren i pappersform men kan besvaras digitalt genom Försäkringskassans e-tjänst för arbetsgivare. I e-tjänsten loggar arbetsgivaren in och anger om den anställde varit frånvarande under de dagar Försäkringskassans förfrågan gäller.

3.4.2 Handläggningen är till stor del automatiserad

Försäkringskassan är ansvarig myndighet för handläggningen av tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassan har sedan myndigheten bildades 2005, genom en sammanslagning av 21 allmänna försäkringskassor, kontinuerligt arbetat för att förenkla ansökningsprocessen och löpande utveckla digitala tjänster för tillfällig föräldrapenning.[2]

Under 2005 uppgraderades ärendehanteringssystemet för tillfällig föräldrapenning med viss automatisk handläggning, och året därpå kunde ärenden handläggas och beslutas helt maskinellt.[3]

En automatisering av handläggningen innebär att kontroller av ansökan sker genom att it-stödet stämmer av uppgifter som anges i ansökan mot uppgifter i de register som Försäkringskassan har tillgång till. Om alla uppgifter i ansökan stämmer med tidigare registrerade uppgifter hos Försäkringskassan och om de uppgifter föräldern anger på ansökan uppfyller de krav som gäller för att beviljas

[2] Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018?, Socialförsäkringsrapport 2021:2, s. 18.
[3] Försäkringskassan (2007), Årsredovisning 2006, s. 9.

tillfällig föräldrapenning, fattas ett beslut om rätten till ersättning i it-stödet och ersättning betalas därefter ut. Föräldern underrättas om beslutet genom ett utbetalningsbesked.

Uppgifter som kontrolleras genom maskinella kontroller är exempelvis folkbokföring, barnets ålder, anledning till ansökan, totalt antal utbetalade dagar, längd på vårdperioden och andra förmåner som betalas ut. Dessutom kontrolleras uppgifter om arbetsgivare, arbetstid och inkomst mot tidigare registrerade uppgifter. De kontroller som systemet inte klarar faller ut för åtgärd av handläggare, innan den automatiska handläggningen tar vid igen. Orsaker till manuell hantering kan vara att vårdperioden är längre än sju dagar, barnet är 12 år eller äldre, att föräldern har fyllt i något annat alternativ än de förvalda frånvaroanledningarna eller att förälderns sjukpenninggrundande inkomst behöver fastställas. Om ansökan av någon anledning inte ger rätt till den ansökta ersättningen underrättas föräldern i ett skriftligt beslut.[4] Särskilt utredningskrävande ärenden, som allvarligt sjuka barn, kräver också manuell handläggning och bedömning. Dessa ärenden hanteras av särskilt utsedda handläggare som också kan konsultera försäkringsmedicinska rådgivare vid särskilt komplicerade bedömningar.

Försäkringskassan har parallellt med utvecklingen av maskinella kontroller arbetat med att ta fram internetbaserade självbetjäningstjänster för föräldrar. Myndigheten har också genomfört en rad kampanjer för att öka användandet av dessa självbetjäningstjänster, dels för att underlätta för föräldrar, dels för att användningen av e-tjänster ökar förutsättningarna för kompletta ärenden och förbättrar möjligheterna att automatbereda ärenden.[5]

En vidare förutsättning för att skapa en automatiserad handläggning har varit Försäkringskassans elektroniska informationsutbyte med andra myndigheter såsom Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN) samt arbetslöshetskassorna. Genom informa-

[4] Jfr Försäkringskassan (2018), Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1, s. 20 och ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2015:12., s. 24.
[5] Försäkringskassan (2007), Årsredovisning 2006, s. 9, Försäkringskassan (2009) Årsredovisning 2008, s. 61, Försäkringskassan (2015), Årsredovisning2014 s. 32.

tionen har såväl prövningen av rätt till ersättning underlättats som möjligheten att förhindra felaktiga utbetalningar.[6]

Under åren 2009 till 2021 har andelen ärenden som beslutats maskinellt ökat från 9 procent till 71 procent, och 99 procent av de ersättningsanspråk som görs sker i någon av myndighetens e-tjänster.[7]

Antalet ansökningar

Antalet ansökningar har ökat kontinuerligt de senaste fem åren, och under 2021 fattade Försäkringskassan beslut utifrån cirka 4,7 miljoner ansökningar om tillfällig föräldrapenning och gjorde cirka 3 miljoner utbetalningar.[8]

Av de ansökningar som inkom 2021 beviljades ersättning i enlighet med anspråk i cirka 95 procent av ärendena. Under de senaste fem åren har andelen beviljade ärenden i stort varit konstant mellan 94 och 95 procent. Andelen ärenden med helt avslag var under 2021 cirka 3 procent och andelen med delvis avslag cirka 1,5 procent.[9]

Handläggningstider

Handläggningstiden för ansökningar av tillfällig föräldrapenning är normalt kort. Från det att ansökan inkommer beslutades under 2021 cirka 95 procent av ärendena inom 30 dagar. Av de ansökningar som inkom till myndigheten innan den tionde i månaden utbetalades över 90 procent vid utbetalningsdagen, den tjugofemte i månaden. Till stor del beror detta på att en stor andel av ärendena handläggs helt maskinellt.

[6] Försäkringskassan (2009), Årsredovisning 2008, s. 111, jfr Riksrevisionen (2016), Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet, RiR 2016:11, s. 26.
[7] Försäkringskassan (2021), Årsredovisning 2020, s. 105, och Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018? Socialförsäkringsrapport 2021:2, s. 41.
[8] Försäkringskassans (2022), Årsredovisning 2021, s. 16 f.
[9] Uppgifter från Försäkringskassan. I redovisningen är delförmånen avlidet barn undantagen, ersättning vid utvidgad ersättning samt beslut i samband med omprövning, dom eller rättelse av beslutet.

3.5 Barn och familjer i Sverige

3.5.1 Antalet barn som föds

Under 2021 föddes 114 263 barn i Sverige. De senaste fem åren har det fötts cirka 115 000 barn årligen enligt uppgifter från Statistiska Centralbyrån (SCB). Det är cirka 25 000 fler än antalet som föddes runt år 2000. År 2021 uppgick antalet barn och unga i åldern 0–19 år till 2,4 miljoner.

3.5.2 Barn i olika typer av hushåll

De flesta barn i Sverige bor tillsammans med båda sina föräldrar, eller cirka 76 procent enligt SCB:s intervjuundersökning ULF/SILC, se tabell 3.1. Det är en större andel av de yngre barnen som bor med båda sina föräldrar, och ju äldre barnen blir desto större andel barn lever med separerade föräldrar. Många barn bor även med en ensamstående förälder eller i en ombildad familj.

Tabell 3.1 Boendesituation för barn i Sverige 0–18 år

Åren 2018–2019

	Bor med båda sina föräldrar	Bor hos mamma hela tiden	Bor mest hos mamma	Bor hos pappa hela tiden	Bor mest hos pappa	Bor växelvis
Samtliga barn						
Alla	76	12	1	3	1	6
Flickor	75	13	1	3	1	6
Pojkar	77	11	2	3	1	6
0–5 år						
Alla	89	7	1	0	0	2
Flickor	89	8	0	1	0	2
Pojkar	89	7	1	0	1	2
6–12 år						
Alla	76	10	2	3	1	8
Flickor	76	10	2	3	2	8
Pojkar	76	10	1	3	1	8

	Bor med båda sina föräldrar	Bor hos mamma hela tiden	Bor mest hos mamma	Bor hos pappa hela tiden	Bor mest hos pappa	Bor växelvis
13–18 år						
Alla	63	19	2	6	1	9
Flickor	60	23	2	5	2	9
Pojkar	66	16	3	6	1	9

Källa: SCB, ULF/SILC.

Av SCB:s undersökning framgår att av de barn som inte bor med sina biologiska föräldrar är det ungefär 146 000 barn eller knappt 30 procent av barnen till separerade föräldrar som bor växelvis hos föräldrarna, vilket innebär att de ingår i barnhushåll på två ställen.

3.6 Skolverksamhet för barn

Barns behov av vård är en av de grundläggande förutsättningarna för rätt till tillfällig föräldrapenning, se avsnitt 6.4. När ett barn insjuknar behöver barnet i många fall få tillsyn och vård i hemmet under tid när barnet normalt vistas i sin ordinarie verksamhet som förskola, skola eller fritidshem. I praktiken innebär det att barnet på grund av sjukdom eller smitta inte kan få sin tillsyn ordnad i ordinarie verksamhet. Vilken verksamhet barnet normalt deltar i beror till stor del på barnets ålder. Majoriteten av barn 1–5 årsåldern är inskrivna i förskolan för hel– eller deltidsverksamhet, (se nedan) en del barn deltar i annan pedagogisk verksamhet och en mindre andel barn vårdas i hemmet av en föräldraledig förälder, föräldrar eller annan anhörig som inte förvärvsarbetar eller arbetar deltid.

Barn i skolåldern, normalt från kalenderåret då barnet fyller 6 år och påbörjar förskoleklass, kan fullgöra sin skolgång i olika skolformer. Därtill kan barnet delta i verksamhet utanför skoltid och på lov under den tid föräldern förvärvsarbetar.

3.6.1 Förskola

Barn ska enligt skollagen erbjudas förskola från och med ett års ålder i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (8 kap. 5 §). Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola (8 kap. 4 §) i begränsad omfattning, så kallad allmän avgiftsfri förskola, oavsett vilken sysselsättning föräldrarna har.

Syftet med förskolan är att stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska vidare främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning (8 kap. 2§).

Barn i förskolan omfattas inte av något elevhälsouppdrag enligt skollagen (2 kap. 25 § skollagen). Huvudmannen har dock arbetsgivar- och arbetsmiljöansvaret. Smittskyddsläkaren och de regionala smittskyddsenheterna ansvarar för det operativa smittskyddet i regionen och lokala smittskyddsåtgärder. Regionerna ansvarar även för att genomföra smittspårning. Lokala smittskyddsenheter kan exempelvis även ta fram råd och stöd för att minska smittspridning i förskolan.[10]

De flesta barn som bor i Sverige börjar i förskola mellan ett och två års ålder. Bland ettåringar var det 2020 cirka 50 procent som gick i förskola, 90 procent bland tvååringar och cirka 95 procent bland 4–5-åringar enligt statistik från Skolverket. Dessa andelar har varit relativt konstanta under den senaste tioårsperioden, men dock ökat något framför allt för de yngre barnen. År 2010 var till exempel knappt 47 procent av ettåringarna inskrivna i förskolan.

Barnens ålder när de börjar i förskola är relativt oberoende av föräldrarnas inkomst och utbildningsnivå. Däremot börjar barn som invandrat till Sverige av naturliga orsaker generellt senare än andra. Förskolan har en socialt utjämnande effekt och dess kvalitet och likvärdighet inverkar på barns utveckling och lärande inför grundskolan och kan kompensera för mindre gynnsamma levnadsvillkor.[11]

[10] Jfr Region Stockholm
https://vardgivarguiden.se/kunskapsstod/smittskydd/amnesomraden/forskolan/
hämtad 220224.
[11] SOU 2020:46, s. 289 och 597.

Barns deltagande i en likvärdig förskola av hög kvalitet är vidare en viktig faktor i arbetet med en ökad jämlik hälsa i Sverige. Det räcker dock inte bara med en hög inskrivningsgrad utan det krävs även en hög närvaro och att barnen kontinuerligt vistas i förskolan.[12]

Skyldigheten att erbjuda förskola från ett års ålder åligger barnets hemkommun. Många förskolor har dock en enskild huvudman. Enligt statistik från Skolverket från 2020 hade 6 801 förskolor, eller cirka 71 procent, en kommunal huvudman och 2 788, cirka 29 procent, en enskild huvudman. Av dessa drevs 3,4 procent som föräldrakooperativ, 1,8 procent som personalkooperativ och 15,6 procent i annan driftsform. De flesta förskolor med enskild huvudman drivs i bolagsform, men det är även relativt vanligt med andra juridiska former.

3.6.2 Annan pedagogisk omsorg

Förutom förskola ska kommuner enligt skollagen sträva efter att erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform. Omsorgen ska stimulera barns utveckling och lärande. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver. Verksamheten ska utformas så att den förbereder barnen för fortsatt lärande. I skollagen framgår att möjligheten att erbjuda annan pedagogisk omsorg även omfattar fritidshem för barn i skolåldern (23 kap. 2 §).

Andelen barn som inte är inskrivna i förskola eller fritidshem, och i stället är inskrivna vid en annan pedagogisk omsorg, har minskat betydligt de senaste årtiondena. Under 2020 var totalt 9 723 barn inskrivna i en sådan verksamhet, varav 8 753 barn var 1–5 år. Det kan jämföras med 20 438 barn i ålder 1–5 år 2010. Av verksamheterna som bedrivs som annan pedagogisk omsorg drivs hälften av verksamheterna i kommunal regi och något mer än hälften i enskild regi enligt Skolverkets statistik.

[12] SOU 2017:47, s. 91.

3.6.3 Skolformer och fritidshem

Skolgången för barn syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Vidare ska utbildningen i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare (jfr 1 kap. 4 § skollagen). Skolan har också ett kompensatoriskt uppdrag. Barn med olika familjebakgrund har olika förutsättningar att utvecklas som människor, och en av skolans centrala uppgifter blir att jämna ut dessa förutsättningar genom att garantera en hög lägstanivå på kunnandet och färdigheterna.

Hemkommunen ska se till att alla barn som har skolplikt får den utbildning de har rätt till (jfr 7 kap. 21 § skollagen). Skolplikten kan börja fullgöras i förskoleklassen, därefter grundskolan eller i andra skolformer såsom grundsärskola, specialskola eller sameskola (7 kap. 4 § skollagen).

Antalet elever i grundskolan har ökat och läsåret 2020/2021 var antalet elever i grundskolan drygt 1 090 000. I grundskolan, inklusive internationella skolor och sameskolan, var 49 procent flickor och 51 procent pojkar. Därtill gick 13 450 barn i grundsärskola och 720 barn i specialskola.

Enligt statistik från Skolverket fanns det läsåret 2020/2021 totalt 4 803 skolenheter i Sverige. Av dessa var 4 780 inom grundskolan, 5 inom sameskolan och 18 skolenheter hade internationell inriktning. Det fanns 579 grundsärskolor och 10 specialskolor. Av antalet grundskoleenheter hade cirka 83 procent kommunal huvudman och 17 procent enskild huvudman.

Förutom skolgång i någon av skolformerna som framgår av skollagen ska eleven erbjudas utbildning i fritidshem i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (14 kap. 5 §). Fritidshem ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem, om eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem (14 kap. 7 §). Fritidshem ska erbjudas eleverna den del av dagen då eleverna inte går i någon skolform och under lov.

Fritidshem behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger (14 kap. 8 §).

Enligt statistik från Skolverket var 81,5 procent av barnen i åldern 6–9 år inskrivna på fritidshem under 2020. För barn i åldern 10–12 år var motsvarande andel 19,5 procent. År 2020 utmärker sig med en något lägre andel än åren dessförinnan, då andelarna har varit relativt konstanta. Troligtvis kan detta vara en effekt av pandemin när fler barn hade föräldrar som arbetade i hemmet.

3.6.4 Förutsättningar för frånvaro från skolverksamheter

Vårdnadshavare ska se till att deras barn kommer till skolan och deltar i utbildningen, alltså att barnet fullgör sin skolplikt (7 kap. 20 § skollagen). Om en elev inte kan komma till skolan på grund av sjukdom eller av någon annan orsak ska vårdnadshavaren anmäla detta till skolan så snart som möjligt. Huvudmannen för skolan har ett ansvar för att se till att eleven fullgör sin skolgång, vilket först och främst innebär att eleven kommer till skolan och deltar i utbildningen. Det innebär också att skapa rutiner för att kunna uppmärksamma och utreda elevers frånvaro. Rektorn ansvarar för rutiner för frånvarorapportering och att skolan uppmärksammar all frånvaro. Lärare eller annan personal på skolan ska tidigt signalera och informera rektorn om en elev är borta från skolan ofta eller länge så att en utredning snabbt kan komma i gång. Skolan ska genomföra utredningar om elevers frånvaro i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare. När skolan har inlett en utredning om frånvaro för en elev som har skolplikt ansvarar huvudmannen för att informera elevens hemkommun om det så snart som möjligt.[13]

Skolverkets kartläggning av elevfrånvaro 2021 visar att majoriteten har digitalt frånvaroregistreringssystem, men 16 procent av skolhuvudmännen uppges registrera frånvaro manuellt. Framför allt gäller detta skolor med få elever.[14]

Om en elev som har skolplikt är borta från skolan ofta eller en länge period kan elevens hemkommun behöva samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs. Vilken typ av

[13] Jfr prop. 2017/18:182, s. 52 f. och 61 f, samt SOU 2016:94, s. 192.
[14] Skolverket (2021), Utredning om ett nationellt frånvaroregister.

samverkan som behövs måste avgöras i varje enskilt fall beroende på hur de individuella behoven och situationen i övrigt ser ut.[15]

Enligt undersökningar av både Skolverket och Skolinspektionen är det inte alltid enkelt att entydigt avgöra om frånvaro är giltig eller ogiltig. Det förekommer att föräldrar vidimerar skolk som sjukfrånvaro och skyddar sina barns ogiltiga frånvaro. Föräldrar kan också ha en annan syn än skolan på vad som är giltig frånvaro, till exempel sjukanmäla en hel dag för tandläkarbesök eller av oro låta barnet stanna hemma från skolan vid upprepade tillfällen för diffusa sjukdomsproblem. Det finns heller inte någon klar gräns mellan att vara sjuk, exempelvis att vara så psykiskt trött att man inte klarar av att gå i skolan och att ha en ogiltig frånvaro.[16]

Funktionsnedsättningar utgör också en riskfaktor för frånvaro. Psykisk ohälsa kan leda till frånvaro, men omvänt kan frånvaro leda till psykiska besvär. De vanligaste psykiska besvären vid frånvaro är oro, rädsla och depression. De vanligaste psykiatriska besvären vid problematisk frånvaro är ångestbesvär. Orsakerna till frånvaron för elever kan också uppges bero på olika orsaker beroende vem som tillfrågas. Ur skolans perspektiv kan det främst bero på faktorer inom familjen eller hos eleven, för föräldrar kan det vara skolfaktorer och för elever skolfaktorer samt sociala faktorer.[17]

Nationellt frånvaroregister

Mot bakgrund av de undersökningar som har gjorts av elevers frånvaro och utredningar om negativa konsekvenser av frånvaro för såväl enskilda elever som för samhället, har Skolverket haft i uppdrag att utreda införandet av ett nationellt frånvaroregister för grundskolan. Skolverket föreslår ett införande av ett sådant register för uppgifter om frånvaro för samtliga elever inom de obligatoriska skolformerna. Uppgifterna ska inhämtas på individnivå från huvudmännen. På central nivå är syftet med individuppgifter endast att de ska kunna kopplas till andra bakgrundsvariabler, dock utan att uppgifterna ska kunna följas upp på individnivå. Uppgifterna är inte tänkta att nyttjas av Skolverket för åtgärder på individnivå. Skolverket bedömer att det utifrån ett integritetsperspektiv inte skulle vara tillrådligt för myndig-

[15] Prop. 2017/18:182, s. 71 f.
[16] SOU 2016:94, s. 104.
[17] Jfr SOU 2016:94, s. 146 f.

heten att inta en sådan roll och att det är en viktig begränsning till skydd för elevernas integritet. [18]

Datainsamlingen föreslås genomföras av Statistiska centralbyrån. Syftet på lokal nivå är att öka möjligheten för skolor och huvudmän att upptäcka frånvaro i tid och vidta åtgärder för att minska frånvaron. På nationell nivå kan avidentifierade uppgifter om elevers frånvaro användas för statistikändamål, longitudinella studier om utbildningsvägar och etablering på arbetsmarknaden samt analyser kopplade till olika bakgrundsvariabler.[19]

3.7 Utbetalningar av tillfällig föräldrapenning

Tillfällig föräldrapenning består av delförmånerna vård av barn, dagar vid barns födelse eller adoption, kontaktdagar och dagar i samband med att ett barn avlidit. Sammantaget utbetalades 9,25 miljoner nettodagar[20] med tillfällig föräldrapenning under 2021 till en kostnad av drygt 9,2 miljarder kronor, se tabell 3.2. Antal nettodagar för vård av barn utgjorde 90 procent av det totala antalet nettodagar och 90 procent av det utbetalda beloppet inom tillfällig föräldrapenning. Näst störst är delförmånen dagar vid barns födelse eller adoption, vilken lämnades till 88 040 mottagare för 2021. Antalet dagar i samband med barns födelse eller adoption utgjorde knappt 10 procent av det totala antalet nettodagar inom tillfällig föräldrapenning.

Tabell 3.2 Delförmånerna inom tillfällig föräldrapenning

År 2021

Delförmån	Antal mottagare	Nettodagar	Belopp i miljoner kronor
Dagar i samband med att ett barn avlidit	678	6 245	6,4
Kontaktdagar för barn som omfattas av LSS	4 564	8 584	8,5
10 dagar vid barns födelse eller adoption	88 040	858 598	910,8
Vård av barn	854 860	8 381 430	8 353,6
Samtliga	**914 071**	**9 254 857**	**9 279,4**

Källa: Försäkringskassan

[18] Skolverket (2021), Utredning om ett nationellt frånvaroregister.
[19] Skolverket (2021), Utredning om ett nationellt frånvaroregister, s. 5 f., 22, 33 f. och 45 f.
[20] Antalet utbetalda dagar med hänsyn tagen till omfattningen, två halvdagar är en nettodag. I betänkandet används nettodagar genomgående om inte annat framgår.

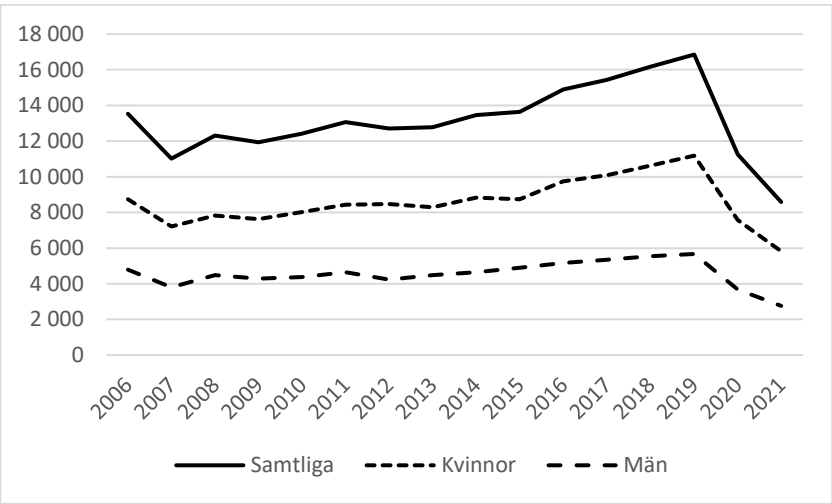
Dagar i samband med att ett barn avlidit

Under 2021 fick 678 personer tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn hade avlidit. Sammanlagt utbetalades 6 245 nettodagar till en kostnad av 6,4 miljoner kronor. Något fler män än kvinnor mottog ersättningen, 358 män respektive 320 kvinnor.

Kontaktdagar för med barn som omfattas av LSS

Antalet nettodagar med tillfällig föräldrapenning i form av kontaktdagar till föräldrar till barn som omfattas av LSS minskade markant under 2020 och 2021 som en följd av covid-19-pandemin, se figur 3.1. Fler kvinnor än män mottog ersättning och av utbetalda nettodagar 2021 gick 68 procent till kvinnor och 32 procent till män. Under 2021 fick 4 564 personer ersättning för kontaktdagar och sammanlagt utbetalades 859 598 dagar. I genomsnitt lämnades 1,9 nettodagar per mottagare.

Figur 3.1 Totalt antal utbetalda nettodagar för kontaktdagar för barn som omfattas av LSS



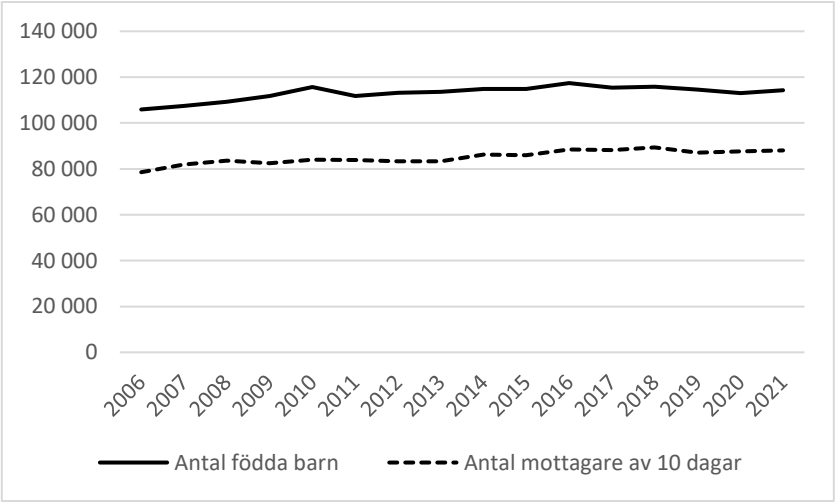
Källa: Försäkringskassan.

Dagar vid barns födelse eller adoption

Dagar i samband med barns födelse lämnades 2021 till 88 040 personer, och 99 procent av mottagarna var män.

Antal mottagare i relation till antalet födda barn redovisas i figur 3.2. År 2021 föddes 114 263 barn i Sverige, vilket innebär att för 77 procent av de barn som föddes 2021 hade en förälder tagit ut ersättningen. Motsvarande siffra för barn som föddes 2006 var 74 procent.

Figur 3.2 Antal födda barn och antal mottagare av 10 dagar i samband med barns födelse eller adoption



Källa: Försäkringskassan och SCB.

Vård av barn

Sedan år 2006 har utgifterna för vård av barn mer än dubblerats, se tabell 3.3. Även antalet mottagare, nettodagar samt nettodagar per mottagare har ökat markant.

Tabell 3.3 Utbetalt belopp, antal mottagare, nettodagar och nettodagar per mottagare 2006–2021

År	Belopp (mdkr)	Mottagare	Nettodagar	Nettodagar per mottagare
2006	3,70	694 182	4 920 095	7,1
2007	3,43	670 051	4 542 250	6,8
2008	3,55	679 145	4 637 528	6,8

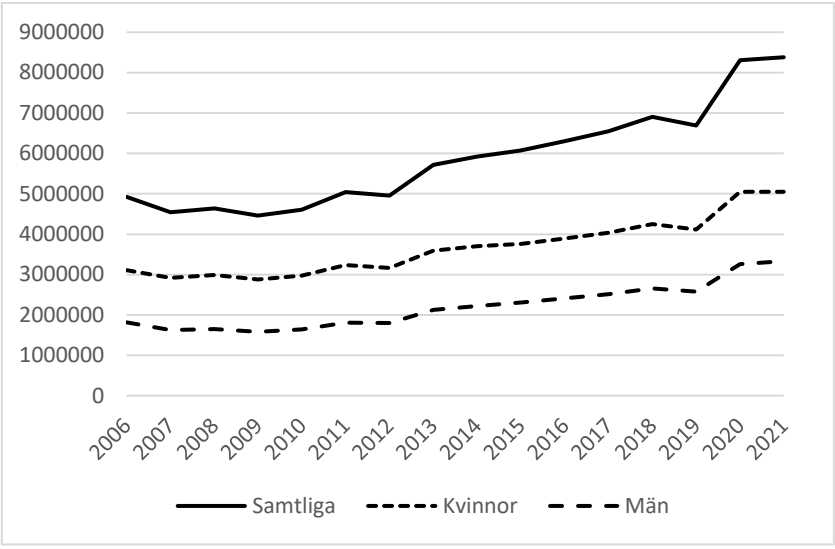
År	Belopp (mdkr)	Mottagare	Nettodagar	Nettodagar per mottagare
2009	3,55	648 390	4 461 108	6,9
2010	3,76	654 519	4 610 616	7,0
2011	4,22	694 287	5 043 838	7,3
2012	4,26	690 228	4 959 238	7,2
2013	5,03	747 082	5 718 425	7,7
2014	5,22	757 280	5 920 029	7,8
2015	5,45	777 701	6 069 362	7,8
2016	5,71	811 549	6 300 721	7,8
2017	6,05	836 761	6 551 491	7,8
2018	6,55	865 761	6 904 413	8,0
2019	6,47	876 900	6 694 133	7,6
2020	8,16	891 212	8 309 870	9,3
2021	8,35	854 860	8 381 430	9,8

Källa: Försäkringskassan.

Mellan åren 2006 och 2012 utbetalades mellan 4,5 och 5 miljoner nettodagar för vård av barn per år, se figur 3.3. Antal utbetalda nettodagar ökade med 15 procent mellan 2012 och 2013 och efterföljande år fortsatte antal utbetalda nettodagar att öka till att 2018 vara uppe i 6,9 miljoner nettodagar per år. Under 2019, året före covid-19-pandemin, minskade antalet nettodagar återigen. Covid-19-pandemin har inneburit en ökning i utbetalda nettodagar med 24 procent och under år 2020 och 2021 togs det ut 8,3 miljoner nettodagar för vård av barn per år.

Kvinnor tar ut fler nettodagar för vård av barn än vad män gör. År 2006 tog männen ut knappt 37 procent av alla nettodagar och kvinnorna tog ut resterande 63 procent. Sedan 2006 har mäns andel av uttagna dagar ökat något och under 2021 tog männen ut knappt 40 procent av alla nettodagarna.

Figur 3.3 Totalt antal utbetalda nettodagar för vård av barn



Källa: Försäkringskassan.

Tillfällig föräldrapenning för vård av barn nyttjas mest för små barn i förskoleålder. Under 2021 var den vanligaste åldern på barn som det tagits ut tillfällig föräldrapenning för vård av barn för 2 år, tätt följd av 3 år, se tabell 3.4. I genomsnitt togs det ut 16,8 nettodagar per barn med vård av barn för tvååriga barn och 14,0 nettodagar för treåriga barn. Antal nettodagar per barn med vård av barn sjunker därefter med barnets stigande ålder.

Under 2021 hade 72 procent av alla 2-åringar en förälder eller en annan närstående som använde försäkringen. Andelen av respektive åldersgrupp som hade föräldrar som använde försäkringen minskar med barnets stigande ålder. Totalt sett lämnades tillfällig föräldrapenning för 57 procent av alla barn i åldern 1–11 år.

Tabell 3.4 Barn i åldern 1–11 år som det har utbetalats tillfällig föräldrapenning vid vård av barn för

År 2021

Ålder	Antal barn	Antal nettodagar per barn med vård av barn	Andel av respektive åldersgrupp som ersättning vid vård av barn lämnats för, procent
1 år	49 875	10,8	43
2 år	84 352	16,8	72
3 år	82 659	14,0	69
4 år	80 089	11,3	66
5 år	81 688	10,0	65
6 år	77 240	8,6	63
7 år	74 470	7,7	60
8 år	69 564	7,1	56
9 år	65 576	6,9	52
10 år	58 418	6,4	47
11 år	52 683	6,1	41
Samtliga	**776 595**	**9,9**	**57**

Källa: Försäkringskassan och SCB.

3.8 Liknande ersättningar i andra länder

I avsnittet ges en överblick av förutsättningarna i andra europeiska länder i närområdet för rätten till ersättning när föräldrar på grund av barns sjukdom har behov av att avstå från förvärvsarbete. Utredningens beskrivning är översiktlig, inte uttömmande och beskrivningarna gäller inte de tillfälliga möjligheter till ersättning som har funnits i samband med pandemin.

3.8.1 Ersättning i Norge

I Norge finns två ersättningar som motsvarar den svenska tillfälliga föräldrapenningen, omsorgspenger som alla arbetstagare har rätt till vid barns sjukdom och pleiepenger som betalas ut till arbetstagare med barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning.

Arbetstagare har normalt rätt till omsorgspenger med full lön från arbetsgivaren när de är hemma med sjukt barn. Ersättning lämnas också till exempel för läkarbesök eller vid ordinarie vårdares

sjukdom. Rätten till dagarna gäller till kalenderåret när barnet fyller 12 år. Om barnet är kroniskt sjukt eller har en funktionsnedsättning har föräldern rätt till ersättning till kalenderåret då barnet fyller 18 år. Arbetstagare med ett eller två barn har rätt till tio dagar per år. Föräldrar med tre barn eller fler har rätt till femton dagar per år. Om föräldern är ensam vårdnadshavare, barnet stadigvarande bor hos en förälder eller om en förälder är förhindrad att vårda barnet får den andra föräldern båda föräldrarnas dagar, det vill säga 20 dagar för ett eller två barn och 30 dagar för tre eller fler barn. Föräldrar med barn med kronisk sjukdom eller funktionsnedsättning kan ansöka om tio ytterligare dagar, eller tjugo dagar för ensamstående föräldrar. De sjukdomar eller funktionsnedsättningar som kan ge rätt till fler dagar framgår av förordning.[21] Föräldrarna får full lön av arbetsgivaren under de dagar de är frånvarande med ersättning. I de fall arbetsgivaren inte lämnar någon ersättning eller vid ansökan om extra dagar kan NAV betala förälderns ersättning.[22]

Utredningen har i samtal med representanter från Arbeids- og sosialdepartementet i Norge fått beskrivet att det saknas uppföljning av användningen av ersättningen och risker för felutbetalning, men utifrån dessa representanters kännedom om saken finns inga tydliga signaler om att dagarna inte skulle räcka till för att täcka behovet.

Föräldrar till barn med svår sjukdom eller funktionsnedsättning kan också ha rätt till pleiepenger. Pleiepenger lämnas till föräldrar med barn under 18 år som på grund av sjukdom har ett kontinuerligt behov av vård eller omsorg. Ersättningen lämnas till föräldrar med barn som är eller har varit under behandling på sjukhus eller liknande, och intyg krävs från specialistläkare. För rätt till ersättning krävs att vårdbehovet innebär att föräldern förlorar minst 20 procent av sin inkomst. Ansökan om ersättning görs till NAV och beräknas efter att arbetsgivaren skickat in uppgifter om inkomst. Ersättning lämnas som huvudregel till en förälder eller kan delas mellan föräldrarna. Efter läkarintyg kan båda föräldrarna beviljas ersättning under vissa omständigheter. Föräldern har rätt till ersättning så länge villkoren för ersättningen är uppfyllda. [23]

Enligt utredningens samtal med representanter från Arbeids- og sosialdepartementet i Norge har mängden föräldrar som mottar

[21] Forskrift om hvilke sykdommer og funksjonshemninger som skal gi utvidet rett til omsorgspenger etter folketrygdloven § 9–6 andre ledd. (FOR-1997-03-25-263).
[22] § 9–8, § 9–9 Lov om folketrygd (folketrygdloven), jmf https://www.nav.no/omsorgspenger
[23] § 9–10, Lov om folketrygd (folketrygdloven), jmf https://www.nav.no/pleiepenger-barn

ersättningen ökat betydligt sedan kravet på att sjukdomen inte behöver innebära ett hot mot barnets liv togs bort.

3.8.2 Ersättning i Danmark

I Danmark har anställda en begränsad rätt till ersättning vid frånvaro från arbetet på grund av barnets sjukdom. Många anställda har rätt till en eller ett par dagars avtalsreglerad ledighet med full lön vid barns sjukdom. Vanligast förekommande är att anställda som omfattas av denna rätt har möjlighet till en dags frånvaro med lön för barn under 18 år, med förbehållet att dagen ska användas för att ordna med passning till barnet om det behöver stanna hemma fler dagar. Föräldrar till barn med allvarlig sjukdom ges rätt till ersättning för att vårda barnet eller vistas tillsammans med barnet på sjukhus i som högst 52 veckor under en 18-månadersperiod.

Beroende på sektor och avtal kan anställda med barn även ha rätt till omsorgsdagar för barn, då de kan vara lediga med full lön för att vara tillsammans med barnet.[24]

3.8.3 Ersättning i Finland

I Finland har föräldrar till barn under 10 år som insjuknar rätt till tillfällig vårdledighet i högst fyra dagar åt gången för att sköta barnet i enlighet med arbetsavtalslagen. Ersättningen grundar sig på kollektivavtal.[25]

Föräldrar kan få specialvårdspenning när de avstår från arbete på heltid så länge ett barn under 16 år med sjukdom eller funktionsnedsättning får sjukhusvård eller vård i hemmet i anslutning till sjukhusvården. För barn över 7 år är svår sjukdom ett krav för rätt till ersättning. Vad som betecknas som svår sjukdom framgår av regleringen. Till ansökan ska ett läkarutlåtande från behandlande läkare bifogas för att styrka i vilken utsträckning det är nödvändigt att föräldern deltar i vården.[26]

[24] Lov om lønmodtageres ret til fravær fra arbejde af særlige Familiemæssige årsager (LOV nr 223 af 22/03/2006), § 26 Barselloven (LBK nr 235 af 12/02/2021) jfr https://www.oresunddirekt.se/se/jag-arbetar-i-danmark/barn-och-familj/vaard-av-barn-i-danmark.
[25] 4 kap. 6 § Arbetsavtalslag 26.1.2001/55.
[26] 10 kap. Sjukförsäkringslag 21.12.2004/1224.

3.8.4 Ersättning i Tyskland

I Tyskland har föräldrar som arbetar rätt till ersättning vid vård av sjukt barn. Vissa anställda på arbetsmarknaden har rätt till lön från arbetsgivaren under frånvaron.[27] För övriga försäkrade föräldrar finns ersättningen Kinderkrankengeld. Föräldrar till barn under 12 år ges rätt till 10 dagars ersättning var per år, och ensamstående har rätt till 20 dagar. Föräldrar med flera barn har dock rätt till maximalt 25 dagars ersättning per år, och ensamstående 50 dagar per år. Ersättningsnivån motsvarar upp till maximalt 90 procent av bruttolönen. Föräldrar ska styrka barnets vårdbehov genom läkarintyg.[28]

3.8.5 Ersättning i Frankrike

Alla anställda föräldrar i Frankrike har rätt till obetald ledighet för att vårda ett sjukt barn under 16 år. Lagstiftningen ger rätt till tre dagar per år eller fem dagar under vissa omständigheter. Därtill har de flesta anställda rätt till ledighet genom kollektivavtal som möjliggör ett visst antal ytterligare dagar.

Om barnet är under 20 år och är svårt sjukt eller har en funktionsnedsättning har anställda rätt till betald ledighet för att vårda barnet eller att arbeta deltid i upp till tre år. Ersättningen allocation journalière de présence parentale betalas för maximalt 310 dagar över en treårsperiod. Ersättningsnivån beror på anställningstid och familjeförhållanden.[29]

[27] § 616 Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB).
[28] § 45 Sozialgesetzbuch V (SGB V).
[29] https://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/l-allocation-journaliere-de-presence-parentale-ajpp?active=tab3 samt https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/country_notes/2021/France.final.edited_pm.21july2021.pdf.

4 Barns sjukdomar, vårdbehov och föräldrars rätt till tillfällig föräldrapenning

I kapitlet beskrivs grundläggande förutsättningar för barns sjukdom eller ohälsa. Vidare beskrivs barns behov av att besöka hälso- och sjukvården, tandvården eller andra aktörer med anledning av sin sjukdom eller funktionsnedsättning. Dessutom innehåller kapitlet en beskrivning av andra situationer när föräldern behöver vårda eller stötta barnet och därmed behöver avstå från förvärvsarbete med anledning av barnets tillstånd. Vidare innehåller kapitlet en sammanställning av utredningens kartläggning av möjligheterna till tillfällig föräldrapenning för föräldrar i dessa situationer. Även behovet av ledighet och ersättning vid utredning eller insatser från socialtjänsten beskrivs i kapitlet.

4.1 Flera olika situationer täcks av försäkringen

Tillfällig föräldrapenning är en försäkring som efter hand har kommit att täcka en rad situationer när föräldrar avstår förvärvsarbete med anledning av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning. I avsnitt 6.4 redogörs för regelverkets bestämmelser om när ersättning kan lämnas. Försäkringen innefattar såväl vardagssjukdomar hos barn, allvarlig sjukdom, läkarbesök, kurser där föräldrar lär sig att vårda barnet som samordningsmöten med olika huvudmän. Försäkringen täcker även andra behov som dagar vid barns födelse, adoption eller i samband med att ett barn har avlidit.

I utredningens direktiv (dir. 2020:114) anges att nya syften och nya situationer när förmånen kan användas successivt har tillförts under årens lopp, vilket har ökat komplexiteten i försäkringen för föräldrar, arbetsgivare och Försäkringskassan. För ett mer modernt

och renodlat regelverk krävs en översyn av i vilka situationer tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas. Utredaren ska därför ta ställning till för vilka syften och situationer samt för barn i vilka åldrar som den tillfälliga föräldrapenningen bör kunna användas av försäkrade föräldrar och lämna förslag på ett förenklat regelverk.[1]

En av förutsättningarna för att föräldrar ska kunna förena förvärvsarbete med familjeliv är att det finns en ersättningsmöjlighet och därav följande ledighetsrätt för de flesta situationer när föräldern har behov av att avstå från förvärvsarbete på grund av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning. Försäkringen bör täcka de situationer som uppstår där förälderns närvaro krävs. Det innebär inte bara att vårda barnet fysiskt utan kan också innebära att närvara som stöd eller för att föräldern ska kunna få kunskap om barnets tillstånd.

För att försäkringen ska nyttjas korrekt och samtidigt utgöra en viktig pusselbit för att föräldrar ska kunna få ihop vardagslivet behöver regelverket vara anpassat efter föräldrars och barns behov och tydligt ange i vilka situationer föräldern kan få ersättning för att avstå från arbetet. Det är av särskild betydelse då Försäkringskassan först i efterhand, i regel efter att frånvarotillfället uppstått, bedömer rätten till ersättning. Tydligheten får också betydelse för arbetsgivarens möjligheter att överblicka den anställdes ledighetsrätt.

4.2 Hälsa och sjukdom hos barn

Barn och unga i Sverige har generellt en god hälsa. De flesta sjukdomar och allvarliga tillstånd som barn råkar ut för under uppväxten är kortvariga och leder sällan till komplikationer eller bestående men. Hälsan hos barn och unga avgörs såväl av individens förutsättningar som samhälleliga yttre faktorer. En individs hälsa är beroende av faktorer hos individen, till exempel kön, ålder, ärftlighet med mera, men också av andra faktorer som relationer, uppväxt- och levnadsförhållanden, levnadsvanor, utbildning, samt samhällets stödsystem.[2]

Barns skilda förutsättningar vad gäller ekonomisk och social trygghet innebär även skillnader i förutsättningar för en god hälsa. Faktorer som bland annat låg ekonomisk standard i familjen och låg

[1] Dir. 2020:114, s. 4 f.
[2] SOU 2021:34, s. 17 och 88.

utbildningsnivå hos föräldrarna är att betrakta som riskfaktorer för barns hälsa.[3]

Bland barn som drabbas av allvarlig sjukdom eller livshotande tillstånd har antalet som överlever ökat avsevärt tack vare till exempel hjärtkirurgi, avancerad nyföddhetsvård samt nya behandlingar för cancer och andra svåra sjukdomstillstånd. Dock medföljer ofta ett långvarigt behov av behandling, stöd och uppföljning, inte bara i vården, utan även i skola och i vardagen. Sjukdomstillstånden är också alltmer komplexa och kroniska tillstånd blir allt vanligare. Astma, allergier och fetma är numera stora kroniska sjukdomar i barnpopulationen. Psykiska och psykiatriska funktionsnedsättningar är ofta en del av en komplexare samsjuklighet. Det finns en tydlig utveckling med en ökad psykisk ohälsa hos barn och unga. Barn och unga får i högre utsträckning psykiatriska diagnoser i dag jämfört med för tio år sedan. Depression, ångest och neuropsykiatriska diagnoser står för huvuddelen av dessa tillstånd.[4]

Att drabbas av lindriga sjukdomar är en del av barns utveckling. De kartläggningar som har gjorts av vardagssjukligheten visar att infektionssjukdomar dominerar och utgör 70–80 procent av alla sjukdomstillfällen hos barn. Bland infektionssjukdomar hos barn dominerar öroninflammationer, okomplicerade luftvägsinfektioner såsom förkylningar med och utan hosta, samt mag- och tarminfektioner med diarré och kräkningar.[5]

I avsnitten nedan framgår en beskrivning av de sjukdomar och tillstånd som barn i olika åldrar har samt de vårdkontakter barn och unga har behov av kopplat till hälsotillståndet.

4.2.1 Hälsa hos barn i förskolan

Den viktigaste faktorn för hur många infektioner ett barn har under en viss tidsperiod är åldern, vilket är särskilt tydligt under förskoleåldern. Under de fyra första levnadsåren har barn i genomsnitt sex till åtta luftvägsinfektioner per år. Infektioner i luftvägarna är den vanligaste infektionen hos barn. Över 90 procent av luftvägsinfek-

[3] Jfr Folkhälsomyndigheten (2021), Folkhälsans utveckling – Årsrapport 2021, Mörk, Sjögren och Svaleryd (2014), Hellre rik och frisk – Om familjebakgrund och barns hälsa, samt SOU 2017:47.
[4] SOU 2021:34, s. 169 f. och 193 f.
[5] Socialstyrelsen (2008), Smitta i förskolan – En kunskapsöversikt, s. 13.

tionerna orsakas av virus som exempelvis förkylning. Virusinfektioner kan emellanåt bereda vägen för en bakterieinfektion som exempelvis öroninflammation hos barn efter en vanlig förkylning. För majoriteten barn gäller att ju äldre det blir desto färre infektioner får det. Barn exponeras för bakterier och infektioner framför allt under förskoleåldern då barnet träffar många personer utanför familjekretsen, och det är normalt att barnet får många infektioner. Barn som är yngre än tre år blir i allmänhet mer sjuka av infektioner än äldre barn, och kan lätt sprida infektioner till andra personer i närheten. Riskfaktorer för förskolebarn är antalet barn i samma grupp men även antalet familjemedlemmar och ålder på dessa samt negativ stress, miljö på förskolan och årstider. Antalet infektioner en person drabbas av under sitt liv beror dels på faktorer som inte går att påverka, till exempel arv och kön, dels på faktorer som går att påverka, till exempel i vilken omfattning personen utsätts för smitta samt hur allmäntillståndet är vid smittotillfället. I Sverige har luftvägsinfektioner en utpräglad säsongsvariation med en kraftig ökning under vinterhalvåret. [6]

Antalet fall av exempelvis influensa men även calicivirus eller rs-virus brukar öka markant under vinterhalvåret. Utvecklingen kan normalt skilja sig något åt mellan olika år.

4.2.2 Barns sjukfrånvaro från förskolan

Samlade registeruppgifter om barns närvaro i förskolan saknas till stor del och därmed även aggregerade uppgifter om sjukfrånvaron för barn i förskoleåldern. Olika studier har dock genomförts genom åren och en refererad studie från 1992 anger att barn i åldern 0–2 år var borta cirka 13 procent av tiden och barn i åldern 0–6 år cirka 9 procent. En annan refererad rapport från 2003 anger sjukfrånvaron hos förskolebarn till cirka 10 procent av tiden.[7]

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har i en rapport undersökt barnens sjukfrånvaro vid olika åldrar baserat på insamlade uppgifter från ett urval av förskolor. Studien visar att barn som är 18 månader i genomsnitt är sjukfrånvarande 18 procent av tiden, medan barn som är fyra år är sjukfrånvarande

[6] Socialstyrelsen (2008), Smitta i förskolan – En kunskapsöversikt, s. 17, 23 och 26 f.
[7] Socialstyrelsen (2008), Smitta i förskolan – En kunskapsöversikt, s. 20.

9 procent av tiden. I snitt är barnen i urvalet sjukfrånvarande 11 procent av de dagar de skulle ha vistats på förskolan. Rapporten anger vidare att det finns en tydlig socioekonomisk gradient i hur ofta barn är sjukfrånvarande från förskolan: ju högre utbildningsnivå och arbetsinkomster föräldrarna har desto lägre är barnens sjukfrånvaro. Mönstret indikerar därmed att det kan finnas en socioekonomisk gradient i barns hälsa. Det anges vidare vara möjligt att föräldrars bedömning av när ett barn bör vara sjukfrånvarande skiljer sig mellan de olika grupperna.[8]

Många förskolor och även skolor har riktlinjer om hur länge barn ska stanna hemma efter olika typer av sjukdomar. Dessa riktlinjer har också hamnat mer i fokus under pandemin. I regelverket för tillfällig föräldrapenning anges att ersättning lämnas om föräldern avstår förvärvsarbete vid smitta eller sjukdom hos barnet. Det innebär dock inte att det är självklart att föräldern har rätt till ersättning för att vara hemma de extradagar som förskolan eller skolan kräver. Representanter från Försäkringskassan anger att myndigheten får frågor om hur förskolors olika riktlinjer påverkar myndighetens bedömning av rätten till ersättning.[9]

Försäkringskassan gjorde före pandemin en undersökning bland förskolor som visar att 97 procent av de tillfrågade har riktlinjer för när barn får återkomma till förskolan efter sjukdom, och att dessa främst gäller vid magsjuka och feber. För magsjuka gäller i de flesta fall att barnet kan återkomma två dygn efter att det är friskt eller symtomfritt. För feber är det vanligaste att barnen ska vara hemma ett dygn utan symtom. Av de förskolor som har riktlinjer uppskattar cirka 46 procent att de har haft riktlinjerna i mindre än tio år.[10]

I *En kunskapsöversikt från 2008 om smitta i förskolan*, framtagen av dåvarande ansvarig myndighet i smittskyddsfrågor Socialstyrelsen, ges en översikt av när barn bör vara hemma och när de kan vara i förskolan i samband med smittsamma sjukdomar och infektioner. Utgångspunkten för när barnet kan anses smittfritt och kan återgå i verksamheten är att barnet har ett gott allmäntillstånd, är piggt och har en god aptit. Tiderna är i många fall desamma som anges ovan i Försäkringskassans undersökning. Vidare anges att det är viktigt att

[8] IFAU (2018), Familj och arbete under småbarnsåren – Hur använder föräldrar förskola och föräldraförsäkring?, Rapport 2018:24.
[9] Se tex Skaldeman och Zamore (2019), Vabba eller jobba? – Är ditt barn friskt nog för förskolan?, Expressen 2019-03-15. https://www.expressen.se/mama/barn-baby/forskola/vabba-eller-jobba-ar-ditt-barn-friskt-nog-for-forskolan/.
[10] Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018, Socialförsäkringsrapport 2021:2, s. 46.

föräldrar och förskolans personal hjälps åt med bedömningen. Samtidigt framgår att när ett barn eller en vuxen insjuknar kan smittämnet redan ha spridits i gruppen. Vid många infektioner är det därför inte möjligt att begära att barnen helt säkert ska vara smittfria innan de återgår till förskolan. En tumregel som anges är ett feberfritt dygn. Vidare anges att det finns en del undantag såsom vid magsjuka där barnet ska stanna hemma i minst två dygn efter tillfrisknande för att förhindra smittspridning i barngruppen samt vid streptokockinfektion, till exempel halsfluss, då barnet bör stanna hemma minst två dygn i samband med antibiotikabehandling samt för att undvika smitta i barngruppen.[11]

Riktlinjer till förskolan under pandemin

Under pandemin utfärdade Folkhälsomyndigheten föreskrifter och allmänna råd om covid-19 samt riktlinjer och kompletterande information för olika verksamheter, såsom för förskola och skola.[12] Folkhälsomyndigheten har ändrat rekommendationerna till vuxna och barn om att stanna hemma vid symtom med anledning av covid-19 beroende på graden av smittspridning i samhället under pandemin. Rekommendationerna som har gällt för barn som inte har börjat skolan har i perioder varit att de bör stanna hemma om de har symtom som kan vara tecken på en luftvägsinfektion. Tecken på en luftvägsinfektion kan till exempel vara halsont, feber, hosta och sjukdomskänsla.[13]

Föräldrar och representanter från Försäkringskassan uppger till utredningen att förskolor och skolor till följd av dessa råd och riktlinjer har varit betydligt mer strikta när det gäller barn som vistas i verksamheten med förkylningssymtom. Dessutom har kraven ökat på att föräldrar ska stanna hemma under ett visst antal dagar i samband med barnets sjukdom innan barnet får lov att återkomma till verksamheten, i syfte att minska risken för smitta.

[11] Socialstyrelsen (2008), Smitta i förskolan – En kunskapsöversikt, s. 15 f, och 52.
[12] Jfr t.ex. Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. samt Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF.FS 2021:87) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.
[13] Jfr https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/skydda-dig-och-andra/det-har-galler-fran-den-1-november/

I Försäkringskassans utgiftsprognos för 2022 framgår i beskrivningen av utfallet för år 2021 att både antalet dagar och utgifterna ökade kraftigt på grund av att många förskolor och skolor skärpt sina regler kring barns hälsotillstånd som en följd av coronapandemin. Det innebär att barn hålls hemma under längre perioder med mildare symtom än annars. Det medförde att föräldrars ansökningar om tillfällig föräldrapenning ökade kraftigt under 2020. Vidare framgår av Försäkringskassans prognos att det råder en stor osäkerhet kring vad pandemin får för effekt på rutinerna på förskolor och skolor, men de kan antas dock ligga kvar under några år framöver. Beteendeförändringar hos föräldrar är också svåra att förutse, anger Försäkringskassan. Vidare anges att ett möjligt scenario är att de rutiner som har varit för handen under pandemin kommer att fortsätta gälla även i framtiden. Det skulle även fortsättningsvis bidra till en större benägenhet att hålla barnen hemma.[14]

De särskilda riktlinjerna till förskolor och skolor som fanns under pandemin har tagits bort, och det är osäkert hur stor påverkan de tidigare förhållningsreglerna kommer att ha framöver. Till viss del kan det komma att påverkas av eventuell kommande smittspridning.

4.2.3 Frånvaro i skolverksamheter under pandemin

Flera myndigheter har undersökt hur pandemin så här långt har påverkat barns möjligheter att närvara i skolverksamheter och få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Flera studier har konstaterat att frånvaron ökade framför allt under pandemins inledning.[15]

Skolverket har följt hur skolverksamheter har påverkats under pandemin och konstaterar att i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan har elevfrånvaron generellt sett varit högre än normalt under våren 2020. För grundskolan har Skolverket skattat den samlade påverkan på elevfrånvaron genom att vikta huvudmännens uppgifter om frånvaro mot deras elevantal. Beräkningen visar att under april 2020 var frånvaron uppskattningsvis

[14] Försäkringskassan (2021), Utgiftsprognos för budgetåren 2021-10-25, dnr FK 2021/000300.
[15] Jfr IFAU (2021), Barn och unga under coronapandemin – Lärdomar från forskning om uppväxtmiljö, skolgång, utbildning och arbetsmarknadsinträde, rapport 2021:2, Skolverket (2020), Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet – Delredovisning augusti 2020, dnr 5.1.3-2020:1056, Skolinspektionen (2020), Skolhuvudmäns utmaningar och möjligheter under Corona-pandemin – Kartläggning med särskilt fokus på stöd till elever i grundskolan, baserad på intervjuer med 106 huvudmän, dnr 2020:4850.

cirka 35 procent högre än i normalfallet. Motsvarande siffra under maj var 20 procent. I specialskolan var frånvaron hög, mellan 20 och 30 procent i slutet av mars och början av april, men minskade i samband med påsklovet. I mitten av maj låg frånvaron på 5–10 procent.[16]

Skolinspektionen har under 2020 genom intervjuer med skolhuvudmän undersökt påverkan av pandemin. Även de konstaterar att det inledningsvis var en ökad frånvaro i verksamheterna, men att denna har minskat över tid. Det finns dock en fortsatt oro för frånvaron hos vissa elevgrupper, såsom barn som tidigare hade stor frånvaro, barn och elever med utländsk bakgrund, barn i socioekonomiskt utsatta områden samt de vars vårdnadshavare tillhör riskgrupp eller av andra skäl håller eleverna hemma. Flertalet huvudmän beskriver att de efter viss kommunikation och andra insatser fått till ett fungerande samarbete med och förståelse från vårdnadshavare, vilket ökat närvaron. Särskilt nämns i kartläggningen att frånvaron även var högre för målgrupper inom grund- och gymnasiesärskolverksamheten där eleverna tillhör riskgrupp för covid-19.[17]

Liknande slutsatser framgår av andra rapporter. Socialstyrelsen och även organisationen Barnens rätt i samhället (Bris) beskriver orosanmälningar som inkommit våren 2020 om barn med hög frånvaro från skolan där orsaken har varit att föräldrar och vårdnadshavare hållit sina barn hemma på grund av rädsla för smitta eller för att någon i familjen var i riskgrupp.[18] Bris anger att många barn upplevde även de nya reglerna om sjukfrånvaro som otydliga. Barn efterfrågade svar på om föräldrar kunde tvinga en att stanna hemma från skolan exempelvis om en förälder, syskon eller barnet själv är i riskgrupp. Att behöva vara hemma när man knappt var sjuk skapade en känsla av stark stress med tanke på allt som skulle behöva tas igen i skolarbetet.[19]

IFAU har i en rapport skattat frånvaron under pandemin baserat på ansökningar om tillfällig föräldrapenning och uppgifter om frånvaro i ett skoladministrativt system. Skattningarna tyder på att barns frånvaro i förskolan ökade med mer än fyra procentenheter under vår-

[16] Skolverket (2020), Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet – Delredovisning augusti 2020, dnr 5.1.3-2020:1056, s. 9.
[17] Skolinspektionen (2020), Skolhuvudmäns utmaningar och möjligheter under Coronapandemin – Kartläggning med särskilt fokus på stöd till elever i grundskolan, baserad på intervjuer med 106 huvudmän, dnr 2020:4850, s. 4 och 6.
[18] Socialstyrelsen (2021), Effekter av covid-19 på anmälningar gällande barn till socialtjänsten, dnr 5.7-21428/2020, s. 4 f. och Bris (2021), Årsrapport 2020, s. 24.
[19] Bris (2021), Årsrapport 2020, s. 17.

terminen 2020. Den ökade frånvaron är något högre för 1–3-åringar än för äldre barn, vilket också är normalt. Vad gäller skolbarn tyder skattningen på att även för dem ökade frånvaron kraftigt i samband med ökad smittspridning, tilltagande oro samt nya rekommendationer från Folkhälsomyndigheten under mars månad 2020. Som mest låg frånvaron i grundskolan på över 25 procent. Uppgången var dock tillfällig. Frånvaron i grundskolan ligger vanligtvis på omkring 6 procent, med betydligt lägre nivåer under skolloven. I samband med skolstarten 2020 ökade elevfrånvaron påtagligt igen, med en topp på över 13 procent i september 2020, för att därefter sjunka igen.[20]

4.2.4 Långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning hos barn

Det finns ett stort antal barn och unga med någon form av långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning. Det saknas dock till stor del fakta om barn och ungas övergripande sjuklighet och vårdbehov.[21]

Myndighetsrapporter liksom en del internationella studier pekar på en ungefärlig förekomst av kroniska sjukdomar hos barn och unga på 20 procent. Barn och unga med långvariga och stora vårdbehov är dock en heterogen grupp. Den omfattar till exempel barn födda med allvarliga missbildningar, barn och unga som överlevt cancer, andra är barn och unga med neurologiska och metabola sjukdomar eller barn med astma eller diabetes. Skillnaderna inom gruppen är därför stora när det gäller medicinsk komplexitet eller grad av funktionsnedsättning. För olika individer varierar också vårdbehovet över tid, eftersom många går in och ut ur stora behov, medan en del är livslångt sjuka från starten av livet. Samsjuklighet är vanligt hos barn med vissa kroniska tillstånd, till exempel hos barn med fetma, barn med syndrom, hos svårt sjuka nyfödda barn, vid neurologisk sjukdom och vid psykiatriska tillstånd och neuropsykiatriska funktionshinder. Sjukdomen påverkar vardagen och barnets eller den unges syn på livet och sin utveckling, men även föräldrarnas vardag och stress.[22]

[20] IFAU (2021), Barn och unga under coronapandemin – Lärdomar från forskning om uppväxtmiljö, skolgång, utbildning och arbetsmarknadsinträde, rapport 2021:2, s. 34 f.
[21] SOU 2021:34, s. 115.
[22] SOU 2021:34, s. 115 f.

4.2.5 Psykisk ohälsa hos barn

Psykisk ohälsa är ett samlingsbegrepp för tillstånd av olika svårighetsgrad och varaktighet och hit hör psykiatriska tillstånd, men även vissa psykiska besvär. Gemensamt är att de orsakar lidande, antingen för individen själv eller för omgivningen.[23]

Psykisk ohälsa är ofta förenad med svårigheter att fungera i vardagslivet, till exempel i relation till andra människor eller i skolan. Svårigheterna kan se olika ut beroende på individens egenskaper, det sociala sammanhanget och vilken typ av psykisk ohälsa det handlar om. Psykiska besvär har vanligen mindre påverkan på vårt sätt att fungera än psykiatriska tillstånd. Psykiska besvär kan i vissa fall senare leda till att en individ utvecklar psykiatriska tillstånd. Exempel på psykiska besvär är koncentrationssvårigheter, oro och ångest, nedstämdhet, psykisk trötthet, självhat och destruktivitet, självmordstankar och sömnsvårigheter.

Psykiatriska tillstånd är psykisk ohälsa där kraven för en psykiatrisk diagnos är uppfyllda. Psykiatriska tillstånd kan vara av bestående eller av övergående natur. Psykiatriska tillstånd kan delas in i psykiska sjukdomar och syndrom respektive utvecklingsrelaterade psykiska funktionsavvikelser.[24]

Psykiska besvär såsom nedstämdhet, oro och sömnsvårigheter har blivit allt vanligare bland unga i Sverige under de senaste decennierna och psykiatriska diagnoser, vård och läkemedelsförskrivningar som är kopplade till psykisk ohälsa såsom depression men även ADHD ökar. Depression, ångest och neuropsykiatriska diagnoser står för huvuddelen av dessa tillstånd. [25]

Varannan flicka och var tredje pojke i skolåldern upplever återkommande psykosomatiska symtom kopplade till stress, till exempel huvudvärk, trötthet, sömnproblem och magsmärtor.[26] Organisationen Bris anger i sin årsrapport 2018 att psykisk ohälsa var det område som

[23] Folkhälsomyndigheten (2022), https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psykisk-halsa-och-suicidprevention/vad-ar-psykisk-halsa/
[24] Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner (2020), Begrepp inom området psykisk hälsa.
[25] Folkhälsomyndigheten (2018), Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/2018, Socialstyrelsen (2019), Psykiatrisk vård och behandling till barn och unga – Öppna jämförelser 2019, samt Socialstyrelsen (2021), Kartläggning av första linjens verksamhet för barn och unga med psykisk ohälsa.
[26] SOU 2021:34.

flesta barn, anhöriga och andra berörda hade flest frågor om och flest kontakter gällande under 2017.[27]

Neuropsykiatriska diagnoser

Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) debuterar i barndomen och kvarstår oftast i vuxen ålder. Exempel på utvecklingsrelaterade psykiska funktionsnedsättningar är ADHD, autismspektrumsyndrom inklusive autism och Aspergers syndrom, intellektuell funktionsnedsättning, specifika inlärningssvårigheter och tics.[28]

Barn med ADHD kan ha svårigheter med uppmärksamhet, impulskontroll eller att reglera aktivitetsnivån. Graden av funktionsnedsättning varierar mellan olika barn. ADHD kan leda till svårigheter inom flera livsområden och kan störa eller försämra kvaliteten i funktionsförmågan socialt, i skolan eller i arbete. Symtom och funktionsnedsättningar uppstår i ett samspel mellan en persons förmåga och krav som ställs i skola, på arbete, i hemmiljö eller på fritiden. Ökningen av antalet personer som diagnostiserats med ADHD beror troligen främst beror på att kunskapen om diagnosen har ökat och att fler personer med ADHD därför uppmärksammas och söker hjälp.[29]

Drygt 5 procent av barn i skolåldern uppskattas ha ADHD. Det är inte ovanligt att personer med ADHD har flera psykiatriska diagnoser.[30]

Depression och ångestproblematik

Depression och ångestsyndrom tillhör några av de vanligaste psykiatriska diagnoserna bland barn och ungdomar. Depression definieras som ett tillstånd som bland annat utmärks av nedstämdhet, sorg och orkeslöshet som varat i mer än två veckor. Vanliga symtom vid sidan av nedstämdhet är ett minskat intresse för omvärlden, brist på energi, koncentrationssvårigheter, sömnstörningar, aptitförändringar och suicidtankar. Andra symtom är psykomotoriska hämningar, det vill säga långsammare mentala och motoriska rörelser och nedsatt reaktionsförmåga, samt rastlöshet och irritabilitet.

[27] Bris (2018), Årsrapport 2017, s. 4 och 8 f.
[28] SOU 2021:34, s. 122.
[29] Socialstyrelsens Kunskapsguide ADHD.
[30] SOU 2021:34, s. 114.

Depression hos ungdomar kan leda till problem i skolan, hemma och med viktiga relationer. Funktionsförmågan påverkas i olika utsträckning beroende på hur svår depressionen är. Depressiva symtom kan leda till en ond spiral där barnet eller ungdomen får sömnproblem eller minskad aptit vilket på sikt kan leda till sämre skolfunktion, och att en del stannar hemma från skolan.

Barn och ungdomar med ångestsyndrom har en överdriven oro och uttalad rädsla som påverkar vardagslivet och funktionen. Det finns effektiva behandlingar mot ångestsyndrom. Generaliserat ångestsyndrom, separationsångest och social fobi är bland de vanligaste psykiatriska diagnoserna hos barn och ungdomar och cirka 5–10 procent drabbas. En tidig debut av dessa tillstånd påverkar ofta den personliga och sociala utvecklingen, och kan leda till svårigheter i skolan. Obehandlade ångestsyndrom innebär en risk för utveckling av andra sjukdomar som depression och missbruk. Det finns även risk för att barnet eller ungdomen successivt försämras, med ytterligare funktionsnedsättning som följd, och att tillståndet blir långvarigt.

Depression och olika typer av ångestproblematik kan behandlas på olika sätt bland annat beroende på allvarlighetsgrad. För behandling av dessa tillstånd rekommenderas bland annat en miljöbaserad metod med liknande utgångspunkter som innebär att mobilisera familjen till förändring av de problem och svårigheter som identifierats och etablera goda rutiner för barnet vad gäller sömn, mat, vardagsaktiviteter och skola. I arbetet är föräldrarna är ett viktigt stöd.[31]

4.3 Möjlighet till ersättning på grund av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning

Av de ersättningsdagar som Försäkringskassan utbetalar inom tillfällig föräldrapenning är knappt 90 procent i samband med vård av barn.[32] I denna kategori är även nettodagar för allvarligt sjuka barn inkluderade. Den största andelen nettodagar utbetalas på grund av vardagssjukdomar som feber, förkylning eller magsjuka hos barnet.

Föräldrars behov av att avstå från arbete för att vårda ett barn som insjuknat i till exempel förkylning, influensa, luftvägsinfektioner eller magsjuka är vanliga situationer som täcks av försäkringen. Behovet

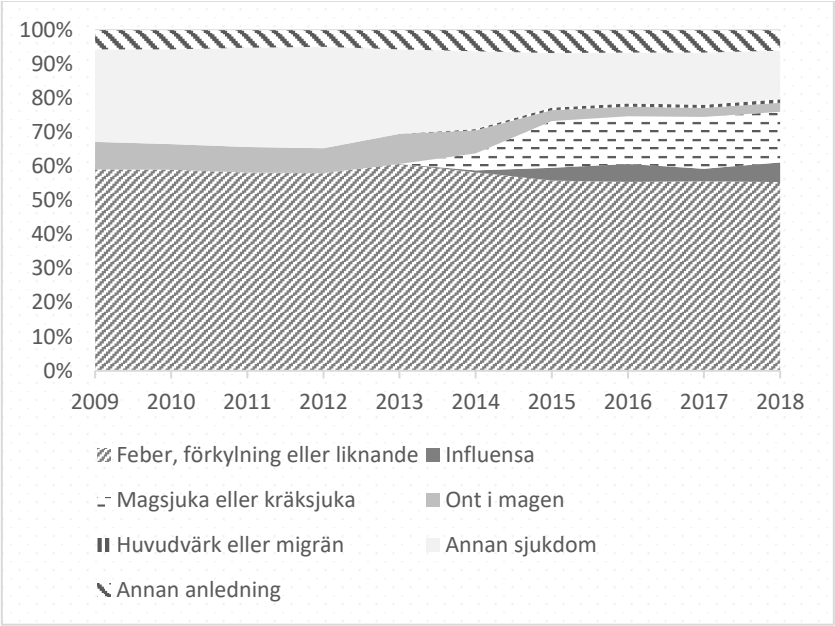
[31] Socialstyrelsen (2021), Nationella riktlinjer för vård vid depression och ångestsyndrom.
[32] Försäkringskassan (2022) Utgiftsprognos för budgetåren 2022-2025. Dnr FK 2022/002244.

uppstår när barnet insjuknar i sådana infektioner. Föräldern kan avstå från arbete och vårda barnet i upp till åtta dagar för dessa sjukdomar, men även för andra tillstånd av mer kortvarigt slag, innan läkarintyg krävs för att påvisa ett kvarstående behov av att vårda barnet på grund av barnets hälsotillstånd.

När föräldrar ansöker om ersättning anger de orsaken till anspråket. Föräldern kan ange flera orsaker till samma frånvaro. Försäkringskassan anger att uppgifterna är svårtolkade och det görs inte heller någon uppföljande kontroll för att verifiera att uppgifterna är korrekta. Samtidigt bedömer utredningen att uppgifterna på en övergripande nivå ger en indikation om fördelningen av orsaker för ersättningsanspråk gällande vård av barn.

Försäkringskassan har kategoriserat orsaker till vård av barn utifrån föräldrars egenrapporterade orsaker i ansökan. Den största andelen av dagar ersättning lämnas för gäller så kallade vardagssjukdomar som feber, förkylning och magsjuka. Beskrivningen visar att 2018 var ungefär 60 procent av antalet nettodagar som ersättning lämnades för på grund av feber, förkylning eller liknande, och denna andel av ersättningen har varit relativt stabil över tid. Andelen barn som enligt förälderns uppgift led av ont i magen eller magsjuka har ökat något över tid. Kategorin annan sjukdom har minskat något över tid i takt med att föräldrar har kunnat välja på andra mer specifika sjukdomsanledningar. Denna kategori, som är gemensam för övriga sjukdomar, utgör andelsmässigt den tredje vanligaste orsaken till att ersättning lämnas.

Figur 4.1 Egenrapporterade orsaker till vård av sjukt barn, 2009–2018, andel av totalt antal nettodagar



Källa: Försäkringskassan.

Behovet att vårda barnet kvarstår så länge barnet är sjukt. Vad som är att betrakta som sjukdom i denna mening är inte en exakt gränsdragning av när sjukdomstillståndet upphör och barnet är att betrakta som friskt. Det rör sig i allmänhet om en gradvis tillfrisknad där barnets tillstånd sakta förbättras och föräldern efter ett antal dagar, om det rör sig om färre än åtta dagar då intyg krävs, bedömer att sjukdomen har upphört och barnet kan återgå i ordinarie verksamhet såsom förskola eller skola. För att barnet ska kunna återgå bör tillståndet vara sådant att barnet orkar delta i verksamheten, se avsnitt 4.2.2. Många verksamheter har riktlinjer angående antalet symtomfria dagar som krävs innan barnet kan återkomma efter sjukdom, vilket därmed får betydelse för antalet ersättningsdagar. Dessa har haft en särskilt stor betydelse under pandemin.

I försäkringen saknas rätt till ersättning om barnet som vårdas är att betrakta som friskt. I utredningens kontakt med Folkhälsomyndigheten har det framhållits att sjukdom och hälsa inte har tydliga gränser och att det centrala snarare är om att ett barns hälso-

tillstånd efter en tids sjukdom medger att barnet åter kan delta i verksamheten. Det behöver dock inte innebära att barnet inte har vissa återstående symtom, såsom snuva eller hosta. Att barnet ska vara helt symtomfritt innan det återgår i verksamheten kan det inte generellt anses finnas behov av med avseende på smittorisken. Den viktigaste faktorn är snarast barnets allmäntillstånd, som i de flesta fall bäst avgörs av föräldern i samråd med personal i förskola och skola. Ett flertal av de representanter från myndigheter, arbetsmarknadens parter och organisationer som utredningen har varit i kontakt med har lyft frågan om krav på att barnet ska vara hemma ett visst antal dagar i samband med infektioner och i vilken utsträckning barn kan vistas i förskolan med symtom i förhållande till nyttjandet av den tillfälliga föräldrapenningen. Frågans betydelse för många skolverksamheter och deras kontakt med föräldrar intygas också av representanter för Folkhälsomyndigheten i kontakt med utredningen.

Försäkringskassan har vidare påtalat att förskolors olika riktlinjer kan innebära att föräldrar behöver vara hemma olika länge för liknande tillstånd hos barnen och att det kan medföra skillnader i uttag. Det kan också innebära svårigheter i myndighetens tillämpning vid prövningen av ersättningsrätten.[33]

Intygande av kortvarig sjukdom

Utredningens kartläggning samt aktgranskningen av omprövningsärenden tyder på att kortvarig sjukdom hos barnet sällan innebär specifika svårigheter när det gäller intygande. Beroende på när i veckan barnet insjuknade, om även syskon varit sjuka och föräldrar turats om att vara hemma för att vårda barnet, kan dock föräldrar vara osäkra på bedömningen av från vilken dag läkarintyg krävs. Vardagssjukdomar som kan kräva en längre vårdperiod kan vara vattkoppor, men också magsjuka eller förkylning hos barnet.

Vid kontakt med handläggare på Försäkringskassan, liksom i dialog med patientorganisationer, framkommer att behovet för föräldrar att vårda barnet vid kortare sjukdom kan kvarstå även efter att barn har fyllt 12 år. Det kan innebära att föräldrar upplever det som krångligt att behöva ha läkarintyg, på grund att barnet nyligen

[33] Jfr Försäkringskassan (2021), Socialförsäkringsrapport 2021:2, s. 45.

har fyllt 12 år, för att kunna stanna hemma med ett barn som har en kortvarig sjukdom såsom förkylning eller maginfluensa men som kanske ändå har hög feber, se vidare avsnitt 4.6.2.

4.3.1 Möjlighet till ersättning på grund av barnets psykiska ohälsa

I utredningens kartläggning har det framkommit att ansökningar om ersättning för barn med psykisk ohälsa förekommer i allt större omfattning inom den tillfälliga föräldrapenningen. Tillstånden kan variera i allvarlighetsgrad och påverkan på funktionsförmåga och vardagsliv. För många barn påverkar den psykiska ohälsan möjligheterna att gå i skolan antingen periodvis eller mer långvarigt. Det innebär att när barn drabbas av psykisk ohälsa kan det finnas behov för en förälder att avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet. Det kan också röra sig om mer allvarliga psykiatriska tillstånd som svår depression med risk för suicid, svåra självskadebeteenden eller ätstörningar, som också medför att barnet periodvis inte kan vistas i skolan och där barnet har behov av att en förälder vårdar eller övervakar barnet i hemmet, se vidare avsnitt 4.2.5.

I utredningens kartläggning har det vid kontakter med representanter för Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), hälso- och sjukvården, funktionshindersorganisationer och patientorganisationer framkommit att föräldrar har behov av tillfällig föräldrapenning för barn med olika typer av problematik när det gäller psykisk ohälsa. Bland annat kan det handla om besvär som leder till så kallad problematisk skolfrånvaro. Problematisk skolfrånvaro innebär att barnet under långa perioder eller återkommande är frånvarande från skolan. Dessa barn benämns i vissa sammanhang som hemmasittare. Skolfrånvaron kan vara ett symtom på flera olika faktorer som är relaterade till individen, skolan eller sociala faktorer. Det kan handla om en otrygg skolmiljö eller otillräckligt stöd i skolarbetet, och det finns flera riskfaktorer såsom neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, psykiska besvär eller sociala problem i familjen eller i bostadsområdet. [34]

En beskrivning som ofta återkommer i utredningens kontakter med myndigheter och organisationer är situationen när barn med

[34] SOU 2016:94, s. 143 f., 234 och 375 f.

neuropsykiatriska tillstånd, till exempel autism, Aspergers syndrom eller ADHD har svårt att fullfölja skolgången utan tillräckliga anpassningar. Autism- och Aspergerförbundet genomförde 2018 en skolenkät som visade på olika orsaker till att barn inte orkar närvara såsom bristande autismkompetens hos personalen, bristande stöd i undervisningen eller svårigheter att anpassa sig till den sociala situationen som medför att barnet inte orkar närvara.[35] Många av dessa barn har, oavsett ålder, på grund av sitt tillstånd svårt att klara sig själva i hemmet. Föräldrar kan då behöva avstå från arbete för att vårda barnet i hemmet. Detta kan röra sig om kortare och återkommande tillfällen eller längre perioder. Vidare kan dessa barn, som en konsekvens av situationen de befinner sig i, även få annan psykiatrisk tilläggsproblematik, såsom depression, ångestsyndrom, tvångssyndrom med mera, som ytterligare försvårar situationen och barnets möjligheter att återgå till skolan.

Det krävs ofta att skolan gör ytterligare anpassningar och för vissa barn är det nödvändigt med dialog mellan olika huvudmän för att hitta ett lämpligt stöd och en plan för barnets skolgång (se avsnitt 4.9.2). Utifrån vad som beskrivits av patientorganisationer men även representanter från berörda myndigheter, hälso- och sjukvård och skolan behöver återgången till skolan göras på ett sätt som är tryggt för barnet och där barnet och föräldrarna kan känna tillit till att barnet får ett tillräckligt långsiktigt stöd. Vid en återgång kan barnet även behöva stöd av sina föräldrar på plats i skolan under en övergångsperiod för att bryta sin frånvaro. Det kan krävas att föräldern följer med barnet till skolan och sitter med barnet i klassrummet, är med i matsalen eller finns som back-up i något annat rum i skolans lokaler under en begränsad tid för att barnet ska känna sig tryggt. Av utredningens kartläggning framgår att det i dessa ärenden kan vara svårt för handläggare att avgöra om rätt till ersättning finns. Allmänna ombudet anger att liknande ärenden har lyfts för prövning i domstol.[36]

I dessa ärenden kan det framgå av läkarintyg att förälderns närvaro i skolan är en del i barnets behandling och därmed kan ersättning i under vissa omständigheter beviljas. Det gäller främst om föräldern är fysiskt närvarande som stöd för barnet exempelvis i klassrummet eller i matsalen. Om föräldern i trygghetsskapande syfte i stället befinner

[35] Autism- och Aspergerförbundet (2018), Medlemsundersökning om skolgången, https://www.autism.se/media/eimpib2p/skolenkat_autismforbundet_2018.pdf
[36] Allmänna ombudet för socialförsäkringen (2021), Årlig rapport 2020, s. 41.

sig i angränsande korridor, sitter i bilen utanför skolan eller är stand-by i hemmet, saknas i de flesta fall rätt till ersättning, oavsett hur läkaren formulerat behovet i läkarintyget.

Föräldrar som ansöker om ersättning när barnets problematik först uppmärksammas eller när barnet får tilläggsproblematik har i många fall rätt till ersättning. Även föräldrar till barn med diagnostiserade funktionsnedsättningar kan ha rätt till ersättning om barnet har en försämring i sitt tillstånd eller får ytterligare komplikationer.

Om barnets skolfrånvaro bedöms bero på att skolan inte gjort nödvändiga anpassningar för barnet är det inte primärt barnets hälsotillstånd som är orsak till att föräldern behöver avstå från arbete för att vårda barnet. Attention anger i kontakt med utredningen:

> Ett annat vanligt exempel för våra medlemmar är när skolan inte fungerar och barnet inte går till skolan (problematisk skolfrånvaro). Detta beror ofta på att skolsituationen inte fungerar för eleven med NPF.

I fallet ovan kan rätt till tillfällig föräldrapenning saknas om barnets behov snarast gäller ytterligare anpassning av skolsituationen. Vidare anger dock Attention i samma svar:

> En neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF) kan i sig ofta göra att barnet behöver överkompensera med energi för att klara av att fungera i exempelvis en skolmiljö. Det leder i sin tur att barnet riskerar att bli utmattad och därför ibland måste stanna hemma från skolan på grund av sin funktionsnedsättning. Då kräver det att vårdnadshavaren är hemma från arbetet för att vårda barnet.

Om ett barn drabbas av utmattning eller psykisk ohälsa på grund av sin skolgång och bristen på anpassning kan detta vara skäl för att föräldern ska få tillfällig föräldrapenning.

En vidare svårighet anges i kartläggningen vara att ta ställning till när barnets tillstånd snarare är att betrakta som ett ”normaltillstånd”. Bedömningen av i vilken utsträckning föräldern har rätt till ersättning görs också i förhållande till barnets hälsotillstånd och innebär att föräldern inte kan få ersättning för att skolan avstår från att göra nödvändiga anpassningar. Allmänna ombudet anger att frågan har aktualiserats eftersom rätten till tillfällig föräldrapenning i vissa situationer har kommit att begränsas till följd av att det finns ett ansvar för en annan huvudman att tillgodose barnets behov. Frågan är

närmast om det alltid är huvudmannens ansvar för skolgången eller barnomsorgen, oavsett om detta ansvar tas, som gäller.[37]

Organisationer som utredningen har varit i kontakt med beskriver att föräldrar med barn med problematisk skolfrånvaro på grund av barnets funktionsnedsättning eller psykiska ohälsa i många fall ansöker om långa perioder med tillfällig föräldrapenning, och kan i vissa fall använda alla dagar de har rätt till. Denna bild bekräftas också i utredningens kontakt med Försäkringskassan.

Beroende på barnets tillstånd kan föräldrar till barn med sådana behov även ha rätt till omvårdnadsbidrag, vilket i sig påverkar rätten till tillfällig föräldrapenning (se avsnitt 6.9.1).

4.3.2 Möjlighet till ersättning på grund av allvarlig sjukdom hos barnet

Vid svåra och allvarliga psykiska såväl som fysiska tillstånd hos barnet finns en särskild grund för rätt till tillfällig föräldrapenning (se avsnitt 6.4.12).

I utredningens kartläggning framkommer dock att det finns flera svårigheter vid bedömningen av ett allvarligt sjukt barn. Det kan röra sig om en bedömning av om tillståndet är tillräckligt allvarligt, och om det finns ett påtagligt hot mot barnets liv.[38]

Antalet barn som bedöms uppfylla regelverkets krav för allvarligt sjukt barn är i viss mån osäkert eftersom barn i åldern 240 dagar till 12 år har en omfattande rätt till ersättning med totalt 120 dagar. För föräldrar till barn i den här åldern kan det vara först när dessa dagar tar slut som de har behov av att barnet bedöms som allvarligt sjukt i lagens mening. Det innebär en rätt till fler ersättningsdagar, och en samtidig rätt för båda föräldrarna. För föräldrar till barn som är över 16 år är bedömningen av om barnet är allvarligt sjukt avgörande för om det överhuvudtaget finns en rätt till ersättning. Av Försäkringskassans utbetalningsstatistik framgår också att ersättning för vård av allvarligt sjukt barn främst betalas ut för barn under ett år och över 16 år.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) anger att föräldrar i vissa fall anser att åldersgränsen på 16 år inte är rimlig, då de exempelvis inte kan få ersättning när de vårdar ett barn med risk för självskador eller

[37] Allmänna ombudet för socialförsäkringen (2021), Årlig rapport 2020, s. 41 f.
[38] Jfr Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 47 f.

suicid. I den ärendegranskning som ISF har genomfört finns flera ärenden med olika typer av psykiska diagnoser, till exempel ångest, ätstörningar eller depressioner, där Försäkringskassan har beslutat om avslag i grundbeslutet. Av ärendena framgick att avslagsbesluten fattades för att barnen inte hade haft tillräckligt allvarliga sjukdomar, det vill säga i lagens mening, eller för att de tidigare hade varit allvarligt sjuka men blivit bättre.[39]

I utredningens kartläggning har det också framkommit att åldersgränsen på 16 år ses som problematisk, inte bara av föräldrar och patient- och funktionshindersorganisationer utan även av läkare och kuratorer som utredningen har varit i kontakt med (se avsnitt 4.6.3).

Vid bedömning av rätten till ersättning och om barnets tillstånd är att beteckna som allvarligt visar kartläggningen vidare att handläggare främst utgår från uppgifter i läkarutlåtandet som bifogas ansökan. Läkarens formuleringar får då stor betydelse för handläggarens bedömning. ISF anger även att det inte alltid framgår tydligt i dessa utlåtanden om diagnosen innebär ett direkt hot mot barnets liv. Framför allt framstår det som svårt för handläggare att utläsa av intygen när hälsotillståndet har förbättrats för ett tidigare allvarligt sjukt barn.[40] Den bilden delas av de handläggare hos Försäkringskassan som utredningen har talat med, där svårigheten att bedöma ingång och förbättring av ätstörningar nämnts som ett exempel. Det kan vara särskilt svårt att utifrån läkarens beskrivning ta ställning till om barnets svåra tillstånd är stabilt eller om det är övergående. Som exempel nämns även svåra bilolyckor där utgången av efterföljande rehabilitering kan vara svår att avgöra på förhand.

Handläggare har också möjlighet att rådgöra med Försäkringskassans försäkringsmedicinska rådgivare (FMR) vid komplicerade eller svårbedömda medicinska tillstånd. FMR har även kontinuerligt utbildningar om specifika diagnoser för att öka den medicinska kompetensen hos handläggarna. Det finns också möjlighet att diskutera ärenden gemensamt vid ärendeföredragningar.[41]

Vid utredningens samtal med läkare och FMR på Försäkringskassan framkommer att hälso- och sjukvårdens uppdrag ibland upplevs krocka med regelverket för tillfällig föräldrapenning. Hälso- och sjukvården har som primärt syfte att vårda, behandla och lindra så

[39] ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2015:12., s. 77 f.
[40] ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2015:12, s. 76.
[41] ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2015:12, s. 77.

att barn med olika tillstånd inte ska bli allvarligt sjuka och att det ska uppstå ett hot mot barnets liv. Behandlingar eller insatser som syftar till att underlätta eller förbättra barnet hälsotillstånd kan på kort sikt medföra att barnets tillstånd försämras eller innebära att barnet får svåra komplikationer. Utifrån detta perspektiv kan det upplevas som svårt för läkare att intyga att ett visst tillstånd i sig innebär ett påtagligt hot mot barnets liv. Här anger de FMR som utredningen har varit i kontakt med att det finns en tendens i intygen att läkare anger en rad möjliga biverkningar eller risker som en viss behandling eller åtgärd kan få till följd. Det är svårt för handläggare att veta om det enskilda barnet drabbats av detta eller hur stor sannolikheten för det är.

I utredningens kartläggning har det vidare framkommit att kravet i regelverket (13 kap. 30 § SFB) på att barnet ska vara allvarligt sjukt för att få tillfällig föräldrapenning kan vara svårt för föräldrar att förstå. Det har att göra med att den allmänna uppfattningen om vilket barn som är att betrakta som allvarligt sjukt, vilket också ISF anger i sin granskning.[42] I normalt språkbruk används begreppet allvarlig sjukdom exempelvis vid svåra, komplicerade eller livslånga tillstånd som innebär ett kontinuerligt behov av behandling och sjukhusvård. Samtidigt återkommer begreppet allvarlig sjukdom i en annan bestämmelse om en situation som ger rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 20 § SFB) men i tillämpningen av denna bestämmelse görs bedömningen inte lika strikt av vad som är att anse som en allvarlig sjukdom.

Förmånstid vid allvarlig sjukdom

Tillfällig föräldrapenning kan för de flesta andra situationer lämnas under sammanlagt högst 60 dagar för varje barn och år. Om det inte rör sig om sjukdom eller smitta hos ordinarie vårdare kan ersättning dock beviljas i samtliga dessa situationer i ytterligare 60 dagar, totalt 120 dagar per år. Föräldrar till ett allvarligt sjukt barn som inte har fyllt 18 år har rätt till tillfällig föräldrapenning under ett obegränsat antal dagar, se avsnitt 6.7.

I utredningens kartläggning framkommer att 120 ersättningsdagar överstiger det behov som de flesta barn i normala fall har, se avsnitt 5.2. Vid kontakt med FMR på Försäkringskassan samt läkare

[42] Jfr ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2015:12, s. 77.

och kuratorer inom hälso- och sjukvården framkommer att det dock i vissa undantagssituationer finns barn som har behov av ett stort antal dagar. Det gäller barn med allvarlig sjukdom, kroniska eller medfödda sjukdomar. En del av dessa barn kan anses som allvarligt sjuka i lagens mening men inte alla. Barn som inte omfattas har därmed en begränsning vid 120 ersättningsdagar. Som exempel nämns barn som på grund av sitt tillstånd har behov av regelbunden sjukhusvård, såsom dialys eller annan behandling samt barn med psykisk ohälsa.

Ett annat exempel som handläggare på Försäkringskassan nämner i kontakt med utredningen är barn som är för tidigt födda, och som har vårdats inneliggande på sjukhus efter födseln, och där föräldern därför kan ha behov av mer än 120 dagar. Försäkringskassan kan i sådana situationer i efterhand behöva utreda om det har funnits perioder under året där det är styrkt genom intyg från läkare att det rörde sig om en period med allvarlig sjukdom. Dessa dagar kan då räknas av från det totala antalet dagar som har förbrukats.

I utredningens kartläggning har det även framkommit att det finns fördelar med att ersättningsdagarna inte är begränsade på samma sätt för föräldrar till barn med allvarliga sjukdomar. Det kan minska risken för ekonomisk oro för föräldrar i en svår och utsatt situation. Möjligheten för föräldrar att under barnets sjukdomstid obegränsat kunna få ersättning samtidigt innebär också att båda föräldrarna gemensamt under en längre tid kan vara vid barnets sida och delta i behandling och omvårdnad. Det framkommer vid kartläggningen med patientorganisationer att detta kan vara positivt också för det sjuka barnets syskon.

Vidare framgår av svaret från Barncancerfonden till utredningen att barnet som är under behandling successivt bör återgå till skolan, eftersom det är en viktig friskfaktor för barnet. Det framgår att i den bästa av världar skulle då barnets föräldrar kunna återgå till förvärvsarbete. Problemet anges dock vara att barnet sällan kan återgå till skolan med regelbundenhet och att en förälder kan behöva finnas nära till hands om barnets ork och koncentration tryter. Föräldern kan i princip behöva avstå från förvärvsarbete i förebyggande syfte, särskilt om föräldern inte har ett flexibelt arbete eller en arbetsplats på nära håll.

Samtidigt har det lyfts fram av representanter från hälso- och sjukvården att det kan finnas vissa risker med nuvarande ersätt-

ningsform, där båda föräldrarna under en i många fall längre period avstår från arbete. Som exempel nämns situationer där föräldrar själva skulle kunna må bättre av att turas om att vårda barnet och, åtminstone i mindre omfattning, delvis återgå till arbetet. Föräldrar som har genomgått denna typ av kris eller svåra situation kan få hälsomässiga vinster av att återknyta kontakten med arbetlivet och kollegor i den mån barnets tillstånd tillåter, vilket också kan få positiva ekonomiska effekter, som även gynnar barnet.

En liknande bild ger representanter från Försäkringskassan, där det exempelvis nämns att den behandlande läkaren anser att barnet bör återuppta en anpassad skolgång, men förälderns situation och oro för barnet gör att denne vill fortsätta vårda barnet i hemmet.

För föräldrar som uppburit ersättning under en längre period kan det också finnas en rädsla att bryta ersättningsperioden för att riskera att behöva återuppta den igen om barnet försämras. Här kan läkarintyget och de tidpunkter som anges där få en starkt normerande effekt.

4.4 Besök hos hälso- och sjukvården eller andra verksamheter på grund av barnets tillstånd

Alla barn har någon gång med anledning av sjukdom, försämrat hälsotillstånd eller i förebyggande syfte, behov av att besöka en vårdgivare inom hälso- och sjukvården. Bland barn och unga finns det dock en mindre andel som på grund av sjukdom eller kroniska tillstånd har ett större behov av vård. Myndighetsrapporter och internationella data pekar på ungefär samma prevalens. Trenden är dock ökande, framför allt när det gäller psykiatriska diagnoser. Samsjuklighet är vanligt hos barn och unga med kroniska medicinska och psykiatriska tillstånd. Beräkningar i Västra Götalandsregionen visar att 20 procent av barn och unga efterfrågar 80 procent av den specialiserade vårdens resurser, ungefär på samma sätt som för vuxna.[43]

[43] SOU 2021:34, s. 193 f.

4.4.1 Barnhälsovård och elevhälsa

Barnhälsovården riktar sig till barn från födelsen till förskoleklass och till barnens föräldrar för att främja barns hälsa, utveckling och välbefinnande. Barnhälsovården ska främja, förebygga och åtgärda hälsoproblem hos barn och deras familjer och ansvarar samtidigt för screening och vaccinering. För de flesta barn blir det inte mer än ett eller två besök per år i förskoleåldern, men behov hos barnet eller i hemmiljön kan motivera tätare kontakter.[44]

Från det år barnet börjar förskoleklass övergår ansvaret för hälsouppföljning till elevhälsan. Elevhälsan och dess medicinska insatser regleras i skollagen (2010:800). Elevhälsan omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. För de medicinska insatserna ska det finnas tillgång till skolläkare och skolsköterska. Eleverna ska också ha tillgång till psykolog och kurator samt personal med specialpedagogisk kompetens (2 kap. 25 § skollagen). Elevhälsans roll ska i första hand vara förebyggande och hälsofrämjande men elever kan också få hjälp med enkla sjukvårdsinsatser. Under sin skoltid ska de dessutom erbjudas ett visst antal hälsobesök.[45]

4.4.2 Besök hos hälso- och sjukvården

Strukturen för hur hälso- och sjukvården och andra insatser knutna till vården är uppbyggd skiljer sig åt i landet. De flesta besök av barn och unga görs i primärvården, även om den inte alltid är tillräcklig för barn med långvariga eller kroniska sjukdomar. De allra flesta kroniska sjukdomar och utredningar av oklara fall sker i specialiserad vård, både barn- och ungdomspsykiatri och barn- och ungdomsmedicin. Barn- och ungdomsmedicin karaktäriseras av kunskaper om och förståelse för hälsa och ohälsa hos barn och ungdomar, kunskap om barnets normala tillväxt och utveckling samt kunskap om prevention, utredning, diagnostik, behandling, uppföljning och kunskapsutveckling rörande sjukdomar, störningar och skador relaterade till olika stadier av barnets tillväxt och utveckling. Den finns såväl planerad och som akut specialiserad barn- och ungdomssjukvård för barn och unga.[46]

[44] Socialstyrelsen (2014), Vägledning för barnhälsovården.
[45] Skolverket (2022), https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/elevhalsa
[46] SOU 2021:34, s. 168, 199 f. och 211.

Inneliggande vård på sjukhus

Barnsjukvården har en historia av kraftfull medicinteknisk utveckling precis som övrig hälso- och sjukvård. För några decennier sedan var långa vårdtider vanliga även efter enklare operationer. Vårdtiderna är i dag överlag betydligt kortare och en stor del av vården sker i hemmet eller i dagsjukvård, till exempel återkommande injektioner med cellgifter mot cancer eller potenta läkemedel mot reumatiska sjukdomar. Det har skett en betydande utveckling av olika öppenvårdsformer, både på och utanför sjukhuset, till exempel mobila team, med målet att ha så lite påverkan som möjligt på barnets och familjens vardag, tid och resurser. Olika former av hemsjukvård har utvecklats där den specialiserade vården ofta har ett stort ansvar. Samtidigt som barnsjukvården har effektiviserats genom den medicintekniska utvecklingen har också nya vårdbehov skapats och nya möjligheter att utreda och behandla olika kroniska sjukdomar. Den vanligaste orsaken till att barn vårdas på sjukhus är skadehändelser. Närmare en fjärdedel av barnen i åldrarna 1–17 år som vårdas inskrivna på sjukhus, vårdas till följd av en skadehändelse.[47]

De representanter för hälso- och sjukvården som utredningen har varit i kontakt med anger att barnsjukvården kontinuerligt arbetar för att möjliggöra att barn inte ska behöva stanna kvar för inneliggande vård på sjukhus, utan att barn i den utsträckning det är möjligt och som deras tillstånd medger ska vårdas i hemmet. Beroende på barnets tillstånd och behov kan det i vissa fall innebära att barnet fortfarande är inskrivet på en avdelning eller vårdas inom ramen för hemsjukvården. Det anges finnas flera fördelar för såväl barnet som föräldrar och syskon om barnet så snart som möjligt efter ett ingrepp eller en behandling kan lämna sjukhuset, för att i stället få sitt vårdbehov tillgodosett i hemmet. Det är också ett viktigt steg för familjen för att kunna återgå till en vardag och till rutiner. För barn är det i många fall en förutsättning för att kunna påbörja en återgång till förskola eller skola, så snart barnets hälsotillstånd medger det. Konkret kan det innebära att barnet till en början endast vistas en kortare del av dagen i förskola eller skola. Det kan ses som ett led i återgången till en vardag och ett sätt att inte komma alltför långt efter med skolarbetet eller för att upprätthålla eller återskapa kontakt med kompisar, lärare och pedagoger.

[47] SOU 2021:34, s. 106 och 169 f.

Stöd vid psykisk ohälsa

Många barn och unga får hjälp med lätta till måttliga psykiska besvär inom första linjens psykiatrivård. Första linjens psykiatri skiljer sig till viss del mellan olika regioner, men i de flesta regioner ansvarar primärvården för första linjens vård. I många kommuner och regioner ansvarar första linjen för barn och unga med psykisk ohälsa oavsett om problemet har psykologiska, medicinska, sociala eller pedagogiska orsaker. Verksamheterna har skapats för att överbrygga glappet mellan den hjälp som erbjuds alla och den hjälp som erbjuds dem med svårast problematik. I första linjeuppdraget ingår vanligen att identifiera olika former av problematik, göra enklare utredningar och att ge stöd vid lindrigare och ibland måttliga former av besvär och tillstånd. Flera verksamheter kan ha en första linjefunktion, till exempel verksamheter inom skolväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det är även vanligt att verksamheter som elevhälsovården, studenthälsan, ungdomsmottagningar och barnhälsovården är delaktiga i arbetet. I dessa fall kan det gälla besök hos kuratorer, psykologer eller andra yrkeskategorier. Första linjens psykiatri remitterar vid behov till den specialiserade psykiatrin. För barn under 18 år ges vård och behandling inom barn- och ungdomspsykiatrin (BUP).[48]

Barn och ungdomspsykiatrin ska erbjuda god tvärprofessionell kompetens för utredning och behandling av barn och ungdomar utifrån symtom, funktionsförmåga, utvecklingsnivå och psykosociala situation. En viktig del i barn- och ungdomspsykiatrins arbete är ett familjecentrerat arbetssätt och att ge stöd och insatser till vårdnadshavare och anhöriga. Huvudsakliga diagnosområden är psykossjukdomar, svår depression och ångest med suicidrisk, personlighetsstörningar, vårdkrävande anorexi och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.[49]

[48] SOU 2021:34, s. 163 f. och Socialstyrelsen (2019), Psykiatrisk vård och behandling till barn och unga, s. 19.
[49] SOU 2021:34, s. 167.

Besök hos habilitering och rehabilitering

Habilitering och rehabilitering ger stöd och behandling för att utveckla eller kompensera för de förmågor som påverkas av barnets funktionsnedsättning. Barn och föräldrar kan ges stöd och råd för att underlätta vardagen. Habilitering och rehabilitering ska ansvara för tidiga, samordnade och allsidiga insatser från olika kompetensområden och verksamheter. Insatserna ska vara av arbetslivsinriktad, medicinsk, pedagogisk, psykologisk, social och teknisk art och kombineras utifrån den enskildes behov, förutsättningar och intressen.[50] Habiliteringen kan utgöra en viktig part i samarbetet med hälso- och sjukvården, skola och omsorg.

4.4.3 Tandvårdsbesök

Barn och unga vuxna har rätt till regelbunden och fullständig tandvård till och med det år då de fyller 23 år (7 § tandvårdslagen 1985:125). Vid sidan av allmäntandvård till barn och unga vuxna finns specialiserad tandvård, såsom tandreglering, som vid behov är en del av den fullständiga tandvården som erbjuds till barn och unga vuxna.

Tandvården till barn och unga vuxna utgör en viktig del av det svenska tandvårdssystemet. Det finns vetenskapligt stöd för att goda tandvårdsvanor i tidig ålder bidrar till god tandhälsa i vuxen ålder. Det finns en positiv utveckling av barns tandhälsa på befolkningsnivå, men också tecken på en ökad ojämlikhet i barns tandhälsa. Bland annat har familjens socioekonomiska situation en betydelse för skillnader i tandhälsan bland barn och unga vuxna. För ett friskt barn finns inga skäl att besöka tandvården årligen, medan det för barn med tandsjukdom eller risk för tandsjukdom kan vara odontologiskt motiverat att besöka tandvården oftare. Regionernas vårdriktlinjer ser olika ut till exempel i hur ofta ett barn bli kallat till undersökning.[51]

[50] Socialstyrelsen (2010), Habilitering och rehabilitering – Förutsättningar för uppföljning.
[51] SOU 2021:8, s. 320 f., 545 f. och 548.

4.5 Möjlighet till ersättning för besök hos hälso- och sjukvården och tandvården m.m.

Föräldrar har rätt till tillfällig föräldrapenning vid läkarbesök, behandling eller deltagande i kurs eller utbildning för att lära sig vårda barnet om barnet är sjukt eller har en funktionsnedsättning. Rätten till ersättning finns också vid exempelvis tandläkarbesök, besök hos BVC eller habilitering. För barn mellan 12 och 16 år finns rätten endast för barn med funktionsnedsättning eller långvarig sjukdom samt i de fall normalt friska barn har behov av att en förälder närvarar vid besöket. I båda fallen krävs att en läkare intygat behovet av att föräldern följer med (se avsnitt 6.5.4).

I Försäkringskassans statistik finns en kategori som betecknas som annan anledning. Denna kategori ska främst användas för till exempel läkarbesök, tandläkarbesök, besök hos BVC eller hos BUP. Denna andel har också ökat något över tid och utgör 2018 cirka 8 procent av nettodagarna.

4.5.1 Möjlighet till ersättning vid läkarbesök eller andra besök med anledning av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning

För föräldrar till barn som normalt är friska kan behovet av tillfällig föräldrapenning för besök hos läkare, tandläkare eller barnavårdscentral begränsa sig till någon eller enstaka dagar per år. För föräldrar med barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning är behovet i många fall betydligt större.

Organisationen RBU (Rörelsehindrade barn och unga) beskriver i ett svar till utredningen angående behovet av besök för dessa barn:

> Det är besök till barnläkare, neurolog, epilepsiläkare, epilepsisjuksköterska, ögonläkare, ortoptist, optiker, specialisttandläkare, psykiatriker och psykolog. Härutöver behöver barnet besöka habiliteringen för att träffa sjukgymnast, arbetsterapeut och logoped. Till det tillkommer besök hos ortopedingenjör (så som Olmed) för att prova ut ortoser och skor. Vidare behöver barnet med förälder besöka hjälpmedelscentralen för utprovning av diverse hjälpmedel, så som rullstol, särskilt anpassade hjälpmedel för hygien m m.

Andra förbund ger också ett flertal exempel på besök och möten som krävs med anledning av barnets sjukdom eller funktionsnedsätting.

Det kan förutom vårdgivare inom hälso- och sjukvården även röra sig socialtjänsten, LSS-insatser, utbildningar och olika kurser. För föräldern kan det vara svårt att på förhand veta om besöket kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning eller inte. Ersättningsmöjligheten är också av avgörande betydelse för förälderns ledighetsrätt, och möjligheten att avstå från arbetet för att närvara med barnet på besöket.

ISF anger i en granskning att föräldrar kan ha svårt att på förhand överblicka vilka typer av besök som kan berättiga till tillfällig föräldrapenning. Granskningen visar att liknande situationer inte utreds på samma sätt och att det därmed inte alltid görs likformiga bedömningar av vilka läkarbesök, behandlingar och kurser som ger rätt till ersättning.[52]

I utredningens kartläggning har det framkommit vid kontakter med Försäkringskassan att föräldrar efterfrågar möjligheterna till ersättning vid olika typer av besök. Försäkringskassan kan då ge vissa generella riktlinjer om besök som ger rätt till ersättning, men det är först när föräldern ansöker om ersättning och anger vilken typ av besök som gjorts som Försäkringskassan kan utreda och ta ställning till ersättningsrätten.

För barn med långvariga sjukdomar och funktionsnedsättningar påverkas möjligheterna till tillfällig föräldrapenning dessutom av om föräldern har omvårdnadsbidrag för barnet och vad som ingår i ett sådant beslut (se avsnitt 6.9.1). Som huvudregel kan tillfällig föräldrapenning inte lämnas för sådana behov av omvårdnad eller tillsyn av ett barn som har grundat rätt till omvårdnadsbidrag, vilket innebär att föräldern inte kan få tillfällig föräldrapenning för att följa med barnet till läkaren om det ingår i beslutet om omvårdnadsbidrag. Representanter för Försäkringskassan har också lyft till utredningen att detta särskilt kan drabba föräldrar som lever isär. Om den ena föräldern har omvårdnadsbidrag där ersättning för läkarbesök är inkluderat kan inte någon av föräldrarna få tillfällig föräldrapenning i denna situation. Det anges även förekomma att det används som ett maktmedel mellan föräldrar i vårdnadstvister.

[52] ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning, Rapport 2015:12. s. 69f.

Särskilt för barn mellan 12 och 16 år

I utredningens kartläggning framkommer att frågor från föräldrar om rätten till tillfällig föräldrapenning vid besök hos läkare ofta gäller besök för barn mellan 12 och 16 år, men även äldre barn. Läkare och andra representanter för hälso- och sjukvården som utredningen har varit i kontakt med anger att det generellt finns behov av att föräldern närvarar vid besök för barn i den här åldern. Föräldern kan behöva hjälpa barnet att beskriva barnets tillstånd, säkerställa att barnet förstår uppgifter som läkaren beskriver eller diskutera behandling eller läkemedel.[53] Föräldrars frågor kan även gälla att barnet behöver besöka en vårdgivare långt ifrån hemorten eller i en annan kommun. Det är vanligt förekommande att besöket kräver att barnet tar sig en längre sträcka från hemmet eller skolan och föräldern kan behövas både som stöd vid genomförandet av besöket och under färdvägen. För att barnet alls ska kunna genomföra besöket är det inte sällan en förutsättning att föräldern åker med barnet till vårdgivaren.

Flera av de patientorganisationer utredningen har varit i kontakt med beskriver denna svårighet. Afasiförbundet/Talknuten anger i sitt svar till utredningen angående det behov av möten och besök som barn med språkstörning eller DLD (Developmental language disorder) har:

> När barnet har läkarbesök eller tandläkarbesök, måste föräldrar vara mer aktiva i dessa besök än genomsnittligt. Föräldrarna behöver ofta fungera som en förmedlande länk, ”språktolk” mellan sitt barn och sjukvård/tandvård då barnet kan ha svårt att förklara, förstå, hitta ord till exempel. Det kan också gälla äldre tonåringar och inte endast yngre barn. Detta är exempel på besök som ofta inte berättigar till tillfälligt föräldrastöd men där det är vanligt att föräldrarna behöver ta ledigt från förvärvsarbete för att följa med barnet.

När det gäller att styrka att förälderns närvaro har varit nödvändig är det i dagsläget tillräckligt att läkaren gör anteckningen på ett läkarvårdskvitto eller intyg om sjukvård.[54]

Om barnets hälsotillstånd medför att barnet har behov av att besöka till exempel en kurator eller psykolog krävs det för barn i åldern 12 till 16 år att en läkare även intygar behovet av att föräldern

[53] Jfr Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2 s. 54.
[54] 4 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2010:30) om föräldrapenningsförmåner.

närvarar vid den typen av besök. Det är också en frågeställning som utredningen har att undersöka i enlighet med direktivet.[55]

Endast läkare och inte övriga legitimerade yrkesutövare kan med nuvarande regelverk intyga barns särskilda vård- och tillsynsbehov som utgör grunden för rätten till ersättning för denna grupp. Förutom kurator och psykolog kan det gälla besök hos habilitering, logoped eller tandläkare. För föräldrar kan detta vara en krånglig ordning, då läkarkontakten kan vara avgränsad och inte kontinuerligt återkommande, till skillnad från kontakten med de andra yrkeskategorier som barnet på grund av sitt hälsotillstånd har behov av att träffa.

Ersättning vid kurs eller utbildning för att lära sig att vårda barnet

Föräldrar har rätt till tillfällig föräldrapenning om de avstår arbete för att delta vid en utbildning eller kurs med syfte att lära sig att vårda barnet. Som angavs ovan, och som bland annat ISF:s granskning har visat kan det vara svårt för föräldrar att veta om kursen ger rätt till ersättning beroende på vilken huvudman som leder kursen.[56] Kurser och utbildningar om ett barns tillstånd eller en viss typ av behandlingsåtgärd eller stöd kan anordnas av ett flertal olika huvudmän och förutom offentliga även av privata företag, organisationer eller stiftelser. Det innebär dock inte nödvändigtvis att kursen inte kan ge rätt till ersättning. Många regionala eller kommunala sjukvårdshuvudmän upphandlar den här typen av kurser eller utbildningar vilket innebär vissa otydligheter i huvudmannaskapet.

I utredningens kartläggning uppger representanter från Socialstyrelsen att det exempelvis förekommer att en och samma föräldrautbildning för barn med neuropsykiatriska diagnoser kan upphandlas såväl av BUP i en region som av kommunens socialtjänst. Det kan förekomma att båda huvudmännen antingen var för sig eller gemensamt bedömer att utbildningen är en nödvändig insats för att föräldrarna ska få bättre verktyg att stödja barnet. Dock är det endast den plats som köpts in av en sjukvårdshuvudman, i det här fallet BUP, som ger rätt till tillfällig föräldrapenning.

[55] Dir. 2020:114, s. 7.
[56] Jfr ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning, Rapport 2015:12.

Ersättning vid möten med anledning av sjukdom eller funktionsnedsättning

Föräldrar kan med anledning av barnets hälsotillstånd eller särskilda behov behöva delta i återkommande möten med olika huvudmän för bland annat hälso- och sjukvården, förskola eller skola, habiliteringen men också socialtjänsten i kommunen för att planera, samordna och följa upp insatser och åtgärder (se avsnitt 4.9.2). Föräldrarnas roll som samordnare och bärare av information om barnet och dess behov är något som betonas i utredningens kartläggning vid kontakter med myndigheter, patientorganisationer och hälso- och sjukvården. Om barnets behov berör behandling, åtgärder eller insatser från flera huvudmän såsom om barnet har en långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning, problematisk skolfrånvaro eller annan social problematik kan gemensamma möten, så kallade SIP-möten eller andra samordningsmöten behöva anordnas. I frågesvar till utredningen skriver Autism och Aspergerförbundet att:

> Föräldrar till barn med autism måste ha möjlighet att delta i möten för planering, samordning och uppföljning runt barnet med bl.a. skola, förskola, habilitering, LSS/Sol-enheter i kommunen och sjukvården. Flertalet av dessa kontakter och möten förväntas ske dagtid, något som kan vara svårt att förena med ett förvärvsarbete. Det kan också vara svårt att få ledigt för t.ex. möten.

Attention skriver att för barn som ingår i LSS personkrets finns möjlighet till kontaktdagar men för barn med annan funktionsnedsättning, som kräver många möten med skola, sjukvård, socialtjänst och andra inblandade aktörer på grund av barnets funktionsnedsättning, finns inte motsvarande möjlighet till ersättning för deltagande i sådana möten.

I utredningens kartläggning framkommer i kontakt med handläggare på Försäkringskassan att i nuvarande tillämpning kan det finnas utrymme för rätt till ersättning vid SIP-möten, andra samordningsmöten eller vissa andra typer av möten som gäller barnets hälsotillstånd, men uteslutande om någon representant från hälso- och sjukvården närvarar. Det kräver också att Försäkringskassan vid bedömningen av om rätt till ersättning finns behöver få information om vilka representanter som har närvarat vid de olika möten föräldern ansöker om tillfällig föräldrapenning för. Vidare framkommer bland annat i dialog med IVO att det inte är ovanligt att hälso- och

sjukvårdens representant, exempelvis behandlande läkare eller en sjuksköterska från BUP, deltar vid något inledande SIP-möte och inte därefter kontinuerligt.[57] Det kan dock krävas insatser för barnet som innebär fler gemensamma möten, men där bara exempelvis skola, socialtjänst och föräldrar deltar. Trots behovet av samordnade insatser för barnet är det dock bara, som har nämnts ovan, de möten där representant från hälso- och sjukvården deltar, som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning för föräldern.

4.6 Möjlighet till ersättning för barn och unga i olika åldrar

Inom tillfällig föräldrapenning skiljer sig rätten till ersättning åt beroende på barnets ålder, se avsnitt 6.5. Förälderns behov av att vårda barnet vid sjukdom avtar för de flesta barn i takt med att barnet blir äldre.

4.6.1 Barn som är yngre än 240 dagar

För de yngre barnen, där rätten till tillfällig föräldrapenning är begränsad (se avsnitt 6.5.1), gäller ansökan ofta barn som är för tidigt födda och vårdas på neonatalavdelning, allvarligt sjuka barn eller barn med svår sjukdom som vårdas inneliggande. Barn som inte har fyllt ett år vårdas främst av en föräldraledig förälder, då kommuner har ett generellt ansvar att erbjuda förskoleplats för barn först från ett års ålder.

Behov av tillfällig föräldrapenning kan, som framgår ovan, för de små barnen främst uppstå vid sjukhusvård för en eller båda föräldrarna. Utredningens samtal med handläggare på Försäkringskassan och representanter för hälso- och sjukvården visar att frågor för dessa barn ofta gäller möjligheten att byta ut föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning. Samtidig rätt till de olika ersättningarna saknas och den förälder som får föräldrapenning måste byta ut ersättningsdagarna mot dagar med tillfällig föräldrapenning för att även den andra föräldern ska kunna få tillfällig föräldrapenning (se avsnitt 6.6). Om den föräldralediga föräldern inte är försäkrad för arbete, och

[57] Jfr IVO (2021), De tar inte hand om hela mig – Samordning av insatser för barn med psykisk ohälsa behöver förbättras.

därmed saknar rätt till tillfällig föräldrapenning, får detta till följd att den andra föräldern, trots att föräldern avstår från förvärvsarbete, inte har rätt till tillfällig föräldrapenning, till exempel då ett barn vårdas inneliggande på sjukhus.

Handläggare beskriver att det förekommer att föräldrar ansöker om ersättning för vård av barn eller vid ordinarie vårdares sjukdom när barnet inte har hunnit börja på förskola. Det kan röra sig om barn som stadigvarande vårdas av någon annan än föräldrarna, i de fall föräldrarna börjar arbeta innan barnet är stort nog att börja på förskola. I de fall barnet är yngre än 240 dagar kan tillfällig föräldrapenning inte lämnas i dessa fall, och föräldrar hänvisas då främst till föräldrapenning för att vårda barnet.

4.6.2 Åldersgränsen vid 12 år

Fram till dess att barnet fyller 12 år kan föräldrar få tillfällig föräldrapenning utan läkarintyg i upp till sju dagar. När barnet sedan fyllt 12 år är rätten begränsad för de flesta barn. Utgångspunkten är att barn över 12 år kan klara sig själva utan tillsyn av föräldrarna vid tillfälliga sjukdomar som inte är av allvarlig art eller kräver någon speciell vård (se avsnitt 6.5.3).

I utredningens samtal med representanter för hälso- och sjukvården samt representanter från Försäkringskassan och Socialstyrelsen har det framkommit att barn över 12 år som normalt är friska i de flesta fall bör kunna klara sig utan föräldrar i hemmet vid mildare sjukdomstillstånd. Samtidigt framhåller flera representanter för organisationer som utredningen har varit i kontakt med att barns mognad och utveckling är högst individuell. Det kan skilja flera år i utvecklingsnivå på barn i samma ålder. För barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning, men även för barn med annan problematik, beskrivs tolvårsgränsen generellt som för låg. För vissa barn kan behovet vara stort under hela uppväxten och för andra kan ett större behov uppkomma vid ett eller flera tillfällen under barnets uppväxt. I utredningens kartläggning anger RBU:

> För många barn med funktionsnedsättning kvarstår exakt samma behov oavsett om barnet är under 12 år, 16 år eller 23 år. Det är ingen skillnad. För många föräldrar till barn med funktionsnedsättning finns absolut ingen skillnad vid 12 års ålder, 16 års ålder eller 23 års ålder. Behovet är detsamma. Barnet kan inte klara sig ensam hemma vid sjukdom eller på

sjukhus eller vid besök i vården m.m. Föräldrar måste avstå förvärvsarbete alldeles oavsett barnets ålder. Det är ingen skillnad att gå i exempelvis åk 6 eller 9 jämfört med gymnasietiden. Många barn med funktionsnedsättning går dessutom fyra år i gymnasiet istället för tre år.

Handläggare på Försäkringskassan som utredningen har varit i kontakt med framhåller att det kan vara en komplicerad bedömning, särskilt för barn med vissa psykiska tillstånd. Det kan gälla i vilket skede det inte längre rör sig om en försämring utan snarare om en förändring av bestående art. Denna bedömning kan bli än svårare om det gäller ett förhandsbeslut som gäller för en längre period, se avsnitt 6.5.4 och 6.5.5.

För barn i denna ålder, som inte har en långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning, kan det vara svårare att bedöma behovet av föräldern vid barnets vård. För att tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas i denna situation krävs ett läkarutlåtande som styrker barnets särskilda vård- eller tillsynsbehov och att det rör sig om en sjukdom av mer allvarlig art eller ett tillstånd som kräver föräldrarnas stöd, hjälp och omsorg under en begränsad sjukperiod. I utredningens kartläggning har Allmänna ombudet framfört att det förekommer svårigheter vid bedömning av om barnets tillstånd är av allvarlig art. Det kan röra sig om sjukdomar som kan bli allvarliga på sikt och där barnet har hög feber eller maginfluensa under en längre tid. Om barnets behov inte anses tillräckligt styrkt genom läkarintyget kan ansökan avslås.

Förhandsbesked

Föräldrar kan ansöka om förhandsbesked om rätten till tillfällig föräldrapenning, eller så kan Försäkringskassan ta initiativ till ett sådant som gäller barn med ett generellt behov av att ha föräldrar som kan avstå från arbete för att vårda barnet även efter 12 års ålder.

Utredningen har fått beskrivet av handläggare på Försäkringskassan att det i vissa fall kan vara komplicerat att bedöma om barnets behov är tillräckligt för att uppfylla kravet på ett särskilt vård- och tillsynsbehov, och om barnets behov därmed kan ge rätt till förhandsbesked. Till stor del utgår dessa bedömningar från läkarens beskrivning i utlåtandet, och det framgår inte alltid tydligt vari behovet består för det enskilda barnet. Handläggare kan behöva ta hjälp av Försäkringskassans försäkringsmedicinska rådgivare, och

även begära in kompletteringar från behandlande läkare, för att kunna ta ställning till barnets behov. Oavsett kvaliteten och tydligheten i läkarens beskrivning av barnets tillstånd, kan tillstånden i sig innebära svåra bedömningar. För barn som omfattas av LSS eller andra diagnoser där det av intyget framgår att barnet på grund av diagnosen har ett varaktigt behov som medför att barnet har svårt att klara sig själv i vardagen, kan det vara enklare att ta ställning till att barnet har ett sådant behov. Rör det sig däremot om psykiska tillstånd som depressions- eller ångesttillstånd, kan det vara svårare för Försäkringskassan att ta ställning till varaktigheten, om sjukdomsförloppet innebär att kravet på behov av särskild vård eller tillsyn är uppfyllt, både på kort och på längre sikt. Barns utveckling i åldern 12–16 år bör kunna spela roll för bedömningen, men enligt de kontakter som utredningen har haft med handläggare utgör inte den specifika åldern på barnet en faktor av särskilt stor betydelse, utan större vikt läggs vid beskrivningen av barnets behov.

Regelverket uppges dock ge begränsad vägledning vid bedömningen av vad föräldern kan ge barnet för stöd, omvårdnad eller behandling i hemmet som medför att kravet uppfylls. Det uppges exempelvis kunna gälla barn som har problem med återkommande skolfrånvaro, där det kan vara osäkert om det är barnets tillstånd eller funktionsnedsättning, bristen på stöd och anpassningar i skolan eller en kombination som är orsaken till barnets situation.

Förutsättningen för att behovet ska anses uppfyllt grundar sig på att det rör sig om en försämring i grundsjukdomen, som kan vara tillfällig eller finnas under en längre tid. Enligt de riktlinjer som ges för bedömningen av särskilt vård- och tillsynsbehov krävs en ny prövning av rätten till ersättning när tillståndet övergår till att vara bestående.[58] Om förhandsbesked beviljas för en längre period innebär det att föräldern utan vidare prövning, om övriga villkor är uppfyllda, får ersättning efter ansökan under hela den beviljade perioden. Kravet på läkarintyg efter sju dagar gäller dock även i dessa situationer. Enligt handläggare utredningen varit i kontakt med kan förhandsbesked i den här typen av ärenden i vissa fall beviljas endast under kortare perioder, för att medge en upprepad bedömning av om behovet kvarstår. Utifrån handläggares beskrivning ökar antalet ärenden som innebär svåra bedömningar av detta slag.

[58] Jfr Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 54.

Antalet barn i ålder 12–16 år som beviljades ett förhandsbesked under 2020 på grund av särskilt behov av vård eller tillsyn var 4 300 barn, vilket var en minskning från året innan enligt uppgift från Försäkringskassan. Motsvarande antal för barn över 16 år som omfattades av LSS var 23 barn. Sammantaget är det således ett relativt litet antal barn över 12 år som beviljas förhandsbesked, och därmed kan antas ha föräldrar som nyttjar försäkringen kontinuerligt.

4.6.3 Barn som är över 16 år

Endast föräldrar till ett barn som är allvarligt sjukt eller barn som omfattas av LSS kan ha en fortsatt rätt till tillfällig föräldrapenning efter det att barnet har fyllt 16 år. Föräldrar till barn som är allvarligt sjuka har rätt till tillfällig föräldrapenning fram tills barnet fyller 18 år och för barn som omfattas av LSS fram till dess att de fyller 21 år och under vissa förutsättningar 23 år (se avsnitt 6.5.5).

I utredningens kartläggning har det i kontakten med representanter från Försäkringskassan, Socialstyrelsen, hälso- och sjukvården och patientorganisationer framkommit att gränsen på 16 år vid läkarbesök inte bedöms som ändamålsenlig. Det finns inget krav i hälso- och sjukvårdslagstiftningen på att en förälder eller vårdnadshavare ska närvara när ett barn är inlagt på sjukhuset. Det framgår dock av förarbeten till patientlagen (2014:821) att underåriga patienter måste ses i ett sammanhang där vårdnadshavarnas medverkan ofta är av stor vikt för att hälso- och sjukvården ska få eftersträvade resultat. När det gäller små barn är en samverkan med vårdnadshavarna ofta nödvändig för att kunna utreda vad som är det enskilda barnets bästa i den aktuella situationen. Även då en underårig patient är mogen nog att ensam fatta beslut om en insats bör hälso- och sjukvårdspersonalen i normala fall sträva efter att involvera vårdnadshavarna om inte patienten motsätter sig det.[59]

Representanter från hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen anger att det i de flesta fall är ett krav från hälso- och sjukvården att barn under 18 år ska ha en förälder närvarande både vid besök och när barnet är inneliggande. Det innebär att föräldrar till barn i åldern 16 till 18 år, om barnet inte omfattas av LSS eller är allvarligt sjukt, inte kan få ersättning när de avstår arbete för att följa med barnet vid

[59] Prop. 2013/14:106, s. 122.

läkarbesök eller när de vistats på sjukhus med ett barn som vårdas inneliggande.

I ett svar till utredningen anger Barncancerfonden att barn över 16 år som inte längre bedöms vara allvarligt sjukt i en cancersjukdom har stort behov av stöd när de besöker läkare. Föräldern behöver medverka vid undersökningar och kontroller för att stödja barnet och hjälpa barnet att ta emot information eller negativa besked om barnets hälsotillstånd, men även för transport till besöket. Det är liknande förutsättningar och omständigheter som anges för barn mellan 12 och 16 år.

I kartläggningen framkommer i samtal med handläggare på Försäkringskassan att många föräldrar är kritiska till begränsningen för barn över 16 år och att det betraktas som ett ”glapp” i försäkringen där åldersgränsen inte följer omgärdande samhällssystem. Kravet på närvaro utan ersättning och ledighetsrätt kan vara betungande, inte minst ekonomiskt, för vissa föräldrar och handläggare beskriver att det förekommit att vården informerat föräldrar om att de kan tvingas att göra en orosanmälan till socialtjänsten om föräldern inte närvarar på sjukhuset.

4.7 Möjlighet till ersättning för någon annan än barnets förälder

Den tillfälliga föräldrapenningen kan under vissa förutsättningar överlåtas till någon annan än barnets föräldrar som avstår arbete för att vårda barnet, se avsnitt 6.3.2.

Rätten att överlåta ersättningen till någon annan kan vara av särskild betydelse för ensamstående föräldrar, föräldrar som har svårt att med kort varsel avstå arbete eller föräldrar med återkommande behov av tillfällig föräldrapenning med anledning av hälsotillståndet för ett eller flera barn.

ISF anger i en granskning att Försäkringskassan får en del frågor från föräldrar om när tillfällig föräldrapenning kan betalas ut till någon annan än föräldern. Ibland innebär bedömningen och utredningen av dessa situationer svårigheter för handläggarna. Det finns i granskningen exempel på flera ärenden där föräldrar har missförstått regelverket samt Försäkringskassans instruktioner och där en sjuk förälder som själv inte haft rätt till tillfällig föräldrapenning har

försökt överlåta rätten, trots att det endast är den andra föräldern som har den möjligheten. I flera av de granskade ärendena har det också förekommit att handläggare inte har utrett omständigheterna i ärendet, i situationer där föräldern uppenbart har missförstått regelverket.[60]

Det framkommer även i utredningens kartläggning genom samtal med handläggare på Försäkringskassan, att det förekommer att föräldrar missförstår regelverket, eller tycker att ersättning borde lämnas i fler situationer. En sådan situation är exempelvis när båda föräldrarna får ersättning för ett nyfött eller allvarligt sjukt barn, och föräldrarna har behov av att någon annan person kan vårda ett sjukt syskon. I denna situation saknas rätt för en tredje person att få ersättning för att vårda ett syskon. Ett sådant behov lyfts även i Barncancerfondens svar till utredningen.

Vidare lyfts behovet av att ensamstående föräldrar kan överlåta rätten till ersättning till en anhörig eller vän vid utredningens dialog med en representant för organisationen Makalösa föräldrar, för att underlätta för föräldrar att förena arbete med familjeliv. Ensamstående föräldrar kan i rollen som ensamförsörjare generellt drabbas hårdare av den inkomstförlust som dagar med tillfällig föräldrapenning innebär. Det kan för många ensamstående innebära en ökad oro för att barnets sjukdomsperioder inte bara ska få kortsiktiga ekonomiska konsekvenser utan även påverka förälderns situation på arbetsmarknaden.

När en förälder själv blir sjuk finns också en möjlighet till tillfällig föräldrapenning för att någon annan ska kunna vårda barnet, se avsnitt 6.3.3 och 6.3.4. Det är på samma sätt som ovan en viktig möjlighet för ensamstående föräldrar eller föräldrar som lever tillsammans men där den andra föräldern av något skäl är förhindrad att vårda barnet. I dialog med Försäkringskassan framkommer dock att kravet i nuvarande regelverk på medgivande från föräldern kan bli svårt att upprätthålla eftersom föräldern på grund av sjukdom inte alltid kan lämna ett sådant. Om förälderns tillstånd är så allvarligt att denne inte kan vårda barnet kan det också innebära att föräldern inte uttryckligen kan lämna sitt medgivande vid ansökningstillfället på grund av förälderns psykiska eller fysiska mående. Det anges ha förekommit situationer då föräldern har varit medvetslös eller har

[60] ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning, Rapport 2015:12, s. 73.

haft något annat allvarligt tillstånd som har gjort ett medgivande komplicerat eller inneburit att ansökningsprocessen har försenats.

Vid utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning ges rätten till hjälp i en vidare krets av föräldrar än annars i ersättningen, se avsnitt 6.3.4. Föräldrar som normalt studerar eller av annat skäl inte behöver avstå förvärvsarbete för att vårda barnet kan på samma sätt som andra vid egen sjukdom ha behov av att någon annan vårdar barnet. Om denna andra person, en förälder eller en vän, normalt arbetar fyller ersättningsmöjligheten en viktig funktion. Behovet av att ha en fortsatt rätt till ersättning, även efter att barnet har fyllt tre år, beskrivs bland annat i kontakter med organisationen Makalösa föräldrar.

4.8 Utredning och insatser från socialtjänsten

I utredningens direktiv anges att det ingår i uppdraget att analysera behovet av kompensation för inkomstförlust och den med tillfällig föräldrapenning sammanhängande ledighetsrätten för föräldrar till vissa barn som genomgår en insats enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller har kontakt med socialtjänsten på annat sätt. [61]

Socialtjänsten är, som har nämnts tidigare, tillsammans med bland andra hälso- och sjukvården och skolan viktiga parter för att barn och unga med psykisk ohälsa och deras familjer ska få rätt insatser och stöd. Barnets vårdnadshavare har ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda (6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken). Samhället har samtidigt en viktig uppgift i att stödja och vid behov komplettera föräldrarna under barnets hela uppväxt, bland annat genom socialtjänstens stöd och ansvar. Föräldrar kan genom stöd och hjälp bättre klara av föräldraskapet. Socialnämndens olika insatser för barn bygger på frivillig medverkan och samtycke, och ska utformas i samråd med barnet och hans eller hennes vårdnadshavare (jfr 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL). Socialnämnden har dock möjlighet att under vissa förhållanden ge barn det stöd och skydd de behöver även om vårdnadshavaren eller barnet inte samtycker till nödvändiga insatser (jfr LVU, SoL och FB).

Socialtjänsten kan få kännedom om ett barns situation och behov av stöd på olika sätt. Vårdnadshavare eller barn kan själva ta kontakt

[61] Dir. 2020:114.

med socialtjänsten för att ansöka om stöd, eller så får socialtjänsten kännedom om barn via anmälningar eller på annat sätt. Polisen, skola och förskola samt hälso- och sjukvården tillsammans med tandvården står bakom de flesta anmälningarna, men även skolan och förskolan står för en stor andel. Dessa yrkesgrupper har en lagreglerad skyldighet (14 kap. 1 § SoL) att anmäla oro för ett barn till socialtjänsten i barnets hemkommun. Det kan röra sig om anmälningar om våld i hemmet eller annan typ av oro runt barnet, såsom utagerande beteende eller problem runt skolsituationen som kan bero på neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller psykisk ohälsa. En kartläggning av Socialstyrelsen visade att det under 2018 gjordes 330 000 orosanmälningar som gällde sammanlagt 180 000 barn. Av det totala antalet anmälningar beslutade socialtjänsten att inleda utredningar i 38 procent av anmälningarna. Samma barn kan ha utretts mer än en gång under året. Därtill kommer också utredningar som har inletts efter ansökan om behov av stöd från barnet eller vårdnadshavare. Två tredjedelar av anmälningarna handlar om barn som är 12 år eller yngre.[62]

Socialstyrelsens konstaterar i en uppföljning av hur pandemin har påverkat antalet anmälningar om oro för barn att de har ökat något. Ökningen anges ligga i linje med den tendens av kontinuerlig ökning av antalet anmälningar som socialtjänsten har rapporterat om under många år. Det finns flera möjliga förklaringar, bland annat har anmälningsbenägenheten stärkts på grund av högre kunskap och ökad medvetenhet om exempelvis barns rättigheter och om våld i nära relationer, men ökningen kan också bero på ett arbete som gjorts i många verksamheter så som skola, tandvård och delar av hälso- och sjukvården. Av de anmälningar som görs gäller bland annat:

– omkring 3 av 10 anmälningar relaterar till barnet (exempelvis normbrytande beteende, missbruk, kriminalitet, skolproblematik eller psykisk ohälsa)
– drygt 4 av 10 anmälningar relaterar till förälders eller vårdnadshavares problem (exempelvis psykisk ohälsa, missbruk, omsorgssvikt eller försummelse)

[62] Socialstyrelsen (2019), Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa – Nationell kartläggning 2018.

– 2 av 10 anmälningar har en anmälningsorsak relaterad till våld i nära relation, våld mot barn eller barn som bevittnat våld i nära relation (fysiskt, psykiskt, bevittnat, skada eller övergrepp)
– cirka 1 av 10 anmälningar har andra anmälningsorsaker (exempelvis bostadsrelaterade faktorer eller förälders död, men här ingår även mer allmänna kategorier som ”allmän oro för barn”).

Under pandemin har också skolfrånvaro varit en vanlig orsak till anmälan, se avsnitt 4.2.3.[63]

4.8.1 Socialtjänstens utredning

Vid en anmälan eller ansökan ska socialtjänsten ta ställning till om en utredning ska inledas genom en så kallad förhandsbedömning. Vid en förhandsbedömning och i de fall en utredning inleds är barnet och vårdnadshavarna centrala informanter. Under utredningen av barnets behov är föräldern oavsett anledning till utredningen en viktig part, som stöd till barnet, som informant och även för att visa samspelet mellan barn och deras föräldrar. Socialtjänsten kan utifrån utredningen om ett barns situation komma fram till att barnet är i behov av insatser. Då behov av insats finns kan denna riktas direkt till barnet eller erbjudas till vårdnadshavarna för att komma barnet till del. Stöd till yngre barn går ofta via deras vårdnadshavare, så att vårdnadshavarna kan förbättra situationen för barnet.[64] Representanter för Socialstyrelsen framhåller i kontakt med utredningen att på samma sätt som föräldrars medverkan i de flesta fall är en viktig förutsättning vid barns behov av insatser eller behandling från hälso- och sjukvården, är föräldramedverkan i de flesta fall en förutsättning vid barns behov av insatser från socialtjänsten.

[63] Socialstyrelsen (2021), Effekter av covid-19 på anmälningar gällande barn till socialtjänsten, dnr. 5.7-21428/2020.
[64] Socialstyrelsen (2019) Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa – Nationell kartläggning 2018, s. 20, Socialstyrelsen (2015) Utreda barn och unga, s. 115, 125.

4.8.2 Behov av samordning för barns välmående

För att förebygga exempelvis psykisk ohälsa eller missbruk hos barn kan det krävas samordnade insatser. Gemensamt med andra aktörer kan socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolan i samverkan åstadkomma betydligt bättre resultat än på egen hand. Att elever klarar av sin skolgång är centralt för barns framtida hälsa. Det är också viktigt ur ett samhällsperspektiv då vi med dessa elever vinner en stor grupp framtida arbetande samhällsmedborgare. Därför behöver skolan, kommunen och regionen arbeta tillsammans för att så många som möjligt ska fullfölja sin utbildning. Det finns också flera exempel på initiativ där samarbete mellan de olika huvudmännen har rönt framgång och haft en positiv inverkan på barns möjligheter att fullfölja skolgången och minska risken för ohälsa.[65]

I socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen finns bestämmelser om en samordnad individuell plan, en så kallad SIP.[66] Bestämmelserna innebär att socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska ta fram en gemensam plan när den enskilde behöver insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Skyldigheten gäller om kommunen eller regionen bedömer att planen behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda. Den enskilde ska samtycka till eller efterfråga planen. Syftet är att säkerställa samarbetet mellan kommun och landsting eller region och den enskilde, så att personen får sina behov av hälso- och sjukvård och socialtjänst tillgodosedda. Behovet kan vara särskilt stort för ungdomar med psykosocial problematik.

Vid problematisk frånvaro kan det vara aktuellt för skolan att samverka med socialtjänsten eller med hälso- och sjukvården. SIP kan ses som en god hjälp för att få till en fungerande samverkan, vilket kan leda till att elever återgår till skolgång på plats.[67]

Det finns dock stora utmaningar för hälso-och sjukvården och socialtjänsten att samordna insatserna till barn med psykisk ohälsa som har behov av insatser från flera verksamheter och huvudmän.

Många barn och unga har så pass komplexa behov att de behöver samtidiga insatser från olika huvudmän och i takt med att insatserna blir alltmer specialiserade och fragmenterade, krävs att professioner inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola samverkar. För

[65] SOU 2020:47.
[66] 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen samt 2 kap. 7 § socialtjänstlagen.
[67] SOU 2016:94 s. 157, 160, 163 och 314.

många barn och deras familjer kan det vara svårt att få den hjälp de behöver, om ingen verksamhet är villig att ta ett helhetsansvar. Tidiga och samordnade insatser är avgörande och SIP kan anses ha potential att bidra till en förbättrad samordning om de professionella visar ömsesidig kollegial respekt och har fokus på barns och föräldrars behov.[68]

I kontakten med dessa huvudmän och för att tydliggöra barnets behov är föräldern en mycket viktig part. I betänkandet *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* framgår att den helhetssyn som socialtjänstens arbete kräver innebär att sociala stödinsatser ofta planeras och genomförs både i samverkan med andra verksamheter, mellan olika delar av socialtjänsten och tillsammans med den enskilde. Människors stödbehov kan ofta inte kan delas upp efter gränserna mellan ansvaret för olika huvudmän och verksamheter. Ett exempel på det är de samband som finns mellan neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och insatser från socialtjänsten. Kunskapen om dessa samband ger nya möjligheter till tidiga och förebyggande insatser likaväl som till mer individualiserade insatser som långsiktigt stödjer den enskildes funktionsförmåga. För att barnet ska få ett ändamålsenligt stöd och hjälp är de olika huvudmännens samarbete viktigt, men därtill krävs i de flesta fall förälderns medverkan för att insatser och stöd ska få effekt. Förälderns beskrivning av barnets situation och vilket stödbehov som finns är grundläggande för utredningen av barnets behov.[69]

4.9 Behov av ersättning och ledighetsrätt vid utredning och insatser från socialtjänsten

För närvarande saknas rätt till tillfällig föräldrapenning i situationer när föräldrar avstår från arbete för att medverka i utredningsåtgärder eller insatser från socialtjänsten.

I utredningens kartläggning av föräldrars möjligheter till ersättning med därav följande ledighetsrätt har det framkommit att denna skiljer sig åt mellan besök och insatser som ges av hälso- och sjukvården och insatser som ges inom ramen för socialtjänstens arbete. Även andra utredningar har konstaterat att det finns ett behov av

[68] IVO (2021), De tar inte hand om hela mig - Samordning av insatser för barn med psykisk ohälsa behöver förbättras, s. 7, 8 och 13.
[69] SOU 2020:47, s. 266 f.

tillfällig föräldrapenning även i situationer då barnet tar emot en insats enligt socialtjänstlagen. Föräldraförsäkringsutredningen anger i sitt betänkande från 2017 att en översyn av den tillfälliga föräldrapenningen med fördel skulle kunna omfatta överväganden om huruvida förmånen bör utökas till fler situationer än de som omfattas i dag.[70]

I kartläggningen betonar bland annat representanter för Socialstyrelsen, SKR och IVO vikten av att underlätta för föräldrar att medverka och delta vid utredning och insatser för barnet i enlighet med socialtjänstlagen. Föräldrar har en betydande roll vid informationsinhämtning och i utredningssamtal, och för att säkerställa delaktighet och samtycke. Om föräldern inte medverkar kan det leda till att en ansökan om stöd inte kan utredas och därmed avskrivs eller att en orosanmälan inte kan utredas i öppna former vilket betyder besök i hemmet eller på socialkontoret och därmed i stället behöver övergå till utredning på utredningshem. En utredning på utredningshem innebär förutom stora kostnader för samhället även att föräldern behöver avstå arbete på heltid för att kunna delta. Om föräldern inte får någon form av ersättning för inkomstbortfall kan det innebära att föräldern tvingas välja mellan att delta i utredningen eller att behålla sin försörjning. Det kan utgöra en särskilt svår situation för föräldrar med hög frånvaro från arbetsplatsen eller för föräldrar som inte beviljas ledigt ifrån en insats från till exempel Arbetsförmedlingen. I princip kan det resultera i att föräldern avstår från utredningsaktiviteter och därmed inte kan vara fullt ut delaktig i barnets utredning.

Vidare framgår det i kontakt med representanter från Socialstyrelsen att föräldrar kan ha olika kontaktvägar för att få stöd till barn med psykisk ohälsa, ett riskfyllt, utåtagerande beteende eller problematisk skolfrånvaro. Det uppges finnas indikationer på att barn från resursstarka familjer kan ha lättare att söka stöd inom specialistsjukvården. För barn från socioekonomiskt svagare familjer kan familjens väg till stöd i större utsträckning gå via socialtjänsten. Föräldern kan själv söka stöd hos socialtjänsten eller så kan skolan uppmärksamma socialtjänsten på barnets behov genom en orosanmälan. I många fall är det inledningsvis inte självklart vad barnets beteendeproblematik eller psykiska ohälsa beror på. Det kan vara såväl medicinska orsaker som social problematik i familjen eller i barnets umgänge. Det kan därför också krävas insatser från såväl hälso- och sjukvården som från socialtjänsten för att barnet och i

[70] SOU 2017:101, s. 628.

vissa fall familjen ska få det stöd som behövs för att möta barnets behov. Gemensamt för de åtgärder som krävs är att föräldern stöttar barnet och samordnar de kontakter som krävs med olika huvudmän.

Föräldrar kan ha svårigheter som leder till en bristande förmåga att stödja sina barns skolgång. Svårigheterna kan bero på olika faktorer, till exempel missbruk, psykisk ohälsa, kognitiva svårigheter, funktionsnedsättning, kriminalitet eller våld i familjen. Sammantaget är elever som har ett bristande stöd i sin hemmiljö en utsatt grupp som löper risk att utveckla frånvaro.

5 Arbetslivets förutsättningar och föräldrars användande av den tillfälliga föräldrapenningen

I kapitlet ges en övergripande beskrivning av föräldrars förutsättningar och utmaningar på arbetsmarknaden. Därefter beskrivs användandet av den tillfälliga föräldrapenningen och hur det skiljer sig åt mellan olika grupper. Vidare beskrivs kvinnors och mäns möjligheter att förena familjeliv med arbetsliv och i vilken utsträckning tillfällig frånvaro för att vårda sjuka barn kan påverka förutsättningarna på arbetsmarknaden.

5.1 Förutsättningar för föräldrar på arbetsmarknaden

På den svenska arbetsmarknaden är heltidsarbete och tillsvidareanställningar norm för både kvinnor och män. En majoritet av befolkningen kommer att efter avslutad utbildning kunna se fram emot 40–50 års arbetsliv med kortare avbrott för föräldraledighet, sjukdom, semester, utbildning eller arbetslöshet.[1]

Andelen kvinnor i arbetskraften ökade markant under 1970- och 1980-talen. En stor del av ökningen berodde på att kvinnor började arbeta deltid. Andelen kvinnor som arbetar heltid har, med vissa variationer över tid, fortsatt att stiga. Det är dock fortfarande en betydligt större andel kvinnor än män som arbetar deltid på den svenska arbetsmarknaden enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU).

I Sverige är arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden[2] sedan flera år på en hög nivå vid en internationell jämförelse, och

[1] SOU 2020:46, s. 351.

[2] I arbetskraftsundersökningarna räknas personer som sysselsatta om de har jobbat minst en timme under den vecka som vi frågar om. Men det är mycket ovanligt att sysselsatta personer bara har arbetat en timme på en vecka; de allra flesta jobbar mer än så. Personer räknas också

högre än genomsnittet i övriga EU-länder.[3] Skillnaden i sysselsättning mellan kvinnor och män är bland de lägsta inom EU, samtidigt som sysselsättningsgraden för kvinnor och män med barn i Sverige också är bland de högsta inom EU.

År 2019 var det relativa arbetskraftstalet (arbetskraften i procent av befolkningen) för åldern 20–64 år 84,7 procent för kvinnor och 89,7 procent för män. Den relativa arbetslösheten (arbetslösa i procent av arbetskraften) var, för samma åldersgrupp, 5,9 procent för både kvinnor och för män.[4]

Sysselsättningsgraden i Sverige skiljer sig dock åt inte bara beroende på kön, utan även beroende på utbildningsnivå eller om personen är utrikesfödd. Andra aspekter som påverkar är ålder och om personen har en funktionsnedsättning.

Särskilt stor risk att bli arbetslösa löper utrikesfödda kvinnor, särskild de med endast förgymnasial utbildning, där många står utanför arbetskraften. Andra grupper som har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden är unga som inte har slutfört en gymnasieutbildning, unga med invandrarbakgrund och unga med funktionsnedsättningar.[5]

5.1.1 Föräldrars sysselsättning

I Sverige arbetar kvinnor och män med barn i hög utsträckning. Andelen föräldrar som förvärvsarbetar varierar förutom mellan könen också beroende på familjesituation och barnens ålder, se tabell nedan. För kvinnor är sysselsättningsgraden betydligt högre för de med barn över 7 år jämfört med de med yngre barn. Det gäller såväl kvinnor som är sammanboende som ensamstående. För män är denna skillnad betydligt mindre, sysselsättningsgraden är ungefär lika hög för de med barn under 7 år jämfört med de med äldre barn. För både kvinnor och män är sysselsättningsgraden lägre för ensamstående föräldrar än för sammanboende föräldrar.

som sysselsatta om de har ett arbete, men var borta från det under den veckan som SCB undersöker. Det kan till exempel handla om frånvaro på grund av sjukdom, semester eller föräldraledighet.

[3] SOU 2020:30, s. 89.

[4] SCB, AKU Jämställdhet.

[5] Jfr SOU 2020:30, s. 94 f. och prop. 2020/21:1, utgiftsområde 14, s. 12.

Tabell 5.1 Personer (15–74 år) med hemmaboende barn fördelade efter sysselsättningsgrad och civilstånd samt efter yngsta barnets ålder 2020

Yngsta barnets ålder	Gifta/sambo			Ensamstående		
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt
0 år	91,4	74,5	83,4	..	..	44,4
1–2 år	92,0	76,3	83,8	82,3	49,0	60,5
3–6 år	92,9	82,4	87,9	87,7	74,3	80,1
7–10 år	93,7	86,4	90,1	88,1	81,4	83,9
11–16 år	93,0	89,1	91,0	86,9	83,5	84,8
17–18 år	92,9	89,3	91,0	89,8	80,8	83,8
0–18 år	92,8	83,1	88,0	87,3	76,9	80,8
därav						
0–6 år	92,3	78,6	85,5	86,4	64,7	73,4
7–18 år	93,3	88,1	90,7	87,7	82,4	84,3

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB.

5.1.2 Könssegregerad arbetsmarknad

Kvinnor och män tenderar att arbeta i olika yrken, branscher och sektorer.[6] Det hänger ofta samman med könsbundna utbildningsval och leder även till att fördelningen av kvinnor och män över privat och offentlig sektor blir ojämn.[7]

Tabell 5.2 Anställda 20–64 år efter sektor 2020

Andel i procent och könsfördelning (%)

Sektor	Procent		Könsfördelning i procent	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Kommuner	29,3	9,6	74,8	25,2
Regioner	10,0	2,7	78,0	22,0
Stat	8,1	6,2	56,1	43,9
Privat	51,8	80,1	38,5	61,5
Uppgift saknas	0,7	1,4	33,5	66,5
Totalt	100,0	100,0	49,2	50,8

Källa: SCB.

[6] Jfr SOU 2014:81, s. 49.
[7] Jfr SACO (2018), Löneskillnader mellan yrken och den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Över 50 procent av alla anställda kvinnor och 80 procent av alla anställda män på den svenska arbetsmarknaden arbetar inom privat sektor enligt uppgifter från SCB. En anställning inom den kommunala eller regionala sektorn är betydligt vanligare bland kvinnor än bland män. Knappt 30 procent av kvinnorna i åldern 20–64 år arbetade kommunalt år 2020, att jämföra med knappt 10 procent av männen. I den regionala sektorn var knappt 75 procent av alla anställda kvinnor. Fördelningen i statlig sektor var mer jämn med 56 procent kvinnor och 44 procent män. I den privata sektorn innehas 70 procent av de ledande positionerna av män medan den omvända fördelningen finns i regionala och kommunala sektorn. Inom den statliga sektorn är andelen kvinnor något under 50 procent och andelen män något över 50 procent.

Andra aspekter av en könssegregerad arbetsmarknad är att kvinnor i större utsträckning än män väljer att byta arbetsgivare i samband med första barnets födelse, samt att kvinnor oftare byter till arbetsplatser som underlättar möjligheterna att kombinera familjeliv och arbetsliv.[8]

Kvinnor och män arbetar också inom olika yrken. I arbetaryrken är kvinnor framför allt sysselsatta inom service, omsorg och försäljning medan män framför allt arbetar inom lager, byggverksamhet, tillverkning och transport. På tjänstemannasidan är det vanligt att kvinnor arbetar inom utbildningsväsendet och inom hälso- och sjukvården och att män arbetar inom IT och som civilingenjörer, ingenjörer och tekniker.[9] Bland de trettio största yrkena i Sverige fanns år 2020 enligt uppgifter från SCB endast ett fåtal med en relativt jämn könsfördelning, såsom kockar och kallskänkor, lednings- och organisationsutvecklare och kundtjänstpersonal.

5.1.3 Arbetstidens omfattning

Arbetstidens omfattning skiljer sig åt mellan kvinnor och män. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar 2020 var det 88 procent av männen och 74 procent av kvinnorna som arbetade heltid. Av de kvinnor och män som arbetar deltid har majoriteten en arbetstid på mellan 20 och 34 timmar per vecka. Särskilt vanligt är detta bland kvinnor.

[8] SOU 2017:101, s. 165.
[9] LO (2019), Sveriges jämställdhetsbarometer 2019 - Tid, makt och pengar i ett förändrat politiskt landskap, s. 37.

För föräldrar skiljer sig andelen som arbetar deltid åt inte bara beroende på kön, utan också beroende på antalet barn och barnens ålder, se tabell 5.3. Tidigare könsmönster där kvinnor i större utsträckning än män har huvudansvaret för gemensamma barn är fortfarande påtagligt. Mäns arbetsutbud tycks inte påverkas i samma omfattning som kvinnors efter att de har fått barn. Kvinnor minskar omfattningen på sin arbetstid efter föräldraledighet, framför allt fram tills barnet fyller sex år, därefter är det fler som arbetar heltid igen. Med antalet barn ökar också andelen föräldrar som arbetar deltid, och andelen deltidarbetande föräldrar är störst bland kvinnor med tre eller fler barn. Andelen män som arbetar deltid påverkas också av antalet barn men andelen är betydligt lägre än bland kvinnor.

Tabell 5.3 Sysselsatta föräldrar i åldern 20–64 år med hemmavarande barn 16 år och yngre efter antal barn, yngsta barnets ålder och arbetstidens längd 2019

Andel (%) av alla i gruppen

Antal barn	Kvinnor		Män	
Yngsta barnets ålder	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid
1 barn				
0 år	84	16	91	9
1–2 år	70	30	90	10
3–5 år	61	39	91	9
6–10 år	68	32	88	12
11–16 år	74	26	94	6
2 barn				
0 år	74	26	91	9
1–2 år	62	38	87	13
3–5 år	64	36	92	8
6–10 år	71	29	93	7
11–16 år	75	25	96	4

Antal barn	Kvinnor		Män	
Yngsta barnets ålder	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid
3 barn eller fler				
0 år	66	34	..	..
1–2 år	57	43	89	11
3–5 år	60	40	91	9
6–10 år	70	30	91	9
11–16 år	66	34	..	..

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB.
Anm: Sysselsatta omfattar även de som är frånvarande, t.ex. föräldralediga.

Den vanligaste orsaken till deltidsarbete 2019 var att personen inte har kunnat få en heltidsanställning. Därefter uppges vård av barn vara den mest förekommande orsaken för både kvinnor och män. Av de som arbetar deltid för vård av barn utgör dock kvinnor 71 procent och männen 29 procent, se tabell 5.4.

Tabell 5.4 Orsak till deltidsarbete för personer i åldern 20–64 år 2019

Orsak	Antal i 1000-tal		Procent		Könsfördelning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Lämpligt heltidsarbete saknas/söker heltid	142,9	74,9	22	27	66	34
Vård av barn	106,5	44,1	16	16	71	29
Studier	79,1	32,7	12	12	71	29
Vill inte heltidsarbeta, uppger inget skäl	77,4	30,9	12	11	71	29
Egen sjukdom/nedsatt arbetsförmåga	72,7	25,9	11	9	74	26
Arbetet är fysiskt och/eller psykiskt krävande	62,9	21,4	10	8	75	25
Har flera jobb	36,9	12,9	6	5	74	26
Vård av både barn och vuxna anhöriga/släktingar	14,7	2,4	2	1	86	14

Orsak	Antal i 1000-tal		Procent		Könsfördelning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Vård av vuxna anhöriga/släktingar	2	..	..	..	..	..
Övrigt	61	29,2	9	11	68	32
	656,1	**274,4**	**100%**	**100%**		

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB.

Deltidsanställningar är inte jämnt fördelade över branscher, sektorer eller inkomstgrupper utan utgör normen vid anställningar i många kvinnodominerade branscher. Av kvinnor i arbetaryrken arbetade totalt 48 procent, det vill säga nästan hälften, deltid 2018. Det beror till stor del på arbetets organisering eller på att personen inte har kunnat få en heltidsanställning, alternativt att arbetet är för krävande för att den anställde ska orka arbeta heltid.[10] Av tjänstemannakvinnorna är ungefär en fjärdedel deltidsarbetande. I arbetaryrken är 15 procent av männen deltidsarbetande och i tjänstemannayrken är motsvarande andel 10 procent.[11]

5.1.4 Tidsbegränsade och tillfälliga anställningar

Tidsbegränsade eller tillfälliga anställningar kan ha olika karaktär. Det kan röra sig om vikariat, säsongsarbete, provanställning eller en allmän visstidsanställning. Det finns flera andra begrepp som används för den här typen av anställningar såsom timanställningar, behovsanställningar eller intermittent anställning. En beskrivning på en behovsanställning eller intermittent anställning är bland annat att arbetstagaren endast arbetar på kallelse från arbetsgivaren, att tiden mellan inhoppen inte är att betrakta som anställningstid och att den anställde kan tacka nej till arbete.[12]

Kvinnor har i större utsträckning än män tidsbegränsade eller tillfälliga anställningar, och det gäller såväl vikariat som behovsanställ-

[10] SOU 2020:46, s. 374 f.
[11] LO (2019), Sveriges jämställdhetsbarometer 2019 – Tid, makt och pengar i ett förändrat politiskt landskap, s. 23 f.
[12] SOU 2019:5, s. 178 f.

ning eller timanställning, se tabell 5.5. Män har dock i större utsträckning än kvinnor prov- eller projektanställningar.

Tabell 5.5 Tidsbegränsat anställda i åldern 20–64 år efter typ av anställning 2019

	Antal (i tusental)		Procent		Könsfördelning (i procent)	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Vikariat	74	33	23	12	69	31
Kallas vid behov	45	33	14	12	58	42
Timanställd med överenskommet schema för viss tid	78	62	24	23	56	44
Objekt/projekt	24	26	7	10	48	52
Ferie- och säsongsarbete	15	16	5	6	48	52
Prov och praktik	35	54	11	20	39	61
Övrigt	55	49	17	18	53	47
Totalt	**328**	**272**	**100**	**100**	**55**	**45**

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB.

Tillfälliga anställningar utgör tillsammans med deltidsanställningar anställningsformer som kan underlätta för enskilda att göra inträde och etablera sig på arbetsmarknaden, samtidigt som de ger större flexibilitet för arbetsgivare. Andelen tidsbegränsade anställningar varierar vanligtvis över konjunkturen. Mellan yrkeskategorierna arbetare och tjänstemän råder stora skillnader. Andelen arbetare med tillfälliga anställningar var enligt LO:s jämställdhetsbarometer närmare 10 procentenheter (21 procent) högre än bland tjänstemän (12 procent) under 2018 och det är skillnader som visat sig vara relativt konstanta över tid. Skillnaden i andelarna är som störst, 15 procentenheter, mellan män i tjänstemannayrken och kvinnor i arbetaryrken.[13]

Vidare är andelen anställda som har tidsbegränsade anställningar högre bland flykting- och anhöriginvandrare än bland inrikes födda.

[13] SOU 2020:46, s. 371 f.

Bland alla grupper, oavsett födelseland, är andelen med tidsbegränsade anställningar avsevärt högre i åldersgruppen 20–24 år än i andra åldersgrupper. Andelen med tidsbegränsade anställningar är generellt även högre bland personer med lägre utbildning.[14]

Omfattningen av tidsbegränsade anställningar skiljer sig marginellt mellan sektorerna men är störst inom den kommunala sektorn. Däremot varierar omfattningen kraftigt mellan olika branscher. Störst antal tidsbegränsade anställningar finns enligt uppgifter från SCB inom vård och omsorg, utbildning, finansiell verksamhet, företagstjänster samt handel. I de två förstnämnda branscherna var antalet kvinnor betydligt högre än antalet män, framför allt inom vård och omsorg. Den största andelen tidsbegränsat anställda fanns inom hotell och restaurang, med drygt 40 procent, men även inom branschen för personliga och kulturella tjänster samt jordbruk, skogsbruk och fiske. Inom hotell och restaurang arbetar en större andel kvinnor än män.[15]

5.1.5 Gigekonomi och nya anställningsformer

Under flera år har det pågått en utveckling där det uppkommit lösare anställningsliknande former som ofta utgår från digital teknik och olika plattformar. Det kan vara anställningar via bemanningsföretag, egenanställningsföretag eller inom gigekonomin. Enligt uppskattningar som har gjorts ökar dessa anställningstyper men motsvarar endast ungefär två procent av den totala sysselsättningen i Sverige.[16]

Den vanligaste formen av dessa anställningsformer är bemanningsföretag, där utbytet mellan uppdragsgivaren och arbetstagaren sker via en tredje part. Arbetsgivare anlitar ett bemanningsföretag för att hyra in arbetskraft för kortare eller längre perioder. Det är bemanningsföretaget som är arbetsgivare och som ansvarar för ledning och kontroll för den anställde som hyrs ut. Antalet anställda inom bemanningsbranschen har ökat kraftigt under 2000-talet.[17]

Till skillnad från arbete som förmedlas via digitala plattformar eller egenanställning är uthyrning av arbetstagare via ett bemanningsföretag reglerat i lagstiftning, i lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare. Villkoren kan skilja sig åt mellan olika branscher men

[14] SOU 2020:30, s. 164.
[15] SCB (2020), Statistiska meddelanden, Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019.
[16] SOU 2021:98, s. 207 f.
[17] Jfr SOU 2017:101, s. 170.

generellt beskrivs bemanningsanställningar som mer osäkra och mindre förmånliga än andra anställningar i termer av löner och arbetsvillkor.[18]

Vid anställningar via egenanställningsföretag förmedlas uppdraget genom en tredje part. Ett egenanställningsföretag fungerar som ett sorts bemanningsföretag, men där den anställde själv måste hitta sina uppdragsgivare och fakturera dem. Egenanställningsföretaget anställer personen, fakturerar kunden och betalar ut ersättningen i form av lön till den egenanställde. Egenanställningsföretaget tar hand om all administration kring uppdragen för den egenanställdes räkning, såsom fakturering, bokföring och redovisning samt inbetalning av skatter och avgifter. Egenanställning är vanligt inom olika typer av konsulttjänster, och egenanställda finns inom frilansyrken inom media, kultur och it. De anställda har ofta låg omsättning i sin verksamhet och fakturerar få arbetade timmar på årsbasis.[19]

Gigekonomin bygger på att delar av arbetskraften ska ha beredskap att rycka in när efterfrågan är hög och dra sig tillbaka när den viker. Andra inslag i den nya bilden är crowdworking och work on demand via appar. Det kan till exempel röra sig om delvis kvalificerade uppgifter inom it-sektorn, där kommunikation sker via internet och de som utför arbetsuppgifterna arbetar enskilt och levererar sina tjänster via nätet. Det kan också handla om mindre kvalificerade tjänster som leveranser av varor eller livsmedel där beställningar och uppgifter om kunder ofta sker via digitala lösningar. I dessa fall saknas ett formellt förhållande mellan en arbetsgivare och en arbetstagare. Institutioner som traditionellt förknippas med svensk arbetsmarknad, såsom kollektivavtal, försäkringar, arbetslöshetskassa och anställningsskydd, åsidosätts i många fall.[20]

Vad gäller gigekonomin råder det en osäkerhet kring vad som gäller för uppdragstagarna både skattemässigt och arbetsrättsligt. Inom EU pågår arbete med att ta fram ett direktiv om plattformsarbete, där syftet är att fastställa plattformsarbetarnas sociala rättigheter. Den nuvarande osäkerheten om vad som gäller kan också medföra att det blir svårare för de som är aktiva att ta del av socialförsäkringssystemen än för den som är anställd eller driver ett eget företag. För den som får ersättningen utbetald i form av lön, exempelvis från ett bemanningsföretag, egenanställningsföretag eller ett eget aktiebolag, finns i regel

[18] SOU 2021:98, s. 206 f.
[19] SOU 2021:98, s. 205.
[20] Jfr SOU 2020:30, s. 119 och 377 samt SOU 2020:46, s. 372 f.

en uppgift om inkomst av anställning. Denna kan ligga till grund för sjukpenninggrundande inkomst. Den som bedriver verksamheten som privatperson har däremot ett stort eget ansvar att själv betala egenavgifter eller säkerställa att köparna uppfyller sina krav för att de ska kunna ta del av trygghetssystemen.[21]

För tillfällig föräldrapenning som är en arbetsbaserad socialförsäkring är det avgörande att den sökande föräldern har en sjukpenninggrundande inkomst, men det krävs också att föräldern kan visa att arbete skulle ha utförts för perioden som ansökan gäller. Utredningen anser att den svårighet som finns för behovsanställda eller timanställda i dag torde vara densamma för personer som är sysselsatta utefter uppdrag eller via en plattform.

I utredningens kartläggning av konsekvenser av regelverket för tillfällig föräldrapenning framkommer vid intervjuer med handläggare på Försäkringskassan att deras uppfattning är att det förekommer att personer med olika typer av uppdragsanställningar ansöker om ersättning, men endast i undantagsfall. Troligtvis använder sig föräldrar av andra lösningar såsom att senarelägga leverans eller utförande till följd av barnets sjukdom. Vid en allvarlig eller längre sjukdomsperiod hos barnet kan föräldrar däremot behöva ansöka om ersättning för vård av barn. Försäkringskassan behöver i dessa fall utreda med den arbetsgivare som föräldern skulle ha utfört ett uppdrag åt, om arbete var inplanerat och i vilken omfattning det var tänkt att ske. I utredningens kartläggning framgår att Försäkringskassans handläggare kan utgå från tidigare historik av uppdrag för att göra en bedömning av omfattningen på arbete som föräldern normalt utför.

5.1.6 Arbetstidens förläggning

Bland de sysselsatta varierar arbetstidens förläggning, men enligt SCB:s uppgifter för 2018 arbetar de flesta dagtid på vardagar. Under 2018 arbetade 66 procent av männen och 63 procent av kvinnorna dagtid på vardagar. För både kvinnor och män har andelen varit relativt konstant över en tioårsperiod, med en något större ökning för kvinnor än för män.[22]

[21] SOU 2021:98, s. 200–209.
[22] SCB (2019), Statistiska meddelanden AM 110 SM 1903.

Arbetstidens förläggning skiljer sig åt mellan arbetar- och tjänstemannayrken. Skift-, kvälls- och nattarbete är vanligare bland dem som har ett arbetaryrke än bland dem som har ett tjänstemannayrke, enligt SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) 2020. Av kvinnor i arbetaryrken var det 44 procent som arbetade skift, medan motsvarande andel för tjänstemannayrken var 8 procent. Bland männen var det i arbetaryrken 30 procent som arbetade skift och 11 procent i tjänstemannayrken. Andelen kvinnor som arbetar kväll i arbetaryrken var 47 procent och motsvarande siffra för männen var 34 procent. För män i denna yrkeskategori är det dock 24 procent som arbetar natt, för kvinnorna 17 procent.

Av LO:s jämställdhetsbarometer från 2019 framgår att bland tjänstemän har åtta av tio sin arbetstid förlagd till dagtid på vardagar. En majoritet av tjänstemännen har även möjlighet att påverka arbetstiden inom vissa ramar, genom flextid eller andra friare arbetstider. Bland arbetare är det en majoritet som inte kan påverka arbetstiden. Det gäller särskilt kvinnorna. Det är inte heller så vanligt att arbeta enbart dagtid och vardagar. Det gör sex av tio arbetarmän och fyra av tio arbetarkvinnor. Sett enbart till deltidsarbetande arbetarkvinnor är det tre av tio som jobbar enbart dagtid på vardagar. Det är alltså vanligt att arbetare har oregelbundna och obekväma arbetstider som är förlagda till kvällar, helger och nätter. Arbetarkvinnor är också de som i högst utsträckning har delade turer, det vill säga att arbetstiden är uppdelad med en lång obetald paus mitt på dagen.[23]

5.1.7 Föräldrars frånvaro från arbetet

Av SCB:s undersökningar av arbetad tid framgår att kvinnor har såväl lägre arbetad faktiskt tid som vanligen arbetad tid. Mest tydlig är skillnaden bland föräldrar till yngre barn. Även män med yngre barn är mer frånvarande än motsvarande grupp utan yngre barn. För både kvinnor och män med yngre barn är sammanboende föräldrar mer frånvarande än ensamstående föräldrar, se tabell 1.6.

[23] LO (2019), Sveriges jämställdhetsbarometer 2019 – Tid, makt och pengar i ett förändrat politiskt landskap.

Tabell 5.6 Faktisk och vanligen arbetad tid i genomsnitt per vecka för sysselsatta i åldern 20–64 år 2019

Antal timmar

	Kvinnor		Män	
	Faktisk arbetad tid	Vanligen arbetad tid	Faktisk arbetad tid	Vanligen arbetad tid
Med barn under 7 år:				
Sammanboende	22,5	36,6	31,5	40,2
Ensamstående	25,7	36,4	32,4	40,3
Utan barn under 7 år:				
Sammanboende	30	37,1	34,5	40,4
Ensamstående	29,5	35,8	32,8	38

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB.

Anm: Faktisk arbetad tid är de antal timmar en person arbetar under referensveckan
Vanligen arbetad tid är den tid personen skulle arbeta enligt överenskommelse.

I SCB:s arbetskraftsundersökningar AKU ingår uppgifter om orsak till eventuell frånvaro, och en av dessa orsaker är vård av barn. I tabell 5.7 framgår att vård av barn är en vanlig orsak till frånvaro för anställda kvinnor och män med barn under 7 år. Särskilt vanlig är den för kvinnor. När det gäller del av veckan är kategorin övrig störst och här ingår bland annat föräldraledighet, studier, annan tjänstledighet mm, men även här är vård av barn den vanligaste frånvaroorsaken, sett till en enskild kategori för kvinnor och män med barn under 7 år.

Tabell 5.7 Sysselsatta i åldern 20–64 år som varit frånvarande hel eller del av vecka efter orsak 2019

Andel (%) av alla sysselsatta

Frånvaroorsak	Samtliga		Samtliga med barn under 7 år	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Hela veckan				
Sjuk	3	2	3	2
Semester	9	8	8	9
Vård av barn	4	1	17	6
Övriga	3	2	2	2
Totalt	19	13	31	18
Del av veckan				
Sjuk	3	2	3	2
Semester	5	4	3	4
Vård av barn	2	2	8	6
Övriga	10	12	9	11
Totalt	20	21	22	23

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU) SCB.

5.1.8 Tidsanvändning för föräldrar

I takt med att andelen kvinnor som arbetar heltid ökar, innebär det större krav på att kunna förena arbetsliv och familjeliv. Ett jämställt föräldraskap där kvinnor och män delar på ansvar för hushållsarbete och omvårdnaden om barn är en viktig förutsättning.[24]

I SCB:s tidsanvändningsundersökningar ges en bild av människors vardagsliv och hur befolkningen i åldern 20–84 år fördelar sin tid på olika aktiviteter, som fritids- och hemarbetsaktiviteter. Statistiken visar skillnader i kvinnors och mäns tidsanvändning, men också hur tidsanvändningen varierar i livets olika faser.

I undersökningen från 2010 framgår att kvinnor med barn lägger mer tid per vecka på obetalt arbete och män mer tid på förvärvsarbete. Totalt lägger kvinnor i dag i genomsnitt 4 timmar per dag på obetalt hemarbete. Trots att män har ökat sin andel av det obetalda hemarbetet lägger de i genomsnitt 45 minuter mindre per vecka än kvinnor på det. Kvinnor lägger i stället allt mer tid på förvärvsarbete,

[24] Jfr Jämställdhetspolitiska delmålet 4. En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, Regeringens skrivelse 2016/17:10.

21 minuter mer per dag, medan tiden för män har minskat med 14 minuter. Den totala tiden som läggs på förvärvsarbete och hemarbete är därmed lika stor för kvinnor och män, cirka 7 timmar och 20 minuter per dag. I jämförelse med tidigare tidsanvändningsstudier från 1990 och 2000 har kvinnors andel av tid för hemarbete minskat samtidigt som andelen tid för förvärvsarbete har ökat. Mäns tid för hemarbete är relativt konstant över tid, men andelen tid som ägnas åt förvärvsarbete har minskat något över tid. Både kvinnor och män med små barn är den grupp som har minst fritid. Andelen fritid är relativt likvärdig för denna grupp.

Vad gäller andelen tid för omsorg om egna barn har kvinnors tid minskat, framför allt mellan år 1990 och 2000. För män har samma andel ökat sedan 1990. Av tabell 1.8 nedan framgår dock att kvinnors andel fortfarande är markant större än mäns.

Tabell 5.8 Tid för förvärvsarbete och obetalt arbete för personer i åldern 20–64 år efter aktivitet 2010/2011

Timmar och minuter per vecka omräknat till decimaltal

	Kvinnor	Män
Förvärvsarbete	**30,35**	**37,00**
Totalt obetalt arbete, därav	**26,83**	**21,23**
Hushållsarbete totalt	12,37	7,23
Underhållsarbete	2,33	4,32
Omsorg om egna barn	3,97	2,45
Omsorg om andra	0,82	0,93
Inköp av varor och tjänster	3,15	2,45
Annat hemarbete	0,93	0,82
Resor i samband med hemarbete	3,15	3,15

Källa: SCB, Tidsanvändningsundersökningen 2010.

Fortfarande tar kvinnor ett större ansvar för hemmet och familjen än män, medan män förvärvsarbetar i större utsträckning. Sammanlagt utförde kvinnor under vardagar 35 procent mer obetalt arbete än män, samtidigt som män utförde 25 procent mer betalt arbete. Under helger utför kvinnor både mer obetalt arbete och mer betalt arbete. Skillnader i tidsanvändning för hushållsarbete och omsorg om egna barn är extra tydliga för sammanboende småbarnsföräldrar, även om det såklart finns många familjer där papporna är mer

involverade i hushållet och barnen. Kvinnors huvudansvar för familjen skapar ett dubbelt ansvar för arbete och familj, och det kan leda till stress med negativa hälsokonsekvenser på både kort och lång sikt.[25]

SCB publicerade i maj 2022 en ny tidsanvändningsundersökning som genomfördes under 2021.[26] Den visar på samma sätt som tidigare tidsundersökningar att kvinnor med barn lägger mer tid per vecka på hushållarbete och omsorg om egna barn och män mer tid på att hantera ekonomin, underhåll av fordon och bostad samt förvärvsarbete. Män som förvärvsarbetar uppger att de lägger något mer tid än kvinnor på just förvärvsarbete, eller i genomsnitt 34 minuter mer per dygn. Tidsanvändningen kopplat till aktiviteter inom hushållsarbetet skiljer sig inte nämnvärt mellan heltidsarbetande och deltidsarbetande, vare sig för kvinnor eller för män. Deltidsarbetande kvinnor lägger dock lika mycket eller mer tid på barnen än heltidsarbetande kvinnor. För männen är det däremot tvärtom, då de heltidsarbetande männen anger att de lägger mer eller lika mycket tid på aktiviteter kopplat till barnen jämfört med deltidsarbetande männen. Vidare framgår att sammanboende kvinnor med barn lägger mer tid än ensamstående kvinnor med barn på aktiviteter kopplat till barn. Samma mönster återkommer för män där sammanboende män med barn lägger mer tid på dessa aktiviteter än de män som är ensamstående med barn. En förklaring till skillnaderna kan vara att ensamstående med barn har barnen boende hos sig i mindre utsträckning än sammanboende.

5.1.9 Sammanfattande iakttagelser

Utifrån de uppgifter som framgår av avsnitten ovan är sysselsättningen hög bland föräldrar i Sverige, särskilt sett ur ett internationellt perspektiv. Det finns dock skillnader i förutsättningarna på arbetsmarknaden för kvinnor och män. Till viss del kan de skillnader som finns i arbetstidens förläggning och omfattning hänföras till att kvinnor och män verkar i olika branscher och sektorer. Kvinnor och män fortsätter dock i stor utsträckning att behålla anknytningen till arbetsmarknaden efter att de har blivit föräldrar, även om kvinnors arbetsutbud påverkas i större utsträckning än mäns av föräldraskap. Kvinnor arbetar fortfarande deltid i betydligt större utsträckning än män, särskilt kvinnor

[25] IFAU (2020), Arbete, familj och kvinnors hälsa senare i livet, Rapport 2020:8, s. 3.
[26] SCB (2022), En fråga om tid– En studie av tidsanvändningen bland kvinnor och män 2021.

med yngre barn. Kvinnor utför också en större andel av det obetalda arbetet och omvårdnaden om barnen. Samtidigt visar studier att kvinnors andel vad gäller omvårdnaden om barnen minskar medan mäns andel ökar. I takt med att kvinnor förvärvsarbetar i allt högre utsträckning krävs det sannolikt att män tar ett större ansvar för barnen. Samtidigt torde också män i större utsträckning än tidigare vilja ta mer ansvar för omvårdnaden om barnen i takt med normer om vikten av och fördelarna med delat föräldraskap får genomslag. I detta sammanhang spelar även rätten till föräldraförsäkring, och dess utformning, en viktig roll.

5.2 Kartläggning av föräldrars användande av tillfällig föräldrapenning

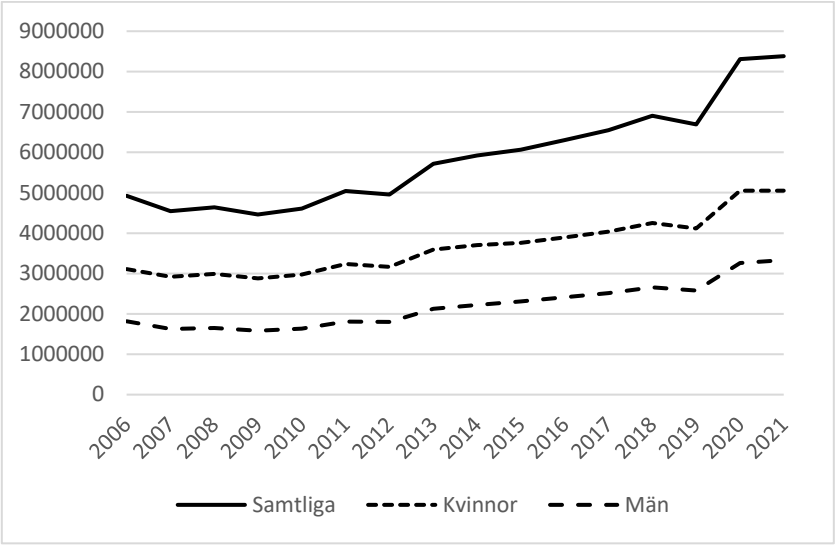
Utredningen har kartlagt föräldrars nyttjande av tillfällig föräldrapenning för vård av barn i syfte att undersöka hur nyttjandet skiljer sig mellan olika grupper på arbetsmarknaden.

Antalet utbetalda nettodagar med tillfällig föräldrapenning har ökat över tid, se figur 5.1. Det ökade nyttjandet har förklarats med en ökad sysselsättningsgrad och ökade inkomster, en ökad andel barn som går i förskolan samt ett förenklat ansökningsförfarande. Därtill har det konstaterats att även det slopande intygskravet från skola och barnomsorg under 2013 ledde till ett ökat nyttjande.[27] Försäkringskassan har analyserat vad ökningen av nettodagar mellan 2009 och 2018 berodde på, och har kommit fram till att 40 procent av ökningen berodde på ett ökat antal barn i befolkningen. Under den perioden ökade antalet nettodagar med över två miljoner dagar. Ett ökat nyttjande, sett till nettodagar per barn som försäkringen användes för, förklarade 31 procent av ökningen. Resterande 29 procent berodde på en ökad andel barn som tillfällig föräldrapenning nyttjades för. Sammantaget var det nyttjandet, mer än en ökad mängd barn i befolkningen, som ledde till att antal utbetalda nettodagar ökade mellan 2009 och 2018.[28] Den kraftiga ökningen av utbetalda nettodagar under 2020 berodde till stor del på covid-19-pandemin. Många förskolor skärpte

[27] Försäkringskassan (2018), Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1, s. 32.
[28] Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018? Socialförsäkringsrapport 2021:2, s. 26.

bedömningen av barnens hälsotillstånd vilket har inneburit att många barn har varit hemma längre med mildare symptom.[29]

Figur 5.1 Totalt antal utbetalda nettodagar för vård av barn



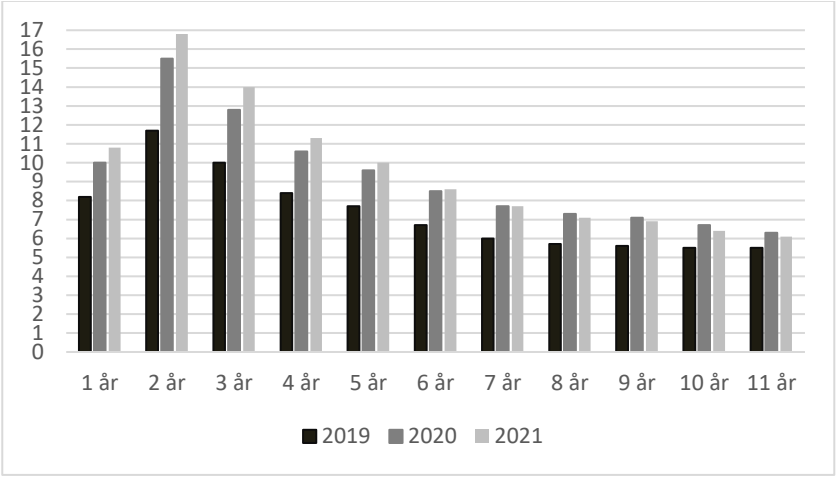
Källa: Försäkringskassan.

5.2.1 Användande efter barnets ålder

I vilken utsträckning föräldrar använder tillfällig föräldrapenning beror till stor del på barnens ålder. Ersättning lämnas betydligt oftare för yngre barn än för äldre barn och antalet genomsnittliga utbetalda dagar per barn sjunker i takt med barnets stigande ålder. I figur 5.2 framgår att det används flest dagar för vård av barn för tvååriga barn. Av de tvååringar som tillfällig föräldrapenning utbetalades för under 2019 användes i snitt 11,7 dagar. Under 2020 användes 15,5 dagar per tvårigt barn, följt av 16,8 dagar 2021. Ökningen på grund av covid-19-pandemin var något mer utmärkande bland de äldre barnen i början av pandemin, men drevs sedan framför allt av ett ökat uttag för barn i förskoleåldern.[30]

[29] Försäkringskassan (2021), Socialförsäkringen i siffror 2021, s. 28.
[30] Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018? Socialförsäkringsrapport 2021:1, s. 37.

Figur 5.2 Antal nettodagar per barn, för barn som tillfällig föräldrapenning för vård av barn har lämnats för, efter barnets ålder



Källa: Försäkringskassan.

För barn i åldern 1–11 år som tillfällig föräldrapenning nyttjades för utbetalades i genomsnitt 7,5 dagar 2019, följt av 9,5 för 2020 och 9,9 dagar för 2021. Det genomsnittliga antalet uttagna dagar per barn i befolkningen för barn i åldern 1–11 år är lägre, 4,4 dagar 2019, 5,6 dagar 2020 och 5,7 dagar 2021. Det beror på att alla barn inte har föräldrar som nyttjar försäkringen.

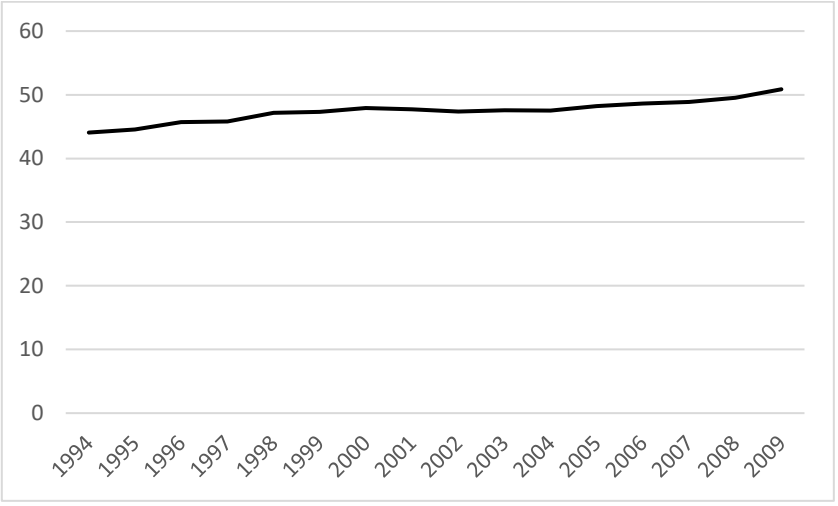
Av de barn som föddes 2009 och fyllde 12 år under 2021 hade 7 procent föräldrar som inte hade nyttjat en enda dag med tillfällig föräldrapenning när barnet var 1–11 år. Andelen barn som det har lämnats tillfällig föräldrapenning för har ökat något över tid. För barn som föddes 1994 nyttjades tillfällig föräldrapenning för 91,6 procent av barnen, jämfört med 92,8 procent för barnen födda 2009.[31]

För att ge en bild av det totala nyttjandet av tillfällig föräldrapenning för barn i åldern 1–11 år presenteras i figur 5.3 det genomsnittliga antalet nyttjade nettodagar efter barnets födelseår. Av de barn som tillfällig föräldrapenning har lämnats för hade det igenomsnitt lämnats totalt 51 dagar innan barnen födda 2009 fyllde tolv år. Som framgår i figuren har det genomsnittliga antalet dagar ökat något för varje årskull. För barn födda 1994, som var 12 år 2006, hade

[31] Uppgifter från Försäkringskassan, egna bearbetningar.

det i genomsnitt lämnats totalt 44 dagar med tillfällig föräldrapenning när de var i åldern 1–11 år.

Figur 5.3 Genomsnittligt totalt antal nettodagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn, för barn i åldern 1–11 år, efter barnets födelseår



Källa: Uppgifter från Försäkringskassan, egna bearbetningar.

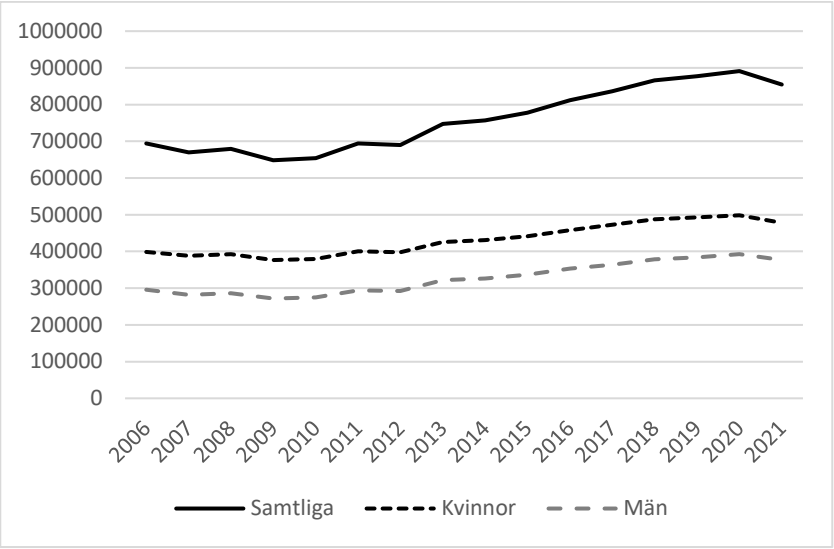
5.2.2 Kvinnor och mäns användande

Fler föräldrar ansöker om och får utbetalt tillfällig föräldrapenning för vård av barn i dag än för tio år sedan. Antal mottagare av tillfällig föräldrapenning för vård av barn var knappt 700 000 per år mellan åren 2006–2012, se figur 5.4. Under dessa år var andelen män relativt konstant och utgjorde i genomsnitt cirka 42 procent av mottagarna. Antal mottagare ökade med 8 procent mellan åren 2012 och 2013 och ökningen var särskilt stor bland män. Ökningen hänger samman med borttagandet av frånvarointyget den 1 januari 2013.[32] Även antalet nettodagar som betalades ut ökade kraftigt år 2013, vilket bland annat kan ha berott på att Försäkringskassan hösten 2012 gjorde det möjligt att ansöka om tillfällig föräldrapenning via mobilen.[33] Sedan dess har antalet föräldrar som nyttjar tillfällig föräldrapenning

[32] Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018? Socialförsäkringsrapport 2021:2, s. 17.
[33] Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018? Socialförsäkringsrapport 2021:2, s. 8.

fortsatt att öka fram till 2020. Av det totala antalet föräldrar som mottog ersättning mellan åren 2012 och 2020 var cirka 44 procent män.

Figur 5.4 Antal mottagare av tillfällig föräldrapenning för vård av barn, efter förälderns kön



Källa: Försäkringskassan.

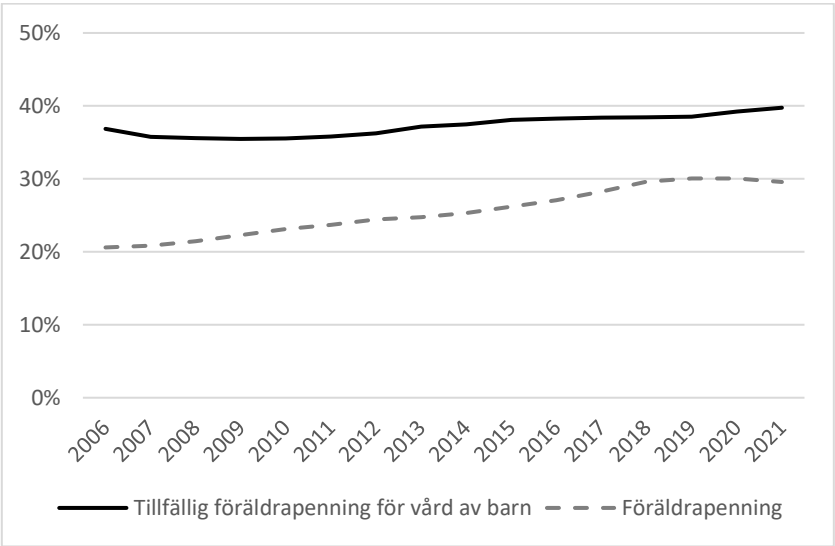
Nyttjandet av tillfällig föräldrapenning är generellt sett mer jämställt än vad uttaget av föräldrapenning är, se figur 5.5. En skillnad mellan ersättningarna är dock att tillfällig föräldrapenning inte kan nyttjas av alla föräldrar. För att få rätt till tillfällig föräldrapenning krävs att föräldern avstår från arbete. En förälder som inte förvärvsarbetar saknar därmed rätt till tillfällig föräldrapenning, och anses kunna vårda barnet vid sjukdom, vilket innebär att inte heller den andra föräldern har rätt till tillfällig föräldrapenning, även då denne förvärvsarbetar.

År 2019 utbetalades för första gången 30 procent av föräldrapenningdagarna ut till män. Utvecklingen har därefter stannat av och under 2021 sågs för första gången en liten minskning i männens andel av dagarna i jämförelse med året innan. För tillfällig föräldrapenning för vård av barn har männens andel av det totala antalet utbetalda dagar däremot långsamt fortsatt att öka. Mäns utbetalda dagar har de senaste åren ökat mer än kvinnors. År 2021 utbetalades knappt

8,4 miljoner nettodagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn, och av dem lämnades drygt 3,3 miljoner dagar till män och knappt 5,1 miljoner dagar till kvinnor.

Figur 5.5 Mäns andel av uttaget av tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning

Andel av utbetalda nettodagar per år



Källa: Försäkringskassan.

Under covid-19-pandemin har utvecklingen mot ett jämställt uttag av tillfällig föräldrapenning för vård av barn gått något snabbare än tidigare. En förklaring är att föräldrar delar mer lika på dagarna när det totala antalet utbetalda dagar med tillfällig föräldrapenning är större. De månader då det betalades ut flest antal nettodagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn under 2021 var också de månader när mäns andel var som störst. Även före covid-19-pandemin var andelen dagar som utbetalades till män störst under årets tre första månader, då det vanligtvis betalas ut flest dagar med tillfällig föräldrapenning. Föräldrapar som behöver vara hemma längre med ett sjukt barn verkar därmed dela mer lika på ansvaret för det sjuka barnet. En trolig förklaring till att föräldrar delar mer lika på dagarna om barnet är sjukt under en längre period är att den förälder som i första hand brukar vårda barnet därmed behöver vara frånvarande

från arbete alltför många dagar i rad, och därför har behov av att dela på perioden med sin partner.[34] För det fall att utvecklingen fortsätter som de senaste åren skulle männen kunna ta ut mer än 40 procent av dagarna redan under 2022, men i och med att ökningen på senare tid antas bero på pandemin så är prognosen osäker.[35]

5.2.3 Användande efter utbildningsnivå, sysselsättningsgrad och födelseland

För att kartlägga användandet av tillfällig föräldrapenning har utredningen analyserat andelen föräldrar med barn i åldrarna 1–11 år som använt tillfällig föräldrapenning och antal uttagna dagar per mottagare efter bland annat utbildningsnivå, sysselsättningsgrad och födelseland.

Analyserna har gjorts i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT för år 2019, året före covid-19-pandemin. Under året var det 48,9 procent av de föräldrar som hade barn i åldern 1–11 år som mottog tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Andelen kvinnor som använde ersättningen var högre än andelen män, 53,2 procent respektive 44,3 procent. Att inte fler än hälften av föräldrarna med barn i åldern 1–11 år nyttjade försäkringen har flera förklaringar. Dels kan rätt till tillfällig föräldrapenning saknas, dels kan föräldrarna ha valt att lösa omsorgen av barnet på annat sätt när och om barnet har varit sjukt. För de föräldrar som använde tillfällig föräldrapenning under 2019 betalades det i genomsnitt ut 7,7 nettodagar under året. För kvinnor betalades 8,3 nettodagar i genomsnitt ut under året och för män 6,8 nettodagar.

Användande efter utbildningsnivå

Andelen föräldrar till barn i åldern 1–11 år som använde tillfällig föräldrapenning för vård av barn var minst i gruppen föräldrar med förgymnasial utbildning, se tabell 5.9. Totalt sett hade drygt 52 procent av föräldrar med gymnasial eller eftergymnasial utbildning fått utbetalt ersättning för vård av barn jämfört med 29,5 procent av de med förgymnasial utbildning. Föräldrar med enbart förgymnasial

[34] Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018? Socialförsäkringsrapport 2021:1, s. 38.
[35] Försäkringskassan (2022), Årsredovisning 2021, s. 45.

utbildning är en grupp som är liten i Sverige jämfört med de andra två grupperna. I en studie från IFAU där det undersöktes i vilken grad föräldrar nyttjade tillfällig föräldrapenning när barnet var sjukfrånvarande från förskolan framkom också att föräldrar med låg utbildning i lägre grad nyttjade försäkringen, trots att de hade barn som i större grad var sjukfrånvarande.[36] En möjlig förklaring till att färre föräldrar med enbart förgymnasial utbildning har använt tillfällig föräldrapenning är att fler i den gruppen har en sämre arbetsmarknadsanknytning, med fler korta eller tillfälliga anställningar och färre heltidsanställningar. Ju kortare utbildningsnivå desto vanligare är det med tidsbegränsade anställningar.[37] En annan möjlig förklaring är att fler i gruppen arbetar obekväm arbetstid och att en partner redan är hemma och tar hand om barnet när den som arbetar kväll och natt går på sitt pass.

Tabell 5.9 Andel föräldrar med barn i åldern 1–11 år som nyttjade tillfällig föräldrapenning någon gång under året efter utbildningsnivå

År 2019, procent

Utbildningsnivå	Samtliga	Kvinnor	Män
Förgymnasial	29,5	26,4	32,1
Gymnasial	52,5	56,9	49,1
Eftergymnasial	52,2	57,8	44,4
Totalt	**48,9**	**54,4**	**45,2**

Källa: Baserat på SCB, FASIT för 2019.

Sett till antalet utbetalda dagar bland dem som faktiskt använde tillfällig föräldrapenning framkommer ett något annorlunda mönster. För föräldrar med eftergymnasial utbildning som använde ersättningen lämnades det i genomsnitt färre dagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn under 2019 än för föräldrar med förgymnasial och gymnasial utbildning som använde ersättningen, se tabell 5.10. Flest dagar betalades ut till kvinnor och män med förgymnasial utbildning. Bland den låga andel som faktiskt använde tillfällig föräldrapenning var nyttjandet, sett till faktiskt utbetalda dagar per mottagare, därmed större. En förklaring är att föräldrar med låg

[36] IFAU (2018), Familj och arbete under småbarnsåren – Hur använder föräldrar förskola och föräldraförsäkring?, rapport 2018:24, s. 30 och 31.
[37] SOU 2020:30 s. 116–117.

utbildningsnivå som faktiskt har nyttjat försäkringen har haft större behov av tillfällig föräldrapenning då de har mindre flexibla arbeten.

Tabell 5.10 Antal nettodagar per mottagare efter utbildningsnivå

År 2019

Utbildningsnivå	Samtliga	Kvinnor	Män
Förgymnasial	9,5	11,1	8,5
Gymnasial	8,2	9,4	7,1
Eftergymnasial	6,9	7,4	6,0
Totalt	**7,7**	**8,3**	**6,8**

Källa: Baseras på SCB, FASIT för 2019.

Användande efter omfattning på anställning

Tillfällig föräldrapenning kompenserar för en del av inkomstförlusten när föräldern har behov av att avstå arbete för att vårda sitt barn. I vilken omfattning föräldern arbetar är därför relevant i kartläggningen av föräldrarnas användande av försäkringen. Som framgår i tabell 5.11 var andelen som nyttjade tillfällig föräldrapenning för vård av barn störst bland de som arbetade lång deltid (50–89 procent av heltid) och heltid. Under 2019 var det enbart 35,1 procent av kvinnorna som arbetade kort deltid (mindre än halvtid) som fick utbetalt tillfällig föräldrapenning för vård av barn. För män var motsvarande andel 20,7 procent, men värt att notera i sammanhanget är att det totalt sett var få män som arbetade kort deltid. Skillnaderna mellan andelen som nyttjade försäkringen bland de med lång deltid och heltid var små för kvinnorna och större för männen.

Trots att information om barnens hälsotillstånd saknas liksom anledning till att föräldrarna har behövt nyttja tillfällig föräldrapenning, är det ändå tydligt att nyttjandet skiljer sig åt mellan olika grupper. Resultatet att föräldrar med lägre sysselsättningsgrad och låg utbildning nyttjar försäkringen i lägre grad än föräldrar som arbetar lång deltid och heltid samt har högre utbildning, är i sig inte särskilt förvånande, utan snarare en direkt effekt av försäkringens konstruktion. Föräldrar som inte arbetar i någon större omfattning har också mindre behov av att avstå arbete och därmed även mindre behov av den tillfälliga föräldrapenningen. På så vis speglar nyttjandet av den tillfälliga föräldrapenningen situationen för föräldrar med olika ställning på arbetsmarknaden.

Tabell 5.11 Andel föräldrar med barn i åldern 1–11 år som nyttjade tillfällig föräldrapenning någon gång under året efter sysselsättningsgrad

År 2019, procent

Sysselsättningsgrad	Samtliga	Kvinnor	Män
Kort deltid (1–49 %)	31,2	35,1	20,7
Lång deltid (50–89 %)	58,8	64,0	42,4
Heltid (minst 90 %)	56,4	65,8	49,8
Totalt	**48,9**	**53,2**	**44,3**

Källa: Baserat på SCB, FASIT för 2019.

Sett till genomsnittligt antal utbetalda dagar använde de föräldrar som arbetade kort deltid och lång deltid 8,5 respektive 8,6 nettodagar, se tabell 5.12. De som arbetade heltid nyttjade i snitt 7,3 nettodagar. I likhet med mönstret för föräldrar med låg utbildningsnivå var antal dagar per mottagare för de som arbetade kort deltid och faktiskt nyttjade tillfällig föräldrapenning något högre.

Tabell 5.12 Antal nettodagar per mottagare efter sysselsättningsgrad

År 2019

Sysselsättningsgrad	Samtliga	Kvinnor	Män
Kort deltid (1–49 %)	8,5	8,8	6,9
Lång deltid (50–89 %)	8,6	8,9	7,5
Heltid (minst 90 %)	7,3	8,0	6,7
Totalt	**7,7**	**8,3**	**6,8**

Källa: Baserat på SCB, FASIT för 2019.

Användande för inrikes och utrikesfödda

Utrikesfödda har ett lägre användande av tillfällig föräldrapenning än föräldrar som är födda i Sverige. Uttagsmönstret mellan inrikes- och utrikesfödda föräldrar skiljer sig åt gällande andelen som nyttjar försäkringen. Totalt sett använde 56,1 procent av de föräldrar som var födda i Sverige tillfällig föräldrapenning för vård av barn under 2019 jämfört med 32,4 procent av de föräldrar som inte var födda i Sverige, se tabell 5.13. Enbart 34,1 procent av de utrikesfödda kvinnorna använde under 2019 tillfällig föräldrapenning för vård av barn, att jämföra med 61,8 procent av de inrikes födda kvinnorna. Försäkrings-

kassan har i sin analys av varför nettodagarna ökat visat att andelen barn som tillfällig föräldrapenning lämnades för är lägre bland barn vars båda föräldrar är födda utomlands, en skillnad som kvarstod även då hänsyn togs till andra socioekonomiska faktorer. Därtill framkom att en ökad andel barn som har föräldrar som är födda utomlands minskade ökningen i andelen barn som tillfällig föräldrapenning nyttjades för under perioden 2009–2018.[38] En observerad skillnad mellan inrikes- och utrikesfödda är att det är betydligt vanligare med tidsbegränsade anställningar hos utrikes födda, och då särskilt bland flykting- och anhöriginvandrare.[39]

Tabell 5.13 Andel föräldrar med barn i åldern 1–11 år som använde tillfällig föräldrapenning någon gång under året efter födelseland

År 2019

Födelseland	Samtliga	Kvinnor	Män
Sverige	56,1	61,8	50,3
Ej Sverige	32,4	34,1	30,5
Totalt	**48,9**	**53,2**	**44,3**

Källa: Baserat på SCB, FASIT för 2019.

Skillnaden i utbetalade dagar per mottagare mellan inrikes och utrikesfödda är däremot inte särskilt stor. Av de föräldrar som tillfällig föräldrapenning för vård av barn utbetalades för år 2019, och som var födda i Sverige, användes i genomsnitt 8,3 nettodagar. Utrikesfödda hade ett något lägre genomsnittligt användande av tillfällig föräldrapenning, för både kvinnor och män, se tabell 5.14. Till skillnad från tidigare mönster för de med lägre utbildningsnivå och de med lägre sysselsättning nyttjar inte de utrikesfödda kvinnor som faktiskt använder försäkringen fler dagar per mottagare än kvinnor födda i Sverige. Tvärtom är både andelen som nyttjar försäkringen och antal utbetalda dagar per mottagare högre för föräldrar födda i Sverige.

[38] Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018? Socialförsäkringsrapport 2021:2, s. 32 och 39.
[39] SOU 2020:30, s. 115 och 116.

Tabell 5.14 Antal nettodagar per mottagare efter födelseland

År 2019

Födelseland	Samtliga	Kvinnor	Män
Sverige	8,3	9,1	7,4
Ej Sverige	7,5	8,2	6,6
Totalt	**7,7**	**8,3**	**6,8**

Källa: Baserat på SCB, FASIT för 2019.

5.2.4 Användande efter inkomstnivå

Nyttjandet av tillfällig föräldrapenning hänger även samman med föräldrars inkomstnivå. Utredningen har också här analyserat hur föräldrar har använt försäkringen under 2019 i SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT. I tabell 5.15 och 5.16 har den beskattningsbara förvärvsinkomsten delats upp i tre nivåer, låg, mellan och hög. I nivån med låg inkomst ingår föräldrar som har haft en inkomst över 0 kronor men under 240 000 kronor. I nivån med hög inkomst ingår de som tjänat över 420 000 kronor per år. Fler kvinnor än män ingick i gruppen med låg- och mellaninkomst och därmed var det fler män än kvinnor som ingick i gruppen med hög inkomst.

Sett till andelen föräldrar som hade barn i åldern 1–11 år är det tydligt att störst andel som har nyttjat tillfällig föräldrapenning är föräldrar med medelhöga inkomster. Bland föräldrar med barn i åldern 1–11 år hade 76,4 procent av kvinnorna och 59,8 procent av männen med inkomster över 240 000 och under 420 000 kronor per år mottagit tillfällig föräldrapenning, se tabell 5.15. Andelen som hade nyttjat försäkringen var även större bland de med hög inkomst än bland de med låg inkomst.

Tabell 5.15 Andel föräldrar med barn i åldern 1–11 år som använde tillfällig föräldrapenning någon gång under året efter inkomstnivå

År 2019, procent

Förvärvsinkomst	Samtliga	Kvinnor	Män
Låg	32,6	37,5	21,1
Medel	68,4	76,4	59.8
Hög	48,4	57,0	44,2
Total	**48,9**	**53,2**	**44,3**

Källa: Baserat på SCB, FASIT för 2019.

Sett till genomsnittligt antal utbetalda dagar per mottagare har föräldrar med låg inkomst däremot flest dagar per mottagare, vilket framgår i tabell 5.16. Föräldrar med medelhöga inkomster har fått utbetalt något färre dagar per mottagare än de med låga inkomster men fler dagar än föräldrar med höga inkomster. Skillnaden mellan de med låg och de med hög inkomst är stor. Det kan ha flera förklaringar, dels att föräldrar med låga inkomster har mindre flexibla arbeten, dels att de med höga inkomster i större utsträckning har delat dagarna med sin partner. Det kan också bero på att föräldrarna med höga inkomster över lag har möjlighet att lösa barnets omsorg utan att behöva ta ut tillfällig föräldrapenning.

Ytterligare en anledning till att föräldrar med lägre inkomster använt fler dagar, som inte ska förringas, är att föräldrar med högre inkomster också i genomsnitt är äldre och har en större andel äldre barn. Som tidigare nämnt är nyttjandet av tillfällig föräldrapenning större för yngre än för äldre barn.[40]

Tabell 5.16 Antal nettodagar per mottagare efter inkomstnivå

År 2019

Förvärvsinkomst	Samtliga	Kvinnor	Män
Låg	9,7	9,9	8,7
Medel	8,3	8,7	7,7
Hög	5,6	5,8	5,4
Totalt	**7,7**	**8,3**	**6,8**

Källa: Baserat på SCB, FASIT för 2019.

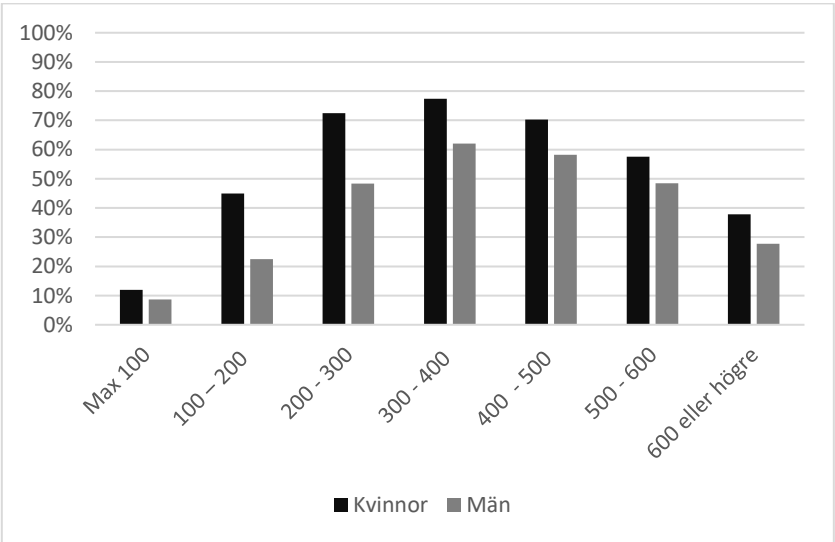
Föräldrar med låga inkomster har det lägsta nyttjandet, men även bland föräldrar med de högsta inkomsterna är nyttjandet lägre. I figur 5.6 framgår att andelen föräldrar som fick tillfällig föräldrapenning för att vårda sitt barn under 2019 var betydligt mindre i de lägre inkomstgrupperna. Av de med en inkomst som översteg 0 kronor men var under 100 000 kronor per år, hade enbart 10 procent nyttjat försäkringen någon gång under året. Bland grupper av föräldrar med såpass låga inkomster är det troligt att färre uppfyller försäkringens krav på att avstå arbete för att kunna få rätt till ersättning. Knappt 40 procent av föräldrar med inkomster över 100 000 kronor men under 200 000 kronor hade nyttjat tillfällig föräldrapenning under året, och andelen kvinnor

[40] Försäkringskassan (2013), Föräldrar som inte vabbar. Socialförsäkringsrapport 2013:6, s. 47.

som hade nyttjat försäkringen var större än andelen män. Av de med en beskattningsbar förvärvsinkomst över 200 000 kronor men under 500 000 kronor hade över 60 procent av föräldrarna med barn i åldern 1–11 år nyttjat tillfällig föräldrapenning. Högst var andelen i gruppen som hade inkomster mellan 300 000 och 400 000 kronor. Bland föräldrar med inkomster mellan 500 000 och 600 000 kronor, nyttjade 52 procent av de med barn i åldern 1–11 år tillfällig föräldrapenning under 2019. Föräldrar med inkomster över 600 000 kronor per år hade dock ett lägre nyttjande, då enbart 30 procent hade nyttjat tillfällig föräldrapenning.

Figur 5.6 Andel föräldrar med barn i åldern 1–11 år som använde tillfällig föräldrapenning någon gång under året efter beskattningsbar förvärvsinkomst

År 2019, tusentals kronor



Källa: Baserat på SCB; FASIT för 2019.

För närvarande är inkomsttaket 7,5 prisbasbelopp för tillfällig föräldrapenning. År 2019 var prisbasbeloppet 46 500 kronor och 7,5 prisbasbelopp motsvarade då 348 750 kronor. En heltidsanställd med dagberäknad tillfällig föräldrapenning kunde som mest få 1 041 kronor per dag i tillfällig föräldrapenning för en heldag. En förklaring till att de med lägre lön nyttjar en större del av dagarna med tillfällig föräldrapenning är att inkomsttaket gör att de med högre lön går miste

om en större del av sin inkomst när de nyttjar försäkringen. I analyser av nyttjandet inom föräldrapar har det framkommit att föräldern med en månadslön under taket tar flest dagar om den andra föräldern har en månadslön över taket.[41] Vid en månadslön på 25 000 kronor kompenseras exempelvis 78 procent av inkomsten av tillfällig föräldrapenning, medan enbart 66 procent kompenseras vid en månadslön på 35 000.[42] I en studie av IFAU från 2014 framkom att den förälder som tjänar minst i ett föräldrapar också är den förälder som nyttjar mest tillfällig föräldrapenning. Männens andel av parets totala uttag var något högre i de fall föräldrarna hade samma inkomst. Ju mindre ekonomiskt beroende kvinnan var av mannen desto större var mannens andel av de uttagna dagarna. Det är dock inte så att inkomstnivån förklarar alla skillnader mellan kvinnor och män i nyttjandet av tillfällig föräldrapenning.[43]

5.2.5 Användande efter sektor och yrke

I kartläggningen har framkommit att det finns skillnader i nyttjandet av tillfällig föräldrapenning för vård av barn utifrån vilka sektorer och i vilka yrken som föräldrar arbetar. Detta kan dels vara ett resultat av att möjligheten till frånvaro skiljer sig åt mellan olika yrken, dels på grund av att föräldrapar tar beslut om vem som ska arbeta utifrån vem konsekvensen av att vara frånvarande blir minst besvärlig för. Därtill spelar det även roll huruvida det är möjligt för föräldrar att ”vobba” i sitt arbete, eller om arbetet kräver närvaro på arbetsplatsen för att kunna utföras.

Användande efter sektor

Störst andel föräldrar som använde försäkringen fanns bland de kommunalt anställda, där 67 procent av de med barn i åldern 1–11 år mottog tillfällig föräldrapenning för vård av barn under 2019, se tabell 5.17. I dessa ingår anställda inom kommunal och regional verksamhet. För

[41] Försäkringskassan (2009), Är det verkligen ekonomin som styr? – En studie av ekonomiska drivkrafter vid vård av barn, Working Papers in Social Insurance 2009:1.
[42] Försäkringskassan (2020), Inkomstbortfallsprincipen försvagas över tid, Korta analyser 2020:2, s. 4.
[43] IFAU (2014), Can you stay at home today? The relationship between economic dependence, parents' occupation and care leave for sick children, Working paper 2014:4, s. 33 f.

både kvinnor och män var nyttjandet av tillfällig föräldrapenning störst bland de kommunalt anställda. Sektorn är kvinnodominerad och utgör en arbetsplats för en stor andel kvinnor, se tabell 5.2.

Av de statligt anställda föräldrarna var det 58,3 procent med barn i åldern 1–11 år som nyttjade tillfällig föräldrapenning under året, se tabell 5.17. Mindre än 10 procent av de anställda i åldern 20–64 år arbetar statligt, men med en mer jämn könsfördelning än i den kommunala sektorn. Av de privat anställda föräldrarna var det 52,3 procent med barn i åldern 1–11 år som använde försäkringen. Majoriteten av alla anställda i Sverige arbetar inom privat sektor. Särskilt vanligt är det att män arbetar privat, se tabell 5.2.

Andelen föräldrar som nyttjade tillfällig föräldrapenning bland företagare var lägre, enbart 32,9 procent med barn i åldern 1–11 år under 2019, (tabell 5.17). I gruppen företagare ingår de som har en inkomst från näringsverksamhet som delägare i handelsbolag eller en inkomst från enskild näringsverksamhet som överstiger inkomster från eventuell annan tjänst. Är inkomsten från en privat anställning större räknas de i stället som privatanställda. Aktiebolagsägare ingår däremot inte i gruppen företagare. Egna företagare som driver verksamhet i aktiebolagsform betraktas som anställda i socialförsäkringen, vilket får till följd att andelen företagare underskattas.

Det är sedan tidigare känt att företagare har ett lägre användande av tillfällig föräldrapenning än anställda. Företagare är dock en homogen grupp, med en stor spridning i nyttjandet mellan olika branscher, se avsnitt 5.3.4.

Tabell 5.17 Andel föräldrar med barn i åldern 1–11 år som nyttjade tillfällig föräldrapenning någon gång under året efter sektor

År 2019, procent

Yrkesställning	Samtliga	Kvinnor	Män
Statligt anställd	58,3	66,0	49,5
Kommunalt anställd	67,0	70,1	56,2
Privat anställd	52,3	58,9	48,2
Företagare	32,9	38,4	30,1
Totalt	**48,9**	**53,2**	**44,3**

Källa: Baseras på SCB, FASIT för 2019.

Under 2019 var antalet utbetalda nettodagar per mottagare något lägre för statligt anställda än för kommunalt och privat anställda, se tabell 5.17. De företagare som faktiskt nyttjade tillfällig föräldrapenning för vård av barn hade i genomsnitt nyttjat ett högre antal ersättningsdagar än övriga anställda med ett genomsnitt på 9,1 dagar per mottagare.

Tabell 5.18 Antal nettodagar per mottagare efter sektor

År 2019

Yrkesställning	Samtliga	Kvinnor	Män
Statligt anställd	6,9	7,5	5,8
Kommunalt anställd	7,9	8,2	6,3
Privat anställd	7,5	8,4	6,8
Företagare	9,1	10,1	8,3
Totalt	**7,7**	**8,3**	**6,8**

Källa: Baseras på SCB, FASIT för 2019.

Användande efter yrkesgrupp

I SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT finns uppgifter om yrke, klassificerat enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK 2012), ett system för att gruppera individers yrken eller arbetsuppgifter. I SSYK 12 finns tio yrkesområden, se tabell 5.19. Bland föräldrar med barn i åldern 1–11 år var andelen som nyttjade tillfällig föräldrapenning under 2019 lägst bland chefsyrken. Andelen föräldrar som nyttjade tillfällig föräldrapenning var även liten bland yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske. Störst var andelen föräldrar med barn i åldern 1–11 år som använde försäkringen bland yrken inom administration och kundtjänst, yrken med krav på fördjupad kompetens och yrken inom byggverksamhet och tillverkning.

I studien från IFAU framkom att föräldrar som har samma yrke delar den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn mer lika än andra föräldrar. Det mönstret skulle delvis kunna bero på att kvinnor med en partner i samma yrke tenderar att ha ett arbete med bättre förutsättningar vad gäller lön och karriärutveckling.[44] Med ett liknande yrke som sin partner är det därtill svårare att hävda att just ens eget arbete måste prioriteras, i de fall det uppkommer en diskussion om vem

[44] IFAU (2014), Can you stay at home today? The relationship between economic dependence, parents' occupation and care leave for sick children, Working paper 2014:4, s. 33 f.

som ska stanna hemma och vårda ett sjukt barn i stället för att vara på arbetet.

Tabell 5.19 Andel föräldrar med barn i åldern 1–11 år som nyttjade tillfällig föräldrapenning någon gång under året efter yrkesgrupp

År 2019, procent

SSYK 2012	Samtliga	Kvinnor	Män
Militära yrken	40,4	48,0	39,9
Chefsyrken	33,3	42,8	28,0
Yrken med krav på fördjupad kompetens	59,2	66,1	49,2
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	55,3	64,6	48,9
Yrken inom administration och kundtjänst	62,2	65,5	56,9
Service-, omsorgs- och försäljningsyrken	54,6	58,1	45,6
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	38,9	48,8	34,6
Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	58,8	64,9	58,4
Yrken inom maskinell tillverkning och transport, med mera	53,1	66,0	50,8
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion	40,4	47,6	34,6
Totalt	**48,9**	**53,2**	**44,3**

Källa: Baseras på SCB, FASIT för 2019.

De föräldrar som faktiskt använde tillfällig föräldrapenning i chefsyrken och i militära yrken mottog i genomsnitt färre dagar med ersättning, med 5,5 dagar per mottagare under 2019, se tabell 5.20. Andra yrkesgrupper med ett i genomsnitt något lägre uttag per mottagare var yrken med krav på fördjupad yrkeskompetens, i vilken exempelvis lärare och programmerare ingår, och yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande som exempelvis består av säljare och ekonomer. De mottagare som i snitt har fått utbetalat fler dagar fanns inom service-, omsorgs- och försäljningsyrken och yrken inom administration och kundtjänst. Inom service-, omsorgs- och försäljningsyrkena var stora yrkesgrupper som fått ett stort antal dagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn undersköterskor, barnskötare och säljare. Barnskötare hade ett särskilt stort uttag per år. I yrken inom administration och kundtjänst var stora yrkesgrupper som fått ett relativt stort antal ersättningsdagar lagerarbetare och administrativa assistenter. Mottagare inom yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion hade det i genomsnitt högsta uttaget per mottagare, med 9,8 nettodagar per mottagare,

även om det var en lägre andel som nyttjade försäkringen i den yrkesgruppen. I yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion ingår exempelvis städare, lokalvårdare och diskare.

Tabell 5.20 Antal nettodagar per mottagare efter yrkesgrupp

År 2019

SSYK 2012	Samtliga	Kvinnor	Män
Militära yrken	5,6	6,5	5,5
Chefsyrken	5,5	5,8	5,2
Yrken med krav på fördjupad kompetens	6,7	7,2	5,8
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	7,1	8,0	6,2
Yrken inom administration och kundtjänst	8,6	8,8	8,2
Service-, omsorgs- och försäljningsyrken	8,9	9,4	7,2
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	8,2	9,7	7,3
Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	7,7	10,3	7,5
Yrken inom maskinell tillverkning och transport, med mera	7,7	10,1	7,2
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion	9,8	10,8	8,2
Totalt	**7,7**	**8,3**	**5,5**

Källa: Baseras på SCB, FASIT för 2019.

5.2.6 Föräldrar som inte använder tillfällig föräldrapenning

Föräldrar som i låg utsträckning använder försäkringen är i stor utsträckning de som har en sämre anknytning till arbetsmarknaden. Andelen föräldrar med barn som använder försäkringen är lägre bland de med låg utbildning, låg sysselsättning och bland utrikes födda. Bland de föräldrar som nyttjar tillfällig föräldrapenning används det i genomsnitt fler nettodagar per mottagare, vilket kan tolkas som ett allt större behov av försäkringen och att det är svårare för dessa föräldrar att exempelvis nyttja möjligheten till flexibel arbetstid eller att ”vobba”.

Nyttjandet av tillfällig föräldrapenning är lägre bland föräldrar med låga inkomster och bland de med höga inkomster. Ett lägre användande bland föräldrar med låg inkomst torde framför allt bero på att många i den gruppen inte är försäkrade för arbete eller har behov av att avstå från arbete när de vårdar ett sjukt barn. För föräldrar med höga inkomster torde det lägre nyttjandet främst bero på att de har ett mer flexibelt arbete och samtidigt endast en lägre andel av inkomsten är försäkrad, se avsnitt 5.3.5.

Företagare och chefer är en annan grupp föräldrar med ett lågt nyttjande av tillfällig föräldrapenning för vård av barn. En förklaring till deras lägre nyttjande kan vara att fler har flexibla arbeten, men även att de löser omsorgen om barnet på annat sätt. I de fokusgruppsintervjuer som Försäkringskassan har genomfört med föräldrar som i låg grad nyttjat tillfällig föräldrapenning framkom att många upplever den oplanerade frånvaron från arbetet som svår. Föräldrar oroar sig för arbetsuppgifter som de ändå måste hantera och för hur frånvaron går ut över kollegor. En annan oro är att karriär och löneutveckling påverkas av oplanerad frånvaro. I stället för att ansöka om tillfällig föräldrapenning när barnet var sjukt hade föräldrar med ett lågt nyttjande av tillfällig föräldrapenning valt att använda möjligheten till en flexibel arbetstid och arbeta igen arbetstiden senare, alternativt att ”vobba” samtidigt som de tog hand om sitt sjuka barn. Att låta pensionerade mor- och farföräldrar vårda barnen var en annan strategi för att inte behöva vara frånvarande från arbetet.[45]

Hur vanligt det är att låta någon annan vårda barnet är inte känt, men det är ovanligt att någon annan än en vårdnadshavare får utbetalt tillfällig föräldrapenning för barnet. Enbart en procent av det totala antalet nettodagar betalas ut till någon annan än en förälder.[46]

5.3 Föräldrars möjligheter att förena arbetsliv med familjeliv

En av förklaringarna till det höga arbetskraftsdeltagandet bland föräldrar i Sverige är de förutsättningar som ges för att förena arbetsliv med familjeliv. Politiska reformer såsom avskaffandet av sambeskattning, utbyggnaden av barnomsorgen samt åtgärder inom den ekonomiska familjepolitiken har positivt inverkat på möjligheterna, särskilt för kvinnor. Även antalet barn som föds och det så kallade summerade fruktsamhetstalet, hur många barn som en kvinna i genomsnitt föder, är högt i Sverige sett till jämförbara länder. Födelsetalen påverkas bland annat av arbetsmarknadsanknytning och arbetsinkomster genom att kvinnor och män ser möjligheter att få önskat

[45] Försäkringskassan (2013), Föräldrar som inte vabbar, Socialförsäkringsrapport 2013:6, s. 40 och 43.
[46] Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018? Socialförsäkringsrapport 2021:2, s. 22.

antal barn och ändå fortsätta att förvärvsarbeta.[47] I detta sammanhang har införandet och utbyggnaden av föräldraförsäkringen varit en av de viktigaste komponenterna. Försäkringen syftar till att främja föräldrars deltagande på arbetsmarknaden och täcka inkomstbortfall vid förvärvsavbrott, vilket ger föräldrar ökade möjligheter att avstå från arbete för att vårda barn.

Trots detta visar SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) från 2016–2017 att nästan tre av tio förvärvsarbetande med barn under 13 år, varje vecka har svårt att förena arbete med familj och fritid. Egenföretagare i större utsträckning än anställda har problem med att balansera arbete och fritid. Drygt tre av tio egenföretagare har varje vecka svårt att förena arbete med familj och fritid.

För att föräldrar ska kunna förena arbetsliv med familjeliv har det ställts krav på ändamålsenliga regelverk och avtal på arbetsmarknaden som ger rimliga förutsättningar vad gäller arbetstid, arbetsmiljö, anställningsskydd och ledighetsrätt.

5.3.1 Regelverk på arbetsmarknaden

Lagar och kollektivavtal reglerar villkoren i arbetslivet.[48] Vid Sveriges inträde i EU kom arbetsmarknaden även att omfattas av ett antal av EG:s arbetsrättslagar. Ytterligare ett stort antal EU-direktiv som påverkar arbetsmarknaden har tillkommit sedan dess. Arbetsmarknadens parter kan också, i relativt stor utsträckning, avvika från gällande lagar i kollektivavtal.

I diskrimineringslagen (2008:567) framgår arbetsgivares ansvar för att motverka konkreta diskriminerande handlingar i individuella fall och samtidigt ska arbetsgivare främja lika rättigheter och möjligheter på en generell och strukturell nivå. Alla arbetsgivare är skyldiga att inom ramen för sin verksamhet bedriva ett arbete med aktiva åtgärder som omfattar möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap (3 kap. 5 §). Sådana åtgärder kan vara att begränsa övertid eller arbete på obekväm arbetstid eller att införa flexibel arbetstid. En annan konkret åtgärd kan vara att ge arbetstagare möjlighet att utföra arbetet i hemmet. Om arbetsgivaren till exempel ser över arbets-

[47] Prop. 2018/19:1, utgiftsområde 12, s. 13 f.
[48] Arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetstidslagen (1982:673), diskrimineringslagen (2008:567), föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, semesterlagen (1977:480) med flera.

organisationen, den långsiktiga personalplaneringen och arbetstiderna kan det också enligt förarbetena skapas möjligheter som underlättar kombinationen av förvärvsarbete och föräldraskap för såväl kvinnor som män.[49]

På arbetsmarknaden finns det beroende på sektor, bransch och arbetsgivare olika typer av kollektivavtalade bestämmelser om flexibla arbetsformer. I betänkandet *Genomförande av balansdirektivet – balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare* (SOU 2020:81) ges exempel från arbetsmarknadens parter på olika typer av avtal. En del avtal har sitt ursprung i det ramavtal för distansarbete som träffades 2002 av arbetsmarknadens parter på EU-nivå. Ramavtalet är frivilligt. Syftet med avtalet är att inrätta en allmän ram på europeisk nivå, som sedan kan genomföras av parternas medlemmar i enlighet med nationella förfaranden och den praxis som tillämpas av arbetsgivare och arbetstagaren. Av ramavtalet framgår att parterna ser distansarbete både som ett sätt för företag och offentliga organisationer att modernisera arbetsorganisationen och ett sätt för arbetstagare att förena arbete och privatliv och ge dem större självständighet vid utförandet av sina uppgifter. [50]

5.3.2 Föräldraskapets påverkan på inkomster för kvinnor och män

Flera studier har undersökt hur kvinnor och män påverkas i arbetslivet när de har fått barn. Ett sätt att mäta konsekvenserna är att undersöka påverkan på inkomstutfall och livsinkomster. För kvinnor har föräldraskap och föräldraledighet en negativ inverkan på inkomsterna, framföra allt på kort sikt. För män är det främst i gruppen som tar ut en större andel föräldraledighet som inkomsten påverkas. Kvinnor tar dock fortfarande som regel ut en större del av föräldraledigheten och en stor del av ansvaret för barnen. Effekten av detta varierar mellan kvinnor i olika delar av inkomstfördelningen. En fråga är i vilken utsträckning den lägre inkomsten är en direkt följd av barn eller resultatet av en egen önskan om att arbeta mindre. Orsaker till kvinnors lägre inkomst kan vara flera och i viss mån svåra att skilja åt. Ett flertal studier ger dock en likvärdig bild av att konsekvenserna

[49] Prop. 2007/08:95, s. 331, jfr SOU 2020:81 s. 83 f.
[50] SOU 2020:81, s. 85 f.

av barnafödande är stora och långvariga. Inte bara utifrån ett inkomstperspektiv utan även vad gäller till exempel risken för ohälsa.[51]

I en studie från IFAU *Kvinnors hälsa, sjukfrånvaro och inkomster efter barnafödande*, anges att kvinnor med riskfaktorer för ohälsa och en svagare koppling till arbetsmarknaden påverkas mest negativt av barnafödande.[52]

I en annan tidigare studie från IFAU bekräftas negativa effekter på inkomster när barnen är små, vilka drivs av att kvinnor med barn väljer att arbeta färre timmar eller slutar att lönearbeta helt och hållet. När barnen blir äldre drivs effekterna av lägre timlöner. Dessa effekter kan bero på att kvinnor med barn byter till sämre avlönade jobb som ligger närmare hemmet. Den tid det tar med familj och barn kan potentiellt ha en negativ inverkan på karriären. Lägre inkomster för småbarnsföräldrar hänger sannolikt samman med att föräldrar arbetar mindre när de har små barn. Utifrån analyser konstateras att det är påtagligt att mäns och kvinnors arbetstid påverkas mycket olika av att ha småbarn i hemmet och att det finns tecken på att föräldrar fortfarande specialiserar sig inom hushållet.[53]

IFAU visar även i rapporten *Familjebildning och karriär-konsekvenser av oförutsägbar frånvaro* att kvinnors och mäns relativa innehav av olika jobb förändras efter att de har fått sitt första barn tillsammans. Sannolikheten att inneha nyckelpositioner eller unika positioner minskar för mamman relativt pappan, över tid. Denna process kan ses i ljuset av att kvinnors frånvaro ökar relativt mäns efter barnafödande och att kostnaden för frånvaro är högre i dessa nyckelpositioner. Att inneha nyckelpositioner på arbetsmarknaden är kopplat till en rad positiva arbetsmarknadsutfall, såsom högre lön, lönetillväxt och stabilare anställningar. Att kvinnor minskar sin sannolikhet att inneha dessa jobb efter barnafödande, relativt män, är därmed en trolig delförklaring till de varaktiga könslöneskillnader som uppstår i och med familjebildning. Den slutsats som dras är att jämnare fördelning av oförutsägbar frånvaro, via ett mer jämnt delat

[51] Jfr Försäkringskassan (2020) Inkomstutveckling efter barnafödande, Korta analyser 2020:3, IFAU (2018), Kan kvinnor ha både barn och karriär? Resultat från data på assisterade befruktningar ur använder föräldrar förskola och föräldraförsäkring. Rapport 2018:2, IFAU (2021), Kvinnors hälsa, sjukfrånvaro och inkomster efter barnafödande–Vad vet vi om barneffektens orsaker och vilken roll spelar hälsa och föräldraförsäkringen? 2021:17, SOU 2015:50, SOU 2017:101, SOU 2022:4 mfl.
[52] IFAU (2021), Rapport 2021:17.
[53] IFAU (2018), Kan kvinnor ha både barn och karriär? Resultat från data på assisterade befruktningar. 2018:2, s.30f.

familjeansvar inom par, skulle kunna minska könslönegapet. Samtidigt anger IFAU att ojämlikheterna på arbetsmarknaden delvis skulle kunna åtgärdas just där, genom att arbetet på fler arbetsplatser organiserades på ett sådant sätt att färre jobb blev känsliga för oväntad och kortvarig frånvaro. Ett exempel på en sådan omorganisation är att arbetsuppgifter eller klienter delas mer horisontellt mellan kollegor, vilket troligen skulle öka möjligheterna att hålla uppe produktiviteten vid tillfällig frånvaro.[54]

Kommissionen för jämställda livsinkomster beskriver i sitt betänkande hur olika faktorer leder till ojämställdhet och påverkar kvinnors och mäns livsinkomster olika. De konstaterar att kvinnor och män, samt personer födda i olika delar av världen, inte deltar på arbetsmarknaden på lika villkor. Kvinnors inkomstutveckling påverkas negativt av föräldraskap i större utsträckning än mäns. Lönegapet mellan kvinnor och män ökar i 30-årsåldern oavsett om de blir föräldrar eller inte, men gapet är större för kvinnor som har barn än de som inte har barn. Barnafödande tycks inte påverka männen negativt. Män med barn har tvärtom en bättre löneutveckling än män utan barn. Kommissionen menar att kvinnors lägre livsinkomster i viss mån kan ses som en följd av barnafödande, men att det finns utrymme för ökad jämställdhet av fördelningen av föräldraledighet, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning samt fördelningen av det obetalda arbetet och omsorgen om hem och anhöriga.[55]

5.3.3 Föräldrars frånvaro vid vård av barn påverkar deras förutsättningar i arbetslivet

Rätten till föräldraledighet och föräldrapenning är främst kopplade till barnets födelse och yngre år och i de fallet är förutsättningarna för arbetsgivare att planera frånvaron generellt goda. När det gäller förutsättningarna att planera för frånvaro med anledning av barns sjukdom är de i normalfallet begränsade eftersom frånvaron kan förekomma under hela barnets uppväxt, om än i olika omfattning. Generellt gäller det dock i de flesta fall kortare episoder, men med kort eller ingen framförhållning. För föräldrar med flera barn och ett arbete som kräver närvaro kan dock återkommande behov av ledig-

[54] IFAU (2020), Familjebildning och karriär – konsekvenser av oförutsägbar frånvaro, Rapport 2020:11.
[55] SOU 2022:4 s. 18 f. och 422.

het vara faktorer som inverkar på inkomstutveckling och karriärmöjligheter. Sett till antalet dagar i genomsnitt som används under ett barns uppväxt är dock antalet dagar relativt begränsat, se figur 5.3.

I betänkandet *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser* (SOU 2014:28), framgår att när det gäller tillfällig föräldrapenning visar undersökningar att ju större antal ersatta dagar desto större risk att män halkar efter i löneutvecklingen.[56] Även för kvinnor är uttag av tillfällig föräldrapenning negativt kopplat till lön, även om det krävs ett uttag om ett par veckor per år för att minskningen ska vara märkbar. Sammantaget innebär resultaten att utnyttjandet av tillfällig föräldrapenning tycks vara mer negativt kopplat till lönen än föräldrapenningen.[57]

Vidare beskriver IFAU i rapporten *Mer vab, lägre lön?*, löneeffekter av föräldrars användande av tillfällig föräldrapenning. Det framgår å ena sidan att det är möjligt att tillfällig föräldrapenning påverkar humankapital och faktisk eller förväntad arbetskapacitet på samma sätt som föräldraledighet tycks göra. Å andra sidan finns det viktiga skillnader mellan tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet när det gäller hur länge och ofta ledigheten tas ut och hur långt i förväg arbetsgivaren får reda på att en förälder ska vara frånvarande. I studien används svenska registerdata för att analysera sambandet mellan tillfällig föräldrapenning och lön bland mödrar och fäder som fick sitt första barn 1994. Dessa föräldrar följs fram till och med 2007. Resultaten visar att det finns ett samband mellan ett större uttag av ersättningsdagar och lägre lön, speciellt bland män, upp till 13 år efter första barnets födelse. En förklaring till könsskillnaden i sambandet kan vara att arbetsgivare i högre grad tolkar mäns frånvaro för vård av sjuka barn som ett tecken på lågt engagemang i arbetet, jämfört med hur de betraktar kvinnors frånvaro.[58]

Större påverkan för föräldrar till barn med sjukdom eller funktionsnedsättning

Förutsättningarna på arbetsmarknaden påverkas också av den anställdes behov av att vårda barn och andra nära anhöriga. För föräldrar till barn med stora behov på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning ökar

[56] SOU 2014:28 s. 204.
[57] SOU 2014:28.
[58] IFAU (2015), Mer vab, lägre lön? 2015:15.

i många fall behovet av att vara frånvarande från arbetet, såväl den oplanerade korta frånvaron som frånvaro under längre perioder, se exempelvis 4.6.1. I en sådan situation kan konsekvenserna för förälderns position på arbetsmarknaden påverkas i än större utsträckning. Tid med tillfällig föräldrapenning kan vara en av flera orsaker till frånvaro från arbetet för dessa familjer. Föräldrarna kan även ha rätt till omvårdnadsbidrag och den därav följande rätten till deltidsarbete, se avsnitt 6.9.

Nationellt kompetenscentrum anhöriga (Nka) konstaterar i en kunskapsöversikt att många av dessa föräldrar, främst mammor till barn med funktionshinder, har fått ett starkt reducerat yrkesliv. Dessutom att det under lång tid har påverkat deras ekonomi såväl i form av lägre inkomst som lägre framtida pension.[59] Det är även något som framkommer vid utredningens kontakt med patientorganisationer. För föräldrar till barn med återkommande frånvaro på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning innebär det begränsade möjligheter till heltidsarbete, ett behov av att byta yrke eller tjänst, samtidigt som det beskrivs medföra en större risk för sjukskrivning till följd av den extra belastning som föräldraskapets ansvar och de omfattande samhällskontakterna innebär. [60]

Socialstyrelsen har i rapporten *Anhöriga som vårdar eller stödjer någon de står nära - Underlag till en nationell strategi*, undersökt förutsättningarna för anhöriga till personer med stora vård- och omsorgsbehov. Det framgår av rapporten att det är vanligt att anhöriga behöver ta ledigt från arbetet för att ge vård eller stöd, och många anhöriga menar att det nuvarande socialförsäkringssystemet inte är utformat för att möjliggöra detta. Många anhöriga erfar att deras arbete eller studier påverkas negativt av anhörigrollen. I vilken utsträckning anhöriga har möjlighet att kombinera förvärvsarbete med omsorgsinsatser påverkas av flera olika faktorer, såsom omsorgens omfattning, den anhörigas yrke, kollektivavtal och relation till chef eller arbetsgivare, vilken sjukdom eller funktionsnedsättning den enskilde är drabbad av samt geografiskt avstånd till denne och dess vård eller omsorgsgivare. När det gäller specifikt barn framgår att omsorgen om barnet kan innebära att föräldrarna kan tvingas ta ledigt från arbetet både planerat och akut. Många föräldrar tvingas dessutom gå ned

[59] NKA (2016), Anhöriga som kombinerar förvärvsarbete och anhörigomsorg, Kunskapsöversikt 2016:3 s. 44.
[60] Jfr SOU 2021:41 s. 63 f.

i arbetstid eller sluta arbeta, vilket kan medföra långsiktiga ekonomiska konsekvenser för hela familjen.[61]

5.3.4 Särskilt om företagares förutsättningar

Företagare omfattas som övriga på arbetsmarknaden av regelverket för socialförsäkring och ersättningar såsom tillfällig föräldrapenning. Flera tidigare betänkanden och rapporter har dock visat att företagare i många fall upplever det som att socialförsäkringarna främst är anpassade efter anställda och inte efter deras särskilda förutsättningar och behov. Det gör att användandet av exempelvis föräldraförsäkringen är lägre bland företagare.[62] I avsnitt 5.2.5 har utredningen undersökt nyttjandet bland företagare.

Företag kan drivas i flera former som enskild firma, handelsbolag och kommanditbolag eller aktiebolag. Begreppet företagare, eller egenföretagare, kan användas för kanske främst fysiska personer som driver dessa verksamheter. Kombinatörer kallas de som både är anställda och driver ett företag.

Företagare är inte en homogen grupp och deras förutsättningar ser olika ut. Eftersom begreppet företagare används för olika typer av verksamheter som verkar inom ett flertal sektorer och branscher, som sinsemellan har olika villkor, skiljer sig förutsättningarna åt. Det kan också finnas olika förväntningar på kvinnor och män som företagare.[63]

Det förekommer att företagare bedriver flera olika näringsverksamheter. Eftersom företagare i många fall är ensamma om ansvaret för verksamheten kan deras arbetsinsats vara helt avgörande för att verksamheten alls kan utföras. De olika företagarformer som finns kan innebära skilda förutsättningar vid nyttjandet av tillfällig föräldrapenning.

[61] Socialstyrelsen (2021), s. 37 f. och 61 f.
[62] Jfr SOU 2019:41, SOU 2017:101 och ISF (2012), Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare – En analys av utvecklingen under 2000-talet, Rapport 2012:8.
[63] Jfr SOU 2017:101, s. 187 f.

Enskilda näringsidkare

Enskild näringsverksamhet, eller enskild firma som det ofta kallas, är en företagsform där en fysisk person driver och ansvarar för företaget. Det finns inte någon tydlig gräns mellan företaget och den som äger det.

Ungefär 40 procent av de enskilda näringsidkarna 2018 var kvinnor och 60 procent var män .[64] Knappt 13 procent av näringsidkarna var yngre än 34 år, drygt 26 procent var mellan 35 och 49 år. Fördelningen av näringsidkare skiljer sig kraftigt åt mellan olika branscher. I den största branschgruppen, jord- och skogsbruk, är en stor andel av näringsidkarna män, äldre och födda i Sverige. Kvinnor utgör en större andel av näringsidkarna inom tjänstesektorn och inom kulturella näringar än män. Även personer med utländsk bakgrund utgör en större andel av näringsidkarna inom tjänstesektorn, och framför allt inom hotell- och restaurangbranschen.

Ungefär 97 procent av företagen saknar anställda och ungefär 62 procent av de enskilda näringsidkarna var kombinatörer. [65]

Delägare i handels- och kommanditbolag

Ett handelsbolag är ett företag som har två eller flera delägare, som kan vara fysiska eller juridiska personer. Handelsbolaget är i sig en juridisk person, där ägarna alltid är personligt och solidariskt ansvariga för företagets skulder. Bolaget kan ha anställda, dock inte de fysiska personer som äger bolaget. Ett kommanditbolag är en form av handelsbolag där vissa delägares ansvar är begränsat till vad de satsat i bolaget.

Bland delägare i handels- och kommanditbolag var 2018 ungefär 60 procent män och 40 procent kvinnor. En majoritet av delägarna, 66 procent, var kombinatörer. Nivån på inkomst av näringsverksamhet är jämförbar med nivån bland enskilda näringsidkare. Delägare i handels- och kommanditbolag finns inom ett stort antal olika branscher. Näringsgrenarna Handel samt Verksamhet inom juridik, ekonomi är mest frekvent förekommande.[66]

[64] Analysen är genomför utifrån databasen FRIDA (FöretagsRegister och IndividDAtabas) från SCB, se vidare SOU 2021:98 s. 85.
[65] SOU 2021:98, s. 189 f., 242 f. och 247.
[66] SOU 2021:98, s. 112 ff.

Aktiebolag

Ett registrerat aktiebolag är ett civilrättsligt självständigt rättssubjekt och skattesubjekt som själv ansvarar med sina tillgångar för de åtgärder bolaget gör och för sina förpliktelser. Delägarna, alltså aktieägarna, har inte ett personligt ansvar för bolagets skulder. Ett aktiebolag kan ha anställda och även verksamma delägare i bolaget är anställda.[67]

Inkomster för aktiebolagsdelägare som arbetar i bolaget räknas inom socialförsäkringen som inkomst av anställning. Den lön en företagare tar ut från sitt aktiebolag ligger till grund för SGI, men särskilda regler kan gälla under uppbyggnadsskedet.[68] Aktiebolagsdelägare som inte tar ut lön eller endast låg lön riskerar att få låg ersättning. Den pensionsgrundande inkomsten används ofta för att se hur inkomsterna har utvecklats historiskt.[69]

Skillnader i förutsättningar att använda tillfällig föräldrapenning

Som framgår av avsnitt 5.2.5, ser mönstret för nyttjandet av den tillfälliga föräldrapenningen annorlunda ut för företagare än för anställda.

Försäkringskassan undersökte i en rapport från 2013 i vilken omfattning olika grupper av föräldrar använder den tillfälliga föräldrapenningen. Föräldrar till barn upp till 12 år med inkomster från egna företag (verksamhet som är enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag) är en relativt liten grupp föräldrar (cirka 5 procent av samtliga föräldrar). Såväl kvinnor som män använder tillfällig föräldrapenning i mycket liten omfattning och 92,8 procent av dessa föräldrar använde inte försäkringen alls under 2010. Att egenföretagare inte använder försäkringen i lika stor utsträckning som anställda anges i rapporten kunna bero på många olika saker, såsom arbetets art och möjligheter att arbeta hemifrån etc.[70]

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i en rapport undersökt nyttjandet av tillfällig föräldrapenning för företagare och konstaterar att företagare nyttjar ersättningen i lägre utsträckning än anställda, men att skillnaderna mellan olika grupper av företagare är

[67] SOU 2021:98, s. 190 f.
[68] Försäkringskassan (2021), Sjukpenninggrundande inkomst, vägledning 2004:5, version 16, s. 40 f.
[69] Jfr Försäkringskassan (2021), Sjukpenninggrundande inkomst, vägledning 2004:5, version 16, s. 37 f. Riksrevisionen (2018), Fastställande av föräldrapenning för egenföretagare, RiR 2018:1, s. 19.
[70] Försäkringskassan (2013), Föräldrar som inte vabbar, Socialförsäkringsrapport 2013:6, s. 33.

stora. I vissa branscher är egenföretagarnas uttag en tiondel av de anställdas. I hushåll där den ena föräldern är anställd och den andra är företagare är det vanligtvis den anställda som tar ut tillfällig föräldrapenning. Detta bidrar till egenföretagares lägre användning. Om båda eller ingen av föräldrarna är egenföretagare, är det oftast kvinnan som tar ut tillfällig föräldrapenning för vård av barn. ISF anger vidare att detta skulle kunna vara ett uttryck för att företagare inte efterfrågar en inkomstbortfallsförsäkring för vård av barn i lika hög grad som anställda. En lägre efterfrågan skulle kunna grunda sig i att företagare i högre grad än anställda har en verksamhet där det inte är möjligt att med kort framförhållning stanna hemma för vård av barn. Vård av barn hanteras därmed av såväl praktiska som ekonomiska skäl på andra sätt, som genom att barnet följer med till arbetsplatsen, att företagaren själv utför arbete i hemmet eller att någon anhörig tar hand om barnet.

Det framgår vidare av ISF:s rapport att företagandet kan innebära större anpassningsbarhet för föräldrar. Behovet av flexibilitet, och att det kan vara större för företagare, är också något som utredningen fått beskrivet i kontakter med flera patientorganisationer. Det framgår att det för föräldrar till barn med långvariga sjukdomar eller funktionsnedsättningar kan vara en lösning att övergå till att arbeta som egenföretagare i stället för att vara anställd, för att därigenom få större flexibilitet för familjen och de ökade krav som ställs på beredskap för frånvaro med kort varsel. Företagandet blir då ett sätt för föräldrar att hålla sig kvar i arbetslivet trots de ökade krav som barnets behov innebär.

I utredningens kontakt med branschorganisationen Företagarna har det framkommit att det finns flera skäl till att företagare nyttjar försäkringen i låg utsträckning. Samma problematik som återfinns i andra dagersättningar finns även inom den tillfälliga föräldrapenningen vad gäller svårigheter att beräkna den sjukpenninggrundande inkomsten. En annan anledning är att företagare ofta har ett lågt löneuttag, vilket påverkar ersättningsnivån. Det låga löneuttaget har exempelvis att göra med behovet av att göra framtida investeringar eller att företaget har låga intäkter. I detta avseende anger Företagarna i sitt svar till utredningen att 66 procent av männen och 58 procent av kvinnorna tar ut lön från aktiebolag. Kvinnorna tar dock i högre utsträckning ut överskott från enskild firma. Löneuttaget påverkas av hur det går för företaget. Över 71 procent av företagarna har en lön

under medellönen i Sverige och cirka 25 procent har en lön på under 15 000 kronor i månaden. När företagarens SGI väl är fastställd innebär det att den ersättning som lämnas är låg, vilket i sig ökar incitamenten att, när det är möjligt, hitta andra lösningar vid barns sjukdom.

Sjukpenninggrundande inkomst

Tillfällig föräldrapenning beräknas, liksom övriga arbetsbaserade försäkringar, utifrån den sjukpenninggrundande inkomsten. Den baseras på ett antagande om en framtida årsinkomst, och syftet är att den ska fånga det faktiska inkomstbortfallet.[71] Bedömningen av den sjukpenninggrundande inkomsten kan dock vara svårare att göra för en företagare med varierande inkomster än för en anställd med fast månadslön.

Företagare med inkomst av näringsverksamhet är som framgår ovan en heterogen grupp och det är inte ovanligt att inkomsterna varierar kraftigt mellan olika år. Utöver att inkomster varierar över tid till följd av konjunktur, branschtillhörighet och olika cykler, så finns det grupper vars inkomst av näringsverksamhet varierar än mer. En sådan grupp är kombinatörerna.[72]

I avsnitt 6.10.2 framgår vidare att om föräldern har inkomst både från anställning och annat förvärvsarbete ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten i första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete. En konsekvens av detta är att en förälder som avstår från båda arbetena för att vårda barn i vissa fall kan få en lägre ersättning, eller ingen alls, för de dagar då han eller hon skulle ha arbetat i det egna företaget.[73] Detta förhållande gäller visserligen även i andra dagersättningar såsom föräldrapenning, men om inkomsttaket är högre, som det är i föräldrapenningen, blir effekten inte lika stor. Detta torde därmed ha en särskilt negativ inverkan på benägenheten att använda just tillfällig föräldrapenning för kombinatörer.

En analys av ISF visar att detta också återspeglas i hur den uppskattade årsinkomsten, som ligger till grund för den sjukpenninggrundande inkomsten, förhåller sig till den framtida faktiska inkomsten. Den uppskattade årsinkomsten för bedömningen av den

[71] Kap. 25 och 26 socialförsäkringsbalken.
[72] SOU 2021:98, s. 134.
[73] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, vägledning 2016:2, version 6, s. 79.

sjukpenninggrundande inkomsten överensstämmer betydligt oftare med den faktiska inkomsten för anställda än för företagare.[74]

Samma slutsats dras i andra undersökningar, men samtidigt konstateras att den SGI som fastställts väl återspeglar företagarnas faktiska inkomster vid tidpunkten.[75]

Vid bedömningen av SGI ska den förväntade inkomsten ligga till grund. Trots detta använder Försäkringskassan också tidigare års beskattade inkomster för att bedöma framtida inkomster. I många fall är tidigare årsinkomster en bra indikator även för framtida inkomster, men detta sätt att fastställa SGI innebär också att Försäkringskassan i praktiken tittar både framåt och bakåt i tiden för att fastställa SGI för egenföretagare. Detta medför att det kan bli otydligt för företagaren vilken ersättning denne kan få från socialförsäkringen. Dagens praxis för att fastställa SGI innebär att många företagare upplever processen som otrygg, svår och godtycklig. Detta har konstaterats i tidigare utredningar, i otaliga enkätundersökningar och i möten med företagare.[76] Mot bakgrund av ovanstående lämnas i betänkandet *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart* (SOU 2021:98) ett förslag där den sjukpenninggrundande inkomsten av näringsverksamhet som huvudregel ska baseras på historiska uppgifter i form av beslut om slutlig skatt. Beräkningsunderlaget ska som huvudregel beräknas på den högsta av den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslutet om slutlig skatt, alternativt som ett genomsnitt av de tre högsta inkomsterna under fem år enligt beslut om slutlig skatt räknat från och med det senaste beslutet om slutlig skatt. Båda dessa moment ska kunna hanteras och fastställas automatiskt genom en digital tjänst.[77] Därutöver föreslås en alternativregel där den sökande har rätt att begära att beräkningsunderlaget för den sjukpenninggrundande inkomsten ska beräknas utifrån inkomsten av aktiv näringsverksamhet enligt senaste beslutet om slutlig skatt kompletterat med underlag avseende tid därefter. Det främsta skälet till alternativregeln är att företagares inkomster kan variera och vara mycket låga under vissa år, vilket för

[74] ISF (2012), Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare – En analys av utvecklingen under 2000-talet, rapport 2012:8, s. 52.
[75] SOU 2021:98, s. 107 och Riksrevisionen (2018), Fastställande av föräldrapenning för egenföretagare, rapport 2018:1, s. 48.
[76] SOU 2021:98, s. 124.
[77] SOU 2021:98, s. 127 f.

exempelvis kombinatörer kan ge ett orimligt utfall. Särskilt ur ett jämställdhetsperspektiv bedöms alternativregeln därför vara viktig.[78]

Information om regelverket och brist på förutsägbarhet

Ett ytterligare skäl till att företagare nyttjar den tillfälliga föräldrapenningen i lägre utsträckning än anställda kan vara bristen på information om under vilka förutsättningar ersättning lämnas och att företagare kan ha svårare att förutsäga vilken nivå på ersättning de kommer att få.

ISF anger i en rapport från 2012 att kunskapen är bristfällig om företagarnas kännedom om, syn på och nyttjande av socialförsäkringen.[79]

Riksrevisionen har därefter i en granskning undersökt Försäkringskassans handläggning av föräldrapenningsärenden för egenföretagare. Ett återkommande problem som lyfts fram i granskningen är svårigheten för egenföretagare att förutsäga vad de ska få för ersättning från Försäkringskassan. Den information som ges via Försäkringskassans hemsida och via hemsidan verksamt.se ger information om SGI för företagare och översiktligt hur den beräknas. Överlag anger Riksrevisionen dock att det råder asymmetri vad gäller den information som ges och att mer ansvar vilar på den enskilda egenföretagaren att själv ta reda på information och skaffa fram underlag i jämförelse med de flesta anställda. Anställda har många planeringsverktyg till hands och kan förlita sig på underlag från arbetsgivare.[80] Ett återkommande inslag i kontakter med företagarorganisationer och även med företagare är den upplevda bristen på information, vilket också denna utredning har fått ta del av.[81]

I föräldraförsäkringsutredningens betänkande framgår att alla valmöjligheter som finns och påverkan av olika val på en persons ekonomiska situation på kort och lång sikt, innebär att det är viktigt att det finns information att tillgå bland annat om hur socialförsäkringarna påverkas beroende på företagsform. Viss information finns på olika myndigheters och organisationers hemsidor. På Försäkringskassans hemsida kan en enskild exempelvis få information om de

[78] SOU 2021:98, s. 136 f.
[79] ISF (2012). Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare – En analys av utvecklingen under 2000-talet, rapport 2012:8, s. 87 f.
[80] Riksrevisionen (2018), Fastställande av föräldrapenning för egenföretagare, rapport 2018:1, s. 45 f.
[81] Jfr SOU 2021:98, s. 230.

viktigaste delarna av SGI, men informationen anges vara generell och är inte alltid så lättillgänglig.[82]

Tillgänglig och anpassad information kan vara en av vägarna till att öka uttaget för grupper som använder ersättningen i mindre omfattning än andra. Det kan gälla information riktad till företagare, eller information riktad till män som fortfarande använder en lägre andel av ersättningsdagarna. Försäkringskassan har också haft särskilda uppdrag i regleringsbrevet (se avsnitt 5.3.10) bland annat att förbättra informationen till egenföretagare och personer som har en kombination av inkomstkällor och anställningsformer.

Myndigheten anger att det pågår ett särskilt arbete att informera företagare om socialförsäkringen på den egna hemsidan och genom myndighetssamverkan inom Starta och driva företag och webbplatsen *verksamt.se.* Där framgår bland annat vilka möjligheter föräldrar som är företagare har för möjligheter att ansöka om tillfällig föräldrapenning samt information om hur den sjukpenninggrundande inkomsten beräknas.[83]

5.3.5 Den tillfälliga föräldrapenningens påverkan på föräldrars ekonomiska förutsättningar

När föräldrar avstår arbete för att vårda barn med tillfällig föräldrapenning innebär det en viss inkomstförlust eftersom endast en begränsad del av inkomsten ersätts av försäkringen. Hur stort inkomstbortfallet blir och vilken påverkan det har på förälderns ekonomi beror på flera faktorer. För de föräldrar som nyttjar försäkringen i mindre omfattning blir konsekvenserna mindre än för de som har större behov av ersättning. En annan avgörande aspekt för hur stor påverkan blir på förälderns ekonomi är storleken på förälderns inkomst.

Inkomsttaket

I tillfällig föräldrapenning försäkras inkomster upp till inkomsttaket på maximalt 7,5 gånger prisbasbeloppet. Inkomsttaket i de inkomstrelaterade förmånerna är kopplat till prisbasbeloppet och följer där-

[82] SOU 2017:101, s. 203.
[83] Försäkringskassan (2021), Årsredovisning 2020, s. 153, samt https://www.verksamt.se/driva/om-du-ar-eller-ska-bli-foralder/jobba-vobba-och-vabba hämtad 220112.

med prisutvecklingen. Indexeringen bidrar till att värdesäkra taken över tid, alltså den högsta arbetsinkomsten som ersätts i de inkomstrelaterade förmånerna. Samtidigt har den faktiska kompensationsnivån reducerats successivt med ökade inkomster. Inkomsttaket för tillfällig föräldrapenning har, med undantag för en kortare period under 2006 då det höjdes till 10 gånger prisbeloppet, varit konstant 7,5 prisbasbelopp. Det innebär att föräldrar som tjänar över inkomsttaket i ersättningen, vilket 2021 motsvarade en inkomst på 29 750 kronor i månaden, inte får den överstigande delen av sin inkomst ersatt.

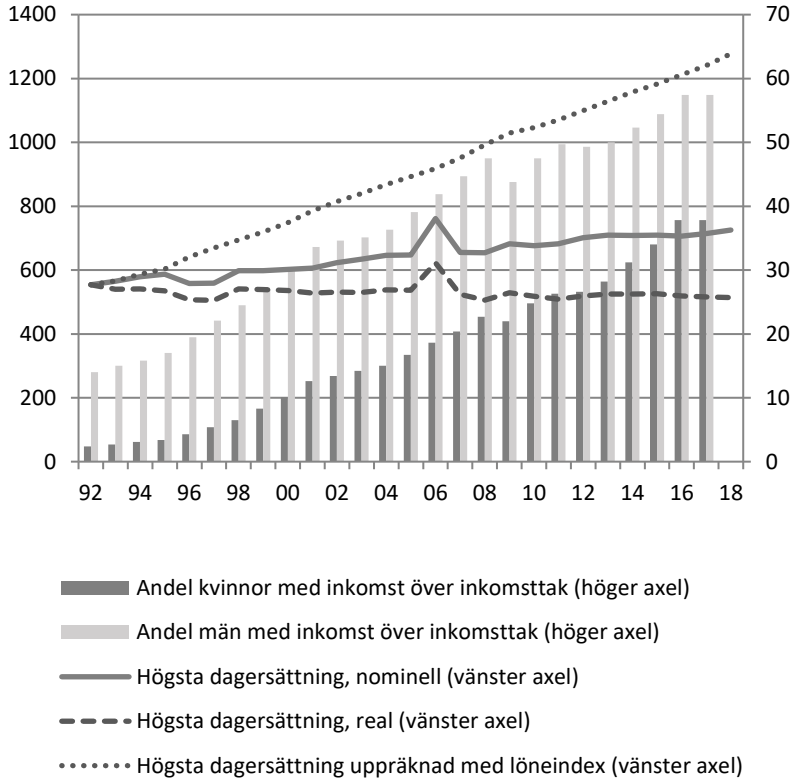
I föräldrapenningen är inkomsttaket för ersättning 10 prisbasbelopp och i januari 2022 höjdes inkomsttaket till samma nivå även för sjukpenning och flera andra ersättningar, vilket medför att en större del av inkomsterna ersätts. Det innebär att det endast är tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning som har ett tak som endast motsvarar 7,5 prisbasbelopp.

ISF har i en rapport från 2022 visat att det 2018 var närmare 60 procent av männen och 40 procent av kvinnorna som hade en inkomst som överstiger inkomsttaket inom tillfällig föräldrapenning. Resultaten i rapporten visar att socialförsäkringen har fortsatt att ersätta en allt mindre andel av inkomstbortfallet när personer inte kan arbeta under perioden 2013–2018. Detta förklaras av att andelen personer med inkomster som överstiger inkomsttaken inom bland annat den tillfälliga föräldrapenningen har fortsatt att öka till följd av stigande reallöner. I takt med att socialförsäkringen försäkrar en allt mindre del av arbetsinkomsten när personer inte kan arbeta går försäkringen mot att snarare fungera som ett grundskydd än en inkomstbortfallsförsäkring för stora delar av befolkningen. Även om taken justeras upp i enlighet med prisbasbeloppet kompenserar det inte för en eventuell reallöneutveckling, det vill säga om lönerna skulle öka fortare än priserna. Det beror på att inkomster som överstiger taken inte ersätts av försäkringarna.[84]

[84] ISF (2022), Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna under de senaste 30 åren, rapport 2022:2 s. 10, 24, 37f.

Figur 5.7 Högsta möjliga dagersättning i tillfällig föräldrapenning på sjukpenningnivå (kronor) och andelen män och kvinnor med inkomster över inkomsttaken (procent)

1992–2018



Källa: Statistikmyndigheten SCB och Försäkringskassan. ISF:s beräkningar.
Anm. Figuren beskriver utvecklingen av högsta möjliga dagersättningen i tillfällig föräldrapenning (TFP). Utvecklingen beskrivs nominell, realt, samt indexerat med löneindex. Figuren beskriver även andelen män och kvinnor med inkomster som överstiger inkomsttaket för TFP. Högsta dagersättningen beräknas utifrån kalenderdagar. Beräkningen av den högsta dagersättningen tar hänsyn till den tillfälliga höjningen av inkomsttaket från 7 prisbasbelopp till 10 prisbasbelopp (1 juli-31 december 2006) genom att beräkna en genomsnittlig ersättning för året. Andelen individer med inkomster över taken tar inte hänsyn till den temporära höjningen av inkomsttaket. Den högsta möjliga dagersättningen beräknas utifrån kalenderdagar.

Eftersom taknivån har varit konstant under ett antal år har andelen arbetsinkomster över taket ökat över tid. Försäkringskassan visade i en analys från 2020 att andelen med arbetsinkomster över taket på 7,5 prisbasbelopp ökade från 15 till 57 procent bland män och från 3

till 38 procent bland kvinnor mellan åren 1991 och 2017. År 2017 hade 1,4 miljoner män och 0,9 miljoner kvinnor arbetsinkomster över taket på 7,5 prisbasbelopp. Försäkringskassans analyser visar att den försäkrade arbetsinkomsten har minskat för alla grupper inom den tillfälliga föräldrapenningen, men att den minskat i snabbare takt bland personer med högskoleutbildning, på grund av starkare löneutveckling i denna grupp. År 2017 hade personer med grundskoleutbildning eller gymnasieutbildade i genomsnitt 91 procent av inkomsten försäkrad för tillfällig föräldrapenning. Motsvarande andel för personer med högskoleutbildning var 83 procent. Personer med forskarutbildning har i genomsnitt 64 procent av inkomsten försäkrad för tillfällig föräldrapenning [85]

Kollektivavtalad ersättning saknas för de flesta

Vid föräldraledighet med föräldrapenning är det vanligt med kollektivavtalade lösningar eller enskilda avtal som ger anställda kompensation genom så kallad föräldralön eller föräldrapenningtillägg vid ledighet med föräldrapenning.[86] Den extra kompensation föräldralönen ger dämpar inkomstbortfallet. Avtalen ser olika ut vad gäller villkor och antal dagar som ersätts, men vanligtvis ges ytterligare 10 procents ersättning under taket och 80–90 procent av ersättningen över taket.

Det förekommer kollektivavtal som även ger viss kompenserande ersättning för inkomstbortfall vid tillfällig föräldrapenning, men dessa anges av parterna på arbetsmarknaden vara betydligt mer ovanliga än de för föräldralön. Bland annat LO anger i dialog med utredningen att vissa av deras medlemsförbund har lyft frågan i avtalsförhandlingar men utan framgång.

Eftersom de flesta anställda saknar kompensation genom avtal blir den ekonomiska förlusten vid dagar med tillfällig föräldrapenning extra kännbar, särskilt för vissa grupper.

Föräldrar till barn som ofta är sjuka eller sjuka längre perioder kan påverkas mer och ensamförsörjare kan drabbas särskilt hårt ekonomiskt av det inkomstbortfall som ersättning med tillfällig föräldrapenning innebär, då de generellt kan antas ha mindre marginaler. I utredningens samtal med Makalösa föräldrar framhålls detta som en

[85] Försäkringskassan (2020), Inkomstbortfallsprincipen försvagas över tid, Korta analyser 2020:2.
[86] SOU 2017:101, s. 100, 248 och 307 f.

viktig aspekt att beakta. Organisationen framhåller att föräldern kan riskera att drabbas ekonomiskt på kort sikt då marginalerna kan vara små, men även mer långsiktigt genom risken för försämrad karriärutveckling.

Även föräldrar med höga inkomster, som vid frånvaro med tillfällig föräldrapenning går miste om en stor andel av den inkomst per dag som de skulle ha haft om de hade arbetat, kan uppleva en kännbar effekt.

Barncancerfonden anger i kontakten med utredningen att när ett barn insjuknar i cancer tvingas båda föräldrarna under långa perioder leva endast på tillfällig föräldrapenning. Den anses snarast vara konstruerad för enstaka dagars inkomstbortfall vid vård av barn. Bland familjer som lever på ersättningen under en längre period blir många skuldsatta eller tvingas ansöka om försörjningsstöd. För familjer som redan före barnets sjukdom är ekonomiskt utsatta, låginkomsttagare eller tidigare skuldsatta ökar utsattheten, och därmed stressen. Barncancerfonden anger sammanfattningsvis att detta utsätter familjen för orimligt tryck i en redan akut, livshotande situation.

Försämrade karriärmöjligheter

Föräldrar med sämre anknytning till arbetsmarknaden, med provanställning, tidsbegränsad anställning eller timanställning, kan i större utsträckning än föräldrar med tillsvidareanställning riskera att uppleva negativa konsekvenser av oplanerad kortvarig frånvaro. Det framhålls också i samtal med arbetsmarknadens parter. Samtidigt framhålls det av parter på arbetsgivarsidan att anställningsform, bransch och sektor inte ska påverka möjligheterna att avstå arbete när samma rätt till ledighet gäller även för dessa föräldrar.

Av en undersökning från fackförbundet Unionen 2016 framgår att kvinnor i större utsträckning än män avstår från att söka ett nytt arbete av skäl som har samband med att de är föräldrar. Det bekräftar bilden att föräldraskapet är en bidragande orsak till att kvinnor inte gör karriär i samma utsträckning som män på den svenska arbetsmarknaden.[87]

[87] Unionen (2016), Föräldravänligt arbetsliv 2016.

5.3.6 Olika förutsättningar för frånvaro

Anställdas arbetssituation och förutsättningar på arbetsplatsen påverkas i någon mån av all typ av frånvaro. I länder med högt arbetskraftsdeltagande för både kvinnor och män, som i Sverige, ställs krav, inte bara i regelverk utan även via normer och attityder, på att arbetsgivare har en förståelse och en beredskap för att föräldraskap innebär en ökad risk för frånvaro, både i samband med barnets födelse och senare vid sjukdom hos barnet. Det kan dock finnas skillnader mellan olika branscher och yrken över tid.

Andelen kvinnor och män bland de anställda kan påverka hur familjevänlig en arbetsplats är. Om en stor andel av de anställda är kvinnor kan det finnas en vana av att hantera tillfällig frånvaro för vård av barn. I takt med att uttaget av ersättning ökat för män kan även traditionellt manliga arbetsplatser få en ökad beredskap för tillfällig frånvaro. Arbetsplatsens storlek kan också spela roll, liksom vilken position den anställde har och hur möjligheten till ersättare ser ut.

Ur ett arbetsgivarperspektiv kan särskilt den oplanerade frånvaron som anmäls med kort varsel vara svår att förutsäga. Arbetsgivare är generellt betjänta av framförhållning för att kunna planera verksamheten. Svenskt Näringsliv framhåller i kontakten med utredningen att inom många branscher är den anställde och dennes närvaro en förutsättning för att kunna producera eller leverera en vara eller tjänst.

En fokusgruppsundersökning som Försäkringskassan genomförde 2013 visar att deltagande föräldrar, som själva sällan nyttjade tillfällig föräldrapenning, upplevde svårigheter vid oplanerad frånvaro på grund av behovet att avstå arbete på grund av barnets sjukdom. Vidare bekräftas den bild som andra studier påvisat att föräldrarna själva måste ta igen förlorad arbetstid samtidigt som vissa upplevde att kollegor drabbades av mer arbete, eller så var arbetsgivaren tvungen att ta in en vikarie.[88]

Fackförbundet Unionen har gjort flera undersökningar av föräldrars förutsättningar att förena arbetsliv med familjeliv. Undersökningen från 2021 visar att det mest avgörande för hur föräldrar delar upp ansvaret för vård av barn är arbetsbelastning, följt av möjlighet

[88] Försäkringskassan (2013), Slopat frånvarointyg – Kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning, Socialförsäkringsrapport 2013:6 s. 40f.

att arbeta hemifrån och därefter flexibla arbetstider. För sex av tio föräldrar i undersökningen saknas rutiner för hur arbetsuppgifterna ska fördelas när föräldern är frånvarande på grund av vård av barn.[89]

I utredningens kartläggning framkommer vidare genom kontakt med Saco att många av deras medlemmar har arbetsuppgifter med tydliga deadlines som inte ändras på grund av att man varit frånvarande från arbetet. Det innebär ofta att arbetstid som gått förlorad, exempelvis på grund av vår av barn, behöver tas igen. Många gånger sker det genom obetalt övertidsarbete. Framför allt inom privat sektor är det många medlemmar som inte har någon övertidsersättning. TCO ger en liknande beskrivning och framhåller att även om alla rent juridiskt har möjlighet att ta hand om sjuka barn, finns det ofta i praktiken skilda förutsättningar, även inom ett och samma företag och mellan yrkesgrupper. Det kan bero på hur arbetet har organiserats och vilken kultur som råder inom de olika yrkeskategorierna. Lärarförbundet lyfter i ett svar till utredningen fram att en förutsättning som försvårar för lärare att vara frånvarande på grund av vård av barn är bristen på vikarier.

Flera fackförbund och även patientorganisationer som utredningen har varit i kontakt med beskriver särskilt beroendet av arbetsgivares och kollegors välvilja för att det ska upplevas som möjligt med oplanerad frånvaro, vilket på vissa arbetsplatser kan vara ett problem. Det kan framför allt gälla arbetsplatser där andra personer är beroende av arbetsinsatser från den som är ledig för vård av barn. Samtidigt anges det finnas en acceptans och förståelse från kollegor och chefer som själva har varit lediga för vård av barn när deras barn var små och generellt beskrivs ha en förståelse för den situation småbarnsföräldrar befinner sig i.[90] Bland annat Företagarna framhåller i sitt svar till utredningen att det är nödvändigt för arbetsgivare som vill vara attraktiva och få tillgång till kompetent personal att skapa möjlighet för arbetstagare att förena anställning med familjeliv.

I en undersökning från 2020 har frågor ställts av fackförbundet Unionen till föräldrar med barn under 12 år om föräldravänligt arbetsliv.[91] Undersökningen visar att 83 procent av de offentliganställda tjänstemännen och 70 procent av de privatanställda anser att det är

[89] https://via.tt.se/data/attachments/00078/482d1c9f-9ae4-4bfb-a066-8720d2c2495f.pdf. hämtad 220412.
[90] Jfr SOU 2021:41, 62 f.
[91] Undersökningen är genomförd av Novus. Resultaten från Unionens undersökning redovisas i sin helhet i rapporten Unionen (2019), Föräldravänligt arbetsliv 2019.

viktigt att arbetsplatsen är föräldravänlig. I offentlig sektor finns det signifikanta könsskillnader där nära nio av tio kvinnor anser att ett föräldravänligt arbetsliv är viktigt, medan tre fjärdedelar av männen anser det. Endast 64 procent av tjänstemännen i offentlig sektor anser att deras arbetsplats är föräldravänlig medan motsvarande andel bland privatanställda tjänstemän är 58 procent.[92]

TCO lyfter i sitt svar till utredningen att en ytterligare risk som hänger samman med negativ karriärutveckling är att arbetsgivare inte tar höjd för oplanerad korttidsfrånvaro i planeringen av projekt. Det kan få till följd att anställda som behöver vara frånvarande på grund av sjuka barn inte anses vara lika lämpliga för att driva projekt. Risk finns också för missgynnande vad gäller lön. TCO framhåller vidare att de stora skillnader i lön som finns mellan kvinnor och män och som uppstår i samband med att de blir föräldrar inte enbart beror på föräldraledigheten, utan även följer av den oplanerade korttidsfrånvaro som för de flesta kommer med föräldraskapet.

5.3.7 Svårigheter för behovsanställda

Rätten att nyttja tillfällig föräldrapenning utgår från förälderns avstående från arbete utan vidare hänsyn till vilken typ av anställning föräldern har. För föräldrar med tillsvidareanställning eller andra former av anställningar med fast eller schemalagd arbetstid bör detta inte vara något som normalt innebär någon särskild svårighet. För föräldrar med anställning efter behov eller timanställning utan schema eller fasta tider kan det vara komplicerat att styrka i vilken omfattning de har behövt avstå arbete. Svårigheten hänger samman med att den anställde endast utför arbete om arbetsgivaren erbjuder arbete den aktuella dagen. Det kan exempelvis röra sig om föräldrar med en visstidsanställning på deltid och som får erbjudande med kort varsel om fler arbetstimmar. Liknande svårigheter kan finnas för föräldrar som kombinerar företagande med uppdraganställningar, så kallade kombinatörer.

Det är svårt att säkert uttala sig om föräldrar med osäkra anställningsförhållanden använder försäkringen i den utsträckning de har rätt till. I exemplet nedan framgår hur en förälders arbetssituation kan se ut.

[92] TCO (2020), Får tjänstemännen ihop livspusslet?

> En förälder arbetar som personlig assistent vid behov, normalt cirka tre dagar per vecka. En tisdag blir barnet sjukt och föräldern får tacka nej till ett arbetspass som arbetsgivaren har erbjudit dagen innan. Arbetsgivaren erbjuder därmed inte något ytterligare arbetspass under veckan. Föräldern får ett nytt erbjudande om att arbeta kommande måndag men tvingas tacka nej även till detta pass, då barnet fortfarande inte är friskt. Barnet är friskt och tillbaka på förskolan på tisdagen, och föräldern kan därefter arbeta två pass under veckan. Föräldern skulle i en sådan situation kunna ha rätt till tillfällig föräldrapenning under sammanlagt fyra dagar under barnets vårdperiod.

Vid en kontroll med arbetsgivare kan arbetsgivarens uppgift om den enskilda dagen avvika från förälderns. I en sådan situation kan Försäkringskassan behöva göra en vidare bedömning, som inkluderar tidigare uppgifter och utgår från historiska uppgifter eller mönster för när föräldern tidigare utfört arbete för att sedan ta ställning till förälderns behov av att avstå arbete under den tid yrkandet avser.[93]

För att förutsättningarna ska vara likformiga krävs tydlig information om förälderns rätt till ersättning även vid oregelbundet arbete och hur föräldern ska göra för att styrka detta. I vilken omfattning föräldrar med behovsanställning använder försäkringen är svårt att statistiskt klarlägga. I kvinnodominerade branscher som vård och omsorg, utbildning och restaurang är det dock vanligare med den här typen av osäkra anställningar.[94]

I sammanhanget kan det vara viktigt att betona att det har betydelse för rätten till ersättning hur den andra förälderns arbetsförhållanden ser ut för den tid som ansökan gäller, se avsnitt 6.2.2. För föräldrar med behovsanställning kan det vara svårt att överblicka i vilka situationer rätten till ersättning finns och därmed även hur vården av barnet ska planeras mellan föräldrarna. Enligt vad som framkommit i utredningens kartläggning kan Försäkringskassans handläggare ha behov av att efterfråga ytterligare underlag för att kunna fastställa tidigare mönster av arbete för att kunna ta ställning till rätten till ersättning för föräldern.

[93] Jfr prop. 1986/87:69, s. 34.
[94] SOU 2020:30 s. 329.

5.3.8 Andra lösningar vid barns sjukdom eller vårdbehov

Utredningen kan konstatera att anställda och företagare har varierande förutsättningar att vara frånvarande från arbetet för att vårda sjuka barn med tillfällig föräldrapenning. Därutöver spelar också möjligheten, att dela ansvaret med den andra föräldern eller någon annan närstående, stor roll.

Eftersom det saknas uppgifter om i vilken utsträckning barn är frånvarande från förskola och skola, för sjukdom eller andra frånvaroorsaker är det svårt att bedöma i vilken omfattning föräldrar löser vårdbehovet på andra sätt (se avsnitt 3.6.4, 4.2.2 och 4.2.3).

Slutsatser om hur stor del av barns frånvaro från förskola eller skola, som föräldern använder tillfällig föräldrapenning för, är svåra att dra på grund av avsaknaden av heltäckande registeruppgifter. En indikation ges i en studie från IFAU från 2018 om användningen av ersättningen vid barns frånvaro från förskolan, baserad på data från Göteborgs kommun. Föräldrarna i studien tar ut ersättning för vård av barn för ungefär en tredjedel av den tid barnen är hemma från förskolan på grund av sjukdom. Det är dock möjligt att föräldrars benägenhet att låta barnen vara sjukfrånvarande varierar beroende på deras arbetsmarknadssituation. Föräldrar som arbetar skulle till exempel kunna vara mindre benägna att hålla barnet hemma vid mindre sjukdomssymptom än föräldrar som är arbetssökande eller föräldralediga med ett yngre syskon. Föräldrar skulle också kunna vara mer benägna att låta barnet vara sjukfrånvarande om de vid samma tidpunkt redan använder ersättning för ett syskon. Om urvalet därför begränsas till föräldrar som i högre utsträckning deltagit på arbetsmarknaden under den aktuella tidsperioden (som har årsinkomster från arbete över två prisbasbelopp) ökar andelen dagar med tillfällig föräldrapenning vid vård av barn till 55 procent. Föräldrar verkar därmed i relativt hög utsträckning lösa omsorgen om sina sjuka barn på andra sätt, exempelvis genom att arbeta hemifrån, vara flexlediga eller låta någon anhörig ta hand om barnet. Det är också möjligt att en del av det låga uttaget beror på att många föräldrar arbetar deltid under barnens första år eller på att de har sin arbetstid förlagd så att de kan ta hand om barnet på dagtid utan att behöva ta ledigt från sitt arbete.[95]

[95] IFAU (2018), Familj och arbete under småbarnsåren. Hur använder föräldrar förskola och föräldraförsäkring? Rapport 2018:24, s. 23 f.

Mot bakgrund av att det saknas uppgifter om frånvaro i förskolor och skolor är det svårt att generellt uttala sig om i vilken omfattning föräldrar löser frånvaron med tillfällig föräldrapenning. Den ökade användning av ersättningen under pandemiåren kan fler orsaker än ökning av sjukdomsfallen. Det faktum att föräldrar i större utsträckning själva behöver vårda barnet i hemmet när äldre anhöriga inte har kunnat bistå i samma utsträckning som före pandemin, torde ha kunnat bidra till det ökade behovet. På samma gång är det en större andel föräldrar som har utfört arbete i hemmet under pandemin.

5.3.9 Ökat vobbande

Ett sätt att hantera föräldrars behov av frånvaro från arbetet vid barns sjukdom, som bedöms ha ökat under pandemin, har varit det så kallade vobbandet.

Vobba är ett begrepp som används i vardagligt tal när en förälder utför arbete ifrån hemmet och samtidigt vårdar ett sjukt barn. Föräldern avstår därmed inte från arbete och har därmed inte heller rätt till tillfällig föräldrapenning. Det görs därmed inte heller något löneavdrag för tiden föräldern vårdar barnet i hemmet. I takt med att de tekniska förutsättningarna för att utföra arbete i hemmet har ökat, samtidigt som distansarbete har blivit allt mer accepterat särskilt inom vissa branscher och hos vissa arbetsgivare, har även möjligheten att vobba etablerats.

Det är dock ingen rättighet för anställda som regleras i lag eller avtal utan kräver en överenskommelse mellan arbetstagare och arbetsgivare i den aktuella situationen. Flera olika faktorer inverkar på om det finns förutsättningar för att vobba i stället för att vara frånvarande från arbetet och ansöka om tillfällig föräldrapenning när barnet är sjukt, såsom förälderns arbetsuppgifter och barnets ålder och typ av sjukdom. Företagarna anger i kontakt med utredningen att önskemål om att vobba kommer från arbetstagaren och inte efterfrågas av arbetsgivaren. Svenskt Näringsliv anger att möjligheten att vobba efterfrågas i varierande grad av arbetsgivare men inte är önskvärt hos alla. Saco anger i kontakt med utredningen att anställda såväl som egenföretagare är en heterogen grupp i det här sammanhanget. Många har goda möjligheter att arbeta hemifrån, medan andra behöver träffa kunder eller klienter.

Flera av de representanter för arbetsmarknadens parter som utredningen har varit i kontakt med lyfter fram att vobbande också kan innebära att ta med sig ett sjukt barn till arbetsplatsen, för att föräldern ska kunna utföra arbete där. Det borde då främst gälla föräldrar som vid tillfället inte har möjlighet till hemarbete. Även i denna situation bör faktorer som barnets ålder och typ av sjukdom ha haft inverkan på i vilket utsträckning detta varit en tänkbar lösning. Enligt Svenskt Näringsliv är en sådan lösning dock direkt olämplig, bland annat från arbetsmiljösynpunkt. Detta torde främst ha varit en situation som kunde förekomma före pandemin, och kan ifrågasättas såväl ur ett smittskyddsperspektiv som ur ett barnperspektiv.

Vobbandet har ökat under pandemin

Under pandemin har det införts rekommendationer om hemarbete för de som hade möjlighet. Det torde ha inneburit förbättrade förutsättningar för att vobba eftersom en stor andel av arbetskraften kontinuerligt utförde arbete i hemmet. Enligt uppgifter från SCB var det mellan 26–43 procent av personerna i åldern 15–74 år som arbetade hemifrån i någon utsträckning under en månads tid, perioden maj 2020 till augusti 2021. Andelen varierande något mellan de olika månaderna.[96]

Enligt en undersökning som fackförbundet Unionen presenterade 2021 har nästan 40 procent av tjänstemännen i privat sektor vobbat mer under 2021 än tidigare. Kvinnor i denna yrkesgrupp har ökat sitt vobbande mer än män. Förmodligen beror det på att män varit mer flexibla redan tidigare och haft bättre förutsättningar till hemmajobb.[97]

Unionen framhåller i en rapport att i ett gränslöst arbetsliv kan många tjänstemän utföra hela eller delar av sitt arbete på distans, men gränslösheten och flexibiliteten riskerar att skapa negativ stress i en redan pressad arbetssituation när föräldrar är hemma med sjukt barn. Vidare framgår att vobbandet kan få negativa konsekvenser för möjligheten att med gott samvete ägna sig åt vård av det sjuka barnet.

[96] SCB (2021), https://www.scb.se/pressmeddelande/ny-statistik-sa-manga-har-jobbat-hemifran-under-pandemin/ hämtad 220210.
[97] Unionen (2021), https://www.unionen.se/pressmeddelande/3292263 hämtad 220210.

Den enskilda medarbetaren ska inte behöva åsidosätta sitt föräldraansvar för att tillgodose arbetsplatsens behov.[98]

Utredningen kan konstatera att vobbandet, för de föräldrar som har den typen av uppdrag eller tjänst som ger möjligheten till distansarbete, kan ge utökade chanser att förena familjeliv och arbetsliv. Det kan under vissa förutsättningar minska föräldrars stress att hinna med vissa arbetsuppgifter som annars måste klaras av i efterhand eller belasta kollegor. Flera aspekter kan dock avgöra om det är möjligt för föräldern att utföra arbete samtidigt som föräldern vårdar barnet i den omfattning som krävs, såsom arbetsuppgifter samt barnets ålder och tillstånd. Genom att möjligheten ges kan det uppstå en förväntan från arbetsgivare eller från kollegor, som kan vara svår att hålla emot för föräldrar som pressas av krav från olika håll. Det är endast föräldern som kan avgöra om barnets tillstånd är sådant att det medger att föräldern utför arbete.

5.3.10 Information om hur föräldrar med olika arbetsformer kan använda tillfällig föräldrapenning

I ovanstående avsnitt framgår att föräldrar har olika förutsättningar på arbetsmarknaden och att det kan påverka möjligheterna att använda tillfällig föräldrapenning. Olika typer av anställningar, arbetets omfattning, förläggningen av arbetstiden och även förälderns kön påverkar förutsättningarna. Föräldrar som inte är tillsvidareanställda, arbetar deltid, driver eget företag eller vars arbetstid är förlagd utanför ”kontorstid” har samma grundläggande rätt att få ersättning när de avstår från arbete, men såväl regelverket som hur de ska fylla i ansökan om ersättning kan vara mer komplext och kräver tydlig information.

Försäkringskassan har ett övergripande uppdrag att informera om regelverket för socialförsäkringen och de ersättningar som utges till berörda.[99] Försäkringskassan har under det senaste decenniet haft ett mål i myndighetens regleringsbrev om att verka för att ge föräldrar information om föräldraförsäkringen och bland annat skapa förutsättningar för ett jämställt föräldraskap.[100] Målets lydelse har

[98] Unionen (2016), Föräldravänligt arbetsliv 2016.
[99] 2 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.
[100] Socialdepartementet (2012), Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan.

varierat något över åren men utgångspunkten har varit att regeringen särskilt har betonat myndighetens informationsansvar för att därigenom öka förutsättningarna för föräldrar att göra ett informerat val och på sikt dela föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen mer jämställt. Under åren 2017 och 2018 skulle myndigheten även särskilt återrapportera arbetet med informationsinsatser till föräldrar som tar ut ett fåtal eller inga ersättningsdagar.[101] I regleringsbrevet för 2020 har Försäkringskassan även haft ett särskilt uppdrag om att redovisa hur myndigheten har arbetat för att förbättra informationen till egenföretagare och personer som har en kombination av inkomstkällor och anställningsformer.[102]

ISF har 2020 gjort en kartläggning av föräldrars kunskap om föräldrapenning och hur de får information om försäkringen. Det framgår att Försäkringskassan webbplats är en viktig informationskälla för föräldrar med små barn. Försäkringskassans information verkar också göra skillnad – föräldrar som uppger att de fått information från myndigheten tenderar att ha större kunskap än andra föräldrar. Det talar för att en webbplats som är lätt att använda och som innehåller mycket information har stor betydelse för föräldrars kunskap om föräldrapenningen. ISF anger att Försäkringskassans information behöver rikta sig till olika målgrupper och särskilt till pappor. En av fyra föräldrar i enkätundersökningen uppger att de inte har fått någon information om föräldrapenningen från Försäkringskassan. Kartläggningen visar att den grupp pappor som har större kunskap använder fler dagar med föräldrapenning än de som har lägre kunskap. Den grupp mammor som har större kunskap använder däremot färre dagar med föräldrapenning. Det här tyder på att kunskap om föräldrapenningen kan ha olika betydelse för olika grupper av föräldrar. Det talar för att myndigheten behöver genomföra olika sorters informationsinsatser och förmedla information som är lättillgänglig för personer med olika förutsättningar att tillgodogöra sig information.[103]

ISF:s resultat gäller visserligen föräldrapenningen, med en annan möjlighet till planering än tillfällig föräldrapenning, men resultatet

[101] Jfr exempelvis Socialdepartementet (2016 och 2017), Regleringsbrev för budgetåren 2017 och 2018 avseende Försäkringskassan.
[102] Socialdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetåret 2020.
[103] ISF (2020), Vad vet föräldrar om föräldrapenningen? – En redovisning av nyblivna föräldrars kunskap om reglerna för föräldrapenning, rapport 2020:3, s. 8 och 45 f.

att behovet av information påverkar benägenheten att använda försäkringen torde gälla även i denna situation.

Vid kartläggningen har utredningen genom analyser av frågor och kommentarer i Försäkringskassans kanaler i sociala medier samt intervjuer med patientorganisationer, myndigheter och arbetsmarknadens parter undersökt hur föräldrars typ av anställning eller arbetstidens förläggning påverkar möjligheten att nyttja rätten till tillfällig föräldrapenning. I avsnitt 5.2.5 framgår efter analyser av utbetalningsuppgifter och uppgifter om anställning att nyttjandet av försäkringen ser olika ut beroende på bransch, sektor, yrke och arbetstidens förläggning.

Den allmänna informationen Försäkringskassan ger på sin hemsida är endast av övergripande karaktär och ger kortfattade svar om i vilka situationer föräldrar kan ha rätt till ersättning. För mer specifika frågor om villkoren i de olika situationerna hänvisas till Försäkringskassans kanaler på sociala medier eller telefonkundtjänst. Representanter för Försäkringskassan anger i samtal med utredningen att myndigheten ger säsongsaktuell information i sociala medier, som många föräldrar annars ringer om. Myndigheten använder även sociala medier för att svara på frågor från enskilda utan personuppgifter. Om det inte är möjligt att beskriva vad som gäller för en enskild situation hänvisar handläggaren till myndighetens telefonkundtjänst.

När föräldern ansöker om ersättning via Försäkringskassans digitala tjänst ges viss hjälp genom informationsrutor. Det krävs dock att föräldern då är inloggad med bank-id, och det är främst hjälp med ifyllnad som ges och inte allmän information om villkoren för rätt till ersättning beroende på till exempel typ av anställning eller arbetstid.

Utifrån samtal med handläggare på Försäkringskassan och analysen av frågor till myndigheten i sociala medier framgår att frågor från föräldrar som ställs om tillfällig föräldrapenning inte sällan gäller beräkning av sjukpenninggrundande inkomst, årsarbetstid och rätten till ersättning utifrån hur arbetstiden är förlagd. Föräldrar kan ha frågor om hur ansökan ska fyllas i beroende på deras individuella situation eller den andra förälderns situation. Framför allt föräldrar med oregelbunden arbetstid, behovsanställningar samt skift- och nattarbete ställer frågor om deras rätt till ersättning.

Det framkommer i samtal med handläggare att föräldrar som arbetar nattpass kan ha svårt att veta för vilken dag och hur de ska ansöka. Ofta kan det bero på att föräldern kan få löneavdrag för mer än en arbetsdag.

Beroende på hur arbetstiden är förlagd och om de har årsarbetstid i timmar eller dagar är det dock maximalt en dags ersättning som lämnas, eller det antal timmar föräldern har avstått arbete. Det kan innebära att föräldrar gör en ännu större ekonomisk förlust.

Föräldrar som arbetar obekväm arbetstid kan under vissa omständigheter räkna med att ersättningen för denna tid ingår som en del i bedömningen av den sjukpenninggrundande inkomsten. När föräldern sedan ansöker om tillfällig föräldrapenning är det dock inte det specifika löneavdraget som föräldern ersätts för. Det innebär i princip att föräldern kan ha en generellt högre ersättningsnivå utslaget på alla de dagar som ersätts, oavsett om det är dagar eller arbetspass när ersättning vid obekväm arbetstid skulle ha betalats. Därtill kan föräldern även gå miste om skifttillägg. I praktiken innebär det en större ekonomisk förlust för föräldrar som behöver avstå arbete dagar med hög ersättning, såsom storhelger. Denna ordning framhålls i svar från förbund inom LO till utredningen som problematisk. På sikt kan det innebära att föräldrar lär sig att det innebär ett större inkomstbortfall om den som arbetar skift avstår arbete. Även om fler kvinnor än män arbetar skift så kan mäns löner inom de sektorer som tillämpar skiftarbete vara högre, vilket kan innebära att bortfallet blir större. Det riskerar att innebära att könsmönster i uttaget förstärks.

Andra frågor som ställs till Försäkringskassan rör rätten till ersättning för föräldrar som är företagare eller kombinatörer, se avsnitt 5.3.4. Frågorna kan gälla ersättningsnivå eller om föräldern kan vårda barnet dagtid och arbeta med företaget under kvällstid.

Sammantaget rör en stor del av föräldrars frågor i vilken utsträckning de har rätt till ersättning beroende på hur deras arbetstid är förlagd och i vilken omfattning de arbetar. Försäkringskassan anger också att det i många fall är just dessa uppgifter som är oriktiga i ansökan och bidrar till en stor andel av de felaktiga utbetalningarna inom ersättningen, se avsnitt 7.3.3.

I ljuset av detta torde det finnas goda skäl att förbättra informationen genom att förtydliga förutsättningarna i regelverket och göra informationen mer situationsanpassad för föräldrar med olika typer av anställningar och arbetstider.

5.3.11 Förutsättningar för föräldrar som är arbetslösa

En arbetslös förälder kan ha rätt till tillfällig föräldrapenning om personen är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten, se avsnitt 6.2.4. I praxis har vidare fastställts att avstående från arbetslöshetsersättning ska likställas med avstående från förvärvsarbete.

Representanter för Försäkringskassan som utredningen har varit i kontakt med anger att det för föräldrar som sedan tidigare är arbetslösa och uppbär arbetslöshetsersättning normalt sett inte finns några särskilda svårigheter vid ansökan om tillfällig föräldrapenning. Föräldrar anger i tidrapporten att de har vårdat barn och därmed inte är berättigade till ersättning för en dag eller flera dagar. Försäkringskassan kan genom en automatiserad kontroll få uppgift från arbetslöshetskassan om huruvida föräldern uppfyller kravet för rätt till ersättning.

Den nuvarande tillämpningen kan dock innebära komplicerade bedömningar och få stora konsekvenser för föräldrar som blir arbetslösa när de vårdar ett allvarligt sjukt barn. Om föräldern på grund av att en tidsbegränsad anställning upphör eller av annat skäl blir arbetslös under barnets sjukdomsperiod har föräldern begränsade möjligheter att söka arbete och stå till arbetsmarknadens förfogande. Det innebär att föräldern därmed inte har rätt till arbetslöshetsersättning. I detta fall kan inte heller arbetslöshetskassorna pröva förälderns rätt till ersättning, enligt de erfarenheter handläggare på Försäkringskassan har. Detta bekräftas av representanter för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som utredningen har varit i kontakt med. Om det inte finns en period när föräldern står till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande kan inte prövning av villkoren i arbetslöshetsersättningen göras.

Försäkringskassans handläggare gör därför i dessa fall, i enlighet med vad som beskrivs, en fiktiv prövning av om föräldern uppfyller arbetslöshetsersättningens arbetsvillkor och därmed skulle ha haft rätt till arbetslöshetsersättning om barnet inte hade varit sjukt. Om handläggaren bedömer att kravet kan anses uppfyllt är föräldern även fortsatt berättigad till tillfällig föräldrapenning.

Den beskrivning som ges av Försäkringskassans handläggare är att den fiktiva bedömningen är omständlig och komplicerad. Om föräldern inte bedöms uppfylla kravet vid bedömningen kan det även

få allvarliga ekonomiska konsekvenser för föräldrar som sedan innan, på grund av barnets allvarliga sjukdomstillstånd, befinner sig i en utsatt situation.

5.3.12 Sammanfattande iakttagelser

Utredningens genomgång visar att föräldrar har arbetsrättsliga förutsättningar att använda tillfällig föräldrapenning för att vårda barn. Det finns fortfarande skillnader mellan kvinnor och män, inte bara när det gäller förutsättningar på arbetsmarknaden, utan även när det gäller hur föräldrar delar ansvaret och omvårdnaden för barnen mellan sig. En sådan fördelning får även konsekvenser för kvinnors karriärmöjligheter och mer konkret på arbetstid och lön. Oplanerad kortvarig frånvaro får olika konsekvenser för olika verksamheter men vanan att hantera behovet av frånvaro för vård av barn kan skilja sig åt om det finns en stor andel kvinnor med småbarn på en arbetsplats. Det kan också påverka benägenheten för föräldrar att söka sig till vissa branscher eller arbetsgivare.

Utredningen bedömer vidare att de ekonomiska konsekvenser som föräldrar drabbas av genom den inkomstförlust som uppstår när de avstår arbete för att vårda barn med tillfällig föräldrapenning kan inverka på viljan och förutsättningarna att nyttja försäkringen, framför allt för dem som kan hitta andra lösningar, såsom att vobba eller få hjälp av närstående.

Föräldrar till barn med mer omfattande behov har sämre förutsättningar att behålla anknytningen till arbetsmarknaden. För dessa föräldrar är tillfällig föräldrapenning endast en av flera pusselbitar för att få ihop vardagen. Under utredningens arbete har det tydliggjorts att behovet av stöd och samordning av insatser från olika huvudmän är stort och i många fall avgörande för att föräldrar ska kunna fortsätta förvärvsarbeta. Utredningen har konstaterat att den tillfälliga föräldrapenningen är en viktig ersättning för dessa föräldrar exempelvis när barnet vårdas på sjukhus, besöker vårdgivare eller deltar vid möte i skolan med anledning av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning. Ersättningen ska dock inte ses som en permanent lösning för att täcka upp för föräldrars i många fall begränsade möjligheter att arbeta på grund av barnets tillstånd eller problematiska skolfrånvaro. I detta avseende är det avgörande att barn och

föräldrar får ett långsiktigt hållbart stöd och försörjning. Mot bakgrund av de iakttagelser som utredningen har gjort är det stöd som för närvarande erbjuds inte tillräckligt för många familjer och det finns anledning att ur såväl barns som föräldrars behov se över dessa förutsättningar samlat.

Kompensationsgraden av ersättning kan få konsekvenser, särskilt för föräldrar som tjänar över inkomsttaket. Mäns generellt högre inkomster kan bidra till en minskad benägenhet att nyttja försäkringen.

6 Rättsliga förutsättningar för tillfällig föräldrapenning

I detta kapitel beskrivs regelverket för tillfällig föräldrapenning och den rättsliga styrningen. I utvalda delar görs mer ingående analyser av rättsläget. Kapitlet avslutas med en redogörelse för tillämpliga bestämmelser i föräldraledighetslagen (1995:584), vars bestämmelser anger när en arbetstagare som får föräldrapenningsförmåner har rätt att vara ledig från sin anställning.

6.1 Ansökan om tillfällig föräldrapenning

Den svenska socialförsäkringen regleras främst i socialförsäkringsbalken (SFB). Där finns bestämmelser om familjeförmåner. Bland familjeförmånerna finns föräldrapenningsförmånerna föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning (11 kap. 2 § SFB).

Den som vill ha tillfällig föräldrapenning måste ansöka om detta skriftligen. Ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet och vara egenhändigt undertecknad. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete (110 kap. 4 § SFB). En ansökan om tillfällig föräldrapenning får även göras via Försäkringskassans självbetjäningstjänst ”Mina sidor”, varvid en elektronisk signatur i stället ska användas.[1]

Tillfällig föräldrapenning lämnas inte för längre tid tillbaka än 90 dagar före den dag ansökan kom in till Försäkringskassan. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl för att tillfällig föräldrapenning ändå bör lämnas (13 kap. 9 a § SFB). Omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl kan vara att det har funnits hinder, till exempel hälsoskäl, för en förälder att lämna en ansökan tidigare. För

[1] 110 kap. 8 § och 111 kap. 4–6 §§ SFB samt 1 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2011:3) om självbetjäningstjänster via Internet.

att tillfällig föräldrapenning ska kunna beviljas krävs att ansökan lämnas kort tid efter det att hindret har upphört. Synnerliga skäl kan också föreligga om det finns särskilt ömmande omständigheter i det enskilda fallet.[2] I ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg ansågs inte sådana särskilt ömmande omständigheter föreligga (mål nr 2441-21). I målet hade föräldern ansökt om ersättning för en period drygt en månad senare än de 90 dagarna som föreskrivs. Som skäl angavs att barnet hade en allvarlig sjukdom och att familjen hade haft en pressad situation under en lång tid.

Tidsbegränsningen i fråga om ansökan gäller vidare inte sådan tillfällig föräldrapenning som föräldrar kan ha rätt till i samband med att ett barn har avlidit (13 kap. 9 a § SFB).

6.2 Grundläggande förutsättningar för rätt till tillfällig föräldrapenning

För att en förälder ska kunna beviljas tillfällig föräldrapenning krävs enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser att följande grundläggande förutsättningar är uppfyllda.

1. Föräldern ska, i den mening som avses inom den tillfälliga föräldrapenningen, vara förälder till barnet som ansökan gäller.
2. Föräldern ska vara försäkrad för tillfällig föräldrapenning, vilket innebär att föräldern ska arbeta i Sverige.
3. Föräldern ska ha avstått från sitt förvärvsarbete för sådana ändamål som enligt regelverket omfattas av en ersättningsrätt. Om föräldern är arbetslös krävs som regel att föräldern
   - är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,
   - är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten, och
   - gått miste om arbetslöshetsersättning för den period som tillfällig föräldrapenning begärs för.
1. Föräldern ska ha en sjukpenninggrundande inkomst.
2. Barnet som ansökan gäller ska vara bosatt i Sverige.

[2] Prop. 2013/14:4, s. 73 och prop. 2017/18:270, s. 36.

Om ovan angivna förutsättningar är uppfyllda kan en förälder beviljas ersättning i de situationer som ger rätt till tillfällig föräldrapenning. Dessa situationer beskrivs i avsnitt 6.4. Även personer som kan likställas med en förälder och som uppfyller ovan angivna förutsättningar kan ha rätt till ersättning (se avsnitt 6.3.1). I vissa fall kan också andra personer få rätt till tillfällig föräldrapenning (se avsnitt 6.3).

6.2.1 Föräldrar och vårdnadshavare

Förälder

I fråga om föräldrabegreppet i socialförsäkringsbalken finns det en hänvisning i 2 kap. 14 § SFB till bestämmelser om föräldraskap till barn och rättsverkan av adoption i föräldrabalken (FB). Vem som är förälder regleras i 1 kap. FB och bestämmelser om adoption finns i 4 kap. FB.

I svensk rätt finns en moderskapspresumtion som innebär att den kvinna som föder ett barn är att betrakta som barnets mamma. Detta gäller också om barnet tillkommit genom att ett ägg från en annan kvinna efter befruktning utanför kroppen har förts in i hennes kropp (1 kap. 7 § FB).

Om mamman är gift med en man vid barnets födelse anses denne som regel vara barnets far. Detta gäller också om mamman är änka och barnet föds inom sådan tid efter mannens död att barnet kan vara avlat dessförinnan (1 kap. 1 § FB). Om mamman inte är gift fastställs faderskapet genom bekräftelse eller dom (1 kap. 3–5 §§ FB).

Har mamman genomgått en insemination eller befruktning utanför kroppen med samtycke av en man som var hennes make eller sambo anses denne vara barnets far. Detta gäller under förutsättning att det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har tillkommit genom behandlingen. Vissa begränsningar av samtyckets räckvidd finns när behandlingen har utförts med spermier från en annan man än moderns make eller sambo (1 kap. 8 § FB).

Har mamman genomgått en insemination eller befruktning utanför kroppen enligt 6 eller 7 kap. lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. med samtycke av en kvinna som var moderns make, registrerade partner eller sambo ska den som har lämnat samtycket anses som barnets förälder. Som villkor för detta gäller att det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har till-

kommit genom behandlingen. Ett sådant föräldraskap fastställs genom bekräftelse eller dom (1 kap. 3 och 9 §§ FB).

I fråga om adoption gäller att den som har adopterats ska anses som adoptivförälderns barn och inte som barn till sina tidigare föräldrar. Om en make eller sambo har adopterat den andra makens eller sambons barn, ska den som har adopterats dock anses som makarnas eller sambornas gemensamma barn (4 kap. 21 § FB).

Vårdnadshavare

Vårdnadshavare är den eller de personer som har det juridiska ansvaret för ett barn. Ett barn står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, om inte en domstol har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år (6 kap. 2 § FB).

Barnet står från födseln under vårdnad av båda föräldrarna, om dessa är gifta med varandra. I annat fall är mamman ensam vårdnadshavare (6 kap. 3 § FB). Föräldrarna kan också få gemensam vårdnad genom registrering hos Skatteverket efter anmälan av dem båda till socialnämnden i samband med att nämnden ska godkänna en faderskapsbekräftelse eller en bekräftelse av en kvinnas föräldraskap (1 kap. 4 § och 6 kap. 4 § FB). Särskilt förordnade vårdnadshavare kan utses om till exempel båda föräldrarna dör (6 kap. 9 § FB).

I fråga om föräldrapenning är det vårdnadshavarna som har en självständig rätt till denna förmån (12 kap. 14–17 §§ SFB). När det gäller tillfällig föräldrapenning krävs det dock inte att föräldern är vårdnadshavare för att föräldern ska ha rätt till denna förmån.

6.2.2 Försäkringsgrunden

Av 4 kap. 2 § SFB framgår att socialförsäkringen är indelad i tre försäkringsgrenar. Dessa avser förmåner som grundas på bosättning i Sverige (bosättningsbaserade förmåner), förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner), och förmåner som grundas på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige (övriga förmåner).

Försäkrad är den som uppfyller kraven i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter samt gällande krav på försäkringstider. För

att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla de andra villkor som gäller för respektive förmån (4 kap. 3 § SFB).

I 6 kap. SFB finns bestämmelser om arbetsbaserade förmåner. Av dessa framgår att den som arbetar i Sverige är försäkrad för tillfällig föräldrapenning (6 §). Med arbete i Sverige avses förvärvsarbete i verksamhet här i landet (2 §).

Som regel är den som utför något arbete i Sverige således försäkrad för tillfällig föräldrapenning. För vissa gränsöverskridande situationer finns det dock bestämmelser som både inskränker och utvidgar försäkringsskyddet (6 kap. 2 § andra stycket och 3–5 §§ SFB). Bestämmelserna gäller bland annat sjömän och när en arbetstagare blir utsänd av sin arbetsgivare för att utföra arbete utomlands. Det förhållandet att en person under en längre tid arbetar på distans från utlandet utesluter inte att det, beroende på omständigheterna i övrigt, kan vara fråga om arbete i verksamhet i Sverige.[3]

Föräldrar som vistas eller är bosatta inom EU/ESS eller Schweiz och är försäkrade för arbete i Sverige omfattas av bestämmelserna om rätten till tillfällig föräldrapenning. Det gäller även om barnet är bosatt i ett annat EU/EES-land eller Schweiz. Ansökan ska prövas som om föräldrar och barn vistades i Sverige i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

6.2.3 Avstå från förvärvsarbete

För att ha rätt till tillfällig föräldrapenning krävs, utöver att föräldern är försäkrad för denna förmån, att föräldern har avstått från förvärvsarbete i samband med en sådan situation som kan ge rätt till ersättning (13 kap. 2 § SFB).

Frågan om det dessutom krävs att föräldern har gjort en inkomstförlust har varit föremål för prövning i ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (RÅ 2009 ref. 25).

I målet var fråga om en person som tillsammans med sin bror drev ett aktiebolag. Någon lön tog han dock inte ut. Han hade tidigare varit delägare i ett annat bolag. Från detta bolag fick han ersättning utan arbetsplikt. Något avdrag på den ersättningen hade inte gjorts

[3] Högsta förvaltningsdomstolens dom den 13 april 2022 i mål nr 2329-21.

för den period som han hade begärt tillfällig föräldrapenning för med anledning av vård av sjukt barn. Det var således inte klarlagt att mannen hade haft någon inkomstförlust den aktuella perioden.

Kammarrätten i Stockholm konstaterade att det i tillämplig bestämmelse inte fanns något krav på att den förälder som stannar hemma från förvärvsarbetet därigenom går miste om arbetsinkomst. Kammarrätten hänvisade vidare till förarbetena där det också anges att det inte uppställts något sådant krav (prop. 1973:47 s. 57). Kammarrätten ansåg följaktligen att Försäkringskassan inte hade haft fog för beslutet att vägra mannen ersättning på den grunden att han inte hade gjort någon inkomstförlust under den aktuella perioden.

Vid sin prövning gjorde Högsta förvaltningsdomstolen samma bedömning som kammarrätten. Något krav på inkomstförlust för den förälder som avstår från förvärvsarbete och som vill ha tillfällig föräldrapenning finns således inte.

I de flesta situationer som kan ge rätt till ersättning krävs att det funnits ett verkligt behov av att avstå från förvärvsarbete. I vissa fall, till exempel vid barns födelse, krävs dock endast att föräldern faktiskt har avstått från förvärvsarbete.

Som förvärvsarbete betraktas inte vård av barn som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i förälderns hem (13 kap. 6 § första stycket 1 SFB). Vad som avses är vård av barn som placerats i familjehem efter medgivande av socialnämnden enligt 6 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453). Vård av barn som bor i familjehem enligt 9 § 8 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) torde också kunna omfattas (jfr prop. 1984/85:78 s. 130). En förälder som behöver avstå från sådant arbete har alltså inte rätt till tillfällig föräldrapenning.

En annan typ av arbete som inte heller ska betraktas som förvärvsarbete i detta sammanhang är sådant förvärvsarbete som den försäkrade utför utan att rätten till sjukersättning omprövas. Om det inte går att avgöra vilken tid som föräldern avstår från förvärvsarbete för att vårda sitt barn ska frånvaron i första hand anses som frånvaro från sådant förvärvsarbete (13 kap. 6 § första stycket 2 och andra stycket SFB).

Rätt till tillfällig föräldrapenning kan enligt praxis finnas med anledning av behovet av dygnsvila. I ett avgörande från Försäkringsöverdomstolen (FÖD 1984:15) var det fråga om en pappa som arbetade nattskift. Han hade för avsikt att vårda sitt barn nästföljande

dag då barnet på grund av sjukdom inte kunde gå till skolan. Med anledning av hans behov av vila ansågs han berättigad till ersättning när han avstod från att arbeta natten innan han skulle vårda barnet. Försäkringskassan har i ett rättsligt ställningstagande fastställt att detta inte bara kan tillämpas när barnet är sjukt, utan i alla situationer när rätt till tillfällig föräldrapenning kan komma ifråga.[4] En dagarbetande förälder som vårdat barnet nattetid och som följande dag avstår från sitt arbete utan att vårda barnet kan enligt Försäkringskassan dock inte få tillfällig föräldrapenning för dygnsvila.[5]

Tillfällig föräldrapenning kan betalas ut för jourtid men inte för beredskapstid. Jourtid räknas som arbetstid enligt arbetstidslagen (1982:673) och avser tid när arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande på arbetsstället för att vid behov utföra arbete (6 §). Med beredskapstid avses tid då arbetstagaren får uppehålla sig utanför arbetsstället men ska stå till arbetsgivarens förfogande för att utföra arbete när behov uppkommer (14 §). Beredskapstid räknas dock inte som arbetstid enligt arbetstidslagen (Arbetsdomstolens avgörande AD 1982 nr 97).

En förälder som arbetar som personlig assistent åt sitt barn kan inte få tillfällig föräldrapenning för att vårda barnet, eftersom föräldern då inte behöver avstå från arbete utan fortsätter att vårda barnet. Vårdas barnet på sjukhus krävs det för rätt till ersättning att föräldern tilldelats andra arbetsuppgifter som denne behövt avstå från för att vara med barnet på sjukhuset.[6]

Om den andra föräldern inte förvärvsarbetar, och därmed kan vårda barnet, finns som regel inte heller någon rätt till tillfällig föräldrapenning, eftersom det då inte har funnits något behov av att avstå från förvärvsarbete (prop. 1984/85:78 s. 122). I Försäkringskassans vägledning anges att med den andra föräldern menas en förälder som enligt föräldrabalkens regler har föräldraansvar för barnet. Enligt vägledningen innebär detta att det inte kan ställas krav på att en sambo, som inte är barnets förälder, ska vårda barnet.[7]

I vägledningen ges dock exempel på situationer när den förälder som inte arbetar är förhindrad att vårda barnet. Denne kan till exempel vara sjuk, arbetssökande eller studerande. En annan situation är

[4] Försäkringskassan (2016), Rätt till tillfällig föräldrapenning för dygnsvila, Rättsligt ställningstagande FKRS 2016:03, dnr 8285-2016.
[5] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, vägledning 2016:2, version 6, s. 20.
[6] Kammarrättens i Göteborg avgörande 2021-01-14 i mål nr 3641-20.
[7] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 25.

när en förälder är föräldraledig med ett barn eller vårdar ett sjukt barn och ett annat barn i familjen blir sjukt. Enligt vägledningen ska Försäkringskassan då pröva hur krävande vården av det sjuka barnet är och om det kan anses rimligt att föräldern vårdar såväl det friska som det sjuka barnet eller båda barnen som är sjuka. Kan den förälder som inte arbetar ta hand om barnen i dessa situationer finns inte någon rätt till tillfällig föräldrapenning för den andra föräldern.[8]

I fråga om semester lämnas tillfällig föräldrapenning inte för dag då en förälder är semesterledig enligt semesterlagen (1977:480). Detta framgår av 11 kap. 11 § SFB och gäller både betald och obetald semesterledighet. En semester måste således avbrytas för att tillfällig föräldrapenning ska kunna beviljas (prop. 1993/94:220 s. 44). Rätt att avbryta semestern har också en arbetstagare som är förälder om det under en semesterledighet uppstår en situation som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning (15 § semesterlagen). Av ett avgörande från Försäkringsöverdomstolen (FÖD 1984:47) framgår att om det då finns en andra förälder som fortsätter med sin semester hindrar detta inte den första föräldern från att få tillfällig föräldrapenning. Försäkringsöverdomstolen konstaterade att föräldrar som har semester samtidigt, och som tillbringar denna tillsammans med sitt eller sina barn, annars skulle blockera varandra både i fråga om rätten att avbryta semestern och rätten att få tillfällig föräldrapenning. Som nämnts ovan är en förutsättning för att avbryta semestern att det finns en rätt till ledighet med anledning av erhållande av tillfällig föräldrapenning. Skulle föräldern nekas tillfällig föräldrapenning med motiveringen att den andra föräldern kan vårda barnet under sin semester, skulle det inte finnas någon rätt att byta ut semesterdagarna mot dagar med tillfällig föräldrapenning.

6.2.4 Förälder som är arbetslös

En förälder som är arbetslös kan under vissa förutsättningar också ha rätt till tillfällig föräldrapenning. Det krävs då att föräldern är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Om detta skulle

[8] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 25.

framstå som oskäligt får dock tillfällig föräldrapenning ändå lämnas (13 kap. 2 a § och 36 § 2 SFB).

Som ledning för när det kan anses vara oskäligt att begära att föräldern uppfyller villkoren som i normalfallet krävs för att få ersättning bör enligt förarbetena rättegångsbalkens regler om laga förfall vara vägledande. Av 32 kap. 8 § rättegångsbalken följer att laga förfall kan anses föreligga då någon genom avbrott i allmänna kommunikationer eller på grund av sjukdom eller annan omständighet, som han eller hon inte borde ha kunnat förutse, eller att det av annat skäl finns en giltig ursäkt att inte infinna sig eller utföra något inom en bestämd tid. Som exempel på när det kan anses vara oskäligt anges i förarbetena vidare situationen när en förälder vill ha tillfällig föräldrapenning med anledning av att ett barn har avlidit. Anmälan till Arbetsförmedlingen m.m. ska dock göras så snart som det inte längre kan anses oskäligt att göra en sådan anmälan.[9]

Vidare har det i praxis fastställts att för en förälder som är arbetslös likställs avstående från förvärvsarbete med att föräldern gått miste om arbetslöshetsersättning. Detta gäller även för en dag som föräldern skulle ha noterat som karenstid inom arbetslöshetsförsäkringen. Skälet för att föräldern gått miste om arbetslöshetsersättning har i praxis då varit att föräldern varit förhindrad att uppfylla villkoren för sådan ersättning på grund av att föräldern vårdat ett sjukt barn, dvs. en situation som kan berättiga till tillfällig föräldrapenning.[10]

I Försäkringskassans vägledning anges att samtliga ovan nämnda förutsättningar ska vara uppfyllda för att rätt till tillfällig föräldrapenning ska finnas för en förälder som är arbetslös. Enligt vägledningen krävs det av en arbetslös förälder alltså att han eller hon är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten och att föräldern gått miste om arbetslöshetsersättning.[11]

Som framgår av ovan redovisade bestämmelser i socialförsäkringsbalken finns det där inte ett uttryckligt stöd för att det för rätt till tillfällig föräldrapenning också krävs att föräldern gått miste om arbetslöshetsersättning. Visst stöd för detta finns dock i förarbetena till när bestämmelserna om krav på att den som är arbetslös ska vara

[9] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 10, s. 41 ff.
[10] Försäkringsöverdomstolens avgörande FÖD 1986:14.
[11] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 21 f.

anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och vara beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten först infördes i 4 kap. 14 a § i den då gällande lagen (1962:381) om allmän försäkring. I förarbetena uttalas att det i vissa fall finns skäl att utge sjukpenning även för dagar då den försäkrade inte skulle ha arbetat. Enligt förarbetena gäller detta för tid då den försäkrade uppbär havandeskapspenning (numera graviditetspenning), föräldrapenning eller är arbetslös och anmäld som arbetssökande på arbetsförmedling. I förarbetena konstateras att den ersättning som uppbärs i dessa situationer inträder i stället för arbetsinkomst och detta ansågs motivera att sjukpenning utges vid sjukdom. Enligt förarbetena skulle samma principer gälla för tillfällig föräldrapenning i likartade situationer.[12]

Att en förälder som är arbetslös går miste om inkomst som denne får i stället för en arbetsinkomst har alltså ansetts motivera att rätt till tillfällig föräldrapenning under vissa förutsättningar ska finnas även för dessa personer.

Även om det inte anges uttryckligen i socialförsäkringsbalkens bestämmelser om tillfällig föräldrapenning att det för rätt till ersättning för en förälder som är arbetslös krävs att denne gått miste om arbetslöshetsersättning kan konstateras att en grundläggande förutsättning för att ha rätt till tillfällig föräldrapenning är att man avstår från förvärvsarbete. En förälder som är arbetslös kan av naturliga skäl inte uppfylla detta krav och skulle utifrån ett sådant resonemang därmed sakna rätt till tillfällig föräldrapenning. Att avstående från arbetslöshetsersättning i praxis har likställts med avstående från förvärvsarbete möjliggör följaktligen att tillfällig föräldrapenning ändå kan lämnas till en förälder som är arbetslös.

De bestämmelser för arbetslösa som finns i socialförsäkringsbalken skulle dock också kunna tolkas som att det är tillräckligt att vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen samt vara beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Att detta ska likställas med att avstå från förvärvsarbete, vilket annars är en grundläggande förutsättning för rätt till tillfällig föräldrapenning, anges dock inte i balken.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de rättsliga förutsättningarna för att bevilja tillfällig föräldrapenning till en förälder som

[12] Prop. 1986/87:69 om förbättrad kompensation vid korttidssjukdom och vid tillfällig vård av barn, s. 38 och 48.

är arbetslös inte är tydligt reglerade i socialförsäkringsbalken. Det måste också anses finnas en viss otydlighet vad som gäller för att rätt till ersättning ska finnas för en sådan förälder.

6.2.5 Förälder som studerar

Föräldrar som studerar kan som regel inte få tillfällig föräldrapenning. Skälet är att de då inte behöver avstå från förvärvsarbete. Under vissa förutsättningar är det dock möjligt även för en studerande att beviljas tillfällig föräldrapenning. Om en förälder får oavkortade löneförmåner under tid då han eller hon bedriver studier likställs avstående från studier med avstående från förvärvsarbete. Detta gäller dock endast i den utsträckning föräldern går miste om löneförmånerna (13 kap. 7 § SFB).

I förarbetena (prop. 1984/85:78 s. 73) konstateras att anställda som får full lön under utbildning oftast deltar i utbildning, kurser eller dylikt i arbetsgivarens regi. Utbildningen har då ett starkt samband med det normala arbetet. Utbildningen ses som ett led i arbetet och den anställde får löneavdrag när denne är frånvarande från utbildningen, till exempel för att vårda ett sjukt barn. I förarbetena uttalas vidare att vid vissa längre utbildningar, där den studerande är tjänstledig för att vidareutbilda sig inom sitt yrkesområde, betalas också ut full lön. Om den som studerar måste vara ledig från studierna för att vårda ett barn görs i regel löneavdrag. Det finns då ett starkt samband mellan utbildningen och arbetet. Regeringen ansåg det därför vara rimligt att jämställa utbildningen med förvärvsarbete och att tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas till sådana studerande som på grund av ledighet för vård av barn går miste om sin inkomst.

6.2.6 Sjukpenninggrundande inkomst

Tillfällig föräldrapenning är en försäkring som ska kompensera för inkomstförlust. Den ersättning som en förälder kan få är således relaterad till dennes inkomst. Tillfällig föräldrapenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning på normalnivån och baseras på förälderns sjukpenninggrundande inkomst (13 kap. 33 § SFB). Det är därmed nödvändigt att ha en sjukpenninggrundande inkomst för att kunna beviljas tillfällig föräldrapenning.

Sjukpenninggrundande inkomst är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen som inkomst av anställning eller som inkomst av annat förvärvsarbete (25 kap. 2 § SFB). Med inkomst av annat förvärvsarbete avses främst företagares arbetsinkomster.

För att en sjukpenninggrundande inkomst ska kunna fastställas krävs att man är försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Dessutom krävs att den försäkrades årliga inkomst kommer från arbete i Sverige som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande. Därutöver krävs att den årliga inkomsten kan antas uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet (25 kap. 3 § SFB). Prisbasbeloppet för år 2022 är 48 300 kronor enligt förordningen (2021:866) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2022. För att en sjukpenninggrundande inkomst ska kunna fastställas krävs alltså att den försäkrades årliga inkomst kan antas uppgå till minst 11 592 kronor.

En sjukpenninggrundande inkomst bestäms för en försäkrad i samband med att han eller hon begär att få en förmån som beräknas på grundval av sjukpenninggrundande inkomst, till exempel tillfällig föräldrapenning. Även om något ersättningsärende inte är aktuellt ska en sjukpenninggrundande inkomst också bestämmas om den försäkrade begär det (26 kap. 2 och 3 §§ SFB).

I avsnitt 6.10.2 beskrivs vilken betydelse den sjukpenninggrundande inkomsten har för ersättningens storlek.

6.2.7 Barnet ska vara bosatt i Sverige

För att ha rätt till tillfällig föräldrapenning krävs att barnet är bosatt i Sverige. Vid adoption ska barnet anses vara bosatt i Sverige om den blivande föräldern är bosatt här (11 kap. 8 § SFB).

En person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet (5 kap. 2 § SFB). Användningen av bosättningsbegreppet bör i möjligaste mån återspegla de faktiska förhållandena. Den enskildes normala vistelseort bör därför tillmätas avgörande betydelse för var han eller hon ska anses bosatt. Avgörande för var någon har sitt egentliga hemvist bör vara den så kallade dygnsviloprincipen, dvs. var man har sin nattvila eller motsvarande vila (prop. 1998/99:119 s. 89).

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år (5 kap. 3 § SFB).

Vidare finns det i socialförsäkringsbalken bestämmelser om när särskilda personkategorier som statsanställda, diplomater, biståndsarbetare och utlandsstuderande och deras familjemedlemmar ska anses vara bosatta i Sverige (5 kap. 4–7 §§ SFB).

Den tillfälliga föräldrapenningen omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. För barn till en förälder som enligt förordningens bestämmelser omfattas av den svenska socialförsäkringen är det inte möjligt att upprätthålla bosättningskravet avseende barnet. För ett barn som bor i ett annat EU/EES-land eller i Schweiz är det för en sådan förälder således möjligt att bevilja tillfällig föräldrapenning, om förutsättningarna för detta i övrigt är uppfyllda.[13]

6.3 Tillfällig föräldrapenning för någon annan än en förälder

6.3.1 Personer som likställs med förälder

Vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner finns det ett antal personer som likställs med någon som är förälder enligt föräldrabalkens regler. Av 11 kap. 4 § SFB framgår att detta gäller för följande personer:

1. förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern,
2. förälders sambo,
3. särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, och
4. blivande adoptivförälder (11 kap. 4 SFB).

Med make avses en gift person oavsett kön (prop. 2008/09:200 s. 381).

I fråga om sambor är det i 1 § sambolagen (2003:376) som definitionen finns (2 kap. 13 § SFB). Av sambolagens bestämmelser fram-

[13] Jfr 2 kap. 5 § SFB och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2003 ref. 65.

går att med sambor avses två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och som har gemensamt hushåll.

Begreppet särskilt förordnad vårdnadshavare har införts för att få en överensstämmelse med den familjerättsliga terminologin (prop. 2008/09:200 s. 414). Vårdnaden om ett barn kan anförtros åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare bland annat om båda föräldrarna dör (6 kap. 9 § föräldrabalken).

Med blivande adoptivförälder avses den som efter socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i syfte att adoptera barnet (2 kap. 15 § SFB).

När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även familjehemsförälder (11 kap. 5 § SFB). Detta gäller dock inte i fråga om bestämmelserna om överlåtelse av rätten till ersättning och om att Försäkringskassan efter förälderns medgivande får besluta att en annan person ska få tillfällig föräldrapenning för att vårda ett barn när föräldern själv är sjuk (se avsnitt 6.3.2 och 6.3.3). En familjehemsförälder kan således inte överlåta någon rätt till tillfällig föräldrapenning och kan inte heller lämna ett medgivande till att någon annan ska få ersättning vid egen sjukdom som förhindrar vård av barnet.

Inom socialtjänsten definieras familjehem som ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran (3 kap. 2 § socialtjänstförordningen [2001:937]).

Med familjehemsförälder enligt socialförsäkringsbalken avses den som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av barnets föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om barnet (2 kap. 16 § SFB).

Socialförsäkringsbalkens definition av familjehemsförälder förutsätter alltså inte att placeringen av barnet är ett uppdrag som har förmedlats av socialtjänsten. Därmed är även så kallade privatplaceringar av intresse. Privatplacering är egentligen inte en placeringsform, utan är en överenskommelse mellan vårdnadshavaren och det aktuella hemmet. Någon ersättning utgår inte till hemmet från socialnämndens sida.[14] Vid en privatplacering måste nämnden dock lämna sitt medgivande, vilket först kräver att förhållandena i hemmet är utredda av nämnden (6 kap. 6 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Enligt ett rättsligt ställningstagande av Försäkringskassan bör också en person som tar hand om ett barn när föräldrarna saknas eller har avlidit, i avvaktan på att socialnämnden beslutar om pla-

[14] Socialstyrelsen (2020), Placerade barn och unga – handbok för socialtjänsten, s. 86 f.

cering i familjehem eller på att frågan om vårdnadshavare slutligt avgörs, kunna likställas med en familjehemsförälder och därmed få tillfällig föräldrapenning, om förutsättningarna för detta i övrigt är uppfyllda.[15] Frågor om vårdnad avgörs av en domstol enligt bestämmelserna i 6 kap. föräldrabalken.

Avslutningsvis finns det även andra personer som i vissa situationer kan likställas med en förälder. Det är personer som har fått rätt till tillfällig föräldrapenning på grund av överlåtelse eller efter beslut av Försäkringskassan med anledning av förälders sjukdom eller i samband med ett barns födelse (11 kap. 6 § SFB). Dessa situationer beskrivs i följande avsnitt.

6.3.2 Överlåtelse av rätten till tillfällig föräldrapenning

I 13 kap. 8 § SFB finns det bestämmelser om när en förälder kan överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning till någon annan person som är försäkrad för denna ersättning. Sådan möjlighet finns i samband med sjukdom eller smitta hos barnet. Detta gäller för alla barn för vilka tillfällig föräldrapenning kan beviljas i samband med sjukdom eller smitta hos barnet (prop. 1993/94:220 s. 75). Överlåtelse kan även ske i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare när det gäller barn som inte har fyllt 16 år.

Möjligheten att överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning i ovan nämnda situationer gäller för alla föräldrar som uppfyller de grundläggande förutsättningarna för denna förmån (se avsnitt 6.2). Med ett undantag gäller den även för alla personer som likställs med förälder (se avsnitt 6.3.1). Undantaget är familjehemsförälder, som alltså inte kan överlåta någon rätt till ersättning (11 kap. 5 § SFB).

Överlåtelse får ske till vilken annan person som helst som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som avstår från arbete för att vårda barnet (prop. 1993/94:220 s. 54 och 76). Den personen likställs då med en förälder men får inte i sin tur överlåta rätten till ersättning till någon annan (11 kap. 6 § andra stycket SFB).

För att överlåtelse ska få ske krävs att det finns en rätt till ersättning att överlåta. Som angetts ovan måste föräldern således uppfylla de grundläggande förutsättningarna för tillfällig föräldrapenning.

[15] Försäkringskassan (2005), Tillfällig föräldrapenning när föräldrar saknas eller är avlidna – föräldrabegreppet, Rättsligt ställningstagande FKRS 2005:06, dnr 84615-2005.

Även om dessa förutsättningar är uppfyllda kan det finnas situationer där det inte finns någon rätt till ersättning att överlåta. En sådan situation kan vara när båda föräldrarna får tillfällig föräldrapenning för till exempel ett syskon som är allvarligt sjukt. Eftersom båda föräldrarna då får tillfällig föräldrapenning finns det ingen rätt till ersättning att överlåta.

Hur bestämmelsen om överlåtelse kan tillämpas finns det annars följande exempel på i Försäkringskassans vägledning.[16]

> Vladimir och Katinka är föräldrar till Max som är 3 år. Vladimir arbetar halvtid (förmiddagar), och Max är på förskola när han arbetar. Katinka arbetar heltid. Vladimir blir sjuk och vårdas på sjukhus. Katinka lämnar sonen på förskolan på morgonen och tar ledigt på eftermiddagarna. Hon får tillfällig föräldrapenning för halva dagar. Efter en tid bestämmer hon sig för att överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning till sin mor, som i stället för Katinka avstår från sitt arbete för att ta hand om Max. Hon arbetar deltid och hennes arbetstid är förlagd till eftermiddagar mellan kl. 12.00 och kl. 16.00. Hon behöver avstå helt från arbete och hon har därmed rätt till hel tillfällig föräldrapenning.

För rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med en överlåtelse krävs att föräldern försäkrar att han eller hon hade behövt avstå från sitt arbete för att vårda barnet under aktuella dagar, om inte den till vilken överlåtelsen sker hade avstått från sitt arbete för att vårda barnet i förälderns ställe. Föräldern bör också försäkra att överlåtelse gjorts till denna person. Personen som har vårdat barnet bör i sin tur försäkra att han eller hon har avstått från förvärvsarbete under aktuella dagar (prop. 1993/94:220 s. 76).

Rätten till tillfällig föräldrapenning är begränsad till ett visst antal dagar per barn och år. Dagar då barnet vårdas av någon annan försäkrad än en förälder ingår i dessa dagar. Att rätten till tillfällig föräldrapenning överlåts till någon annan försäkrad innebär således ingen förändring av det antal dagar med tillfällig föräldrapenning som en förälder kan ha rätt till (prop. 1993/94:220 s. 54 och 76).

[16] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 65.

6.3.3 Beslut om rätt till tillfällig föräldrapenning efter medgivande av förälder

En förälder, som på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan arbeta eller vårda sitt barn, kan inte använda sig av möjligheten till överlåtelse av rätten till tillfällig föräldrapenning som beskrivs i föregående avsnitt. Eftersom föräldern inte arbetar uppfyller denne inte en av de grundläggande förutsättningarna för rätt till ersättning, nämligen att avstå från arbete. Föräldern har då inte någon rätt till tillfällig föräldrapenning att överlåta (prop. 2000/01:44 s. 31).

I ovan nämnda situation får dock Försäkringskassan, efter medgivande av föräldern, besluta att en annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning, och som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete, ska få rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 9 § SFB). Denna möjlighet finns för samma situationer som vid överlåtelse, dvs. i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller hos barnets ordinarie vårdare.

Möjligheten till ersättning i enlighet med beslut efter medgivande gäller inte bara i fråga om ensamstående föräldrar utan alla föräldrar som skulle haft rätt till tillfällig föräldrapenning om föräldern inte hade varit sjuk eller smittad (prop. 2000/01:44 s. 31 f.). Detta gäller även avseende alla personer som likställs med en förälder (se avsnitt 6.3.1). Ett undantag finns dock från detta. Ett här aktuellt beslut kan inte baseras på ett medgivande från en familjehemsförälder (11 kap. 5 § SFB).

Den person som ska vårda barnet ska vara försäkrad för tillfällig föräldrapenning och avstå från arbete för att vårda barnet. I övrigt finns det inga begränsningar i fråga om vem som kan vårda barnet och få rätt till ersättning i förälderns ställe. Den personen likställs då med en förälder men kan inte i sin tur lämna ett medgivande till Försäkringskassan om att någon annan person ska få rätt till ersättning (11 kap. 6 § SFB).

För att ha rätt till ersättning enligt denna reglering ska ytterligare två villkor vara uppfyllda (13 kap. 9 § SFB). Det första villkoret har redan nämnts ovan, nämligen att föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet. Det andra villkoret är att föräldern inte får tillfällig föräldrapenning endast av det skälet att föräldern för samma tid får smittbärarpenning eller sådan förmån som avses i 11 kap. 14 § SFB. De förmåner som anges i detta lagrum är sjuklön

eller ersättning som Försäkringskassan betalar ut vid tvist om sjuklön (sjuklönegaranti), sjukpenning eller ersättning som motsvarar sjukpenning i vissa fall. En ersättning som motsvarar sjukpenning är till exempel sjukpenning enligt yrkesskadeförsäkringen eller motsvarande äldre författningar om statliga skadeersättningar.[17]

Det krävs således att medgivandet avser tid när föräldern inte kan vårda barnet på grund av att föräldern själv är sjuk eller smittad och att föräldern för detta får sjukpenning eller annan liknande ersättning. Endast för sådan tid kan tillfällig föräldrapenning betalas ut med stöd av här aktuella bestämmelser om beslut efter medgivande.

Hur bestämmelserna om beslut efter medgivande kan tillämpas finns det följande exempel på i Försäkringskassans vägledning.[18]

> Anna som är ensamstående arbetar halvtid (förmiddagar). Hon har en dotter som är fem år som vistas hos en dagmamma under tiden som Anna arbetar. Anna blir sjuk och vårdas på sjukhus. Hon får sjukpenning under sjukperioden. Dagmamman blir också sjuk och kan inte ta emot några barn. Anna ber sin syster att komma och hjälpa henne att ta hand om dottern. Systern ansöker om tillfällig föräldrapenning och berättar att hon är tvungen att avstå från sitt heltidsarbete. Försäkringskassan beslutar att betala ut tillfällig föräldrapenning för halva dagar (under förmiddagarna på grund av ordinarie vårdares sjukdom). Under eftermiddagen när Anna normalt är ledig från arbetet har systern inte rätt till tillfällig föräldrapenning, eftersom villkoret att föräldern skulle ha arbetat om hon inte blivit sjuk inte är uppfyllt.

6.3.4 Utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning vid förälders sjukdom eller smitta

I 13 kap. 31 a–d §§ SFB finns det bestämmelser om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning vid förälders sjukdom eller smitta. Bestämmelserna syftar till att i så stor utsträckning som möjligt ge ensamstående föräldrar samma trygghet som gäller i familjer med två föräldrar (prop. 2008/09:194 s. 26 och 28). För att dessa bestämmelser ska vara tillämpliga krävs inte, till skillnad från vad som gäller vid beslut efter medgivande, att föräldern skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning om han eller hon inte blivit sjuk. Det finns således inte något krav på att föräldern själv skulle ha behövt avstå från förvärvsarbete för vård av barn den aktuella tiden. Bestämmelserna tar

[17] Prop. 2008/09:200, s. 416 och Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 60.
[18] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 66.

endast sikte på det fall då en förälder på grund av sjukdom eller smitta inte kan vårda sitt barn (prop. 2008/09:194 s. 26 f.).

Av 13 kap. 31 a § SFB framgår således att Försäkringskassan får besluta att en annan person, som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som avstår från förvärvsarbete, ska få rätt till tillfällig föräldrapenning för att i stället för föräldern vårda ett barn som inte har fyllt tre år. Den som ska vårda barnet ska alltså vara försäkrad för tillfällig föräldrapenning och avstå från sitt arbete för att vårda barnet.

I lagrummet finns det vidare ett antal villkor som ska vara uppfyllda avseende föräldern för att tillfällig föräldrapenning ska kunna beviljas. Villkoren som anges är

1. att föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet,
2. att föräldern enligt 12 kap. 14–16 §§ SFB har rätt att själv uppbära föräldrapenningen eller skulle ha haft rätt att själv uppbära föräldrapenningen, och
3. att föräldern inte bor tillsammans med någon som kan beviljas tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 4 § 1 eller 2.

På grund av sjukdom eller smitta ska föräldern således vara förhindrad att själv vårda barnet. Till skillnad från vad som gäller vid beslut efter medgivande krävs det dock inte att föräldern får sjukpenning eller annan liknande ersättning. I förarbetena konstaterades att ett sådant krav skulle undanta de föräldrar som redan har en utsatt situation i samhället, dvs. de som inte har några inkomster som ger rätt till sjukpenning (prop. 2008/09:194 s. 26 f.). Försäkringskassan får dock begära att föräldern visar ett särskilt utlåtande som styrker att han eller hon är sjuk eller smittad.

Nästa villkor är att föräldern ska ha rätt till samtliga föräldrapenningdagar själv eller, om inga föräldrapenningdagar återstår, själv skulle ha haft rätt att uppbära föräldrapenningen. Det är dessa förutsättningar som definierar vad som i detta sammanhang avses med en ensamstående förälder (prop. 2008/09:194 s. 26 och 31). Villkoret har varit föremål för prövning i ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2014 ref. 60). I avgörandet hade barnets mamma, som annars var föräldraledig, blivit inlagd på sjukhus medan pappan var frihetsberövad. Ingen av dem kunde således ta hand om

barnet. Mammans syster gjorde detta i stället och ansökte om tillfällig föräldrapenning. Eftersom föräldrarna hade gemensam vårdnad hade de båda rätt till föräldrapenningdagar. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade därför att det saknades förutsättningar för utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning.

Sista villkoret som anges i 13 kap. 31 a § SFB är att föräldern inte får bo tillsammans med någon som kan beviljas tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 4 § 1 och 2 SFB. De personer som då avses är förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern respektive förälders sambo. Utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning kan således inte komma i fråga om föräldern bor ihop med sin make eller har en sambo, om maken eller sambon uppfyller de grundläggande förutsättningarna för tillfällig föräldrapenning.

Av ovan angivna bestämmelser framgår att utvidgad tillfällig föräldrapenning kan betalas ut för ett barn som inte har fyllt tre år. Åldersgränsen har koppling till den dåvarande förmånen vårdnadsbidrag. Denna förmån infördes den 1 juli 2008 genom lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag. Lagen har fr.o.m. utgången av januari 2016 upphört att gälla. Enligt den upphävda lagen fick en kommun lämna vårdnadsbidrag för ett barn som har fyllt ett men inte tre år. Förutsättningarna för detta var bland annat att barnet var folkbokfört i kommunen och inte hade en plats i förskola som avsåg heltid (3 §). För att inte utesluta en förälder som hade valt att vara hemma med sitt barn och få vårdnadsbidrag ansåg regeringen att den utvidgade rätten till tillfällig föräldrapenning skulle omfatta barn upp till tre års ålder (prop. 2008/09:194 s. 27).

I fråga om adopterade barn likställs tidpunkten för ett barns födelse med tidpunkten för när den som har adopterat ett barn har fått barnet i sin vård (11 kap. 7 § SFB). I förarbetena till bestämmelserna om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning uttalas att vid adoption kan det på grund av barnets ålder vid ankomsten till Sverige i realiteten vara svårt att använda dessa bestämmelser. För att ge fler adoptivföräldrar möjlighet att nyttja tillfällig föräldrapenning enligt dessa bestämmelser ansåg regeringen därför att det var motiverat med en högre åldersgräns för adoptivbarn (prop. 2008/09:194 s. 27). För dessa barn kan utvidgad tillfällig föräldrapenning därför lämnas längst till dess att barnet har fyllt fem år (13 kap. 31 b § SFB). För adoptivbarn kan utvidgad tillfällig föräldrapenning således betalas ut fr.o.m.

den dag föräldern fick barnet i sin vård och tre år framåt, dock längst till dess att barnet har fyllt fem år. Om föräldern fick barnet i sin vård när barnet var ett år kan således tillfällig föräldrapenning utges längst till dess att barnet fyller fyra år (prop. 2008/09:194 s. 27 och 32).

Som angetts ovan ska den som ska vårda barnet vara försäkrad för tillfällig föräldrapenning och avstå från sitt arbete för att vårda barnet för att ha rätt till ersättning enligt reglerna om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning. Tillfällig föräldrapenning enligt dessa bestämmelser får dock inte lämnas till den som på annan grund kan få föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning för vård av barnet (13 kap. 31 c § SFB). Detta innebär exempelvis att en förälder som inte har vårdnad om barnet, och inte heller bor tillsammans med barnets andra förälder, aldrig kan få ersättning enligt reglerna om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning (prop. 2008/09:194 s. 32). Den föräldern skulle i stället kunna få föräldrapenning genom att den förälder som är sjuk eller smittad avstår dagar med föräldrapenning (12 kap. 17 § SFB). I fråga om tillfällig föräldrapenning skulle ersättning i stället kunna lämnas med stöd av bestämmelserna om vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare (13 kap. 16 § 2 SFB).

Den sista bestämmelsen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning reglerar förmånstiden. Av den bestämmelsen framgår att ersättning kan beviljas under högst 120 dagar per barn och år (13 kap. 31 d § SFB). Detta är samma antal dagar som kan betalas ut för bland annat vård av sjukt barn, vilket är i linje med att bestämmelserna syftar till att ge ensamstående föräldrar samma trygghet som gäller i familjer med två föräldrar (prop. 2008/09:194 s. 28). I Försäkringskassans vägledning anges att dagar med utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning inte räknas av från dagarna med vanlig tillfällig föräldrapenning.[19]

Hur bestämmelserna om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning kan tillämpas finns det följande exempel på i Försäkringskassans vägledning.[20]

> Elin och Kjell har en ettårig dotter som heter Carina. Elin är ensam vårdnadshavare och bor inte tillsammans med Kjell. Elin, som är föräldraledig, blir så sjuk att hon inte kan vårda Carina. Kjell vänder sig till Försäkringskassan och frågar om han kan få någon ersättning för att vårda sin dotter. I denna situation finns flera möjligheter till ersättning från föräldraförsäkringen. Dels kan Elin avstå dagar med föräldrapenning till

[19] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 76.
[20] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 70.

Kjell och dels kan Kjell få vanlig tillfällig föräldrapenning på grund av ordinarie vårdares sjukdom. Kjell kan även överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning till en annan försäkrad. Däremot har Kjell inte rätt till utvidgad tillfällig föräldrapenning, eftersom han kan få föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning på annan grund. Om det i stället hade varit morfar Carl som begärt tillfällig föräldrapenning för att vårda sitt barnbarn så skulle han ha fått utvidgad tillfällig föräldrapenning. Det beror på att Carl inte har rätt att få dagar med föräldrapenning avstådda till sig och inte heller kan få tillfällig föräldrapenning på någon annan grund.

6.3.5 Tillfällig föräldrapenning vid barns födelse, adoption eller förordnande av särskilda vårdnadshavare

Även i samband med bland annat ett barns födelse eller vid adoption finns det möjligheter för en annan person än en förälder att få tillfällig föräldrapenning. Detta beskrivs nedan i avsnitt 6.4.1.

6.4 Situationer som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning

6.4.1 Vid barns födelse eller vid adoption eller då särskilda vårdnadshavare har förordnats

En far som avstår från förvärvsarbete i samband med sitt barns födelse för att närvara vid förlossningen, sköta hemmet, eller vårda barn har rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 10 § SFB). Detta gäller även för en kvinna som enligt 1 kap. 9 § FB ska anses som barnets förälder (se avsnitt 6.2.1).

Pappan eller den andra föräldern kan använda sin rätt till ersättning för att vara med vid förlossningen, vårda ett annat barn i familjen, delta i vården av det nya barnet på sjukhuset eller i hemmet eller för att sköta hemmet den första tiden efter hemkomsten från sjukhuset.

Tillfällig föräldrapenning i samband med ett barns födelse kan betalas ut för högst tio dagar per barn. Dessa dagar måste tas ut inom sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen (13 kap. 14 § SFB). Vid till exempel en tvillingfödsel har således pappan eller den andra föräldern rätt till 20 dagar med tillfällig föräldrapenning (prop. 1984/85:78 s. 71 f.).

Vid barns födelse får föräldrapenningsförmåner tas ut av båda föräldrarna för samma barn och tid (11 kap. 10 § SFB). Den som föder

barnet kan således få föräldrapenning samtidigt som den andra föräldern får tillfällig föräldrapenning.

Rätten till tillfällig föräldrapenning för tio dagar per barn som finns vid barns födelse gäller på motsvarande sätt även vid adoption eller när två personer har förordnats som särskilda vårdnadshavare (13 kap. 12 § och 13 § 1 SFB).

I vissa fall kan även andra personer än de som redogörs för ovan få tillfällig föräldrapenning i här aktuella situationer. Sådan möjlighet finns om barnets mor är avliden, om barnet inte har någon far som har rätt till tillfällig föräldrapenning eller om barnets far avstår från, inte kan eller sannolikt inte kommer att utnyttja sin rätt till tillfällig föräldrapenning.

6.4.2 Sjukdom eller smitta hos barnet

Enligt 13 kap. 16 § 1 SFB har en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn, om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnet i annat fall än som avses i 13 kap. 30 § SFB (gäller allvarligt sjukt barn, se avsnitt 6.4.12).

Rätten till ersättning för att vårda ett sjukt barn infördes från och med den 1 januari 1974. Ersättning lämnades då i form av sjukpenning. I äldre förarbeten till denna ersättningsgrund uttalas att det i princip förutsätts att barnet har behov av förälderns omvårdnad. Om barnet ligger på sjukhus bör det dock vara tillräckligt att förälderns besök är ägnat att upprätthålla kontakten mellan barnet och föräldrarna (prop. 1975/76:133 s. 57).

För att ha rätt till ersättning med stöd av bestämmelsen krävs vidare att det är barnets sjukdom som är den direkta orsaken till att föräldern behöver avstå från förvärvsarbete. Att barnets förskola eller skola är stängd är således inte skäl för ersättning. Ersättning kan följaktligen inte heller beviljas när ett barn med en sjukdom inte kan vistas i ordinarie omsorg när skälet för detta är att personalen som ska hjälpa barnet är frånvarande.[21]

Möjlighet till ersättning i samband med smitta hos barnet infördes enligt prop. 1978/79:168. Bestämmelsen tar sikte på barn som inte kan vistas i den ordinarie barnomsorgen då barnet, utan att vara

[21] Jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 86.

sjukt, har fått en smittsam sjukdom eller på annat sätt är smittförande eller misstänks för att sprida smitta. De sjukdomar som avses är de allmänfarliga sjukdomar som anges i smittskyddslagen (2004:168) samt mera allvarliga barnsjukdomar som medför en risk för att en sjukdom sprids. Om ett barn har fått huvudlöss anses detta vara jämställt med smitta (prop. 1978/79:168 s. 40 och 57). Med allmänfarliga sjukdomar avses smittsamma sjukdomar som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade (1 kap. 3 § smittskyddslagen).

Angående tillämpningen av här aktuella bestämmelser skriver Försäkringskassan i sin vägledning att bedömningen av om ett barn har en sjukdom eller smitta eller om ett barn misstänks sprida smitta måste göras i varje enskilt fall. Enligt vägledningen är det en läkare eller sjuksköterska som avgör detta. I vägledningen anges vidare att det kan vara lämpligt att i vissa fall kontakta försäkringsmedicinsk rådgivare i bedömningen av om barnet är smittbärande eller misstänks sprida smitta.[22]

6.4.3 Sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare

Rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn finns om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare (13 kap. 16 § 2 SFB).

Rätt till ersättning för vård av barn i samband med sjukdom hos barnets ordinarie vårdare infördes enligt prop. 1975/76:133. Rätt till ersättning för vård av barn i samband med smitta hos den ordinarie vården tillkom genom prop. 1978/79:168.

Med ordinarie vårdare avses en enskild vårdare i form av till exempel en förälder, en vårdare i ett familjedaghem eller en släkting (jfr prop. 1975/76:133 s. 57). Detta innebär att exempelvis en förskola inte kan jämställas med en sådan vårdare som avses i denna bestämmelse.[23]

Eftersom rätten till tillfällig föräldrapenning på här aktuell grund är knuten till sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare, kan ersättning inte lämnas om andra barn som vistas i till exempel ett

[22] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 31.
[23] Försäkringsöverdomstolens avgörande FÖD 1983:3.

familjedaghem är sjuka eller smittade och barnet därför inte får vistas hos sin ordinarie vårdare (prop. 1978/79:168 s. 57).

6.4.4 Besök i samhällets förebyggande barnhälsovård

Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barn i samband med besök i samhällets förebyggande barnhälsovård finns det en rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 16 § 3 SFB). Som förutsättning för ersättning enligt denna grund gäller att barnet ska vara med vid besöket.

Ersättningsgrunden har tillkommit efter förslag från Familjestödsutredningen i betänkandet *Förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar* (SOU 1975:62). Efter att det hade införts en rätt till sjukpenning för att vårda ett sjukt barn uttalade Familjestödsutredningen att för många förvärvsarbetande föräldrar innebär besök med barnen på barnavårdscentraler, hos tandläkare och dylikt betydande problem. Familjestödsutredningen konstaterade att det då ofta inte finns någon annan möjlighet än att föräldern tar ledigt från arbetet för att följa med barnet. Familjestödsutredningen föreslog därför att rätt till ersättning även skulle finnas när föräldern behöver avstå från arbetet för att ombesörja att barnet genomgår hälsokontroll eller får annan förebyggande vård. Enligt Familjestödsutredningen skulle ersättning därmed kunna beviljas vid besök hos läkare, tandläkare, distriktssköterska eller på barnavårdscentral eller inom den psykiska barna- och ungdomsvården (PBU) etc. (SOU 1975:62 s. 118 och 169).

I den efterföljande propositionen (1975:76:133) om utbyggnad av föräldraförsäkringen m.m. ansågs det också motiverat att införa en ersättningsrätt i dessa fall. Det föreslogs därför att förvärvsarbetande förälder som behöver ta ledigt från arbetet för att följa sitt barn vid besök inom samhällets förebyggande barnhälsovård skulle få rätt till ersättning (s. 45). I författningskommentaren till bestämmelsen anges att med besök i samhällets förebyggande barnhälsovård avses besök hos barnavårdscentral, skolhälsovård eller PBU (s. 57). Sedermera har dock också besök hos folktandvården ansetts ingå.[24]

I Försäkringskassans vägledning återges definitionen av samhällets förebyggande barnhälsovård som finns i ovan nämnda proposi-

[24] Socialförsäkringsutskottets betänkande (SfU 1987/88:6) om vissa frågor inom föräldraförsäkringen, s. 3 och 10.

tion. I vägledningen anges därefter att sedan förarbetsuttalandet gjordes har den förebyggande barnhälsovården förändrats och byggts ut såväl organisatoriskt som innehållsmässigt. Enligt vägledningen kan förarbetsuttalandet därför inte ses som en i dagsläget heltäckande uppräkning av vad som kan vara samhällets förebyggande barnhälsovård. I vägledningen hänvisas till Socialstyrelsens termbank angående begreppet förebyggande hälso- och sjukvård, som där definieras som åtgärder som syftar till att bevara god hälsa, förhindra uppkomst av sjukdom, skada eller försämrat hälsotillstånd. I vägledningen anges att en förebyggande barnhälsovård alltså bör vara sådana åtgärder som gäller barns hälsa. Avslutningsvis anges i vägledningen att för att räknas som samhällets förebyggande barnhälsovård ska vården ges inom eller bekostas av regionen eller kommunen.[25]

6.4.5 Barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna

En förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna, under förutsättning att det sistnämnda barnet omfattas av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning (13 kap. 16 § 4 SFB).

I förarbetena till bestämmelsen konstaterades att en förälder som avstår från förvärvsarbete kan få ersättning bland annat när han tar hand om ett sjukt eller smittbärande barn. Vidare konstaterades att om föräldrarna anser det lämpligare att den hemarbetande föräldern följer det sjuka barnet till läkare – till exempel på grund av att barnet fortfarande ammas – kan den förvärvsarbetande föräldern inte få ersättning för att se till kvarvarande friska barn i hemmet. För att föräldrarna själva ska få bestämma vem av dem som ska följa ett sjukt barn till läkare infördes därför den här aktuella bestämmelsen (prop. 1984/85:78 s. 74 och 122).

Ersättningsgrunden tar alltså sikte på situationen då en förälder behöver avstå från sitt förvärvsarbete för att vårda ett barn som inte är sjukt, men som annars skulle lämnas utan tillsyn för att den förälder som normalt vårdar barnet måste besöka läkare med ett annat

[25] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 38.

barn i familjen. Som förutsättning för ersättning gäller att båda barnen är under 12 år eller ger rätt till ersättning enligt bestämmelserna som gäller för barn som har fyllt 12 men inte 16 år (prop. 1984/85:78 s. 75).

I Försäkringskassans vägledning finns ett exempel på en situation som enligt myndigheten träffas av bestämmelsen. Det är när den ena föräldern är föräldraledig med ett litet barn och behöver följa med ett äldre syskon till läkaren. Enligt vägledningen kan den andra föräldern då ha rätt till tillfällig föräldrapenning för att ta hand om det yngre barnet.[26]

6.4.6 Besök på en institution för medverkan i behandling av barnet eller för att lära sig vårda barnet

Enligt 13 kap. 20 § 1 SFB har en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning om barnet är sjukt eller har en funktionsnedsättning och föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med besök på en institution för medverkan i behandling av barnet eller för att lära sig vårda barnet.

Ersättningsgrunden har tillkommit efter förslag från Handikapputredningen i betänkandet *Handikapp, välfärd, rättvisa* (SOU 1991:46). Handikapputredningen konstaterade att det kan vara av stort värde i flera situationer att föräldern kan delta utan att barnet är med och att det då ska finnas möjlighet för föräldern att få tillfällig föräldrapenning (s. 200 och 554). I den efterföljande propositionen (1992/93:159) om stöd och service till vissa funktionshindrade gjordes samma bedömning (s. 147).

För rätt till ersättning i här aktuella situationer finns alltså inte något krav på att barnet ska vara närvarande. En förälder kan därmed ha rätt till tillfällig föräldrapenning enligt denna grund även om föräldern inte samtidigt vårdar barnet (prop. 1992/93:159 s. 147 och 204).

Att det för rätt till ersättning enligt denna grund, och övriga ersättningsgrunder enligt 13 kap. 20 § SFB, inte finns något krav på barnets närvaro gäller i vart fall för barn som inte har fyllt 12 år. I fråga om barn som har fyllt 12 men inte 16 år anger tillämplig bestämmelse att det för vård av barn i dessa åldrar under vissa förutsättningar finns rätt till ersättning (13 kap. 22 § SFB). Enligt den bestämmelsens ordalydelse finns det alltså ett krav på att barnet är

[26] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 39.

närvarande för att rätt till ersättning ska finnas. Detta framgår av skrivningen ”vård av barn”. Av förarbetena framgår att avsikten varit att rätt till ersättning av skäl som anges i 13 kap. 20 § SFB ska finnas också avseende barn som har fyllt 12 men inte 16 år, även om barnet inte är närvarande (prop. 1992/93:159 s. 204 och 205). Denna avsikt är emellertid alltså inte förenlig med lydelsen av bestämmelsen som reglerar förutsättningarna för ersättning avseende barn som har fyllt 12 men inte 16 år.

För att ha rätt till tillfällig föräldrapenning enligt här aktuell grund krävs vidare att det är fråga om en institution. I förarbetena har detta exemplifierats med en habiliteringsklinik eller en specialskola (prop. 1992/93:159 s. 204). Kammarrätten i Göteborg har i ett avgörande ansett att en vanlig skola inte omfattas av begreppet institution (kammarrättens mål nr 249-17).

För att ha rätt till tillfällig föräldrapenning i denna situation krävs vidare att föräldern besöker institutionen för att medverka i behandlingen av barnet eller för att lära sig att vårda barnet.

I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2005 ref. 63 var det fråga om en förälder som hade ansökt om tillfällig föräldrapenning för inskolning av sitt barn på en specialskola. Inskolningen omfattade informationsutbyte, olika utredningsmoment och bedömningar samt utarbetandet av en behandlingsstrategi. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det i inskolningen därmed ingått sådana moment som innebar att denna delvis utgjort ett led i behandlingen av barnet. Rätt till tillfällig föräldrapenning ansågs därmed föreligga.

6.4.7 Deltagande i en kurs som ordnas av sjukvårdshuvudman

Av 13 kap. 20 § 2 SFB framgår att en förälder till ett barn som har en sjukdom eller en funktionsnedsättning har rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med deltagande i en kurs som ordnas av sjukvårdshuvudman i samma syfte som anges i 13 kap. 20 § 1 SFB. Syftet som anges i sistnämnda lagrum är att medverka i behandling av barnet eller att lära sig att vårda barnet.

Rätt till ersättning enligt denna grund finns även om föräldern inte samtidigt vårdar barnet (prop. 1992/93:159 s. 147 och 204).[27]

Kurser som kan berättiga till tillfällig föräldrapenning är sådana som huvudsakligen är inriktade på utbildning och information om barnets sjukdom eller funktionsnedsättning samt att ge föräldrarna psykosocialt stöd i deras svåra föräldraroll. Det har inte ansetts möjligt att räkna upp de skolor eller kurser som en förälder kan besöka eller delta i med rätt till tillfällig föräldrapenning, utan det måste göras en individuell prövning i varje enskilt ärende om förutsättningar för rätt till ersättning finns (prop. 1992/93:159 s. 204).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande ansett att deltagande i en av landstinget anordnad kurs i teckenspråk berättigar till ersättning (RÅ 2004 ref. 52). Av avgörandet framgår vidare att begreppet vård i detta sammanhang inte bör tolkas alltför snävt. I begreppet måste, utöver den rent fysiska omsorgen om och tillsynen av barnet, inrymmas även barnets utveckling och fostran.

Vad gäller begreppet sjukvårdshuvudman konstateras att i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) avses med huvudman den region eller den kommun som enligt lagen ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård (2 kap. 2 §). I sin vägledning skriver Försäkringskassan att för att en kurs ska anses vara anordnad av sjukvårdshuvudman ska kursen vara ordnad av en region eller kommun. Om en region eller kommun har köpt platser på en kurs som ordnas av en annan aktör kan detta, enligt vägledningen, likställas med att kursen är ordnad av sjukvårdshuvudman.[28]

6.4.8 Läkarbesök på grund av att barnet lider av allvarlig sjukdom

Enligt 13 kap. 20 § 3 SFB har en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning om barnet är sjukt eller har en funktionsnedsättning och föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med läkarbesök på grund av att barnet lider av allvarlig sjukdom.

I likhet med de två föregående ersättningsgrunderna finns rätt till ersättning i denna situation även om föräldern inte samtidigt vårdar

[27] Som redogörs för i föregående avsnitt finns det i fråga om barn som har fyllt 12 men inte 16 år dock en diskrepans mellan lagstiftarens avsikt och lydelsen av aktuella bestämmelser, om det för rätt till ersättning enligt denna grund krävs att barnet är närvarande eller inte.
[28] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, vägledning 2016:2, version 6, s. 41.

barnet (prop. 1992/93:159 s. 147 och 204).[29] Som skäl för det anges i förarbetena att föräldrarna kan ha behov av att ensamma tala med läkaren. Som skäl har också angetts att barnet kan uppleva att man talar negativt om det, trots att det rör sig om en redogörelse för faktiska förhållanden (prop. 1992/93:159 s. 147 och 204).

Någon definition av begreppet allvarlig sjukdom i detta sammanhang finns inte. Begreppet förekommer även inom sjukförsäkringen (27 kap. 23 § SFB). Till ledning för hur begreppet ska tolkas i det sammanhanget finns Socialstyrelsens skrivelse ”Begreppet allvarlig sjukdom eller skada i ett försäkringsmedicinskt sammanhang”. Någon koppling mellan begreppen inom sjukpenningen och tillfällig föräldrapenning har dock inte gjorts. Begreppet allvarlig sjukdom knyter inte heller an till ersättningsgrunden vård av allvarligt sjukt barn (se avsnitt 6.4.12 nedan).

6.4.9 Läkarbesök som är en del i behandlingen av barnet

Av 13 kap. 20 § 4 SFB framgår att det finns en rätt till tillfällig föräldrapenning för en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete i samband med ett läkarbesök som är en del i behandlingen av ett barn med en sjukdom eller en funktionsnedsättning.

Rätt till ersättning i denna situation finns även om föräldern inte samtidigt vårdar barnet (prop. 1992/93:159 s. 147 och 204).[30]

I Försäkringskassans vägledning anges att en del av en behandling kan vara ett läkarbesök där föräldrarna får information, stöd eller träning för att kunna hantera barnets sjukdom eller funktionsnedsättning. Även läkarbesök där medicinering eller annan behandling diskuteras med läkare bör enligt vägledningen ingå som en del i behandlingen av barnet.[31]

[29] Som redogörs för i avsnitt 6.4.6 finns det i fråga om barn som har fyllt 12 men inte 16 år dock en diskrepans mellan lagstiftarens avsikt och lydelsen av aktuella bestämmelser, om det för rätt till ersättning enligt denna grund krävs att barnet är närvarande eller inte.
[30] Som redogörs för i avsnitt 6.4.6 finns det i fråga om barn som har fyllt 12 men inte 16 år dock en diskrepans mellan lagstiftarens avsikt och lydelsen av aktuella bestämmelser, om det för rätt till ersättning enligt denna grund krävs att barnet är närvarande eller inte.
[31] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 42.

6.4.10 Deltagande i någon behandling som är ordinerad av läkare

Enligt den femte och sista punkten i 13 kap. 20 § SFB har en förälder till ett barn som har en sjukdom eller en funktionsnedsättning rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med deltagande i någon behandling som är ordinerad av läkare i samma syfte som anges i den fjärde punkten i 13 kap. 20 §.

Inte heller denna ersättningsgrund kräver att föräldern samtidigt vårdar barnet (prop. 1992/93:159 s. 147 och 204).[32]

Enligt förslaget i lagrådsremissen fanns bestämmelserna i den fjärde och femte punkten i endast en punkt med lydelsen ”… som en del i behandlingen av barnet deltar i ett läkarbesök eller i någon behandling som är ordinerad av läkare.” Enligt Lagrådets förslag delades dock bestämmelserna upp i två punkter med den utformning som nu är gällande. Vilket syfte som avses i den fjärde punkten redogjordes det dock inte för.[33]

Angående denna ersättningsgrund skriver Försäkringskassan i sin vägledning följande.[34]

> För att en förälder ska kunna ha rätt till tillfällig föräldrapenning när han eller hon deltar i en behandling som ordinerats av läkare, måste det vara barnets sjukdom eller funktionsnedsättning som är det direkta skälet till att föräldern behöver delta.
>
> Om barnet normalt vistas på förskola, skola eller liknande ska barnet få sin vård och behandling där. Om personalen inte har tillräcklig kompetens för att vårda barnet kan föräldern behöva utbilda, informera eller faktiskt utföra behandlingen på plats. Ett sådant behov grundar sig då i första hand på personalens behov av hjälp. I en sådan situation är det inte barnets sjukdom eller funktionsnedsättning som är det direkta skälet till att föräldern behöver avstå från förvärvsarbete. Då har föräldern alltså ingen rätt till tillfällig föräldrapenning.

Rätten till ersättning enligt 13 kap. 20 § 5 SFB har varit föremål för prövning i ett avgörande från Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 3597-20).

I målet hade Försäkringskassan beviljat ersättning till en förälder som under en period hade varit med sitt barn i skolan som ett led

[32] Som redogörs för i avsnitt 6.4.6 finns det i fråga om barn som har fyllt 12 men inte 16 år dock en diskrepans mellan lagstiftarens avsikt och lydelsen av aktuella bestämmelser, om det för rätt till ersättning enligt denna grund krävs att barnet är närvarande eller inte.
[33] Prop. 1992/93:159 s. 204, 339 f. och 358.
[34] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 42.

i en pågående exponeringsterapi. Målet med terapin var att barnet på sikt skulle kunna vara i skolan utan att ha föräldrarna i närområdet.

Försäkringskassans beslut överklagades av Allmänna ombudet som ville få prövat om en sådan behandling som avses i 13 kap. 20 § 5 SFB förutsätter att behandlingen genomförs under överinseende av en ansvarig huvudman för att det ska finnas rätt till tillfällig föräldrapenning.

Underinstansen, Förvaltningsrätten i Luleå, konstaterade att lagtexten inte ställer något krav på direkt överinseende av en huvudman på det sättet och att det inte heller framgår av förarbetena att rekvisitet ”behandling” ska tolkas så. Det ansågs därför räcka att föräldern, som en del i behandlingen av barnet, deltar i någon av läkare ordinerad behandling, oavsett om denna sker under överinseende av till exempel en psykolog eller sjukgymnast. Kammarrätten instämde därefter i förvaltningsrättens bedömning. Kammarrättens dom har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 3656-21). Något beslut i fråga om prövningstillstånd hade domstolen dock ännu inte meddelat vid tidpunkten för färdigställandet av detta slutbetänkande.

Något som också bör framhållas avseende ovan nämnda rättsfall är att föräldern och barnet var tillsammans under tiden i skolan. Barnet var alltså i förälderns vård, vilket inte behövs för att ersättning ska kunna beviljas med stöd av 13 kap. 20 § 5 SFB. I ett sådant fall borde ersättning även kunna beviljas med stöd av 13 kap. 16 § 1 SFB, dvs. för vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet. Detta var också något som Försäkringskassan gav uttryck för i sitt yttrande till förvaltningsrätten.

6.4.11 Kontaktdagar

För föräldrar till barn som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) finns även en rätt till tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar från barnets födelse till dess att det fyller 16 år (13 kap. 26 § SFB). Detta gäller under förutsättning att föräldern avstår från förvärvsarbete i samband med deltagande i föräldrautbildning eller besök i barnets skola, förskola eller fritidshem eller i sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800). Rätten till kontaktdagar är begränsad till 10 dagar per barn och år (13 kap. 28 §).

Av 1 § LSS framgår att de som omfattas av den lagen är personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

I förarbetena till bestämmelserna om kontaktdagar framhölls att det är angeläget för föräldrar till barn med funktionsnedsättning att få ökad kunskap om hur barnets utveckling kan främjas, hur stöd i hemmet kan läggas upp och hur den egna föräldrarollen kan stärkas. Det konstaterades att det finns behov av att förbättra för föräldrar att enskilt eller tillsammans delta i föräldrautbildning. Kontaktdagarna kan således användas för deltagande i kurser som anordnas vid så kallade kunskapscentrum eller av organisationer som vänder sig till föräldrar som har barn med funktionsnedsättningar. Vidare uttalades att det finns stora behov för föräldrar till barn med funktionsnedsättningar att kunna besöka förskola och skola, bland annat i inskolningssituationer (prop. 1992/93:159 s. 145).

6.4.12 Vård av ett allvarligt sjukt barn

Föräldrar till ett allvarligt sjukt barn som inte har fyllt 18 år har rätt till tillfällig föräldrapenning under ett obegränsat antal dagar när de behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barnet (13 kap. 30 och 31 §§ SFB).

Bestämmelserna om rätten till ett obegränsat antal dagar med tillfällig föräldrapenning infördes ursprungligen genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2005. Då användes uttrycket svårt sjukt barn. Med uttrycket svårt sjukt barn avsågs att det förelåg ett påtagligt hot mot barnets liv. Det innebar att det i normalfallet skulle föreligga en i tiden omedelbar fara för barnets liv (prop. 2004/05:1, utgiftsområde 12 s. 26).

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2006 ändrades uttrycket ”svårt sjukt” till ”allvarligt sjukt”. I förarbetena konstaterades att reglerna hade fått en betydligt mer restriktiv tillämpning än som hade varit avsett samt uttalades följande (prop. 2005/06:159 s. 17 f.).

> Som exempel på situationer när reglerna inte berättigar till ersättning kan nämnas cancersjuka barn som behöver långvarig behandling. Behandlingen av dessa barn kan vara intensiv och påfrestande och kan medföra illamående, infektionsrisker, blödningar och svårigheter att äta. Barnets behov, såväl fysiskt som psykiskt, av föräldrarnas omhändertagande är mycket stort. Behandlingen behöver inte vara lika intensiv hela tiden och symptomen kan variera, men behovet av att ha tillgång till en närstående kan ändå vara av avgörande betydelse under behandlingsperioden. Barnet kan under vissa perioder inte vistas i förskoleverksamhet, skola eller skolbarnomsorg dels med anledning av behovet av vårdinsatser, dels på grund av att det har en ökad infektionskänslighet.
>
> Ett annat exempel på en grupp barn som behöver ett utökat stöd av sina föräldrar är de med behov av psykiatrisk behandling vid ätstörningar eller självskadebeteende. Detta är de två vanligaste patientgrupperna inom Barn- och ungdomspsykiatrin (BUP). Barn och ungdomar som har ett beteende som är påtagligt destruktivt eller utsätter sig själva för allvarlig skada, kan behöva föräldrarnas medverkan och stöd under behandlingsperioder. En sådan situation kan anses föreligga om suicidförsök förekommer. Det kan då finnas ett behov av att föräldrarna aktivt deltar i behandlingen av barnet för att behandlingen ska bli framgångsrik och under vissa perioder kan det vara så att barnet inte ska lämnas ensamt. Behandlingen är således beroende av att en förälder finns hos barnet.
>
> Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att tillfällig föräldrapenning bör kunna utges under ett obegränsat antal dagar när ett allvarligt sjukt barn genomgår behandling mot sitt sjukdomstillstånd och det utan behandlingen föreligger en fara för barnets liv.

I förarbetena uttalades vidare att även med uttrycket ”allvarligt sjukt” avses att barnets sjukdom i sig är så allvarlig och att hälsotillståndet är så nedsatt att det föreligger ett påtagligt hot mot barnets liv. Detta utesluter dock inte att tillfällig föräldrapenning kan utges även för tid när det direkta hotet mot barnets liv inte längre föreligger. Det krävs således inte att hotet ska innebära en i tiden omedelbart föreliggande fara för barnets liv (prop. 2005/06:159 s. 32).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande ansett att en sextonårig pojke som insjuknat i diabetes mellitus under den inledande sjukdomsperioden var allvarligt sjuk i den mening som krävs för rätt till tillfällig föräldrapenning (RÅ 2011 ref. 3).

Ett annat mål i Högsta förvaltningsdomstolen gällde ett sexårigt barn som hade opererats och behandlats för en hjärntumör. Läkare hade bedömt att barnet var färdigbehandlat, men att barnet till följd av kvarvarande sjukdomstillstånd var i behov av intensiv träning med sjukgymnast, arbetsterapeut och logoped. Vidare skulle uppföljning av den avslutade behandlingen göras genom regelbundna kontroller. Läkaren bedömde att en förälder behövde delta i omvårdnaden av barnet på heltid. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att barnet, även efter att behandlingen hade avslutats, var att anse som allvarligt sjuk (HFD 2013 ref. 76).

Av praxis från kammarrätterna framgår att en operation föranledd av en kraftigt inflammerad blindtarm medfört ett sådant tillstånd hos barnet att rätt till ersättning fanns.[35] För ett barn med diagnoserna anorexia och depression har omständigheterna också varit sådana att rätt till ersättning fanns.[36] Samma utfall blev det avseende ett barn som i flera år haft problem med ätstörningar och som var i behov av stöd vid varje måltid.[37] Detta var även fallet för ett barn som hade varit med om en trafikolycka, vilken hade lett till att barnet hade fått genomgå en stor bukoperation och fått båda armarna gipsade. Barnet var i behov av morfinpreparat för smärtan och kunde inte äta eller dricka själv eller sköta sin hygien.[38] För ett barn med psykisk ohälsa, som utan behandling kunde komma i ett suicidnära tillstånd, ansågs rätt till ersättning dock inte finnas. Skälet var att det inte hade varit fråga om en situation där ett tidigare direkt hot mot barnets liv övergått i en efterföljande behandling utan mer om en utredning med medicinering samt återbesök med utvärderingar och utredningsmoment.[39]

En grundläggande förutsättning för att en förälder ska kunna få tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna om allvarligt sjukt barn är att föräldern har behövt avstå från sitt arbete för att vårda barnet. I Försäkringskassans vägledning anges att det finns situationer när föräldern behöver avstå från arbete för att vårda barnet trots att barnet vistas i sin ordinarie omsorg. Som exempel anges när barnet genomgår behandling mot en livshotande sjukdom som cancer. Ett barn i den situationen kan periodvis vistas i sin ordinarie

[35] Kammarrättens i Göteborg dom 20120308 i mål nr 1382-12.
[36] Kammarrättens i Göteborg dom 20210115 i mål nr 3291-20.
[37] Kammarrättens i Stockholm dom 20181126 i mål nr 4579-18 och 4599-18.
[38] Kammarrättens i Göteborg dom 20140120 i mål nr 7973-12.
[39] Kammarrättens i Jönköping dom 20180307 i mål nr 3108-17.

omsorg i olika omfattning och kan ibland även där behöva förälderns stöd på grund av sitt sjukdomstillstånd. I vägledningen anges att det i en sådan situation finns rätt till tillfällig föräldrapenning. Om föräldern inte är tillsammans med sitt barn i den ordinarie omsorgen, utan endast avstår från arbete för att kunna finnas till hands om behov uppstår, finns enligt vägledningen inte rätt till ersättning för den tiden.[40]

6.4.13 När ett barn har avlidit

Föräldrar till ett barn som inte har fyllt 18 år har rätt till tillfällig föräldrapenning när de avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med att barnet har avlidit (13 kap. 31 e § SFB). Ersättning lämnas under högst 10 dagar per förälder och barn. Förmånen lämnas tidigast från och med dagen efter den då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 90 dagar efter den dag då barnet har avlidit (13 kap. 31 f § SFB).

I förarbetena till bestämmelserna uttalades bland annat följande (prop. 2010/11:1, utgiftsområde 12 s. 26).

> När ett barn avlider i samband med födseln finns det enligt gällande bestämmelser en möjlighet för modern att uppbära föräldrapenning till och med den tjugonionde dagen efter förlossningsdagen. Det finns också möjlighet för en pappa att ta ut 10 dagar inom den tillfälliga föräldrapenningen i samband med ett barns födelse. De senare dagarna brukar kallas pappadagar men kan – om vissa förutsättningar är uppfyllda – även användas av en annan person än fadern till barnet. När ett äldre barn avlider finns det däremot inte någon ersättning inom föräldraförsäkringen som kan utges till föräldrarna. Visserligen har de flesta föräldrar rätt till sjuklön eller sjukpenning när de är förhindrade att utföra förvärvsarbete på grund av den krisreaktion som de kan drabbas av, men rätten till sjukpenning är inte en generell rätt, även om det finns ett läkarutlåtande som styrker sjukdomstillståndet.

Vidare uttalades att bestämmelserna inte fråntar föräldrarna rätten att vara sjukskrivna om rätt till sjukpenning föreligger men att tillfällig föräldrapenning och sjukpenning inte kan utges samtidigt. Syftet med bestämmelserna var att underlätta för föräldrar som förlorar ett barn (prop. 2010/11:1, utgiftsområde 12, s. 27).

[40] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, vägledning 2016:2, version 6, s. 46.

När bestämmelserna infördes fastställdes tidsgränsen för att ta ut ersättningen till 30 dagar. Nuvarande gräns på 90 dagar tillkom efter att det hade visat sig att dåvarande tidsgräns var för kort, vilket innebar att föräldrar som var sjukskrivna inte hann använda förmånen. I förarbetena till när tidsgränsen ändrades uttalades vidare att även när ett barn avlider i samband med förlossning kan nuvarande tidsperiod för uttag av tillfällig föräldrapenning vara för snäv. Om mamman skulle använda sig av möjligheten till föräldrapenning hade hon i realiteten då endast en dag på sig att ta ut tillfällig föräldrapenning för ett avlidet barn (prop. 2013/14:4 s. 61 f.).

I fråga om lämpligheten av att ersättningen reglerades inom den tillfälliga föräldrapenningen, och inte hanterades inom ramen för sjukförsäkringen, uttalade regeringen att det är lämpligt att möjligheten till ersättning och ledighet fortsatt ligger inom den tillfälliga föräldrapenningen och inte i sjukförsäkringen. Därmed behövs inte någon individuell prövning av om sjukdom och arbetsförmåga föreligger för rätt till ersättning (prop. 2013/14:4 s. 62).

6.5 Barnets ålder

Inom den tillfälliga föräldrapenningen finns det ett flertal olika åldersgränser avseende barnet. I regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning finns en åldersgräns på tre år och, för adopterade barn, fem år (se avsnitt 6.3.4). Vidare kan ersättning för kontaktdagar beviljas från och med ett barns födelse till dess att barnet fyller 16 år (se avsnitt 6.4.11). Ersättning för vård av ett allvarligt sjukt barn kan lämnas till dess att barnet fyller 18 år (se avsnitt 6.4.12). En 18-årsgräns finns också i fråga om rätten till ersättning i samband med att ett barn har avlidit (se avsnitt 6.4.13).

I övriga situationer som tillfällig föräldrapenning kan beviljas (se avsnitt 6.4.2–6.4.10) är barnets ålder också viktig för rätten till ersättning. Dessa åldersgränser redogörs för i de följande avsnitten.

6.5.1 Barn som är yngre än 240 dagar

Avseende barn som är yngre än 240 dagar finns det begränsningar i möjligheterna för en förälder att få tillfällig föräldrapenning i de situationer som anges i 13 kap. 16 § SFB, dvs. vid sjukdom eller smitta hos

barnet eller barnets ordinarie vårdare, besök i samhällets förebyggande barnhälsovård eller när barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna. För vård av ett sådant barn lämnas tillfällig föräldrapenning i dessa situationer endast om tillsynen av barnet är stadigvarande ordnad eller om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet (13 kap. 17 § SFB).

Bakgrunden till begränsningsregeln är att föräldrar till så små barn anses vara kompenserade genom möjligheten till föräldraledighet med föräldrapenning. När denna begränsningsregel infördes gjordes dock undantag för barn där tillsynen är stadigvarande ordnad genom plats i den kommunala barnomsorgen eller i annan stadigvarande barnomsorg. Undantag gjordes också för barn som vårdas på sjukhus, vilket ansågs vara av särskild betydelse för föräldrar till för tidigt födda barn.[41]

Undantaget om barn som får motsvarande vård i hemmet har tillkommit senare. Av förarbetena framgår att bakgrunden till den bestämmelsen var att den medicinska utvecklingen gjort det möjligt för föräldrarna att i slutskedet av en vårdperiod ge barnet vård i hemmet i stället för på sjukhus. Det hade därför blivit allt vanligare med tidig hemgång från sjukhus för dessa barn. För att inte föräldrar som valde att vårda barnet i hemmet skulle bli negativt särbehandlade i regelverket om tillfällig föräldrapenning infördes därför även detta undantag. Undantaget avser endast sådan vård i hemmet som sjukhuset har ansvaret för och som annars skulle ha skett på sjukhus. Eftervård som under alla förhållanden ska ske i hemmet omfattas således inte av bestämmelsen. Enligt förarbetena ska vården styrkas genom intyg av läkare eller sjuksköterska. Exempel på barn som omfattas av bestämmelsen är barn som föds för tidigt, lungsjuka barn som behöver långvarig syrgasbehandling, barn med svår medfödd sjukdom som kan behöva respiratorvård, sondmatning, näringsdropp eller annan medicinsk behandling (prop. 2002/03:2 s. 36 f. och 52 f.).

Med vård på sjukhus likställs i detta sammanhang tillfällig vård i övergångsboende för barn som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (13 kap. 19 § SFB). I förarbetena till bestämmelsen uttalades att övergångsboendet är en mellanform i vårdkedjan, huvudsakligen för spädbarn som behöver skrivas ut från sjukhus men som ännu inte kan komma hem. Vistel-

[41] Prop. 1987/88:100, bilaga 7, s. 33 f.

sen syftar till att förbereda barn och föräldrar för att barnet ska kunna bo hemma.[42]

Värt att nämna i detta sammanhang är att begränsningsregeln i fråga om barn som är yngre än 240 dagar inte gäller i de situationer som anges i 13 kap. 20 § SFB, dvs. vid läkarbesök, behandling eller deltagande i kurs. Tillfällig föräldrapenning kan alltså lämnas i dessa situationer avseende så små barn om förutsättningarna för detta i övrigt är uppfyllda.

6.5.2 Barn som är 240 dagar eller äldre för vilket föräldrapenning annars skulle ha lämnats

Avseende barn som är 240 dagar eller äldre finns det också en begränsning i möjligheterna att få tillfällig föräldrapenning i de situationer som anges i 13 kap. 16 § SFB. För dessa barn lämnas inte tillfällig föräldrapenning för tid då ledighet med föräldrapenning pågår. Om barnet vårdas på sjukhus är det dock möjligt att byta ut föräldrapenningen mot tillfällig föräldrapenning (13 kap. 18 och 24 §§ SFB). Detsamma gäller om ett annat barn i familjen vårdas på sjukhus (prop. 1991/92:106 s. 20). Med vård på sjukhus likställs även i detta sammanhang tillfällig vård i övergångsboende för barn som omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (13 kap. 19 § SFB).

I förarbetena till begränsningsregeln uttalas följande (prop. 1991/92:106 s. 20).

> Under pågående föräldraledighet med föräldrapenning är föräldern kompenserad för det inkomstbortfall som ledigheten för med sig. Om barnet som föräldern vårdar blir sjukt saknas det därför enligt min mening bärande skäl för att byta ut föräldrapenningen mot tillfällig föräldrapenning så länge som föräldern fortsätter att vårda barnet enligt tidigare uppgjorda planer. Detsamma gäller för det fall att något äldre syskon till barnet insjuknar och måste stanna hemma från skolan eller den kommunala barnomsorgen. Uppbär föräldern föräldrapenning för det yngsta barnet bör det således inte finnas möjlighet att byta ut föräldrapenningen mot tillfällig föräldrapenning för vård av det äldre barnet.
>
> För barn som vårdas på sjukhus anser jag dock att det finns skäl att göra undantag. När det är ett äldre barn i familjen som vårdas på sjukhus är det naturligt om föräldern inte kan fortsätta vården av det barn för vilket han uppbär föräldrapenning. Främst för att inte försvåra försäkringskassornas handläggning anser jag att det även i det fall att sist-

[42] Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 12, s. 22.

nämnda barn vårdas på sjukhus ska finnas möjlighet att byta ut föräldrapenningen mot tillfällig föräldrapenning.

Om inte barnet vårdas på sjukhus är det således möjligt att ta ut tillfällig föräldrapenning i stället för föräldrapenning först när en period med föräldrapenning är slut eller vid ett uppehåll i ersättningsperioden. En förälder som får tillfällig föräldrapenning och som har en inplanerad ledighet med föräldrapenning är följaktligen inte heller berättigad till tillfällig föräldrapenning för tid då föräldern ska vara ledig med föräldrapenning (prop. 1991/92:106 s. 40).

Begränsningsregeln har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1998 ref. 37. I avgörandet var det fråga om en kvinna där det hade gjorts en anmälan om föräldraledighet med anledning av inskolning av hennes barn på ett daghem. Samma dag som ledigheten påbörjades kontaktade hon Försäkringskassan och meddelade att hennes barn hade blivit sjukt och att hon ville byta ut föräldrapenningen mot tillfällig föräldrapenning under barnets sjukdom. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att en period under vilken föräldrapenning skulle ha erhållits redan hade påbörjats när begäran om utbyte gjordes. Begränsningsregeln var därmed tillämplig och kvinnan hade då inte rätt att byta ut föräldrapenningen mot tillfällig föräldrapenning.

Avseende barn som inte har fyllt 12 år är inte heller denna begränsningsregel tillämplig i fråga om de situationer som anges i 13 kap. 20 § SFB (13 kap. 18 § SFB).

I fråga om barn som har fyllt 12 men inte 16 år är här aktuell begränsningsregel dock tillämplig i situationerna som anges i 13 kap. 20 § SFB. Något annat framgår i vart fall inte av tillämpliga bestämmelser i 13 kap. 22–24 §§ SFB eller av förarbetena till dessa (prop. 1991/92:106 s. 20 och 40).

6.5.3 Barn som inte har fyllt 12 år

År 1974 när det infördes en rätt till ersättning för bland annat vård av ett sjukt barn gällde detta för barn som inte hade fyllt tio år. Vid fastställandet av tioårsgränsen beaktades att det då fanns avtal som gjorde det möjligt för statsanställda att vara lediga med en del av lönen i behåll för tillsyn av ett minderårigt barn i hemmet, under förutsättning att någon annan person inte kunde anlitas för tillsynen och att behovet av ledighet var hastigt påkommet. Tillämpnings-

anvisningarna till avtalet tolkades på så sätt att rätten till ledighet med viss lön vid barns sjukdom upphörde när barnet var i tioårsåldern. Vidare konstaterades att det i sjukförsäkringen, i fråga om barntillägg, redan fanns en tioårsgräns.[43]

Familjestödsutredningen konstaterade i sitt betänkande *Föräldraförsäkringen* (SOU 1978:39) att även många barn över tioårsgränsen torde behöva tillsyn vid sjukdom. Familjestödsutredningen ansåg det vara rimligt att i försäkringen knyta an till den åldersgräns som då fanns inom barnomsorgen. Enligt dåvarande lagen (1976:381) om barnomsorg omfattade kommunernas fritidshemsverksamhet barn till och med tolv års ålder. Familjestödsutredningen föreslog därför att rätt till ersättning skulle finnas för barn som inte hade fyllt tretton år (SOU 1978:39 s. 101 f. och 120). I den efterföljande propositionen ansågs dock att höjningen av åldersgränsen skulle begränsas till att omfatta två årsklasser, dvs. så att ersättning kan lämnas till dess att barnet fyllt tolv år (prop. 1978/79:168 s. 42).

Åldersgränsen på 12 år finns fortfarande kvar och gäller för de situationer som redogörs för i avsnitt 6.4.2–6.4.10. För äldre barn finns det under vissa förutsättningar dock också möjlighet att få ersättning enligt dessa grunder. Detta redogörs för i de följande avsnitten.

6.5.4 Barn som har fyllt 12 men inte 16 år

I de situationer som redogörs för i avsnitt 6.4.2–6.4.10 kan en förälder få rätt till tillfällig föräldrapenning även för vård av ett barn som har fyllt 12 men inte 16 år (13 kap. 22 och 23 §§ SFB). När det infördes en möjlighet att få ersättning för barn även i dessa åldrar beaktades åldersgränsen i den dåvarande förmånen vårdbidrag, som då var 16 år.[44]

Som förutsättning för rätt till ersättning för barn i dessa åldrar gäller att det ska vara styrkt att barnet är i behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annan funktionsnedsättning (13 kap. 22 § SFB). Med sjukdom avses inte sådana fall där barnet är att betrakta som allvarligt sjukt i den mening som avses i 13 kap. 30 § SFB (se avsnitt 6.4.12).

[43] Prop. 1973:47 s. 50 och SOU 1972:34 s. 259 och 261.
[44] Prop. 1984/85:78, s. 68 f., samt dåvarande lydelse av 16 kap. 9 § i den numera upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Enligt förarbetena (prop. 1984/85:78 s. 67 f.) kan de barn som bestämmelserna avser delas in i två grupper. Det är dels fråga om barn med tidigare kända långvariga sjukdomar eller funktionsnedsättningar som kontinuerligt eller mera tillfälligt behöver hjälp eller tillsyn i sin dagliga tillvaro. I denna grupp ingår barn med till exempel allergier, diabetes, epilepsi och motoriska funktionsnedsättningar. En förutsättning för att ersättning ska kunna beviljas bör vara att barnets funktionsnedsättning eller sjukdom medför ett särskilt behov av hjälp och tillsyn i samband med ett akut insjuknande eller vid en akut försämring av en befintlig grundsjukdom. Den andra gruppen av barn som avses i bestämmelserna är barn som i vanliga fall klarar sig själva men som när de drabbas av en allvarlig sjukdom eller en funktionsnedsättning oundgängligen behöver föräldrarnas stöd, hjälp och omsorg under en begränsad sjukperiod eller vid läkarbesök. Det bör vara fråga om en skada eller en sjukdom av den karaktären att barnet inte bör vistas ensamt hemma på grund av hälsoproblemens allvarliga art.

Som angetts ovan är en förutsättning för ersättning för här aktuella barn att det är styrkt att barnet är i behov av särskild tillsyn eller vård. Detta ska styrkas med ett läkarutlåtande (110 kap. 18 § SFB). Högsta förvaltningsdomstolen har följaktligen konstaterat att ett barns särskilda vård- eller tillsynsbehov inte kan styrkas med ett intyg från en tandläkare (HFD 2016 ref. 42). Om det sedan tidigare finns ett läkarutlåtande hos Försäkringskassan som styrker barnets vård- och tillsynsbehov, till exempel i ett ärende om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag, anser Försäkringskassan dock att föräldern inte behöver lämna in något ytterligare intyg.[45] Enligt Försäkringskassans föreskrifter kan det vid enstaka läkarbesök vara tillräckligt att läkaren på ett läkarvårdskvitto eller intyg om sjukvård anger att förälders närvaro har varit nödvändig vid läkarbesöket.[46]

När bestämmelserna om möjlighet till ersättning avseende barn som har fyllt 12 men inte 16 år infördes betonades i förarbetena att det är viktigt att urskilja de olika prövningar som ska göras. Försäkringskassan har i första hand att pröva om barnet ska omfattas av den utökade ersättningsrätten efter 12 års ålder. Denna prövning görs med utgångspunkt i det särskilda läkarutlåtande som föräldern ska ge in till kassan. Det uppställs inga krav på att vård- eller tillsyns-

[45] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 54.
[46] 4 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2010:30) om föräldrapenningsförmåner.

behovet ska föreligga viss minsta tid. Beslutet att barnet ska omfattas av föräldrapenningen för tillfällig vård av barn bör begränsas till viss tid, till exempel en angiven sjukperiod. Perioden bör dock aldrig fastställas till längre tid än två år. Den andra prövning som det anges i förarbetena att Försäkringskassan ska göra är den som sker i anslutning till ett konkret sjukfall. För den prövningen gäller samma regler som för barn som är under 12 år (prop. 1984/85:78 s. 123). Bestämmelserna om möjlighet till ersättning avseende barn som har fyllt 12 men inte 16 år kompletterades år 1993 med en uttrycklig bestämmelse om att Försäkringskassan i förväg får pröva om förutsättningarna för ersättning är uppfyllda. Denna bestämmelse om förhandsbesked finns numera i 13 kap. 4 § SFB.

6.5.5 Barn som har fyllt 16 år

En förälder till ett barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barnet även från det att barnet har fyllt 16 år till dess att det fyller 21 år. Sådan rätt finns dock endast om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnet (13 kap. 27 § första stycket SFB). Med sjukdom hos barnet avses i dessa fall ett tillkommande sjukdomstillstånd, varmed menas såväl att en ny sjukdom tillstöter som att grundtillståndet försämras (prop. 1992/93:159 s. 151).

Om barnet efter att ha fyllt 21 år går på en gymnasiesärskola har föräldern även rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barnet till och med vårterminen det år då barnet fyller 23 år. Sådan rätt finns även för föräldrar till barn som läser en så kallad Rh-utbildning, vilket är utbildningar som tillhandahålls på vissa gymnasieskolor där målgruppen för utbildningen är ungdomar med svåra rörelsehinder (13 kap. 27 § andra stycket SFB).

Bakgrunden till bestämmelserna i fråga om ovan nämnda åldersgränser var att Handikapputredningen i sitt huvudbetänkande *Handikapp, välfärd, rättvisa* (SOU 1991:46) hade konstaterat att behovet av ersättning i många fall kvarstår även efter det att barn med sjukdom eller funktionsnedsättning fyllt 16 år (s. 203). I sitt slutbetänkande *Ett samhälle för alla* (SOU 1992:52) redovisade Handikapputredningen därefter sina förslag till höjda åldersgränser (s. 443 ff.).

Utifrån vad som då gällde för rätt till gymnasial utbildning föreslog Handikapputredningen att åldersgränsen skulle höjas från 16 till 21 år för barn och unga som på motsvarande sätt uppfyllde villkoren som hade införts för rätt till ersättning i fråga om barn som fyllt 12 men inte 16 år, dvs. att barnet ska ha ett behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annan funktionsnedsättning (se föregående avsnitt).

Handikapputredningen föreslog att det därutöver skulle finnas en rätt till ersättning avseende vissa unga även efter att de fyllt 21 år. Till ledning för sitt förslag till en sådan övre åldersgräns beaktade Handikapputredningen de rättigheter som vissa personer med funktionsnedsättning hade att få en gymnasial utbildning. Avseende dessa personer föreslog Handikapputredningen att rätten till ersättning skulle upphöra senast vid utgången av vårterminen det år eleven fyller 23 år.

I den efterföljande propositionen (1992/93:159) om stöd och service till vissa funktionshindrade konstaterades också att 16 år inte är en naturlig gräns för när vårdbehovet upphör i fråga om barn och ungdomar med svåra sjukdomar och funktionsnedsättningar, vars utveckling i många fall försenats på grund av funktionsnedsättningen. I propositionen uttalades att för dessa ungdomar kvarstår ofta behovet av insatser från föräldrarnas sida även efter 16 års ålder. Under hela utbildningstiden, som i många fall sträcker sig upp till 21 och i vissa fall till och med till 23 års ålder, konstaterades i propositionen att det ofta kvarstår ett betydande stödbehov (s. 149).

Den personkrets som Handikapputredningen föreslog skulle gälla i fråga om rätten till ersättning avseende barn och unga som fyllt 16 men inte 21 år – dvs. barn som på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annan funktionsnedsättning är i behov av särskild tillsyn eller vård – ansågs dock vara för vid (prop. 1992/93:159 s. 150). Den bedömningen grundades på ett avgörande från Försäkringsöverdomstolen (FÖD 1988:40).

Målet i Försäkringsöverdomstolen gällde rätten till tillfällig föräldrapenning för ett tolvårigt barn som insjuknat i influensa och öroninflammation med 39,3 graders feber. Av utredningen i målet framgick att barnet i fråga hade varit hos läkare och att läkaren bedömde att barnet krävde tillsyn utöver vad som i allmänhet är fallet beträffande barn i motsvarande ålder så länge barnet hade hög feber. Domstolen fann att barnet på grund av sjukdom var i behov av sär-

skild tillsyn och vård under den i målet aktuella tiden och att föräldern av denna anledning behövt avstå från förvärvsarbete. Föräldern förklarades berättigad till tillfällig föräldrapenning för denna tid.

I propositionen gjordes bedömningen att ett i övrigt friskt barn som fyllt 16 år som regel inte har större behov av tillsyn och vård än en vuxen i till exempel en sådan situation som var under prövning av Försäkringsöverdomstolen. Förslaget om höjd åldersgräns skulle därför avse mer begränsade situationer. Mot bakgrund av befarade avgränsningssvårigheter skulle den höjda åldersgränsen i stället gälla föräldrar till barn som omfattades av den då föreslagna lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och som tillfälligt behöver stanna hemma för att ta hand om barnet (prop. 1992/93:159 s. 150 f.).

Vid fastställandet av åldersgränserna söktes dock även i propositionen ledning i den tidpunkt som då normalt sett motsvarade gymnasieskolans avslutning för de ifrågavarande ungdomarna (prop. 1992/93:159 s. 149 f.). Vid denna tidpunkt gällde enligt bestämmelser i dåvarande skollagen (1985:1100) att varje kommun var skyldig att erbjuda vissa ungdomar utbildning under fyra år i gymnasiesärskolan. En elev som hade påbörjat utbildning i gymnasiesärskolan före utgången av det första kalenderhalvåret det år eleven fyllde 20 år hade rätt att fullfölja utbildningen (6 kap. 7 §). I propositionen konstaterades att ett läsår enligt olika skolförfattningar ska börja i augusti och sluta senast i juni. En elev som påbörjade en fyraårig utbildning höstterminen det år eleven fyllde 19 år avslutade således utbildningen vårterminen det år eleven fyllde 23 år. I fråga om gymnasial utbildning för svårt rörelsehindrade elever som går i specialanpassad utbildning fanns enligt bestämmelser i dåvarande skollagen sådan rätt t.o.m. vårterminen det år eleven fyllde 21 år. Om det behövdes hade dock eleven rätt att fortsätta sin skolgång till och med vårterminen det år eleven fyllde 23 år (5 kap. 28 §).

I propositionen uttalades vidare att det för rätt till det förlängda stödet bör krävas att barnet bor tillsammans med en förälder. Enligt förarbetena var det således inte meningen att en förälder, vars barn uppnått sådan självständighet att det flyttat hemifrån, ska kunna få sådant stöd. Skälet var att föräldern då inte kunde anses behöva avstå från förvärvsarbete (prop. 1992/93:159 s. 151 och 205).

Kravet på att föräldern och barnet måste bo tillsammans för att ersättning ska kunna beviljas har varit föremål för prövning i ett avgörande hos Högsta förvaltningsdomstolen (RÅ 2004 ref. 121). Dom-

stolen konstaterade att lagstiftningen om föräldrapenningförmåner inte innehåller några klart uttryckta bestämmelser om att en förutsättning för ersättning är att förälder och barn bor tillsammans. Om vad som uttrycks i förarbetena till de aktuella bestämmelserna skulle gälla som krav för att bevilja ersättning borde detta, enligt domstolens mening, ha kommit till uttryck i lagtexten. Trots uttalandena i förarbetena kunde föräldern i avgörandet därför inte nekas tillfällig föräldrapenning på den grunden att hon inte sammanbodde med sin son.

Liksom är fallet med barn som har fyllt 12 men inte 16 år får Försäkringskassan i förväg på motsvarande sätt pröva om förutsättningarna för tillfällig föräldrapenning är uppfyllda enligt här aktuella bestämmelser. Det är således möjligt att få ett förhandsbesked från Försäkringskassan även avseende ett barn som omfattas av LSS och som är mellan 16 och 23 år (13 kap. 4 § SFB).

6.6 Tillfällig föräldrapenning till fler än en förälder

För samma barn och tid kan föräldrapenningsförmåner, dvs. föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, som regel endast lämnas till en förälder. Från denna regel finns det dock ett antal undantag, varav vissa gäller särskilt för tillfällig föräldrapenning.

Av intresse i detta sammanhang är vidare vem av föräldrarna som kan beviljas tillfällig föräldrapenning om två föräldrar ansöker om ersättning för samma barn och tid, men inget av undantagen som medger samtidig rätt till ersättning är tillämpligt.

Vid tillämpningen av här aktuella bestämmelser är det förstås av central betydelse att också förstå vad som avses med samma tid.

I de följande avsnitten redogörs för gällande rätt i ovan nämnda avseenden.

6.6.1 När föräldrapenningsförmåner kan lämnas till fler än en förälder

Av 11 kap. 10 § första stycket SFB framgår att föräldrapenningsförmåner inte får lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid. Det anges dock ett antal undantag från denna regel. I fråga om föräldrapenning är detta möjligt

– i högst 30 dagar under barnets första levnadsår (jfr 12 kap. 4 a §),
– vid mödravårdsbesök (jfr 12 kap. 5 a §),
– vid deltagande i föräldrautbildning (jfr 12 kap. 6 §), och
– vid besök i barnets förskola eller vissa andra pedagogiska verksamheter (jfr 12 kap. 7 §).

I fråga om tillfällig föräldrapenning görs det undantag för

– barns födelse eller adoption eller när särskilt förordnade vårdnadshavare har utsetts, de så kallade pappadagarna (jfr 13 kap. 10, 11 och 13 §§ SFB),
– uttag av kontaktdagar som föräldrar till barn som omfattas av LSS har rätt till (jfr 13 kap. 26 § SFB), och
– vård av ett allvarligt sjukt barn (jfr 13 kap. 30 § SFB).

I sin vägledning skriver Försäkringskassan att bestämmelserna innebär att två föräldrar antingen kan få hel ersättning för samma barn under samma tid utifrån samma lagparagraf eller i kombination med en föräldrapenningsförmån enligt en annan paragraf.[47] Detta framgår dock inte tydligt av ordalydelsen av 11 kap. 10 § första stycket SFB. I fråga om rätten till föräldrapenningsförmåner i samband med ett barns födelse finns det dock stöd för en sådan tolkning i förarbetena. I prop. 2002/03:2, Vissa socialförsäkringsfrågor m.m., framhålls att det finns skäl att se över konstruktionen med pappadagarna och undersöka möjligheterna att införliva dessa dagar inom föräldrapenningens regelverk. Vidare uttalas att en sådan förändrad konstruktion bör utformas så att föräldrarna även fortsättningsvis under dessa dagar kan vara hemma samtidigt när barnet är nyfött (s. 39). Det är alltså möjligt för en mamma att få föräldrapenning samtidigt som pappan nyttjar pappadagarna som finns tillgängliga för honom inom den tillfälliga föräldrapenningen.

Undantagen som redogörs för ovan innebär att det även är möjligt att lämna enbart föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning till två föräldrar samtidigt för samma barn och tid. Vid exempelvis vård av ett allvarligt sjukt barn kan två föräldrar alltså beviljas tillfällig föräldrapenning för samma barn och tid.

[47] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 62.

I 11 kap. 10 § andra stycket SFB anges vidare att tillfällig föräldrapenning får lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid i samband med att ett barn har avlidit (jfr 13 kap. 31 e § SFB). Bestämmelsen gäller alltså endast tillfällig föräldrapenning. Det är därmed inte möjligt att med stöd av den bestämmelsen lämna tillfällig föräldrapenning till en förälder, om en annan förälder samtidigt får föräldrapenning för samma barn och tid.

I detta sammanhang finns det då en bestämmelse i regelverket om föräldrapenning som bör lyftas fram. Enligt 12 kap. 5 § andra stycket SFB har barnets mamma rätt till föräldrapenning till och med den tjugonionde dagen efter förlossningsdagen, även om hon inte har barnet i sin vård. Om barnet avlider i samband med födseln har mamman således rätt till föräldrapenning i 29 dagar efter förlossningsdagen. Om mamman nyttjar denna möjlighet kan pappan samtidigt, med stöd av 11 kap. 10 § första stycket SFB, nyttja de tio dagar som finns tillgängliga för honom inom den tillfälliga föräldrapenningen i samband med barns födelse.[48]

Det saknas dock lagligt stöd för att pappan, eller någon annan person som likställs med en förälder, samtidigt ska kunna nyttja de tio dagar som enligt 13 kap. 31 e § SFB finns inom den tillfälliga föräldrapenningen i samband med att ett barn har avlidit. För att detta skulle vara möjligt hade 12 kap. 5 § eller 13 kap. 31 e § behövt nämnas i 11 kap. 10 § första stycket SFB, eftersom det är där som det ges en möjlighet att kombinera förmånerna föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

I förarbetena till bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit finns inga överväganden redovisade avseende denna fråga, dvs. om det då borde vara möjligt för en mamma att nyttja sin rätt till föräldrapenning samtidigt som en annan förälder nyttjar den rätt till tillfällig föräldrapenning som finns i samband med att ett barn har avlidit.[49] Om det är ett medvetet val som lagstiftaren gjort avseende denna situation framgår således inte.

[48] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 12, s. 26.
[49] Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 10 och 12, s. 42 respektive 25 ff. samt prop. 2013/14:4, s. 61 f.

6.6.2 När tillfällig föräldrapenning kan lämnas till fler än en förälder

När det gäller enbart tillfällig föräldrapenning kan, som redogörs för i föregående avsnitt, ersättning lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid i samband med att ett barn har avlidit (11 kap. 10 § andra stycket och 13 kap. 31 e § SFB). I en situation där till exempel ett barns biologiska föräldrar bor tillsammans med en ny sambo eller make, som då är att likställa med föräldrar (se 11 kap. 4 § SFB), är det således möjligt för alla dessa att samtidigt beviljas tillfällig föräldrapenning om barnet skulle avlida.

I 11 kap. 10 § SFB, där huvudregeln om att föräldrapenningsförmåner inte får lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid finns, anges det vidare i tredje stycket att för tillfällig föräldrapenning gäller även 13 kap. 3 §.

Av andra stycket i 13 kap. 3 § SFB framgår att flera föräldrar också kan beviljas tillfällig föräldrapenning för samma barn och tid vid deltagande i en kurs som ordnas av en sjukvårdshuvudman för att lära sig vårda barnet (jfr 13 kap. 20 § 2 SFB). Bestämmelsen möjliggör dock inte att ersättning lämnas till två föräldrar för samma barn och tid, om den ena föräldern deltar i kurs för att lära sig vårda barnet och den andra föräldern är hemma och faktiskt vårdar barnet.

Till båda föräldrarna, men alltså inte flera föräldrar, får tillfällig föräldrapenning också lämnas för samma barn och tid om de följer med sitt barn till läkare när barnet lider av allvarlig sjukdom. Detsamma gäller om båda föräldrarna, som en del i behandlingen av sitt barn, behöver delta i läkarbesök eller i behandling som ordinerats av läkare (jfr 13 kap. 3 § första stycket och 13 kap. 20 § 3–5 SFB). Enligt förarbetena gäller motsvarande när barnet vårdas på sjukhus. Ett exempel på en situation som omfattas av bestämmelserna är annars familjebehandling av barn och ungdomar inom barn- och ungdomspsykiatrisk verksamhet. Med läkarbesök bör enligt förarbetena vidare jämställas andra läkarordinerade behandlingar hos annan personalkategori (prop. 1984/85:78 s. 75 och 122).

Situationer som kan bli problematiska utifrån nuvarande utformning av bestämmelserna om samtidig rätt till ersättning i samband med vissa kurser, läkarbesök eller behandlingar är när en av föräldrarna får föräldrapenning för barnet.

Om barnet är att betrakta som allvarligt sjukt i lagens mening, kan den andra föräldern få tillfällig föräldrapenning för att följa med på ett läkarbesök eller en behandling, utan hinder av att föräldrapenning för samma tid lämnas till den första föräldern (jfr 11 kap. 10 § första stycket och 13 kap. 30 § SFB).

I annat fall måste dock föräldern med föräldrapenning byta till tillfällig föräldrapenning för att den andra föräldern ska kunna få tillfällig föräldrapenning, om denne vill följa med på till exempel ett läkarbesök för vilket det finns en samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning. Föräldern med föräldrapenning kan då alltså inte välja att fortsätta ta ut föräldrapenning, om den andra föräldern ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att följa med på besöket.

För ett föräldrapar, där föräldern med föräldrapenning är berättigad till tillfällig föräldrapenning, torde det utgöra ett mindre bekymmer att denne tvingas byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning. Uppfyller föräldern med föräldrapenning inte de grundläggande förutsättningarna för tillfällig föräldrapenning uppstår det dock en besvärlig situation, eftersom den andra föräldern då inte kan få tillfällig föräldrapenning med därav följande ledighetsrätt.

6.6.3 Rätten till tillfällig föräldrapenning när två föräldrar ansöker om ersättning för samma tid men samtidig rätt till ersättning saknas

Om inte någon av bestämmelserna som medger samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning är tillämplig är det inte möjligt för två eller fler föräldrar att få tillfällig föräldrapenning för samma barn och tid. I äldre förarbeten har uttalats att om båda föräldrarna gör anspråk på ersättning för samma tid får Försäkringskassan avgöra vem av dem som är berättigad (prop. 1978/79:168 s. 58). Vem av föräldrarna som får ersättningen i en sådan situation har varit föremål för prövning i ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg (mål nr 2212-17).

I kammarrättens avgörande var den ena föräldern hemma och vårdade ett sjukt barn. Den andra föräldern hade dock redan ansökt om och beviljats tillfällig föräldrapenning för deltagande i en kurs på BUP. Eftersom regelverket inte medger att ersättning beviljas till båda föräldrarna i en sådan situation ansåg kammarrätten att det varit korrekt av Försäkringskassan att endast föräldern som hade ansökt

om ersättning först också beviljades detta, trots att båda i och för sig hade rätt till ersättning.

6.6.4 Samma tid

Vid tillämpningen av bestämmelserna om när föräldrapenningsförmåner kan lämnas till mer än en förälder för samma barn och tid är förstås begreppet ”samma tid” av central betydelse.

I ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg (mål nr 403-13) var inte någon av de bestämmelser som medger att ersättning beviljas för samma barn och tid tillämplig. Frågan i målet var om två föräldrar ändå kunde beviljas halv respektive tre fjärdedels tillfällig föräldrapenning, dvs. totalt mer än en hel förmån, för vård av ett barn samma dag.

Kammarrätten konstaterade att socialförsäkringsbalken inte innehåller någon bestämmelse som hindrar att mer än sammanlagt hel tillfällig föräldrapenning utges till föräldrarna. Kammarrätten hänvisade även till att regeringen uttalat att det i socialförsäkringsbalken inte bör föras in en särskild bestämmelse som reglerar i vilka situationer tillfällig föräldrapenning får lämnas med som mest hel förmån eller med mer än hel förmån (prop. 2008/09:200 s. 415). Eftersom föräldrarna inte hade vårdat barnet samtidigt, utan avlöst varandra i vården, fanns det enligt kammarrätten därför inget hinder för att bevilja tre fjärdedels ersättning till den ena föräldern, trots att den andra föräldern redan beviljats halv förmån.

Med samma tid avses således samma tid på dygnet och inte samma dag, vilket innebär att tillfällig föräldrapenning kan beviljas med mer än en hel förmån för samma barn och dag.

6.7 Förmånstid

När det från och med den 1 januari 1974 infördes bestämmelser som möjliggjorde för en förälder att stanna hemma för att vårda ett sjukt barn begränsades förmånstiden till tio dagar per familj och år. Dessa dagar inkluderade en pappas rätt att vårda äldre barn i samband med ett annat barns födelse.[50]

[50] SFS 1973:473 samt prop. 1973:47, s. 50 ff.

Från och med den 1 januari 1977 utökades förmånstiden till tolv dagar om året i familjer med ett barn, 15 dagar i familjer med två barn och 18 dagar i familjer med tre eller flera barn. Utökningen skedde samtidigt som det infördes rätt till ersättning för vård av barn vid ordinarie vårdares sjukdom, vid besök i samhällets förebyggande barnhälsovård och vid besök i förskoleverksamhet inom samhällets barnomsorg i vilken barnet deltar.[51]

Förmånstiden utökades ytterligare fr.o.m. den 1 januari 1980 till 60 dagar per barn och år. I förarbetena konstaterades att de då gällande förmånstiderna i det stora flertalet fall var tillräckligt och att en generell ökning av antalet dagar endast skulle ha ett begränsat värde för den lilla grupp familjer som har ett långvarigt eller ofta sjukt barn. Ett alternativ som övervägdes var att knyta en utvidgad rätt till ersättning till vissa svårare sjukdomar. Med anledning av den gränsdragningsproblematik som kunde uppstå förordades dock inte det förslaget. Ett annat alternativ som presenterades som lösning för dessa familjer var att helt slopa de dagantalsgränser som då fanns. Det konstaterades att det fanns fördelar med att slopa gränserna men att det ändå borde finnas en gräns för hur många dagar som kan nyttjas, vilket ansågs behövas bland annat för att en gränsdragning mot rätten till den dåvarande förmånen vårdbidrag skulle kunna göras. Som nämnts ovan fastställdes gränsen därför till 60 dagar per barn och år. Syftet med den utökade ersättningstiden var att i första hand utöka stödet till de föräldrar som har långvarigt eller ofta sjuka barn. I fråga om sjukdom hos den ordinarie vårdaren uttalades att i de fall det kan antas att den ordinarie vårdaren under en längre tid inte kan återuppta vården av barnet bör det ankomma på föräldrarna att så snart som möjligt söka ordna annan tillsyn för barnet. Den nya ersättningstiden på 60 dagar inkluderade inte en pappas rätt till ersättning för vård av barn i samband med ett barns födelse. Papporna fick i stället en särskild rätt att vara hemma i tio dagar för detta ändamål.[52]

I sitt betänkande ”Enklare föräldraförsäkring” konstaterade Föräldraförsäkringsutredningen att för mer än 98 procent av samtliga barn under tolv år hade inga eller mindre än 20 dagar med tillfällig föräldrapenning tagits ut under åren 1980 och 1981. Endast för två procent av barnen, cirka 23 000 respektive 25 000, hade således 20 dagar eller fler använts. För knappt 400 av dessa barn hade alla 60 ersätt-

[51] SFS 1976:279 samt prop. 1975/76:133, s. 46 f.
[52] SFS 1979:644, prop. 1978/79:168 s. 39 ff. och 58 samt SOU 1978:39, s. 93 ff.

ningsdagarna tagits ut. En särskild undersökning av de fall där 60 dagar hade tagits ut under år 1980 visade att flertalet fall berodde på att ordinarie vårdaren var sjuk eller smittbärare. Utifrån denna statistik konstaterade Föräldraförsäkringsutredningen att 20 ersättningsdagar torde täcka det huvudsakliga behovet av ledighet med ersättning. I förenklande syfte föreslogs därför att detta dagantal borde kunna ersättas utan krav på intyg. Med undantag för läkarbesök och liknande föreslogs att det för rätt till ytterligare ersättningsdagar skulle krävas intyg från första ersättningsdagen. Ersättning i samband med ordinarie vårdares sjukdom eller smitta skulle enligt förslaget ersättas endast inom ramen för den intygsfria tiden, dvs. högst 20 dagar per barn och år. Föräldraförsäkringsutredningen konstaterade att begränsningen till 20 ersättningsdagar vid ordinarie vårdares sjukdom eller smitta kunde innebära att rätten till ersättning på denna grund gjordes beroende av hur ersättningsdagarna använts tidigare under året. Med hänsyn till att ersättning för mer än 20 dagar dittills endast hade tagits ut för omkring två procent av barnen, och då avseende såväl barns som ordinarie vårdares sjukdom eller smitta, ansågs denna nackdel dock få accepteras. Av betänkandet framgår vidare att Föräldraförsäkringsutredningen funderade över att ta bort 60-dagarsgränsen. Det ansågs angeläget att föräldrar med långvarigt eller ofta sjuka barn fick ett utökat ekonomiskt stöd för att värda barnen. Med hänsyn till försäkringens syfte, att täcka behov av ersättning i mera akut uppkomna vårdsituationer, ansågs det dock inte lämpligt att lösa frågan inom föräldraförsäkringens ram (SOU 1982:36 s. 126 ff.).

I den efterföljande propositionen (1984/85:78) om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen konstaterades att ersättningsrätten när den ordinarie vårdaren är sjuk eller smittbärare genom förslaget blir beroende av om barnet eller vårdaren insjuknar först under året. Även om det antal fall som kunde inträffa var litet föreslogs därför inte en sådan ändring, eftersom en sådan regel i ett enskilt fall kunde tyckas orättvis. Vidare ansågs det inte heller finnas tillräckligt starka skäl för att ta bort intygskravet för de första 20 ersättningsdagarna, utan det förordades att dåvarande system med intyg fr.o.m. åttonde dagen av vårdperioden bibehölls. I fråga om antalet ersättningsdagar ansågs det också saknas skäl till några ändringar (s. 65 f.).

Fr.o.m. den 1 juli 1988 utökades förmånstiden dock till 90 dagar. Utvidgningen omfattade dock inte rätten till ersättning vid ordinarie vårdares sjukdom. Varför denna grund inte omfattades av utökningen utvecklades inte i förarbetena. Det framgår dock att förmånstiden utökades för att täcka behovet av ytterligare dagar med ersättning för den grupp av föräldrar som har barn som ofta är sjuka eller drabbas av en allvarlig sjukdom under en begränsad tid.[53] Av samma skäl utökades sedan antalet dagar till 120, fortfarande dock med samma begränsning avseende rätten till ersättning vid ordinarie vårdares sjukdom. Att helt slopa begränsningen av antalet dagar ansågs inte kunna förordas.[54]

Tillfällig föräldrapenning i de situationer som redogjorts för i avsnitt 6.4.2–6.4.10 lämnas således under sammanlagt högst 60 dagar för varje barn och år. Om det inte rör sig om sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare kan ersättning dock beviljas i samtliga dessa situationer i ytterligare 60 dagar (13 kap. 21 och 25 §§ SFB). Som regel kan således tillfällig föräldrapenning beviljas under högst 120 dagar per barn och år. Det ovan sagda kan illustreras med ett exempel från Försäkringskassans vägledning på hur myndigheten anser att bestämmelserna ska tillämpas.[55]

> Kim och Robin har ett barn som heter Ludvig och är 2 år. Kim arbetar halvtid och då är Ludvig på förskola. Under kalenderåret har Ludvig haft återkommande infektioner och 60 dagar med tillfällig föräldrapenning är uttagna. Då blir Kim sjuk. Robin begär tillfällig föräldrapenning för att kunna lämna och hämta Ludvig på förskolan och för att ta hand om honom på eftermiddagarna. Robin har ingen rätt till tillfällig föräldrapenning. Det beror på att 60 dagar redan är uttagna under kalenderåret. Då kan ingen ytterligare tillfällig föräldrapenning betalas ut eftersom anledningen är ordinarie vårdares sjukdom.

I fråga om barn som omfattas av LSS och som har fyllt 16 år finns det en otydlighet i regelverket i fråga om förmånstiden. För dessa barn finns det i 13 kap. 29 § SFB motsvarande bestämmelser som de som redogörs för ovan. Av 13 kap. 27 § första stycket SFB framgår dock att det endast är av skäl som anges i 13 kap. 16 § 1 SFB, dvs. i samband med sjukdom eller smitta hos barnet, som ersättning kan beviljas för barn som omfattas av LSS och som har fyllt 16 men inte

[53] SFS 1988:130 samt prop. 1987/88:110, bilaga 7, s. 34.
[54] SFS 1990:741, prop. 1989/90:100, bilaga 7 samt Socialförsäkringsutskottets betänkanden 1989/90:SfU11, s. 10 och 1989/90:SfU24.
[55] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, vägledning 2016:2, version 6, s. 75.

21 år. Av 13 kap. 27 § andra stycket framgår inte att det skulle vara möjligt att beviljas ersättning i några andra situationer avseende de barn som omfattas av LSS och som är mellan 21 och 23 år. Någon sådan avsikt framgår inte heller av förarbetena (prop. 1992/93:159 s. 151 och 205). Detta framgår inte heller av dåvarande 4 kap. 11 § andra och tredje stycket samt 12 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, där här aktuella bestämmelser först infördes. Trots vad som anges i 13 kap. 29 § SFB anser utredningen därför sammantaget att för personer som omfattas av LSS och som har fyllt 16 år är det möjligt att beviljas ersättning endast i samband med sjukdom eller smitta hos den personen. För denna situation kan då ersättning beviljas i högst 120 dagar per person och år.

6.8 Styrkande av rätten till tillfällig föräldrapenning

Uppgifter i en ansökan om tillfällig föräldrapenning ska lämnas på heder och samvete (110 kap. 4 § och 111 kap. 4 § SFB). Vid behov kan Försäkringskassan också kontakta den enskilde som då är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om rätten till tillfällig föräldrapenning. Även i dessa fall ska uppgifterna lämnas på heder och samvete (110 kap. 13 § SFB).

När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning får Försäkringskassan göra förfrågningar hos bland annat den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter (110 kap. 14 § 1 SFB).

För myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare finns det en korresponderande skyldighet att på Försäkringskassans begäran lämna uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken (110 kap. 31 § första stycket SFB).

Denna skyldighet anses bland annat innebära att vid kontroller måste kommunala förskolor och skolor lämna uppgifter om barnets frånvaro till Försäkringskassan. Motsvarande verksamheter med enskild huvudman, dvs. fristående förskolor och skolor, har dock inte någon sådan skyldighet.[56]

[56] ISF (2013), Slopat frånvarointyg – Kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning, rapport 2013:19, s. 42.

Vidare infördes det från och med den 1 januari 1980 ett krav om intyg från och med den åttonde dagen i ett barns vårdperiod i 4 kap. 20 § andra stycket i den numera upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring. Bortsett från kontrollaspekten ansågs intygskravet också vara till fördel för barnet. I förarbetena framhölls då vikten av att barn som ofta är sjuka får kontakt med sjukvårdspersonal på ett tidigt stadium. Vidare uttalades att framför allt när barn är sjuka ofta bör det vara en anledning till en medicinsk bedömning av barnet varvid det också bör prövas om förhållanden i barnets miljö kan vara en bidragande orsak till sjukligheten. Enligt förarbetena skulle intyget utformas så att det framgår om sjukdomen medför ett extra tillsynsbehov, exempelvis att barnet till följd av sjukdomen inte kan vistas hos den ordinarie vårdaren. Kravet på intyg skulle även gälla vid ordinarie vårdares sjukdom (prop. 1978/79:168 s. 41 och 61 f.).

Det uttryckliga kravet om intyg i dåvarande lagen om allmän försäkring byttes därefter ut mot en möjlighet för Försäkringskassan att, när det finns skäl till det, kräva att särskilt utlåtande inges för att styrka barnets eller den ordinarie vårdarens sjukdom eller smitta.[57] I förarbetena uttalades dock att utlåtande bör som för närvarande krävas från åttonde dagen av vårdperioden. Enligt förarbetena skulle utlåtande avseende barnet få utfärdas av såväl läkare som sjuksköterska. Utlåtande som ska styrka att den ordinarie vårdaren är sjuk eller smittbärare ansågs dock fortsatt skulle utfärdas av läkare (prop. 1984/85:78 s. 66 och 132).

När lagen om allmän försäkring upphävdes i och med ikraftträdandet av socialförsäkringsbalken infördes inte någon motsvarande specifik bestämmelse för tillfällig föräldrapenning. I stället finns det en generell bestämmelse för alla förmåner i 110 kap. 14 § 3 SFB som anger att när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning enligt balken får den handläggande myndigheten begära ett utlåtande av viss läkare eller någon annan sakkunnig.

I fråga om tillfällig föräldrapenning har bestämmelsen i 110 kap. 14 § 3 SFB kompletterats med föreskrifter från Försäkringskassan.[58] Föreskrifterna anges vara meddelade med stöd av 3 § 1 förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan. Av bestämmelsen i nämnda förordning framgår att Försäkringskassan

[57] 4 kap. 13 § andra stycket lagen om allmän försäkring.
[58] Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2010:30) om föräldrapenningsförmåner.

får meddela föreskrifter om verkställighet av socialförsäkringsbalken när det gäller bland annat föräldrapenningsförmåner.

I Försäkringskassans föreskrifter anges att kravet att en förälder ska lämna in ett särskilt läkarutlåtande enligt 110 kap. 14 § 3 SFB ska gälla från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod eller den tidigaste dag därefter för vilken tillfällig föräldrapenning kan betalas ut. Om särskilda omständigheter motiverar det får Försäkringskassan enligt föreskrifterna dock begära in ett sådant utlåtande både tidigare och senare i vårdperioden.[59] Om Sverige drabbas av en pandemi anger föreskrifterna att Försäkringskassan genom ett särskilt beslut får medge generellt undantag från kravet på läkarutlåtande.

I Försäkringskassans vägledning anges att kravet på läkarutlåtande från och med den åttonde dagen gäller vid sjukdom eller smitta både hos barnet och barnets ordinarie vårdare. Om Försäkringskassan redan har ett sådant utlåtande gällande den ordinarie vårdaren, eftersom denne får sjukpenning, behöver föräldern enligt vägledningen dock inte lämna in något ytterligare läkarutlåtande. Enligt vägledningen kan vidare även en sjuksköterska utfärda ett här aktuellt utlåtande när det gäller sjukdom eller smitta hos barnet.[60] Detta framgår dock inte av Försäkringskassans föreskrifter.

Vidare är utformningen av Försäkringskassans föreskrifter inte överensstämmande med lydelsen av 110 kap. 14 § 3 SFB. Som redogörs för ovan anges i föreskrifterna att kravet att en förälder ska lämna in ett särskilt läkarutlåtande enligt 110 kap. 14 § 3 ska gälla från och med åttonde dagen i barnets vårdperiod. I nämnda lagrum i balken anges dock endast att Försäkringskassan får begära ett särskilt läkarutlåtande om myndigheten behöver det för bedömningen av frågan om ersättning. I bestämmelsen i balken som Försäkringskassans föreskrifter hänvisar till finns alltså inte ett krav på ett särskilt läkarutlåtande.

När det gäller tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 22 § SFB finns det dock ett krav på att läkarutlåtande ska ges in för att styrka det särskilda vård- eller tillsynsbehovet hos barnet (110 kap. 18 § SFB).

I fråga om ett allvarligt sjukt barn enligt 13 kap. 30 § SFB ska barnets sjukdomstillstånd också styrkas med ett läkarutlåtande, om det inte hos Försäkringskassan redan finns tillräcklig utredning för

[59] 5–7 §§ FKFS 2010:30.
[60] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, vägledning 2016:2, version 6, s. 31, 33 f. och 38.

att bedöma rätten till ersättning (110 kap. 18 §). Om det sedan tidigare, till exempel i ett ärende om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag, finns ett läkarutlåtande hos Försäkringskassan med tillräcklig information anger Försäkringskassan i sin vägledning att föräldern inte behöver lämna in något ytterligare utlåtande.[61]

I bestämmelserna som gäller för barn som är yngre än 240 dagar anges att ersättning lämnas bland annat om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet. I förarbetena anges att vården ska styrkas genom intyg av läkare eller sjuksköterska (prop. 2002/03:2 s. 37). Detta finns det dock inte någon uttrycklig bestämmelse om i socialförsäkringsbalken.

I socialförsäkringsbalken finns emellertid bestämmelser i 110 kap. 17 § SFB om när Försäkringskassan får begära in intyg. Enligt dessa bestämmelser får Försäkringskassan kräva att en förälder ger in ett särskilt intyg från sin arbetsgivare eller någon annan som kan ge upplysning om arbetsförhållandena. Detta gäller i de fall när en förälder, under tid då föräldrapenning annars skulle ha utgetts, avstår från förvärvsarbete för vård av barn som vistas på sjukhus. Detta regleras i 13 kap. 18 och 24 §§ SFB och gäller situationen då en förälder vill byta ut föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning, vilket bara är möjligt om barnet vårdas på sjukhus.

Av bestämmelserna i 110 kap. 17 § framgår att Försäkringskassan också får kräva att en förälder styrker sin rätt till föräldrapenningsförmån i samband med föräldrautbildning eller deltagande i en behandling av ett sjukt eller funktionshindrat barn genom intyg av den som anordnat utbildningen eller ordinerat behandlingen.

6.9 Gränsdragning mot andra förmåner

6.9.1 Omvårdnadsbidrag

Omvårdnadsbidraget är en relativt ny förmån. Bestämmelserna om denna förmån trädde i kraft den 1 januari 2019. Tillsammans med förmånen merkostnadsersättning har den ersatt den tidigare förmånen vårdbidrag.

Regleringen avseende omvårdnadsbidrag finns i 22 kap. SFB. Av dessa bestämmelser framgår att en försäkrad förälder har rätt till om-

[61] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, vägledning 2016:2, version 6. s. 47.

vårdnadsbidrag för ett försäkrat barn, om barnet på grund av funktionsnedsättning kan antas vara i behov av omvårdnad och tillsyn under minst sex månader i en viss omfattning (3 §). Beroende på omfattningen av behovet av omvårdnad och tillsyn kan omvårdnadsbidrag lämnas som en fjärdedels, halv, tre fjärdedels eller hel förmån (4 §).

Vid bedömningen av behovet av omvårdnad och tillsyn ska man bortse från de behov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Vad som ska beaktas vid bedömningen av rätt till omvårdnadsbidrag är således sådana behov som går utöver dem som barn utan funktionsnedsättning har. Vid bedömningen av behovet av omvårdnad och tillsyn ska man även bortse från behov som tillgodoses genom annat samhällsstöd. Detta innebär att om ett barn har beviljats till exempel insatser enligt LSS eller assistansersättning så kan det påverka förutsättningarna för rätten till omvårdnadsbidrag på så sätt att stöd inte får lämnas för samma behov två gånger. Samma sak gäller i förhållande till insatser inom sjukvårdshuvudmannens ansvar (5 § och prop. 2017/18:190 s. 72).

Vad gäller begreppet omvårdnad omfattas direkta vårdinsatser men även annan behandling eller annat stöd. Exempel på omvårdnad är praktisk hjälp i vardagen med till exempel på- och avklädning, hygien, träning, läxläsning, klädvård och hjälp vid måltider. Andra exempel kan vara att barnet har behov av att föräldern skapar rutiner för barnet samt aktiverar eller motiverar barnet i olika hänseenden. Barnet kan också ha behov av särskild kosthållning. Vidare kan barnet ha behov av att föräldrarna samordnar och planerar olika samhällsinsatser till följd av barnets funktionsnedsättning eller att föräldrarna lär sig ny teknik, ett kommunikationssätt eller inhämtar kunskaper om barnets funktionsnedsättning. Ytterligare exempel på behov av omvårdnad kan vara att barnet har behov av hjälp för att kommunicera och samspela med andra personer (prop. 2017/18:190 s. 70 och 168).

Med tillsyn avses direkt uppsikt men även tillgänglighet på distans. Ett behov av tillsyn kan innebära att barnet behöver ha föräldern i närheten för att avstyra och förhindra situationer som kan vara farliga. Barnets behov av tillsyn kan även innebära att föräldern måste vara hemma på grund av barnets rädsla för att vara ensam eller att föräldern måste vara tillgänglig via telefon eller på annat sätt ha bered-

skap för att förebygga, eller snabbt finnas till hands vid hastiga förändringar i barnets fysiska eller psykiska hälsotillstånd (prop. 2017/18:190 s. 70 och 168).

Rätten till omvårdnadsbidrag ska omprövas minst vartannat år, om det inte finns skäl för omprövning med längre mellanrum, eller när förhållanden som påverkar rätten till bidraget ändras (22 kap. 15 §). I Försäkringskassans vägledning anges att vid omprövningen ska rätten till bidraget bedömas med hänsyn till nya författningar, ny rättspraxis och nya andra styrande dokument. Alla förutsättningar för rätten till omvårdnadsbidrag ska fortfarande vara uppfyllda. I vägledningen anges vidare att prövningen ska vara förutsättningslös, vilket innebär att Försäkringskassan inte är bunden av den bedömning som gjordes vid föregående prövning.[62]

Tillfällig föräldrapenning och omvårdnadsbidrag har delvis överlappande syften. Båda förmånerna lämnas när ett barn är i behov av tillsyn och omvårdnad. I 11 kap. 16 § SFB regleras förhållandet mellan förmånerna på så sätt att tillfällig föräldrapenning inte kan lämnas för sådana behov av omvårdnad eller tillsyn av ett barn som har grundat rätt till omvårdnadsbidrag. Den tillfälliga föräldrapenningen fungerar således som ett komplement till omvårdnadsbidraget (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2001 ref. 70).

Relationen mellan förmånerna är sådan att den tillfälliga föräldrapenningen inte på förhand kan inskränka rätten till omvårdnadsbidrag och omvårdnadsbidragets omfattning avgör det framtida utrymmet för beviljande av tillfällig föräldrapenning. Konstruktionen innebär att föräldern har en viss valmöjlighet mellan att få ett visst behov av tillsyn och omvårdnad tillgodosett genom omvårdnadsbidrag respektive tillfällig föräldrapenning. Exempelvis kan föräldern välja att undanta läkarbesök från omvårdnadsbidraget för att härigenom kunna få tillfällig föräldrapenning när han eller hon avstår från förvärvsarbete i samband med sådana besök. Tillfällig föräldrapenning kan också beviljas för sådana situationer som normalt inte kan förutses och därför inte utgör underlag för omvårdnadsbidraget, till exempel vid nya sjukdomar och akuta försämringstillstånd hos barnet (prop. 2017/18:190 s. 51 och 96).

I fråga om förhållandet mellan tillfällig föräldrapenning och omvårdnadsbidrag har Försäkringskassan vidare gjort ett rättsligt ställningstagande (FKRS 2018:09). I ställningstagandet uttalar Försäk-

[62] Försäkringskassan (2019), Omvårdnadsbidrag, vägledning 2018:4, version 3, s. 77 f.

ringskassan att tillfällig föräldrapenning kan beviljas den förälder som inte får omvårdnadsbidrag, även om sådant bidrag betalas ut för barnet, om

- föräldrarna följer med sitt barn till läkare när barnet har en allvarlig sjukdom,
- föräldrarna behöver delta vid läkarbesök eller i den behandling som har ordinerats av läkare,
- föräldrarna behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda ett allvarligt sjukt barn som inte har fyllt 18 år, eller
- föräldrarna deltar i kurser som anordnas av sjukvårdshuvudman i syfte att lära sig vårda barnet.

Ovan nämnda situationer är sådana där tillfällig föräldrapenning kan beviljas två eller flera föräldrar samtidigt. I det rättsliga ställningstagandet uttalas att i dessa situationer blir barnets behov av att ha flera föräldrar hos sig inte samma behov som det som har grundat rätt till omvårdnadsbidrag i den mening som avses i 11 kap. 16 § SFB. Enligt ställningstagandet kan den förälder som inte får omvårdnadsbidrag således beviljas tillfällig föräldrapenning i dessa situationer.

6.9.2 Sjuklön och sjukpenning m.m.

Tillfällig föräldrapenning lämnas inte om en förälder för samma tid får sjuklön eller sådan ersättning som Försäkringskassan kan lämna vid tvist om sjuklön (sjuklönegaranti). Rätt till tillfällig föräldrapenning finns inte heller för tid som föräldern får sjukpenning. Detsamma gäller om föräldern får ersättning som motsvarar sjukpenning enligt annan författning eller på grund av regeringens beslut i ett särskilt fall (11 kap. 14 § första stycket SFB). Exempel på ersättning som motsvarar sjukpenning är sjukpenning enligt äldre lagstiftning om yrkesskadeförsäkring (prop. 2008/09:200 s. 417). Tillfällig föräldrapenning lämnas inte heller när föräldern på grundval av utländsk lagstiftning får motsvarande förmåner som de nu nämnda (11 kap. 14 § andra stycket SFB).

6.10 Den tillfälliga föräldrapenningens storlek

6.10.1 Förmånsnivåer

Tillfällig föräldrapenning kan lämnas på fem olika nivåer (13 kap. 5 § SFB). Hel ersättning lämnas för dag när en förälder helt avstått från förvärvsarbete. Tre fjärdedels ersättning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst en fjärdedel av den tid föräldern annars skulle ha arbetat. Halv ersättning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst hälften av den tid som annars skulle ha arbetats. En fjärdedels ersättning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst tre fjärdedelar av den tid föräldern annars skulle ha arbetat. Slutligen lämnas en åttondels ersättning för dag när en förälder förvärvsarbetat högst sju åttondelar av den tid som annars skulle ha arbetats.

Bestämmelserna om förmånsnivåer korresponderar med bestämmelserna om beräkning av antal dagar med rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 32 § SFB). Av dessa framgår att en dag med hel tillfällig föräldrapenning motsvarar en dag. Vidare motsvarar en dag med tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels tillfällig föräldrapenning tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel respektive en åttondel av en dag.

6.10.2 Beräkning av tillfällig föräldrapenning

Tillfällig föräldrapenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning på normalnivån och baseras på förälderns sjukpenninggrundande inkomst (13 kap. 33 § första stycket SFB, se även avsnitt 6.2.6).

I fråga om tillfällig föräldrapenning ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bortses från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av dessa inkomster överstiger 7,5 prisbasbelopp (13 kap. 33 § första och andra stycket SFB). För år 2022 är prisbasbeloppet 48 300 kronor.[63] År 2022 är inkomsttaket för tillfällig föräldrapenning alltså 362 200 kronor, eftersom avrundning till närmast lägre hundratal kronor ska göras (25 kap. 5 § första stycket SFB). I sammanhanget kan nämnas att Utredningen om en modern föräldraförsäkring i sitt slutbetänkande, *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell*

[63] Se förordningen (2021:866) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2022.

för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101), föreslagit att inkomsttaket ska höjas till åtta prisbasbelopp.

Om föräldern har inkomst både från anställning och annat förvärvsarbete ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten i första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete (13 kap. 33 § andra stycket SFB). I Försäkringskassans vägledning beskrivs att en konsekvens av detta är att en förälder som avstår från båda arbetena för att vårda barn i vissa fall kan få en lägre ersättning, eller ingen alls, för de dagar då han eller hon skulle ha arbetat i det egna företaget.[64]

Om en familjehemsförälder får ersättning för vården av barnet, ska det vidare även bortses från den del av den sjukpenninggrundande inkomsten som grundas på ersättningen (13 kap. 38 § första stycket SFB). Bestämmelsen ska enligt ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen tolkas på så sätt att man i beräkningsunderlaget för tillfällig föräldrapenning helt och hållet ska bortse från arvodet för uppdrag som familjehemsförälder (HFD 2019 ref. 3). I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande var det fråga om en person som vid tiden för ansökan hade en årsinkomst om 372 600 kronor från en heltidsanställning. Därutöver fick hon 180 000 kronor per år som arvode för uppdraget som familjehemsförälder. Hennes totala årsinkomst var således 552 600 kronor. Högsta förvaltningsdomstolen kom fram till att hennes tillfälliga föräldrapenning skulle beräknas endast utifrån inkomsten från hennes heltidsanställning, dvs. en årsinkomst om 372 600 kronor.

Som nämnts ovan är vidare bestämmelserna om sjukpenning på normalnivån också avgörande för den tillfälliga föräldrapenningens storlek. Detta innebär att den tillfälliga föräldrapenningen ska beräknas på ett underlag som motsvarar 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten sedan denna har multiplicerats med talet 0,97.[65] För en förälder med en fastställd sjukpenninggrundande inkomst motsvarande inkomsttaket i den tillfälliga föräldrapenningen år 2022, dvs. 362 200 kronor, uppgår beräkningsunderlaget alltså till 80 procent av 351 334 kronor (362 200 x 0,97), dvs. 281 067 kronor.

För en förälder som är anställd ska det fastställda beräkningsunderlaget därefter divideras med årsarbetstiden (13 kap. 34 § SFB). Årsarbetstiden kan vara fastställd i timmar eller i dagar (jfr 25 kap.

[64] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, vägledning 2016:2, version 6, s. 79.
[65] Jfr 13 kap. 33 § första stycket och 28 kap. 7 § 1 SFB.

26 § SFB). För en förälder som vid frånvaro från sitt huvudsakliga förvärvsarbete får vidkännas lika stort löneavdrag varje dag, och som har sitt arbete förlagt till fem dagar i veckan, är årsarbetstiden 260 dagar.[66] För en förälder som arbetar heltid måndag–fredag, och som behöver avstå från förvärvsarbete en hel dag av något skäl som berättigar till tillfällig föräldrapenning, kan ersättning år 2022 alltså lämnas med som högst 1 081 kronor (281 067/260).

När tillfällig föräldrapenning ska lämnas utifrån inkomst av annat förvärvsarbete, dvs. till en egenföretagare, motsvarar hel tillfällig föräldrapenning för en dag också kvoten mellan beräkningsunderlaget och 260 (13 kap. 35 § första stycket SFB). Ersättning för egenföretagare lämnas under högst fem kalenderdagar per sjudagarsperiod. För det fall föräldern avstår från förvärvsarbete under fler än fem kalenderdagar under en sjudagarsperiod, lämnas tillfällig föräldrapenning för de första fem dagarna i perioden (13 kap. 35 § andra stycket SFB).

Om tillfällig föräldrapenning ska lämnas på grundval av sjukpenninggrundande inkomst av såväl anställning som annat förvärvsarbete beräknas dessa delar av förmånen för sig enligt vad som redogörs för ovan och läggs sedan samman (13 kap. 37 § SFB).

I vissa fall ska ersättningen kalenderdagsberäknas, dvs. beräkningsunderlaget ska divideras med 365. Detta gäller för arbetslösa samt för tid då annars graviditetspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha lämnats (13 kap. 36 § SFB).

6.11 Tillfälliga regler för tillfällig föräldrapenning

Med anledning av pandemin införde regeringen tillfällig reglering på flera områden och så även för tillfällig föräldrapenning. Bland annat har en förälder getts rätt till tillfällig föräldrapenning om föräldern har behövt avstå från förvärvsarbete i samband med att den verksamhet enligt skollagen (2010:800) som barnet normalt deltar i är stängd eller delvis stängd. Vidare infördes särskilda bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning för barn som varit allvarligt sjuka.[67]

Vidare har Försäkringskassan ändrat tidsgränserna för intyg när det gäller bland annat tillfällig föräldrapenning. Det innebär att intyg

[66] Jfr 25 kap. 27 § SFB och förordningen (1987:361) om schablonberäkning av arbetstid vid bestämmande av sjukpenning m.m.
[67] 2–7 f §§ förordningen (2020:244) om viss tillfällig föräldrapenning med anledning av sjukdomen covid-19.

har begärts vid dag 22, i stället för som annars vid dag åtta. Syftet var att ytterligare avlasta sjukvården och underlätta för allmänheten.[68]

6.12 Föräldraledighetslagen

Bestämmelser om när en arbetstagare som förälder har rätt till ledighet och förkortad arbetstid finns i föräldraledighetslagen.

Med förälder likställs förälders make som stadigvarande sambor med föräldern, förälders sambo, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, blivande adoptivförälder och familjehemsförälder (1 §).

Beskrivningen av de personkategorier som likställs med förälder överensstämmer med beskrivningen i 11 kap. 4 och 5 §§ SFB (prop. 2017/18:276 s. 39).

Begreppet arbetstagare definieras inte i lagen utan ansluter till den praxis som gäller inom arbetsrätten i övrigt (prop. 1977/78:104 s. 42).

Det finns sex former av föräldraledighet för vård av barn – mammaledighet, hel ledighet med eller utan föräldrapenning, delledighet med föräldrapenning, delledighet utan föräldrapenning, ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m. och ledighet med omvårdnadsbidrag (3 §).

I fråga om ledighet med omvårdnadsbidrag gäller att en förälder har rätt till förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel om det för barnet lämnas omvårdnadsbidrag enligt 22 kap. SFB (9 §).

Ledighet får delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår. Denna begränsning gäller dock inte vid ledighet med bland annat tillfällig föräldrapenning (10 §).

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till mammaledighet, hel ledighet med eller utan föräldrapenning, delledighet med eller utan föräldrapenning eller ledighet med omvårdnadsbidrag ska anmäla detta till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början. Om det inte går ska anmälan göras så snart som möjligt (13 § första stycket).

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m. ska anmäla detta minst en vecka före ledighetens början. Det finns dock ingen anmälningstid om ledigheten beror på sjukdom eller smitta (13 §).

[68] https://www.regeringen.se/regeringens-politik/socialforsakringar/atgarder-inom-sjukforsakringen-med-anledning-av-corona/.

7 Kontroller inom tillfällig föräldrapenning

I kapitlet beskrivs Försäkringskassans kontroller inom tillfällig föräldrapenning, samt hur myndigheten arbetar med att minska risken för fel i ansökningar och utbetalningar. Vidare sammanfattas bedömningar av omfattningen de felaktiga utbetalningarna inom tillfällig föräldrapenning, orsakerna till felen, vilka åtgärder som har genomförts och framtida behov av ytterligare åtgärder. Kapitlet bygger på ett urval av tidigare studier och rapporter om kontrollarbete och tillfällig föräldrapenning samt på en sammanställning av samtal och kontakter med representanter som arbetar i olika funktioner på Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Skatteverket och Ekonomistyrningsverket (ESV) samt med utredningens expertgrupp och referensgrupp.

7.1 Försäkringskassans handläggning och kontroller inom tillfällig föräldrapenning

I Försäkringskassans uppdrag som handläggande myndighet av tillfällig föräldrapenning ingår att utreda och fatta besluta om ersättning i de ansökningar som inkommer. Handläggningen ska ske enkelt, snabbt och kostnadseffektivt utan att rättssäkerheten eftersätts. I ansökningar som inkommer till Försäkringskassan görs maskinella kontroller av vissa uppgifter, se avsnitt 3.4. I bedömningen av rätten till ersättning utgår myndigheten till stor del från de uppgifter föräldern lämnar i ansökan. En mindre del av ansökningarna kräver manuell handläggning eller kontroll av en uppgift i ansökan och i vissa fall krävs en bedömning för att beslut ska kunna fattas i ärendet.

Försäkringskassan genomför, utöver kontroller i handläggningen även andra kontroller av ansökningar och utbetalningar inom tillfäl-

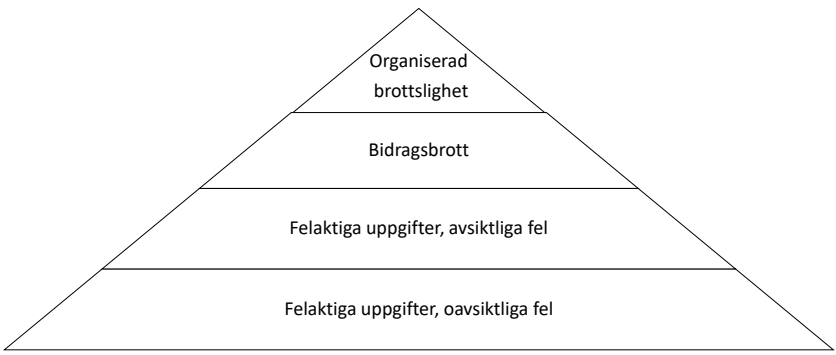
lig föräldrapenning. Kontrollerna kan genomföras innan eller efter att beslutet fattas. Kontrollernas syfte är att säkerställa att de uppgifter som anges i ansökan är korrekta och att regelverkets villkor för att få rätt till ersättning och med rätt belopp, är uppfyllda.

Sedan början av 2000-talet har Försäkringskassan mer systematiskt arbetat med att införa olika typer av kontroller inom tillfällig föräldrapenning i syfte att motverka att ersättning betalas ut felaktigt eller missbrukas.

7.1.1 Felutbetalningar

Felutbetalningar kan beskrivas som sådana utbetalningar som sker trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda.[1] Felutbetalningar kan delas in i olika kategorier. De innefattar allt från oavsiktliga fel till organiserad brottslighet mot välfärdssystemen. Ett sätt att redogöra för de olika typerna av felaktiga utbetalningar är genom den så kallade compliance-pyramiden, som flera myndigheter använder sig av för att beskriva sin kontrollverksamhet, se figur 7.1. I pyramidens delar anges olika orsaker och motiv bakom felaktigheterna. Pyramiden illustrerar även att det antalsmässigt är flest oavsiktliga felaktigheter och att mängden minskar ju tydligare det brottsliga uppsåtet är.[2]

Figur 7.1 Olika typer av felaktiga utbetalningar



[1] Jfr Ekonomistyrningsverket (2021), Rapport – Underlag inför 2022 års omfattningsstudier, ESV 2021:37.
[2] Jfr SOU 2020:35, s. 118 f.

7.1.2 Felaktiga uppgifter i ansökan kan leda till en felaktig utbetalning

Flera olika typer av fel förekommer vid ansökan om tillfällig föräldrapenning, och de kan återfinnas i samtliga av pyramidens delar (figur 7.1).

Vissa fel i ansökan kan upptäckas i handläggningen av it-stödets kontroller, vid manuella handläggningsåtgärder eller genom särskilda kontroller innan beslut. De fel som inte upptäcks och åtgärdas kan det leda till att ersättning betalas ut felaktigt. Felen kan, som framgår av figuren, vara oavsiktliga eller avsiktliga.

Fel som är oavsiktliga kan bero på att föräldern saknar kunskap om regelverket eller missförstår vilken uppgift som ska anges. Det kan också bero på slarv eller att föräldern inte längre minns relevanta uppgifter för ansökan.

Vid avsiktliga fel anger föräldern medvetet felaktiga uppgifter i ansökan eller inkommer med ett felaktigt intyg. I vissa fall kan det vara svårt att avgöra om felen är avsiktliga eller oavsiktliga.

Det förekommer även att fel i handläggning och utbetalning kan orsakas av myndigheten, exempelvis vid dubbeltransaktioner, eller av någon annan som till exempel en arbetsgivare som lämnar en felaktig uppgift. De flesta felutbetalningar inom tillfällig föräldrapenning orsakas dock av föräldrar.[3]

Om Försäkringskassan misstänker att felutbetalningar har orsakats avsiktligt eller genom grov oaktsamhet utreder myndigheten om en polisanmälan om bidragsbrott ska göras. Det gäller även systematiska felutbetalningar eller fel som är en del i ett brottsligt upplägg av organiserad karaktär och som kan röra fler förmåner.

7.2 Omfattningen av felutbetalningarna

7.2.1 Felutbetalningar som har konstaterats

Försäkringskassans statistik över antalet konstaterade felutbetalningar och beloppet för dessa inom tillfällig föräldrapenning visar att antalet som upptäcks har ökat avsevärt under den senaste tioårs-

[3] Jfr Försäkringskassan (2018), Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1s. 21 f, ISF (2015),Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning, Rapport 2015:12, s. 86 samt SOU 2019:59, s. 8.

perioden, se tabell 7.1. Om det beror på att felutbetalningar upptäcks i större utsträckning eller om det finns ett ökat missbruk inom ersättningen är svårt att säkert uttala sig om. Särskilt viktigt att framhålla är även att Försäkringskassan under samma period har utvecklat och satsat allt mer resurser på kontroller innan beslut, se avsnitt 7.3. Syftet med dessa kontroller är främst att stoppa ersättning från att utbetalas felaktigt.

Tabell 7.1 Felutbetalningar inom tillfällig föräldrapenning

År	Antal felutbetalningar	Belopp felutbetalningar, i kronor
2012	1 115	6 231 702
2013	3 217	12 050 319
2014	2 889	19 806 809
2015	9 522	54 797 176
2016	9 809	98 679 934
2017	5 724	44 338 470
2018	7 135	76 067 942
2019	8 240	82 552 181
2020	8 614	63 899 747
2021	6 182	59 905 377

Källa: Försäkringskassan.

7.2.2 Omfattningsbedömningar av andelen felaktiga utbetalningar

En rad rapporter och studier har granskat och skattat andelen felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning under de senaste tjugo åren.[4] Olika metoder för att mäta omfattningen har prövats och diskuterats, såväl empiriska studier med riktade kontroller eller slumpmässiga kontroller som expertbedömningar och uppskattningar.

[4] Jfr Brottsförebyggande rådet (2005), När olyckan inte är framme – Bedrägerier mot allmän och privat försäkring, Rapport 2005:10, IFAU (2006), Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Rapport 2006:9, SOU 2008:74, Riksrevisionen (2016), Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet. RiR 2016:11, ISF (2013), Slopat frånvarointyg – Kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning, Rapport 2013:19, ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning, Rapport 2015:12, Försäkringskassan (2018), Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1 och SOU 2019:59.

Riksförsäkringsverket (RFV) och försäkringskassorna gjorde 2002 en riktad kontroll där 9,9 procent av ärendena visade sig vara felaktiga när den påstådda frånvaron kontrollerades med arbetsgivaren och när det bedömdes som möjligt att kontrollera med barnomsorg eller skola. Vid en fördjupad utredning kvarstod bedömningen att 6,4 procent av ärendena var felaktiga. En förnyad granskning av RFV 2004 visade att 39 procent av de kontrollerade föräldrarna hade lämnat felaktiga uppgifter som resulterade i för mycket utbetald ersättning. De felaktiga utbetalningarna motsvarade därmed 8,5 procent av antalet utbetalda dagar. Försäkringskassan gjorde 2005 en studie av felaktiga utbetalningar baserat på olika gruppers tidigare nyttjande. Bland de med lägst nyttjande var andelen föräldrar som hade lämnat felaktiga uppgifter cirka 16 procent, bland föräldrar med 5 till 10 ärenden hade cirka 29 procent lämnat felaktiga uppgifter och i gruppen föräldrar med fler än 10 ärenden hade cirka 41 procent lämnat felaktiga uppgifter i något av de granskade fallen. Försäkringskassan konstaterar även att föräldrar med stora uttag av tillfällig föräldrapenning har visat sig ha en relativt sett hög andel fel. Det har också skett en ökning av stora uttag de senaste åren och detta kan åtminstone delvis vara ett tecken på en ökning av felutbetalningar.[5]

Även Brottsförebyggande rådet (BRÅ) anger i en rapport från 2005 att Försäkringskassans riktade kontroll mot högkonsumenter av tillfällig föräldrapenning resulterade i att 39 procent av dessa misstänktes för fusk. BRÅ anger att det finns skäl att misstänka att även den verkliga förekomsten av fusk med tillfällig föräldrapenning generellt sett är hög, även om denna kontroll endast riktades mot högkonsumenter. Vidare framgår att felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning kan vara lätta att upptäcka och bevisa. BRÅ konstaterar att få personer som utreds för misstänkta brott inom tillfällig föräldrapenning tidigare är lagförda, och att det kan bero på att ersättningen främst betalas ut till ”vanliga” småbarnsföräldrar och att det är möjligt att det inte upplevs som brottsligt att fuska med några enstaka dagar.[6]

[5] Jfr Försäkringskassan (2018). Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1, s. 40 och 56f samt Försäkringskassan (2019). Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning – Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om arbete och barnomsorg. PM 2019:3, s. 23 f.

[6] Brottsförebyggande rådet (2005), När olyckan inte är framme – Bedrägerier mot allmän och privat försäkring. rapport 2005:10. s. 27 f.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) undersökte i en rapport från 2006 överutnyttjandet inom den tillfälliga föräldrapenningen. Studien baserades på ett omfattande randomiserat experiment, som sjösattes under våren 2006, med en ny metod där en större del av det dolda överutnyttjandet skulle kunna fångas. Resultatet tydde på att 22,5 procent av all ersättning härrörde från överutnyttjande. Det angavs vidare att det fanns signifikanta skillnader mellan könen: för kvinnor skattades överutnyttjandet till 19 procent och för män till 28 procent.[7]

Delegationen mot felaktiga utbetalningar gjorde inom ramen för sitt uppdrag en skattning av andelen felaktiga utbetalningar inom vissa ersättningar, varav tillfällig föräldrapenning var en. De bedömde att totalt 13, 7 procent av utbetalningarna var felaktiga, och av dessa gällde mer än hälften eller 7,2 procent av totalen avsiktliga fel från föräldrar.[8]

Försäkringskassan undersökte 2019 inom ramen för ett uppdrag från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om arbete och barnomsorg. Det framgår att tidigare slumpmässiga kontroller av Försäkringskassan har visat att under perioden 2015–2017 bedömdes drygt 30 procent av ärendena vara felaktiga. För att utröna i vilken utsträckning som dessa ärenden skulle ha resulterat i en felaktig utbetalning – om inte kontroll med arbetsgivare och barnomsorg hade gjorts – genomförde myndigheten under 2017 en fördjupad granskning av slumpkontrollen. Andelen felaktigt utbetalda dagar i stickprovet uppskattades till 15 procent.[9] Delegationen gjorde utifrån Försäkringskassans resultat en självständig bedömning där även de fel som Försäkringskassan inte kunde studera empiriskt inkluderades. Det kunde till exempel röra sig om felutbetalningar när föräldern var hemma med ett friskt barn eller uppgifter om egna företagare som inte hade gått att kontrollera. Delegationens bedömning var att 20,7 procent av utbetalningarna var felaktiga. Av dessa felaktiga utbetalningar anges att 74 procent har bedömts vara misstänkt avsiktliga.[10]

[7] IFAU (2006), Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Rapport 2006:9.
[8] SOU 2008:74, s. 125.
[9] Försäkringskassan (2019), Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning – Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om arbete och barnomsorg, PM 2019:3, s. 23 f.
[10] SOU 2019: 59, s. 198, bilaga rapport 4, s. 126 f.

Försäkringskassan anger i en rapport 2021 att det finns stora problem med avsiktliga fel inom tillfällig föräldrapenning samt ytterligare två ersättningar. Myndigheten estimerar att de felaktiga utbetalningarna, baserade på utfallet av slumpmässiga kontroller inom tillfällig föräldrapenning, uppgår till knappt 1,2 miljarder kronor under 2020, vilket motsvarar cirka 13 procent av utgifterna för ersättningen.[11]

Sammantaget kan utredningen konstatera att andelen felutbetalningar inom tillfällig föräldrapenning är hög, eller till och med bland de högsta, jämfört med övriga ersättningar inom välfärdssystemen. Det är även en bild som delas av Försäkringskassan såväl som av flera utredningar och myndigheter som har studerat frågan. Oavsett användning av metod är det svårt att med säkerhet ange den totala omfattningen av felutbetalningarna inom ersättningen. En hel del uppgifter går att kontrollera eller verifiera, dock inte alla, vilket innebär att skattningar eller bedömningar är nödvändiga för att kartlägga den totala omfattningen av felutbetalningarna. Ett liknande resonemang framförs av ESV inför kommande omfattningsbedömningar av felutbetalningarna för 2022, där ESV menar att mörkertal som är svårt att kontrollera eller mäta också bör ingå i bedömningen.[12]

Därmed kan det konstateras att de bedömningar som görs utifrån slumpmässiga kontroller eller stickprov är en god utgångspunkt för bedömningen av storleken på felutbetalningarna men att det är nödvändigt att därtill även komplettera med skattningar av omfattningen av ”dolda” fel. Utredningen har inte inom ramen för uppdraget haft anledning att göra någon självständig bedömning av omfattningen utan utgår från att de skattningar som har gjorts av Försäkringskassan och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

[11] Försäkringskassan (2021), Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar dnr 2021/000500.
[12] Ekonomistyrningsverket (2021), Rapport – Underlag inför 2022 års omfattningsstudier, ESV 2021:37.

7.2.3 Föräldrars kännedom om kontrollerna och attityden till felaktiga utbetalningar

I utredningens kartläggning av Försäkringskassans arbete med kontroller framkommer att myndigheten under vissa perioder betonat betydelsen av kontrollernas preventiva effekt, men att denna betydelse har tonats ned under senare år. Föräldrar får sällan kännedom om att deras ärende valts ut för en särskild kontroll.[13] Kontrollernas syfte är snarast att upptäcka felaktigheter samt att vid eventuella fel eller vid behov av korrigering skapa ett lärande hos föräldrar inför kommande ansökningstillfällen. I kontakt med representanter för Försäkringskassan framkommer att information om att en enskild förälders ärende ska kontrolleras särskilt kan innebära att föräldern väljer att återta sin ansökan. Det försvårar myndighetens arbete med att utreda om något avsiktligt fel har begåtts också vid tidigare utbetalningar.

Försäkringskassan anger att de kontrollåtgärder myndigheten tillämpar är differentierade utifrån behov och därmed utförs i olika omfattning beroende på risknivå. De riskbaserade kontrollerna är träffsäkra kontroller vilket innebär att de som följs upp i stor utsträckning faktiskt har gjort fel. Samtidigt innebär det att de som har låg risk att göra fel inte ska riskera att kontrolleras i ”onödan”. Det här synsättet skiljer sig från ett annat synsätt som ofta nämns i diskussioner om kontroll, vilket är att det är viktigt att följa upp personer i förebyggande syfte. Tanken är att alla ska känna en risk för att bli uppföljda och därför inte missbruka systemet. Den metod som Försäkringskassan använder utgår från att träffsäkerheten i kontrollen är hög vilket innebär att de som har gjort fel löper en betydande risk att bli upptäckt. Detta får då en avskräckande effekt, utan att för den skull störa de som gör rätt.[14]

Den allmänna risken att kontrolleras kan dock utgöra ett viktigt redskap i arbetet med att minska antalet felutbetalningar och öka föräldrars incitament att lämna korrekta uppgifter i ansökan.

[13] Försäkringskassan (2018), Försäkringskassans kontrollarbete – Kartläggning och förslag på fortsatt arbete, PM 2018:3, s. 15.
[14] ISF (2018), Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller. Rapport 2018:5, s. 34.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har låtit göra en intervjuundersökning om attityder till olika former av bidragsfusk där det framkommer att de flesta intervjuade har en generellt negativ inställning till bidragsfusk, men hur allvarligt de tillfrågade anser att det är skiljer sig åt mellan olika ersättningar. Att använda tillfällig föräldrapenning för att umgås med barnen trots att de inte är sjuka ses som minst allvarligt. Mindre än en femtedel av de tillfrågade anser att det är enkelt att göra rätt när man ansöker om bidrag och att bidragssystemen är lätta att förstå.[15] Delegationen anger att om bidragsmoralen och den upplevda upptäcktsrisken skulle stärkas skulle detta sannolikt ha stor betydelse för de fel som orsakas av att den sökande med misstänkt avsikt lämnat felaktiga uppgifter i en ansökan eller har underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Därför behöver information om fusk och felutbetalningar kombineras med tydlig och känd lagstiftning samt effektiva och synliga kontroller. Den allmänna kännedomen om vad som är bidragsbrott och vilka konsekvenser en sådan handling kan få behöver stärkas och kontrollerna behöver bli mer effektiva och synliga.[16]

Även i ISF:s rapport *Kontrollnivåer och normbildning inom socialförsäkringen* anges att hur socialförsäkringen används och tolkas avgörs i samverkan mellan många aktörer. Försäkringshandläggare, läkare, medmänniskor, anhöriga eller försäkrade samverkar och påverkar varandra växelvis genom att kommunicera med varandra och sprida information. Vidare framgår av rapporten att föräldrar med barn i förskola möter situationer där skolan eller förskolan är stängd och diskuterar med andra föräldrar om vad som är tillåtet inom den tillfälliga föräldrapenningen. Alla formar sig en bild utifrån den tillgängliga kunskapen eller utifrån praxis. De påverkas då inte bara av regler utan även av hur andra vanligtvis agerar i samma situation. Förr i tiden spreds bilden genom samtal mellan personer i vänskapskretsen eller i andra sociala sammanhang. Nu sprids den ofta genom kommunikation inom olika forum eller grupper på internet. I rapporten anges att hur informationen tolkas ligger till grund för de normer som utvecklas i samhället och för hur människor väljer att agera i olika situationer.[17]

[15] SOU 2019:59, s. 83 f.
[16] SOU 2019:59, s. 230, rapport 2, s. 54.
[17] ISF (2018), Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller. Rapport 2018:5. s. 41.

Utredningen gör samma iakttagelse som ovan när det gäller information om hur föräldrar ska gå till väga vid ansökan om tillfällig föräldrapenning för att exempelvis undvika kontroll eller uppge ett annat skäl än det egentliga för att få rätt till ersättning. Sådan information sprids mellan föräldrar bland annat genom forum på internet, vilket även bekräftas av utredningens kontakter med representanter från Försäkringskassans. Som har framgått av tidigare avsnitt finns inom tillfällig föräldrapenning en generell svårighet att veta om de fel som uppstår beror på att föräldern avsiktligt lämnat felaktiga uppgifter eller om det snarare rör sig om okunskap. När det gäller frågan om attityder till fusk och felutbetalningar kan föräldrars generella attityd påverka risken för fel. Om det upplevs som mindre allvarligt att få ersättning på oriktiga grunder inom exempelvis tillfällig föräldrapenning kan det få till följd att föräldrar inte vinnlägger sig om att ange korrekt information i ansökan eller ta reda på vilka situationer som ger rätt till ersättning.

ISF konstaterar i en rapport att kommunikationen mellan Försäkringskassan och medborgarna i sig är en viktig funktion för att skapa tillit till socialförsäkringen och ska bidra till att människor upplever att myndigheten ägnar sig åt rätt saker och genomför kontroller på rätt sätt. Ett sätt att formulera detta på är att de personer som överväger att felaktigt utnyttja eller begå bidragsbrott mot socialförsäkringen ska känna att det finns en betydande risk att bli upptäckt. Samtidigt ska de personer som agerar korrekt inte känna sig misstänkliggjorda. Fel som görs av olika orsaker behöver bemötas med olika metoder. Fel som de sökande gör av okunskap eller felaktig information bör avhjälpas med åtgärder som gör det enklare att göra rätt. Om felen beror på att lagstiftningen är för komplicerad så kan det vara nödvändigt med regelförenklingar. Medvetna fel behöver sannolikt bemötas med en betydande risk för upptäckt. Den risken kan förstärkas ytterligare genom olika former av sanktioner.[18]

Utredningen anser att attityder till fusk och felaktigheter i tillfällig föräldrapenning hör samman med behovet av ökad information och kunskap om gällande regelverk, risken för kontroll samt eventuella sanktioner som föräldern kan drabbas av om uppgifter som lämnats är oriktiga. För att attityder ska kunna förändras behöver

[18] ISF (2018), Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller. Rapport 2018:5, s. 120.

det samtidigt ske reella förändringar av såväl risken för kontroll som regelverk. I viss mån torde människors inställning även påverkas av risken att drabbas av någon form av konsekvens, se avsnitt 7.7.

7.3 Försäkringskassans genomförande av kontroller

Sedan år 2006 har Försäkringskassan gjort särskilda kontroller av ansökningar om tillfällig föräldrapenning. Syftet har varit att upptäcka och motverka fel, men också att fungera allmänpreventivt och stärka kvaliteten i beslutsunderlaget. Kontrollerna har under perioder gjorts i efterhand men på senare tid främst innan utbetalning.

Kontrollerna var inledningsvis slumpmässiga. Vid slumpmässiga kontroller väljs ett visst antal ärenden bland samtliga inkomna ansökningar ut för kontroll. I detta fall har således de sökande en likvärdig risk att bli kontrollerade. Slumpmässiga kontroller betecknas ofta som relativt kostsamma och inte särskilt träffsäkra eller effektiva i arbetet med att upptäcka felaktiga utbetalningar. Fördelen med den här typen av kontroller är dock att de kan ha allmänpreventiv effekt på människors benägenhet att ange korrekta uppgifter, eftersom alla sökande riskerar att kontrolleras. De kan dessutom användas för att undersöka hur stora felutbetalningarna inom ersättningen är samt för att ge kontinuerlig information om risker inom ersättningen som kan användas för att kunna utveckla de riktade kontrollerna.

Försäkringskassan har under perioder haft svårt att nå upp till myndighetens mål för antalet utförda slumpmässiga kontroller, eftersom arbetet har prioriterats ned, till stor del som en följd av ett utökat antal riktade kontroller. Ett syfte med att utöka antalet riktade kontroller har varit att öka träffsäkerheten i de kontroller som genomförs. Riktade kontroller kan ske före eller efter att ett beslut har fattats i ärendet. I de riktade kontrollerna begränsas urvalet av ärenden som kontrolleras och kontrollen rikas mot en särskild typ av ärenden. En sådan kontroll kan baseras på olika typer av risker och kan utgå från handläggares erfarenheter såväl som mer avancerad dataanalys.[19]

[19] Jfr ISF (2018), Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller. Rapport 2018:5, s. 27 f. och 40 f, ISF (2015) Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2015:12 och Försäkringskassan (2018), Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1.

De särskilda kontrollerna innan beslut utförs sedan 2015 av särskilda handläggare inom Försäkringskassan. Antalet kontroller som ska genomföras beslutas av myndigheten årligen, och Försäkringskassan angav inför 2021 att 65 000 ärenden skulle kontrolleras. Det är också det antal kontroller som faktiskt utfördes, se avsnitt 7.3.3. Myndigheten gör dock löpande, utifrån produktionsläge och resurser, en bedömning av hur stort antal ärenden som kan tas ut för kontroll månadsvis och veckovis.

7.3.1 Riskbaserade kontroller

Försäkringskassan påbörjade under 2012 arbetet med att utveckla riktade kontroller baserade på riskprofilering. Ett av syftena med en större satsning på riskbaserade kontroller var att kompensera för borttagandet av frånvarointyget och rikta kontroller mot individer med stor risk för fel. Myndigheten beslutade 2014 att införa riskbaserade kontroller som en del i myndighetens arbete att minska risker för felutbetalningar. Ambitionen var att tidigt upptäcka omfattande och återkommande fel samt att förebygga kommande fel. Ett fortsatt utvecklingsarbete av de riskbaserade kontrollerna har inneburit att efter november 2016 genomförs de riskbaserade kontrollerna med arbetsgivare och förskola innan beslut fattas.

Riskbaserad kontroll är en riktad kontroll som syftar till att öka träffsäkerheten i kontrollen utifrån risken för fel i de uppgifter som ligger till grund för beslutet. Avsikten är, på samma sätt som i den slumpmässiga, att genomföra kontroller av uppgifter i ansökan som inte går att stämma av mot myndighetens registeruppgifter eller genom åtkomst till andra myndigheters uppgifter. Vid riskbaserade kontroller används olika metoder för att söka mönster i tillgängliga data när det gäller förekomst av felaktigheter. Metoder som används kan vara statistiska modeller som bygger på maskininlärning eller regressionsmetodik.[20] Modellerna utnyttjar information om historiska uppföljningar av personer, både sådana där felaktigheter upptäckts och där det inte förekommit några felaktigheter, och kopplar samman bakgrundsinformation till utfallet. Viss information kan då tyda på en ökad förekomst av felaktigheter och kontrollerna kan i så

[20] Jfr ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2015:12, s. 28.

fall i större utsträckning riktas mot personer som har flera av dessa egenskaper.

7.3.2 Riskprofiler

Riskprofiler som används för de riktade kontrollerna kan bygga både på personuppgifter och på avidentifierade uppgifter. Försäkringskassan använder sig dels av uppgifter från myndighetens socialförsäkringsregister (personregister), dels av uppgifter hämtade från databasen STORE. I STORE lagras både uppgifter från enskilda ärenden och mer generella uppgifter om olika förmåner. STORE används primärt för statistikändamål. Syftet med att använda personuppgifter är att beräkna vikter för hur olika personegenskaper samvarierar med risken att ett ärende är fel. Dessa vikter tillämpas därefter på en enskild person för att beräkna ett riskvärde för att ärendet innehåller någon typ av felaktighet. Syftet med att behandla personuppgifterna är i dessa fall att göra kontroller. För att Försäkringskassan ska få behandla personuppgifter krävs att det finns rättsligt stöd, och bestämmelser om myndighetens personuppgiftsbehandling finns i 114 kap. SFB.

I fråga om de mönstersökningar som är aktuella i framtagandet av riskprofiler finns det en otydlighet vad gäller om nuvarande tillämpning har stöd i gällande regelverk. Detta har påtalats i flera utredningar och även Försäkringskassan har uppmärksammat regeringen på behovet av en förtydligad reglering för detta ändamål.[21]

I framtagandet av riskprofiler utgår Försäkringskassan främst från tre olika komponenter för att avgöra vilka ansökningar som faktiskt kontrolleras. Det handlar om sannolikheten för fel (riskvärdet), storleken på beloppet och storleken på det förmodade framtida uttaget. Sannolikheten för fel bygger på erfarenheter om situationer där personer tidigare har fått en felutbetalning samt på personers egenskaper. Modellen bygger på registerinformation och inrapporterade uppgifter och på information om tidigare felaktigheter som har fångats i de slumpmässiga kontrollerna.

Försäkringskassan arbetar också med uppföljningskontroller som bygger på resultatet av riskkontrollen, på så sätt att en person

[21] ISF (2018), Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller. Rapport 2018:5, s. 75 f, jfr SOU 2017:37 och SOU 2017:52.

som valts ut i den och uppgivit felaktigheter i ansökan även hamnar i en uppföljande kontroll. Uppföljningskontrollen genomförs även om det nya ärendet har ett lågt riskvärde eller om det rör sig om lite pengar.[22]

7.3.3 Kontroller med arbetsgivare samt förskola och skola

Vid de särskilda kontrollerna innan beslut begär handläggare in uppgifter från arbetsgivare samt förskola eller skola för att verifiera förälderns uppgifter i ansökan. Försäkringskassan efterfrågar i kontrollen med förskola och skola uppgifter om barnets frånvaro den dag eller del av dag som föräldern har angivit i ansökan. Handläggare på Försäkringskassan som utredningen har varit i kontakt med anger att det ibland kan vara svårt att få in uppgifter från förskola och skola. Främst rör det sig om att uppgifter inte alltid finns sparade för så lång tid tillbaka som ärendet gäller. Trots att fristående förskolor och friskolor inte har någon skyldighet att besvara Försäkringskassans förfrågan är upplevelsen som beskrivs av handläggare att de flesta ändå svarar, något som också anges ha blivit bättre över tid. Vid kontroller av uppgifter med arbetsgivare skickar handläggare ut en begäran i pappersform där det framgår att myndigheten vill ha uppgifter om frånvaro för en specifik anställd under en viss angiven tidsperiod. Arbetsgivare ska på pappersblanketten eller i Försäkringskassans e-tjänst för arbetsgivare fylla i de uppgifter om den anställde och frånvaron som efterfrågas. Arbetsgivare ska även ange om personen kontrollen gäller under perioden har varit timanställd eller behovsanställd alternativt inte har haft någon anställning hos arbetsgivaren. Därtill ska arbetsgivare för varje aktuell dag i perioden fylla i om den anställde har varit frånvarande, orsak till frånvaro, ordinarie arbetstid samt timmar den anställde var frånvarande.

I enlighet med den beskrivning som representanter för Försäkringskassans handläggning ger skickas begäran vanligtvis ut 2–3 dagar efter att ansökan har inkommit. Därefter har arbetsgivaren 17 dagar

[22] Försäkringskassan (2018), Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1, s. 34 f, ISF (2015). Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2015:12, s. 26 f. och 83 f. samt ISF (2018), Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller. Rapport 2018:5, s. 47 f.

på sig att besvara begäran om uppgifter. Ansökan kan i vissa fall gälla dagar i innevarande månad vilket innebär att arbetsgivare normalt ännu inte hunnit få in uppgifter i lönesystemet om frånvaron. Ofta hinner uppgiften inkomma, men i vissa fall ber arbetsgivare Försäkringskassans att få återkomma senare. Det förekommer att arbetsgivare svarar att frånvaro saknas för angiven period, men i efterhand återkommer till Försäkringskassan när uppgiften har rättats i lönesystemet. Förälderns ärende rättas då även hos Försäkringskassan, och ersättning betalas ut.

Tillfällig föräldrapenning betalas normalt ut den 25:e varje månad. En ansökan som kommer in senast den 10:e i månaden till Försäkringskassan utbetalas normalt i slutet av samma månad. Ansökningar som kommer in från den 11:e och framåt betalas ut i slutet av nästkommande månad. Detta gäller oberoende av om ärendet är uttaget för särskild kontroll eller inte. Det kan i vissa fall bli förseningar i utbetalningen av ärenden vid särskild kontroll men ofta beror det på att arbetsgivare eller i vissa fall förskola eller skola inte har svarat på förfrågan i tid eller att svaret avviker från uppgifter i förälderns ansökan. Om uppgifterna kommit in sent och utbetalningsdatumet har passerats, görs ändå en utbetalning till föräldern inom två bankdagar. I de fall där de uppgifter som arbetsgivaren lämnar delvis avviker, men där föräldern ändå ska få en viss ersättning, sker utbetalning vid nästa planerade utbetalningsdag.

Kontroll av den andra förälderns situation

När den ena föräldern inte arbetar, har den andra föräldern oftast inte rätt till tillfällig föräldrapenning. Det beror på att den arbetande föräldern i dessa fall inte anses behöva avstå från arbete, eftersom en annan förälder anses kunna vårda barnet. Under vissa omständigheter kan dock den förälder som inte arbetar ändå vara förhindrad att vårda barnet, och rätt till ersättning kan finnas, se avsnitt 6.2.3.[23]

Uppgiften om vad den andra föräldern gör, är därmed en grundläggande förutsättning för bedömningen av rätten till tillfällig föräldrapenning. I utredningens kartläggning har det framkommit att uppgiften främst kontrolleras mot registeruppgifter om samtidigt uttag av ersättning, som föräldrapenning.

[23] Jfr prop. 1984/85:78, s. 122.

Representanter från Försäkringskassan anger i kontakt med utredningen att utöver kontroller av uppgifter i register genomförs ingen ytterligare kontroll av den andra förälderns förhållanden. Inte ens i de fall det finns anledning att misstänka att rätten till ersättning kan påverkas.

Enligt gällande rätt kan Försäkringskassan, när det behövs för bedömningen av en fråga om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB, med stöd av 110 kap. 14 § 1 SFB göra en förfrågan hos exempelvis den försäkrades arbetsgivare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter. Det finns dock inte någon skyldighet för dessa att svara på sådana förfrågningar. Försäkringskassan har tolkat ovanstående bestämmelse som att den ger stöd att fråga om även andra än den försäkrade i de fall uppgifterna har betydelse för den försäkrades rätt till ersättning. I ett beslut som JO har fattat den 13 mars 2020 får Försäkringskassan dock kritik för denna tillämpning av bestämmelsen. JO har i sitt beslut påpekat att det inte finns något stöd i vare sig tidigare lagbestämmelser, förarbeten, praxis eller doktrin för den tolkning som Försäkringskassan har gjort. JO anser att systematiken och ordalydelsen i bestämmelsen talar mot att Försäkringskassan med stöd av bestämmelsen kan göra en förfrågan för att få in uppgifter om någon annan person än den försäkrade (JO:s beslut dnr 7011-2018). [24]

Mot denna bakgrund har Försäkringskassan till regeringen hemställt om en lagändring i form av ett tillägg i 110 kap. 14 § SFB som ger Försäkringskassan rätt att fråga om andra än den försäkrade när uppgifterna behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen i 110 kap. 14 § SFB medför inte någon skyldighet att svara på en förfrågan. Försäkringskassan anser dock att det inte ska vara tillåtet att fråga om vilka uppgifter som helst utan de efterfrågade uppgifterna ska antas ha särskild betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller för tillämpningen av balken. Det andra stycket innefattar därmed ett strängare rekvisit för att få ställa en fråga om en annan person än vad som gäller för en fråga om den försäkrade.

Att uppgifterna ska kunna antas ha särskild betydelse innebär att uppgifterna ska förväntas tillföra sådan ytterligare information som, ensamt eller i kombination med övriga uppgifter, är av direkt rele-

[24] Försäkringskassan (2020), Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken, dnr 6346-2020.

vans för bedömningen. Normalt sett krävs endast uppgifter om den personen som är aktuell för exempelvis en förmån eller ersättning för att Försäkringskassan ska kunna utreda om förutsättningarna för förmånen eller ersättningen är uppfyllda. Ibland kan dock omständigheter som berör andra personer också vara relevanta.[25]

I Försäkringskassans framställan anges inte situationen när myndigheten behöver ställa en fråga för att utreda den andra föräldern inom tillfällig föräldrapenning. Myndigheten hänvisar dock, vid kontakt med utredningen i frågan, till hemställan men anger specifikt att det inte har gjorts någon analys av om den ändring som föreslås skulle kunna användas för ovanstående situation.

7.3.4 Resultatet av de särskilda kontrollerna

Det är svårt att göra en tydlig jämförelse av hur andelen fel inom tillfällig föräldrapenning har förändrats över tid baserat på Försäkringskassans uppgifter om utfallet av de slumpmässiga kontrollerna. Skillnaderna beror till en stor del på inriktning och organisering av arbetet. Andelen fel i kontrollerna har varierat över tid. Försäkringskassan bedömer att en stor del av skillnaderna mellan åren kan bero på vilka felen är och hur de har registrerats. År 2021 ökade antalet ärenden och antalet kontrollerade dagar i de slumpmässiga kontrollerna i förhållande till tidigare år, se tabell 7.2.

[25] Försäkringskassan (2020), Framställning om ändring i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken, dnr 6346-2020.

Tabell 7.2 Särskilda slumpmässiga kontroller innan beslut

År	Antal kontrollerade ärenden	Antal ärenden med fel	Andel ärenden med fel	Antal kontrollerade dagar	Antal felaktiga dagar	Andel felaktiga dagar	Belopp för felaktiga dagar
2017	1 011	306	30,3%	2 090	510	24 %	470 717
2018	1 364	344	25,2%	2 785	589	21 %	559 264
2019	1 875	499	26,6%	3 637	718	20 %	694 281
2020	3 999	699	17,5%	9 436	820	9 %	805 316
2021	10 298	2 383	23,1%	21 961	3 557	16 %	3 545 496

Källa: Försäkringskassans uppgifter.

Anm: Rapporteringen av vad som betraktas som fel har delvis ändrats under angiven period, det förekommer vidare att föräldrar återtar ansökan när kontroll genomförs, och ärendet registreras då inte som felaktigt. Sammanställningen bör snarast ses som en indikation på utfallet av kontrollerna.

Försäkringskassans resultat från kontrollerna visar tydligt att andelen ärenden med fel och andelen felaktiga dagar är högre i de riskbaserade kontrollerna, se tabell 7.3. Även dessa kontroller är dock svåra att jämföra mellan olika år enligt uppgifter från Försäkringskassan. Andelen fel varierar även i dessa i viss mån över tid bland annat till följd av olika inriktning på kontrollerna. Från 2017 har andelen kontroller ökat till stor del på grund av den nya inriktningen av kontrollarbetet.

Tabell 7.3 Särskilda riskbaserade kontroller innan beslut

År	Antal kontrollerade ärenden	Antal ärenden med fel	Andel ärenden med fel	Antal kontrollerade dagar	Antal felaktiga dagar	Andel felaktiga dagar	Belopp för felaktiga dagar
2017	16 860	8 438	50 %	74 630	33 934	45 %	31 338 382
2018	25 584	11 549	45 %	73 499	35 812	49 %	33 983 065
2019	38 856	14 611	37 %	103 968	32 699	31 %	31 603 741
2020	45 283	17 386	38 %	191 994	48 640	25 %	47 741 064
2021	54 020	21 359	39 %	260 144	62 856	24 %	62 647 024

Källa: Försäkringskassans uppgifter.

Anm: Rapporteringen av vad som betraktas som fel har delvis ändrats under angiven period, det förekommer vidare att föräldrar återtar ansökan när kontroll genomförs, och ärendet registreras då inte som felaktigt. Sammanställningen bör snarast ses som en indikation på utfallet av kontrollerna.

Försäkringskassan gör även uppföljande efterkontroller av ärenden för personer som tidigare har kontrollerats och fått avslag på ansökan. Myndigheten ser en succesiv förbättring i uppföljningskontrol-

len, och för 2021 anger Försäkringskassan att 66 procent av föräldrarna gör rätt när de ansöker om en ny period med tillfällig föräldrapenning, vilket är en förbättring från året innan då motsvarande andel var 56 procent.[26] Samtidigt vill utredningen framhålla att resultatet tydligt indikerar att behovet av att kontrollera dessa föräldrar kvarstår.

I utredningens kontakt med representanter för Försäkringskassan framkommer att arbetet med de riskbaserade kontrollerna uppfattas som framgångsrikt och att en stor andel av de ärenden som kontrolleras är felaktiga, se tabell 7.3. Handläggare som genomför kontroller anger att det framstår som att riskprofilerna är träffsäkra och att det därmed är rätt ärenden som kontrolleras i strävan att minska antalet felutbetalningar. Samtidigt bedöms antalet ärenden som kontrolleras fortfarande vara för få i förhållande till antalet ansökningar som inkommer. Ett skäl till detta anges vara begränsade resurser och att myndighetens huvuduppdrag är att betala ut ersättning. Det innebär också att ett stort antal ärenden med hög risk inte kontrolleras innan beslut, och därmed riskerar att betalas ut på felaktig grund. Det är således inte primärt ärendets risknivå som avgör behovet av kontroll utan myndighetens resurser. Enligt vad som har framkommit har dock antalet handläggare som genomför kontroller ökat efter hand och det har fattats beslut om att utöka antalet handläggare ytterligare.

Representanter från Försäkringskassans kontrollverksamhet såväl som handläggare av tillfällig föräldrapenning, beskriver för utredningen att attityden till ersättningen har förändrats över tid. Att få tillfällig föräldrapenning utbetalat felaktigt ses inte generellt som så allvarligt av föräldrar, vilket också är en bild som beskrivs i flera rapporter.[27] Handläggare som utredningen har varit i kontakt med beskriver även att det ur deras perspektiv har blivit alltför lätt att ansöka och beviljas ersättning. Sökande som kanske initialt har gjort ett oavsiktligt fel och ändå får ersättning utbetalt kan fortsätta att lämna oriktiga uppgifter när risken för kontroll eller vidare sanktioner är liten. ”Ett lätt sätt för Svensson att få extra pengar”.

[26] Försäkringskassan (2022), Årsredovisning 2021, s.35.
[27] Jfr SOU 2019:59, s. 84.

7.3.5 Fördjupad kontrollutredning och internkontroll

Ansökningar som har fått avslag vid en riskbaserad kontroll, eller där något annat indikerar behovet av en utökad kontroll lämnas för utredning av särskilda kontrollutredare inom Försäkringskassan. Kontrollutredarna gör en mer fördjupad utredning och utreder även förälderns tidigare ärenden om tillfällig föräldrapenning och i vissa fall även andra socialförsäkringsersättningar. I samband med kontrollutredningen bedöms om den sökande avsiktligen har lämnat fel uppgifter och om det kan röra sig om ett misstänkt bidragsbrott. Avsikten med en fördjupad utredning är att upptäcka mer systematiskt felaktigt nyttjande av försäkringen och ta ställning till om den sökande bör polisanmälas för vidare utredning om brott mot bidragsbrottslagen.

Kontrollutredarna genomför även egna riskbaserade kontroller efter beslut i ärendetyper med hög risk för fel. Det kan röra sig om fördjupade kontroller av föräldrar med en stor mängd ansökningar, föräldrar som kontinuerligt varvar ansökningar om ersättning mellan olika barn eller föräldrar som har fått stora belopp utbetalade.

Uppgifter från Försäkringskassan visar att det under 2021 genomfördes cirka 4 000 kontrollutredningar inom tillfällig föräldrapenning, se tabell 7.4. I de utredningar som genomfördes var det 7 av 10 ärenden som ledde till någon typ av åtgärd, såsom återkrav eller polisanmälan.

Tabell 7.4 Fördjupade kontrollutredningar för tillfällig föräldrapenning

År	Avslutade kontrollutredningar	Åtgärdsfrekvens	Antal polisanmälan	Andel polisanmälan	Återkrav
2017	2 337	58 %	539	23 %	38 349 666 kr
2018	4 734	64 %	1091	23 %	69 361 148 kr
2019	4 773	68 %	1607	34 %	83 019 587 kr
2020	4 682	69 %	1328	28 %	55 661 365 kr
2021	3 909	70 %	950	24 %	47 177 785 kr

Källa: Försäkringskassans uppgifter.

De ärenden som kontrolleras och där det kan konstateras att föräldern på ett systematiskt sätt, eller med avsikt eller grov oaktsamhet begärt ersättning på felaktiga grunder ska av Försäkringskassan polisanmäla föräldern för bidragsbrott. Straffet för bidragsbrott be-

ror på svårighetsgraden på brottet och kan innebära ett straff som ger dagsböter eller som högst fängelse i högst fyra år.[28]

Förutom kontrollutredningar gör Försäkringskassan även interna försäkringskontroller av utbetalningar.[29] Syftet med dessa kontroller är att bedöma tillförlitligheten i handläggningen av olika försäkringar, och uppmärksamma myndigheten på brister och risker. Urvalen som görs är i vissa fall slumpmässiga och i andra granskningar riktade mot utbetalningar med hög sannolikhet för fel. Riktade kontroller som har genomförts är exempelvis ärenden där den sökande har sjuklön och tillfällig föräldrapenning samtidigt eller utbetalningar för personer som uppbär arbetslöshetsersättning och tillfällig föräldrapenning för samma tid och dag. I kontakt med utredningen uppger representanter för internkontrollen att de riktade kontrollerna är träffsäkra och att ofta är en majoritet av de kontrollerade utbetalningarna felaktiga. Även vid internkontroll kan det konstaterats att vanliga fel i ansökan är uppgifter om antalet timmar personer skulle ha arbetat och det antal timmar personen har avstått arbete för att vårda barnet.

7.3.6 Fel som görs i ansökningar och orsakerna till felen

Risken för fel i utbetalningar av tillfällig föräldrapenning kan beskrivas som hög. Försäkringskassan har i en riskanalys från 2018 identifierat fyra övergripande risker för fel i beslut och utbetalning av tillfällig föräldrapenning. Den första rör risken för fel kopplade till villkoret att vårda barn, vilket är ett grundläggande krav för att få rätt till ersättning. Den andra risken rör villkoret att avstå från förvärvsarbete. Här gäller det främst risken att föräldern arbetar, har semester eller uppbär sjuklön för samma tid som ersättning lämnas. Den tredje risken är kopplad till ersättningens storlek. I detta fall gäller risken främst att ersättning betalas ut felaktigt baserat på fel uppgift av omfattningen av hur många timmar eller dagar föräldern skulle ha arbetat. Det kan också gälla svårigheter att kontrollera uppgifter om anställning för till exempel egna företagare. Den fjärde och sista risken gäller villkoret att verkställa beslut och i det här fallet består

[28] Bidragsbrottslag (2007:612).
[29] Försäkringskassan (2022), Årsredovisning 2021.

risken av att ersättning betalas ut med för lågt eller högt belopp på grund av att fel antal timmar eller omfattning har registrerats.[30]

Orsaken till att det kan bli fel i dessa olika situationer är flera. Försäkringskassan anger två övergripande orsaker till felen, varav den första är lagstiftningens konstruktion med en flexibel försäkring som skapar betydande utrymme för fel. Den andra har att göra med att felaktiga uppgifter anges vid ansökanstillfället. Myndigheten har gjort stora ansträngningar de senaste åren för att det ska vara enkelt och smidigt att ansöka, vilket delvis medför att arbetet med kontroller har kommit i skymundan.[31]

Utredningens kartläggning visar att Försäkringskassan kontinuerligt har arbetat med att förbättra såväl it-stödets kontroller som de riktade kontrollerna och i detta arbete har en avgörande utgångspunkt varit myndighetens kännedom om förekommande risker och felkällor. Det framkommer vid kontakter med representanter för olika delar av myndigheten att det finns en stor medvetenhet om vilka riskerna är och vilka felutbetalningar som ofta förekommer. Trots kunskapen behövs ytterligare åtgärder för att minska risken för fel.

De grundläggande maskinella kontroller som genomförs i handläggningen ska säkra att de uppgifter som lämnas i ansökan överensstämmer med myndighetens register (se avsnitt 3.4). Dessa uppgifter kan naturligtvis också innehålla felaktigheter även om den risken dock är relativt låg och antas vara ungefär densamma som för övriga ersättningar inom socialförsäkringen.

En hög risk för fel har, som Försäkringskassan också påvisat i sin riskanalys, däremot de uppgifter myndigheten inte kan kontrollera maskinellt, och som ligger till grund för bedömning av rätten till ersättning. Den grundläggande uppgiften om barnets sjukdom och behov av vård har Försäkringskassan begränsade möjligheter att kontrollera även vid en riktad kontroll, utom i de få fall som kräver läkarintyg. Det är i stället uppgifter om barnets frånvaro i förskola eller skola samt uppgifter om hur föräldern skulle ha arbetat om barnet inte hade behövt vård som främst är möjliga att kontrollera.

[30] Försäkringskassan (2019), Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning – Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om arbete och barnomsorg, PM 2019:3, s. 4 f.
[31] Försäkringskassan (2018), Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1, s. 69 f.

De vanligaste orsakerna till fel är uppgifter i ansökan om när och i vilken omfattning föräldern har avstått arbete eller arbetets omfattning.[32] En typ av fel som handläggare beskriver som relativt vanligt är:

> Pär, som har en schemalagd anställning med årsarbetstid i timmar ansöker om hel ersättning för en dag när han skulle ha arbetat 12 timmar. Om ansökan hade beslutats automatiskt hade Pär fått ersättning för de 12 timmar han ansökt om. Eftersom Pärs ärenden valts ut för kontroll innan beslut framkommer vid kontroll med Pärs arbetsgivare att Pär på angiven dag endast skulle ha arbetat 5 timmar. Följaktligen har Pär endast rätt till ersättning motsvarande 5 timmar. Detta korrigeras då av Försäkringskassans handläggare innan ersättning betalas ut.

Omfattningen som ansökan gäller är korrekt, även om det belopp som skulle ha utbetalats hade blivit felaktigt utan kontroll.

Generellt beskrivs det finnas flera olika orsaker till de fel som återfinns i ansökningarna, när det gäller den tid och omfattning föräldrar anger att de skulle ha arbetat, om de inte hade vårdat barnet. Det kan röra föräldrar som har oregelbunden arbetstid och därför har svårt att uppge eller minnas hur många timmar de skulle ha arbetat eller föräldrar som arbetar nattskift som sträcker sig över två kalenderdagar och där föräldern inte vet hur de ska ange detta i ansökan. Ett annat vanligt förkommande fel är att föräldrar ansöker om ersättning för ej schemalagda dagar eller dagar då de har blivit beviljade semester. Handläggare som utredningen har varit i kontakt med, och tidigare studier beskriver att dessa fel upplevs vara oftare förekommande vid skollov eller andra ledigheter.[33]

Vidare anges det förekomma att föräldrar i ansökan uppger felaktiga uppgifter om arbetsgivare eller anställningar. Arbetsgivare kan i dessa fall vid kontroll uppge till Försäkringskassan att angiven anställning har upphört eller att föräldern har lämnat en felaktig uppgift då någon anställning aldrig har förekommit.

Det kan även vara barnets behov av att vara hemma från förskolan på grund av sjukdom som föräldern felaktigt uppfattar ger rätt till ersättning, trots att föräldern inte har behövt avstå från arbete. Ett exempel som har beskrivits av handläggare är:

[32] Jfr Försäkringskassan (2019), Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning – Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om arbete och barnomsorg, PM 2019:3, s. 8 och 11 samt Försäkringskassan (2018), Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1.
[33] Jfr SOU 2019:159, rapport 4, s. 132.

> Love anger i ansökan att han skulle ha arbetat 40 timmar under måndag till fredag och ansöker om ersättning för dessa timmar när han har vårdat det sjuka barnet. Vid kontroll med Loves arbetsgivare framkommer att Loves arbetspass under den vecka ansökan gäller endast var förlagda till helgen. Love saknar därmed rätt till ersättning för de arbetsfria dagarna och Försäkringskassan avslår ansökan.

Om kontrollen med arbetsgivaren inte hade genomförts i ärenden likt det ovan hade föräldern felaktigt fått ersättning för de 40 timmar som ansökan gällde.

Vid en särskild kontroll kontrolleras även uppgifter om barnets frånvaro i förskola och skola och det förekommer avvikelser som leder till att ansökan avslås. Främst anges det bero på att barnet inte har varit frånvarande den dag föräldern ansöker om ersättning för. Om ansökan gäller en del av dag kan det i en hel del fall krävas komplettering då förskolor och skolor inte alltid registrerar den typ av frånvaro på samma sätt som hela dagar.

I de fall Försäkringskassan får uppgifter som inte överensstämmer med de som har lämnats i ansökan, kontaktas föräldern med anledning av den tillkommande uppgiften innan beslut fattas i ärenden. Handläggare anger i kontakt med utredningen att föräldrarna dock sällan svarar.

En ytterligare risk för fel i tillfällig föräldrapenning som har lyfts i utredningens kartläggning av referensgruppen bestående av representanter från arbetsmarknadens parter och representanter för Försäkringskassan är den nuvarande ansökningstiden för tillfällig föräldrapenning på 90 dagar, se avsnitt 6.1. Ersättningsanspråket ska gälla dagar föräldern redan har avstått arbete för att vårda ett sjukt barn. Referensgruppen ser en risk med den längre tiden för att ansöka eftersom föräldrar i efterhand har större möjlighet att inkomma med ansökan om tillfällig föräldrapenning på felaktiga grunder. Antingen som ett sätt att få en extra utbetalning av ersättning eller för att täcka upp för frånvarotid från arbetet, trots att föräldern inte har vårdat barnet.

Enligt uppgift från Försäkringskassan var det under de senaste två åren mer än 90 procent av föräldrarna som ändå ansökte inom 30 dagar från ersättningstillfället. Under augusti månad var det dock endast cirka 80 procent av föräldrarna ansökte inom 30 dagar.

De flesta föräldrar ansöker således i nära anslutning till ersättningstillfället och löneavdraget.

7.4 Tidigare åtgärder för att minska felen

I och med IFAU:s rapport 2006 (se avsnitt 7.2.2) tog diskussionen om felaktigt utbetald tillfällig föräldrapenning fart på allvar.

Försäkringskassan överlämnade 2006 ett svar till regeringen om åtgärder mot fusk med tillfällig föräldrapenning.[34] Försäkringskassan redovisade i rapporten två olika modeller för att minska risken för fel och missbruk inom den tillfälliga föräldrapenningen. Den ena modellen innebär att arbetsgivare åläggs en skyldighet att rapportera den anställdes frånvaro för vård av barn till Försäkringskassan. I den modellen ingår dessutom att Försäkringskassan i samtliga ärenden kontrollerar att barnet har varit frånvarande från förskola eller skola. Den andra modellen innebär att en förälder åläggs att i samband med ansökan om tillfällig föräldrapenning själv styrka såväl sin frånvaro från arbetet som barnets frånvaro från förskolan eller skolan. Vid en vidareutveckling av modell två anges att det automatiskt skulle gå en förfrågan till arbetsgivare och förskola eller skolan när en förälder ansöker om ersättning i självbetjäningstjänsten, och myndigheten framhåller att på sikt bör arbetsgivare samt förskola och skola kunna verifiera uppgifterna digitalt.

Efter Försäkringskassans rapport remitterade Socialdepartementet en promemoria som föreslog att det skulle införas en skyldighet för föräldrar, att i samband med begäran om tillfällig föräldrapenning med intyg eller på annat sätt styrka barnets frånvaro från förskola, familjedaghem, fritidshem respektive skola. Ett sådant intyg skulle utfärdas av den skolverksamhet där barnet normalt vistades. Detta gällde oavsett om den verksamhet som barnet vistades i hade en enskild eller offentlig huvudman.[35]

Remissinstanserna var inte eniga och Försäkringskassan avstyrkte förslaget med motiveringen att administrationskostnaderna bedömdes vara för stora och föreslog i stället att kontroll borde ske med arbetsgivare i första hand. Förslaget bedömdes dock vara den lämpligaste modellen, då hänsyn hade tagits till regeringens mål om att minska företagens administrativa kostnader. I propositionen (2007/08:94) angavs att ett införande borde innebära att missbruket av den tillfälliga föräldrapenningen skulle minska, då redan vet-

[34] Försäkringskassan (2006), Rapport till regeringen – åtgärder mot fusk med tillfällig föräldrapenning, dnr 040215/2006.
[35] Ds 2007:41.

skapen om nya kontroller borde ha en dämpande effekt på missbruket av denna förmån. Lagändringen trädde i kraft 1 juli 2008.

Försäkringskassan undersökte efter införandet av intygskravet i vilken utsträckning det bidrog till att minska de felaktiga utbetalningarna. Myndighetens slutsats var att intyget bör ha bidragit till ett minskat antal felutbetalningar men att det inte kan beläggas att det var kontrollen i sig som minskade felutbetalningarna.[36]

Kravet på frånvarointyg togs bort dock bort i slutet på december 2012 efter omfattande kritik om att det bland annat hade medfört en ökad administration. Ett flertal remissinstanser var positiva till förslaget att slopa intyget, och så även Försäkringskassan. Myndigheten framförde att kontrollarbetet för att motverka felaktiga utbetalningar kunde upprätthållas även utan detta intyg. I stället skulle Försäkringskassan justera den nuvarande kontrollnivån på den slumpmässiga kontrollen med arbetsgivare och införa slumpmässiga kontroller mot förskola och skola. Övriga remissinstanser anförde bland annat att intyget inte ansågs utgöra en tillräckligt effektiv kontroll i förhållande till det merarbete det skapade. Samtidigt framhöll bland annat ISF behovet av att Försäkringskassan aktivt fortsatte arbetet för att minska risken för felaktiga utbetalningar. IFAU anförde vidare att det skulle krävas en mer omfattande analys för att bedöma om de kontroller Försäkringskassan övervägde att införa vore ett samhällsekonomiskt effektivt åtgärdspaket. I propositionen (2012/13:1 utg. omr. 12) framhölls dock att det är av stor vikt att Försäkringskassan arbetar aktivt för att motverka felaktiga utbetalningar även fortsättningsvis. Utöver de åtgärder Försäkringskassan avsåg att införa såg regeringen att möjligheterna till kontroll skulle öka ytterligare då månadsuppgifter från arbetsgivare blev tillgängliga.[37]

7.5 Ytterligare behov av åtgärder för att minska felen

I de rapporter som har publicerats genom åren om kontroll och felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning finns en rad slutsatser om behovet av ytterligare åtgärder för att stärka kontrollen och förslag på hur de borde utformas. Samtidigt har det funnit en

[36] Försäkringskassan (2011), Intygskrav inom tillfällig föräldrapenning – En utvärdering av införd reform 1 juli 2008 Socialförsäkringsrapport 2011:1.
[37] Prop. 2012/2013:1, utgiftsområde 12, s. 34 och IFAU (2007), Remissvar Ds 2007:41, dnr 103/2012.

diskussion i samhället och på politisk nivå om behovet av ytterligare kontroller för att minska andelen felutbetalningar inom välfärdssystemen. Under de senaste åren har också arbetet med att bekämpa felaktiga utbetalningar i välfärdsystemen intensifierats på olika sätt, också genom politiska beslut.[38] Ett av startskotten var de förslag som Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen lämnade i sitt slutbetänkande. ESV har fått en tydligt utpekad roll som sammanhållande myndighet i arbetet mot felaktiga utbetalningar. I regleringsbrevet för 2022 har myndigheten fått ett brett uppdrag som innefattar att rapportera måluppfyllelse av det riksdagsbeslutade målet att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas, samt föreslå ytterligare resultatindikatorer inom området. Vidare har uppdrag lämnats till flera myndigheter om att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar. I uppdraget till Försäkringskassan ingår att empiriskt studera och särskilt rapportera för tillfällig föräldrapenning, se avsnitt 7.2.2.

Försäkringskassan anger i en rapport från 2018 att det saknades ett myndighetsövergripande perspektiv på kontrollfrågor, vilket leder till att frågan får låg prioritet och att de prioriteringar som görs inte i tillräckligt stor utsträckning görs utifrån relevanta kunskapsunderlag.[39] Utifrån de ökade krav som arbetet mot missbruk av försäkringen ställer uppstår ofta juridiska hinder som behöver lösas. Det kan handla om möjligheten att samköra information från olika datakällor eller mellan olika förmåner alternativt hur myndigheten får använda ny information. Det saknas en sammanhållen kunskapsuppbyggnad kring missbruk på myndigheten och stora delar av arbetet med att bedöma risker för och prioritera åtgärder mot missbruk baseras på bristfälliga underlag. Vidare saknas systematisk uppföljning av kontrollarbetet och även systematisk kunskapsåterföring mellan kontrollutredningsverksamheten och förmånerna. Samtidigt har fokus inte legat på att arbeta preventivt i en större skala, vilket är en viktig del av kontrollarbetet. Vidare konstateras att det kan finnas anledning att förändra lagstiftningen för ökade kontrollmöjligheter, som till exempel ett återinförande av frånvarointyget. Andra åtgärder som föreslås är att utveckla det elektroniska ansökningsförfarandet,

[38] SOU 2019:59.
[39] Försäkringskassan (2018), Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1.

införa fler spärrar i den maskinella handläggningen samt öka kontrollerna inom förmånen. Vad gäller interna åtgärder anges att Försäkringskassan bör överväga att ändra styrningen av handläggningen så att handläggare i större utsträckning uppmanas att undersöka misstänkt missbruk.[40]

Myndigheten har också utökat kontrollarbetet de senaste åren. Handläggare uppger i kontakt med utredningens att det finns potential att upptäcka fler felaktigheter om de ges utökade möjligheter till att utreda fler förutsättningar i ärenden som skulle kunna indikera ett potentiellt felaktigt nyttjande. Signaler från handläggare kan ha god träffsäkerhet och fler impulser till kontrollutredning skulle kunna generas med en något förändrad styrning i detta avseende.

Liknande tankar framgår av flera andra rapporter och betänkanden. I betänkandet *Bättre beslutsunderlag vid utbetalningar förebygger brott* (SOU 2017:37) framgår att kontrollen hos olika myndigheter varierar och kan bero på olika förhållanden, till exempel att de inte har integrerats ordentligt i verksamheten eller att de inte har fått tillräcklig uppmärksamhet och tillräckliga resurser.[41] En förklaring till detta är att i den löpande verksamheten, som består i att handlägga ärenden om utbetalningar, får kontrollen många gånger stå tillbaka vid en prioritering mellan service och kontroll. Detta får konsekvenser för resurstilldelning, synen på vad som krävs för att initiera en utredning och hur strategiskt myndigheten arbetar med dessa frågor. I betänkandet uttrycks att enligt deras mening står det klart att en effektiv kontroll såväl under den inledande beslutsprocessen som vid efterföljande kontroller är nödvändig för att minska de brottsliga angreppen på välfärdssystemen. De anser vidare att kontroller bör byggas in, integreras och anpassas till aktörens övriga verksamhet så att den blir en naturlig del i det dagliga arbetet.[42]

I ISF:s granskning från 2015 framförs liknande tankar om att den ordinarie handläggningen av tillfällig föräldrapenning inte är inriktad på att upptäcka indikationer på felaktiga utbetalningar. Det är i stället de slumpmässiga och kanske främst de träffsäkra kontrollerna som ska ha den funktionen.[43]

[40] Försäkringskassan (2018) Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1.
[41] SOU 2017:37.
[42] SOU 2017:37, s. 371 f.
[43] ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning. Rapport 2015:12, s. 86.

Ett dilemma för Försäkringskassan är att myndighetens arbete syftar till att uppnå allmänhetens förväntningar när det gäller bemötande och service samtidigt som myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. I en rapport från 2011 anger Försäkringskassan att om arbetsgivarna varje månad skulle rapportera till Skattemyndigheten de datum då deras anställda varit frånvarande från arbetet för att vårda ett sjukt barn skulle den inrapporteringen kunna ersätta det intygskrav som finns inom försäkringen i dag (under perioden med frånvarointyg från förskola eller skola). En sådan rutin skulle inte bara vara mer effektiv ur ett kontrollperspektiv utan också mer ligga i paritet med de förväntningar som Försäkringskassans kunder i dag har på en modern myndighet.[44]

7.5.1 Utökad kontroll av uppgifter i arbetsgivaredeklarationer

Under ett flertal år och även sedan införandet av månadsvisa arbetsgivardeklarationer till Skatteverket har det diskuterats och lämnats förslag om hur dessa ska kunna användas för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott mot välfärdssystemen. Det har också framförts tankar om att de borde kunna användas för fler ersättningar än i dag och kompletteras med fler uppgifter som skulle kunna öka användandet och nyttan ytterligare. Delegationen mot felaktiga utbetalningar föreslog redan 2008 att månadsuppgifter om lön på individnivå skulle införas och kompletteras med uppgift om arbetstid och frånvarotid. En sådan ordning skulle enligt delegationens bedömning ge bidragsgivande myndighet tillgång till säkrare och mer aktuella uppgifter av betydelse för prövning av rätten till olika förmåner.

De månadsvisa arbetsgivardeklarationerna innehåller uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå. De lämnas löpande till Skatteverket och infördes stegvis från den 1 juli 2018. Syftet var att minska skattefusk och skatteundandragande. Dessutom fick Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen för vissa ändamål direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration. Syftet med förslaget var bland

[44] Försäkringskassan (2011), Intygskrav inom tillfällig föräldrapenning – En utvärdering av införd reform 1 juli 2008, Socialförsäkringsrapport 2011:1.

annat att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen anger i sitt slutbetänkande 2019 att det kan finnas anledning att utreda möjligheterna att ge myndigheter utvidgad elektronisk tillgång till uppgifter från arbetsgivardeklarationerna.[45] Skatteverket har dock i sitt remissvar på slutbetänkandet angett att myndigheten ser flera problem som kan uppstå genom en sådan lösning. Det framgår bland annat att om arbetsgivaren ska redovisa arbetad tid och frånvaro i arbetsgivardeklarationen kan sådana uppgifter inte kopplas till den månad redovisningen avser. Att arbetsgivaren i efterhand skulle rätta arbetsgivardeklarationer för att lämna uppgifter om arbetad tid och frånvaro skapar en mycket stor administrativ börda för arbetsgivaren.[46]

Arbetsgivarverket anger i sitt remissvar vikten av att den administrativa bördan för arbetsgivare i möjligaste mån begränsas. För en arbetsgivare kan redovisning av uppgifter om arbetad tid innebära betydande svårigheter avseende moderna arbetstidsavtal vilka ofta bygger på förtroendearbetstid. Arbetsgivarverket hoppas att ett kommande uppdrag till myndigheter och organisationer om en utvidgad arbetsgivardeklaration innebär att berörda arbetsgivare ges möjlighet att lämna synpunkter på de förslag som arbetas fram.[47]

Företagarna avstyrker i sitt svar ytterligare uppgiftslämnande i de månatliga arbetsgivardeklarationerna och noterar i remissvar att om arbetade timmar ska inkluderas i de månatliga arbetsgivardelegationerna innebär detta enorma kostnader för företagare i form av administrativ börda.[48]

TCO avstyrker delegationens förslag att i arbetsgivardeklarationerna inkludera uppgifter om arbetad tid och frånvarotid. Att inkludera sådan tid torde inte vara görligt i ett allt mer gränslöst arbetsliv där många har förtroendetid. Att rutinmässigt inhämta sådana uppgifter utgör också enligt TCO:s mening ett alltför stort ingrepp i den personliga integriteten.[49]

[45] SOU 2019:59.
[46] Skatteverket (2020), Remissvar SOU 2019:59, Dnr. 8-45853.
[47] Arbetsgivarverket (2020), Remissvar SOU 2019:59, Dnr 2020/0100.
[48] Företagarna (2020), Remissvar SOU 2019:59, Finansdepartementets dnr Fi2019/04199/BATOT.
[49] TCO (2020), Remissvar SOU 2019:59, Finansdepartementets dnr Fi2019/04199/BATOT.

Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten) anför vidare i sitt svar att det faktum att det redan förekommer ett informationsutbyte eller en uppgiftsutlämning inte innebär att det är ett acceptabelt intrång i den enskildes integritet att lämna ut fler uppgifter. Risken för ett oacceptabelt intrång blir större ju fler uppgifter som lämnas ut. Detta gäller oavsett om uppgifterna var för sig är integritetskänsliga eller inte. Varje utökat utbyte av personuppgifter kräver därför en integritetsanalys som tar hänsyn till helheten och behovet av denna analys försvinner inte på grund av att utvecklingen sker stegvis. Det krävs en ytterligare utredning och analys av det integritetsintrång som det innebär om Försäkringskassan ges möjlighet att inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i samtliga ersättningssystem.[50]

Mot bakgrund av förslaget om arbetsgivardeklarationer inkom Försäkringskassan i februari 2020 med en skrivelse till regeringen med framställning om ändringar i skatteförfarandelagen (2011:1244) och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.[51] I skrivelsen föreslås att arbetsgivarna inom ramen för de månatliga arbetsgivardeklarationerna även ska skicka in frånvarodatum till Skatteverket när de anställda är frånvarande av skäl som berättigar till tillfällig föräldrapenning. Förslaget lämnas mot bakgrund av ökningen av nyttjandet samt den stora andel ärenden som innehåller felaktigheter och att systematiskt missbruk finns.

Sammanställningen av utredningens kontakter med Försäkringskassan överensstämmer med den bild som ges av läget av Försäkringskassan i skrivelsen och flera av de rapporter som hänvisats till ovan. De riktade kontrollerna är ett träffsäkert sätt att hitta felutbetalningar. Trots träffsäkerheten i de riktade kontrollerna, och andra åtgärder som Försäkringskassan vidtagit under flera år krävs dock en rad ytterligare åtgärder för att minska antalet felutbetalningar. En analys av konstruktionen på ersättningen och gällande regelverk för att undersöka orsaken till den stora andelen felutbetalningar är ett viktigt steg.

Mer konkret kan myndigheten behöva ökade förutsättningar för kontroll av de sökandes uppgifter i ansökan som inte finns i Försäkringskassans register, såsom att införa generella möjligheter till kon-

[50] Datainspektionen (2020), Remissvar SOU 2019:59, dnr DI-2020-1108.
[51] Försäkringskassan (2020), Framställning om ändringar i skatteförfarandelagen (2011:1244) och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, dnr 012152-2019.

troll av uppgifter hos arbetsgivare. Det framstår inte lika tydligt att det finns ett behov av att ha samma tillgång till uppgifter från förskola och skola, då dessa uppgifter inte är den främsta källan till fel. Det som dock skulle förbättra kvaliteten i underlagen och öka möjligheterna till kontroll med förskolor och skolor är om uppgifter sparades under längre perioder.

Samtidigt framkommer det i utredningens kartläggning att det kan krävas andra myndighetsinterna administrativa lösningar. Det kan handla om att öka antalet riktade kontroller som genomförs. Det kan vidare röra sig om att öka förutsättningarna för handläggare att finna indikationer på fel i ansökan genom att de ges utrymme till en mer samlad bedömning om rätten till ersättning i de ärenden som hanteras manuellt, både i den ordinarie handläggningen och i handläggning av ärenden som har valts ut för kontroll. Arbetet med kontrollutredningar och internkontroll av utbetalningar ger också viktiga pusselbitar i att såväl upptäcka felutbetalningar i efterhand som att ge information om hur myndighetens kontrollarbete generellt kan stärkas.

7.6 Återkrav av felaktiga utbetalningar

Försäkringskassan ska återkräva en felaktigt utbetald socialförsäkringsförmån, såsom tillfällig föräldrapenning, om den som har fått förmånen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med för stort belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet (108 kap. 2 § SFB). Detsamma gäller om den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett felet.

Myndigheten får helt eller delvis efterge kravet på återbetalning om det finns särskilda skäl, så kallad eftergift (108 kap. 11§).

Försäkringskassan utreder sedan 2015 inte felaktiga utbetalningar som är lägre än 2 000 kronor. Dessförinnan gällde en beloppsgräns om 1 000 kronor enligt ett beslut från 2012.[52]

Beloppsgränsen innebär att enstaka felaktigt utbetalda dagar av tillfällig föräldrapenning inte återkrävs, utan lämnas utan vidare åt-

[52] SOU 2018:5, s.321 och Försäkringskassan (2021), Årsredovisning 2020, s.181.

gärd. Detta gäller även om föräldern själv hör av sig till myndigheten och meddelar att en viss dags ersättning har betalats ut felaktigt.[53]

Enligt utredningens kontakt med representanter för Försäkringskassan är dock återkrav som gäller misstänkta bidragsbrott undantagna. I dessa fall återkrävs ersättningen oavsett belopp.

Flera utredningar har gjorts av återkravs- och fordringshanteringen inom socialförsäkringen.[54] Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet föreslog en beloppsgräns för när en felaktig utbetalning inte ska återkrävas. Förslaget innebär att en felaktig utbetalning inte ska återkrävas när beloppet understiger 300 kronor. I sitt remissvar avstyrkte Försäkringskassan utredningens förslag i denna del och föreslog i stället att ett nytt regelverk utreds. Försäkringskassan föreslog att regelverket bör utgå från en strikt återbetalningsskyldighet oavsett förmån eller skäl för den felaktiga utbetalningen. I samband med detta bör även skälen för och ordningen för prövning av eftergift ses över. Med strikt återbetalningsskyldighet kan återbetalning av en felaktig utbetalning krävas trots att mottagaren inte är ansvarig för felet och inte heller har insett eller borde insett felaktigheten. Strikt återbetalningsskyldighet tillsammans med reformerade bestämmelser om eftergift skulle enligt Försäkringskassan bättre tillgodose kraven på effektivitet och legitimitet än utredningens förslag om en beloppsgräns. Ett nytt regelverk på detta område bör, till skillnad från dagens regelverk som kräver avancerade bedömningar av en handläggare om vad någon exempelvis skäligen borde ha insett, möjliggöra en långtgående automatisering av ärendehanteringen inom återkrav. Detta skulle innebära en avsevärd minskning av kostnaderna för att utreda och besluta om återkrav. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen föreslår i sitt slutbetänkande att de fem utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur strikt återbetalningsskyldighet kan utformas. I samband med detta bör även reglerna för eftergift ses över. Delegationen konstaterar att det är angeläget att felaktiga utbetalningar kan återkrävas. Heltäckande och enhetliga regelverk anges kunna bidra till att stärka den sökandes incitament att lämna korrekta uppgifter och därigenom minska de felaktiga utbetalningarna.[55]

[53] Jfr ISF (2014), Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – Styrning och tillämpning. Rapport 2014:3, s. 53 ff.
[54] Jfr SOU 2009:6 och SOU 2018:5.
[55] SOU 2019:59, s. 244 f.

7.7 Sanktioner

I de flesta fall leder inte en felutbetalning på grund av oriktiga uppgifter till någon sanktion förutom återkrav, i de fall beloppet överstiger 2 000 kronor. Den ordningen kan, som framgår ovan, snarast ha en negativ effekt på föräldrars vilja att göra rätt. Utredningen har under arbetet kunnat konstatera att det krävs en förändring som innebär att det i större utsträckning än i dag skapas förutsättningar för föräldrar att göra rätt från början och incitament att undvika att de uppgifter som lämnas till myndigheten kan leda till en felaktig utbetalning.

Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen konstaterade 2011 i sitt slutbetänkande att de kontroller som görs vid de handläggande organisationerna inom trygghetssystemen inte fångar upp alla felaktigheter och att det därför är av stor betydelse att enskilda lämnar korrekta uppgifter. Utredningen har mot den bakgrunden funnit att det finns ett behov av ett system med sanktionsavgifter på trygghetssystemens område. Ett sådant system, som kan förväntas leda till att sannolikheten ökar för att den enskilde drabbas av en sanktion – utöver återkrav – vid lämnande av oriktiga uppgifter eller vid underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt, visar att samhället värnar om trygghetssystemen. Den upplevda risken för att drabbas av en sanktionsavgift kan förväntas förmå enskilda att lämna korrekta uppgifter och bli mer noggranna beträffande de uppgifter de lämnar.[56] Sanktionsavgifter har dock inte införts.

Delegationen för korrekta utbetalningar för välfärdssystemen anger att den tekniska lösning för avgifterna som föreslogs 2011 ifrågasattes av remissinstanserna. Delegationen anser samtidigt att det är viktigt att framhålla att den ordning som råder för närvarande knappast har någon handlingskorrigerande verkan. Vidare anges att dagens ordning inte heller är effektiv utifrån rättskedjans perspektiv, som inte sällan får lägga dyrbara resurser på att hantera bidragsbrott som rör mindre belopp. Normalpåföljden för ringa bidragsbrott är böter. Påföljden för brott av normalgraden är som regel villkorlig dom. Antalet fall i vilka fängelsepåföljd kan bli aktuellt för bidragsbrott av normalgraden är få. Att ersätta böter respektive villkorlig dom med en administrativ sanktion kan från kriminalpolitisk syn-

[56] SOU 2011:3, s. 12.

vinkel knappast få några negativa konsekvenser. Tvärtom skulle ett administrativt sanktionssystem sannolikt visa sig vara betydligt enklare, snabbare och mer effektivt. Förslag om administrativa sanktioner på trygghetsområdet har ännu inte införts och delegationen anger att de anser att det åter är aktuellt att överväga ett system med administrativa sanktioner. Systemet bör ta sikte på de mindre allvarliga bidragsbrotten. [57]

I direktiven till 2021 års bidragsbrottsutredning ges utredaren i uppdrag att analysera om det kan vara effektivt att för vissa bidragsbrott ge de utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna möjlighet att utfärda sanktioner. Analysen ska inbegripa en redogörelse för i vilka situationer det kan vara lämpligt att använda administrativa sanktioner. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning avseende Försäkringskassan ska göras senast den 15 juni 2022. [58]

Utifrån vilka bedömningar som görs av bidragsbrottsutredningen kan frågan om sanktioner vid felaktigt utbetalda socialförsäkringsersättningar komma att lyftas igen.

[57] SOU 2019:59, s. 246 ff.
[58] Dir. 2021:39, s. 10.

8 Överväganden och förslag

I detta kapitel redogörs för utredningens bedömningar och förslag som syftar till att förenkla och modernisera regelverket om tillfällig föräldrapenning. I kapitlet används begreppet förälder i den mening som avses enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser (se avsnitt 6.2.1 och 6.3.1), om inte annat särskilt anges.

8.1 Utgångspunkter för utredningens förslag

Tillfällig föräldrapenning är en socialförsäkringsersättning som är väl inarbetad i många föräldrars vardag, och som fungerar som ett skyddsnät vid barns sjukdom. För föräldrar till yngre barn har den i många fall större betydelse än för föräldrar till äldre barn. Betydelsen av ersättningen varierar även beroende på förälderns arbetsmarknadssituation och möjligheten till flexibilitet i arbetslivet. I genomsnitt använder de föräldrar som nyttjar försäkringen knappt 10 dagar per barn och år.

För föräldrar till barn i olika åldrar som drabbas av svåra sjukdomar eller tillstånd som kräver längre behandling eller sjukhusvård ger ersättningen kompensation för del av det inkomstbortfall som uppstår när föräldern inte kan arbeta. Tillfällig föräldrapenning kan täcka upp för en eller två föräldrars inkomstbortfall under en kortare eller längre period i en pressad situation, när föräldern kanske inte alls kan arbeta på grund av barnets tillstånd. För föräldrar till allvarligt sjuka barn kan det handla om att ges möjligheten att vara med barnet på sjukhus under en kritisk tid eller till och med om att vara tillsammans den sista tiden i barnets liv.

Utredningen konstaterar att betydelsen av rätten till ledighet framkommer genom att behovet av att vårda barn eller ”vabba” är en vanlig beskrivning på hur vardagen återkommande ser ut, särskilt under

vinterhalvåret och framför allt för föräldrar till yngre barn. För februari, som är en av de vintermånader med flest ansökningar, har begreppet ”vabruari” myntats, som ett sätt att uttrycka det frekventa behovet som många föräldrar upplever av att avstå från arbetet för att vårda barn.

Försäkringskassans arbete med att göra försäkringen mer tillgänglig uppskattas också av föräldrar vilket kan ses genom att i stort sett alla föräldrar nyttjar digitala ansökningskanaler.

I utredningens kartläggning har det framkommit i dialog med ett flertal representanter för bland annat patient- och funktionshindersorganisationer, handläggare på Försäkringskassan och representanter för hälso- och sjukvården att föräldrar i stort uppfattar försäkringen som viktig med god tillgänglighet. Försäkringskassans servicemätningar bland föräldrar indikerar även att tillgänglighet, skyndsamhet i handläggningen och upplevelsen av den rättsliga kvaliteten får goda betyg.[1]

Samtidigt finns det flera otydligheter och problem i försäkringen. Skillnader i nyttjandet beroende på föräldrars position på arbetsmarknaden och mellan kvinnor och män tyder på att vissa grupper anser att det är svårare att använda försäkringen. Ersättningsnivån halkar efter löneutvecklingen och föräldrar som inte arbetar heltid eller under dagtid, kan ha svårt att förutsäga i vilken utsträckning de har rätt till ersättning.

De olika situationer och åldrar som täcks av försäkringen kan också upplevas som otillräckliga. Föräldrar till svårt sjuka barn eller barn som har funktionsnedsättningar kan ha behov av ersättning under fler dagar och längre upp i åldrarna. Läkare och andra representanter inom hälso- och sjukvården samt handläggare och specialister hos Försäkringskassan intygar att bedömningen av allvarligt sjuka barn innebär svårigheter och lämnar vissa föräldrar utan tillräckligt skydd. Det ökande problemet med psykisk ohälsa bland barn innebär krav på samordning från olika huvudmän, och tillfällig föräldrapenning behöver stödja föräldrars deltagande för att barnet ska få förutsättningar att må bättre och klara sin skolgång. Barn och unga vuxna behöver i större utsträckning än vad försäkringen medger ha en förälder med sig vid besök hos läkare eller när de vårdas inneliggande på sjukhus.

Vidare kan regelverket på vissa punkter vara svårt att tolka. Det gäller exempelvis när och under vilka villkor det är möjligt att låta

[1] Försäkringskassan (2021), Årsredovisning 2020, s. 104 ff.

någon annan än föräldern använda tillfällig föräldrapenning. Det kan också vara svårt att avgöra vilken grund för ersättning som är tillämplig i det enskilda fallet.

Tillfällig föräldrapenning utbetalas i efterhand vilket gör det nödvändigt att regelverket är enkelt att förutsäga och lättöverskådligt för föräldrar. Viktigt att framhålla är dock att tillfällig föräldrapenning likt övriga socialförsäkringar behöver ha tydliga avgränsningar för vilka situationer som täcks. Vilka dessa situationer är ändras i viss mån över tid och utifrån barns och föräldrars behov. Försäkringen torde inte heller ha som främsta syfte att göras heltäckande vad gäller frånvaro från arbetet för föräldrar med anledning av ett barns behov. Även kostnaderna för samhället i form av utgifter för staten liksom arbetsgivarperspektivet måste tas i beaktande.

I en del fall som inte omfattas av försäkringen kan det röra sig om situationer när en annan huvudman har ansvaret. Det kan röra sig om att förskolan är stängd på grund av planering. I en sådan situation är kommunen ansvarig huvudman och ska därmed ansvara för omsorg om barnet för tid när föräldern arbetar.

Mer komplexa fall kan handla om behovet av ersättning för föräldrar till barn med problematisk skolfrånvaro. Föräldern kan under vissa omständigheter behöva stötta barnet i hemmet eller i skolan på grund av barnets problematik eller på grund av en funktionsnedsättning. Det innebär dock inte att föräldrar som avstår från arbete när barnet inte får tillräckligt med stöd och anpassningar för att kunna fullgöra sin skolgång har en rätt till tillfällig föräldrapenning. Ansvaret för nödvändiga anpassningar för att barnet ska kunna fullgöra sin skolgång är i huvudsak skolhuvudmannens. Fram tills det är möjligt för barnet att återuppta skolgången är det avgörande att barn och föräldrar får ett långsiktigt hållbart stöd. Mot bakgrund av de iakttagelser som utredningen har gjort är det stöd som för närvarande erbjuds inte tillräckligt för många familjer och det finns anledning att utifrån såväl barns som föräldrars behov se över dessa förutsättningar samlat. Den tillfälliga föräldrapenningen är dock ingen långsiktig lösning för att täcka upp för föräldrars i många fall begränsade möjligheter att arbeta på grund av barnets problematiska skolfrånvaro. Rätten till ersättning bör även fortsatt vara kopplat till barns sjukdom eller vid ett försämrat tillstånd.

När det gäller omfattningen på antalet ersättningsdagar i försäkringen är nuvarande antal långt fler än vad de flesta föräldrar har

behov av (se avsnitt 8.5.2). För en liten grupp föräldrar och barn är antalet dock för litet. Utredningen bedömer samtidigt att det stora antalet ersättningsdagar riskerar att bidra till ett felaktigt nyttjande. Antalet ersättningsdagar som nyttjas ökar sedan ett par år tillbaka konstant, även om pandemin är en starkt bidragande orsak till de senaste årens stora ökning. Undersökningar visar samtidigt att andelen felutbetalningar inom ersättningen är stort. Utredningen konstaterar att detta kan ha olika orsaker men att behovet av att begränsa risken för att ersättning betalas ut felaktigt och att öka kvaliteten i de uppgifter som ligger till grund för ersättningen är fundamental.

8.2 Behov av förändringar i regelverket

Tillfällig föräldrapenning och den möjlighet som försäkringen med därav följande ledighetsrätt innebär för föräldrar att vårda ett sjukt barn har en tydlig funktion och betydelse i många familjers vardag och utredningen bedömer att det finns skäl att behålla de delar av försäkringen som gör livet för föräldrar enklare.

Ersättningssituationer

Utredningen anser att situationerna som ger rätt till ersättning behöver tydliggöras och bli enklare att överblicka, framför allt för att föräldrar ska kunna avgöra om deras situation omfattas av försäkringen och ger rätt till ersättning. För att uppnå detta syfte lämnar utredningen i avsnitt 8.3 förslag till ändringar i befintliga bestämmelser. Utredningen lämnar även förslag som ska ge ersättning i fler specifika situationer, situationer som tidigare delvis täcktes av rätten till kontaktdagar, men då endast för föräldrar till barn som tillhör personkretsen enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Den särskilda grunden för rätt till tillfällig föräldrapenning vid allvarlig sjukdom hos barn föreslås upphöra och rätten till ersättning ska i stället utgå från barnets behov, se avsnitt 8.7. Syftet är att minska behovet av bedömningen av om barnets specifika tillstånd är tillräckligt allvarligt och i stället utgå från att rätt till ersättning ska finnas när barnet är sjukt.

För att möjliggöra att flera föräldrar i vissa situationer ska kunna få ersättning samtidigt lämnar utredningen också förslag, se avsnitt 8.6. Denna möjlighet kan nyttjas till exempel vid medverkan i en kurs som syftar till att föräldrar ska lära sig att vårda ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning, se avsnitt 8.6.5.

Ersättningsdagar

Det nuvarande antalet ersättningsdagar överstiger vida behovet för de flesta föräldrar (se avsnitt 8.5.2). Ett alltför stort antal dagar i dagens system, kombinerat med den enkla ansökningsprocessen, riskerar att bidra till ett felaktigt nyttjande av ersättningen. För föräldrar till barn med funktionsnedsättningar eller svår sjukdom innebär en förmånstid med en övre gräns att om barnets behov överstiger antalet ersättningsdagar riskerar föräldrar att stå utan ersättning och ledighetsrätt. Utifrån nuvarande regelverk innebär tid utan tillfällig föräldrapenning att föräldern riskerar att drabbas arbetsrättsligt om rätt till ledighet saknas. För att bättre anpassa förmånstiden och antalet ersättningsdagar till föräldrars och barns faktiska behov föreslår utredningen en ny modell för förmånstiden, se avsnitt 8.5. Modellen syftar till att behålla det enkla förfarande som karaktäriserar behovet av ersättning för barns sjukdomar i vardagen samtidigt som ersättning ska kunna ges under längre perioder, när det finns underlag som ger stöd för behovet av att avstå från förvärvsarbete.

Åldersgränser

Utredningen konstaterar att åldersgränserna för äldre barn bättre behöver anpassas till barns behov och utbildningssituation samt föräldrabalkens krav på försörjningsansvar för barnet. Utredningen lämnar därför förslag i avsnitt 8.10 om att höja gränsen för rätt till ersättning till 18 år eller så länge som barnet går i skola, dock längst till dess att den unge fyller 21 år. Detta innebär en stor förbättring för föräldrar till barn med svåra sjukdomar och omfattande behov, som får fortsatt rätt till ersättning även efter 16 år trots att de inte ingår i personkretsen för LSS.

För de unga som tillhör personkretsen för LSS och fortfarande bedriver gymnasiestudier upp till 23 års ålder begränsas rätten med utredningens förslag till 21 år, vilket blir samma åldersgräns som för andra unga. För personer inom LSS finns en rätt till andra samhällsinsatser efter mottagarens individuella behov för att de ska kunna leva ett självständigt liv. Utredningen bedömer att om rätten till tillfällig föräldrapenning finns tills den unge är 23 år indikerar det ett krav på att föräldrar ska fortsätta avstå från arbete för att vårda dessa unga vuxna. Det innebär att deras föräldraansvar ska gälla längre än för andra föräldrar, vilket riskerar att begränsa såväl de unga vuxnas rätt till jämlika levnadsvillkor och en möjlighet att leva som andra, som förälderns möjlighet till arbete och försörjning.

Rätten till ersättning för andra än föräldrar

I det nuvarande regelverket finns möjlighet för andra än föräldrar att få ersättning när en förälder behöver arbeta eller är sjuk. Det är en betydelsefull möjlighet särskilt för ensamstående och för föräldrar som har begränsade möjligheter att vara frånvarande från arbetet. Utredningen föreslår att rätten att överlåta ersättning när föräldern arbetar kvarstår och även utvidgas något, se avsnitt 8.12.

Om föräldern är förhindrad att själv vårda barnet på grund av sjukdom eller smitta, och det inte finns någon annan förälder som kan vårda barnet, föreslås rätten till ersättning för någon annan förenklas och göras mer ändamålsenlig. Ersättning ska lämnas för samma åldrar och lika länge som för andra barn, se avsnitt 8.13. Grundläggande för rätten till tillfällig föräldrapenning är att den som får ersättning avstår från arbete och går miste om inkomst under den tid barnet vårdas.

Krav på att avstå arbetslöshetsersättning

För en förälder som är arbetslös föreslår utredningen att avstående från arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238) ska likställas med avstående från förvärvsarbete vid tillämpning av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning, se avsnitt 8.15. Syftet är att förenkla bedömningen av när en förälder som är arbetslös har rätt till tillfällig föräldrapenning. En ventil föreslås även

för föräldrar som blir arbetslösa under en period när barnet behöver förälderns vård på heltid.

8.3 Nya situationer och tydligare rätt till tillfällig föräldrapenning

Förslag: En förälder ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med

1. sjukdom eller smitta hos barnet,
2. sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare,
3. besök hos en vårdgivare som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), om besöket syftar till att medicinskt förebygga, utreda eller behandla sjukdomar och skador hos barnet,
4. besök hos tandvården, om besöket syftar till att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan hos barnet, eller
5. vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna.

Vid besök hos en vårdgivare ska tillfällig föräldrapenning dock kunna lämnas även om föräldern inte har barnet i sin vård.

En förälder ska även ha rätt till tillfällig föräldrapenning om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med deltagande i

1. kurs som ordnas av en huvudman inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten, om kursen syftar till att lära sig att vårda barnet utifrån barnets sjukdom eller funktionsnedsättning,
2. behandling som är ordinerad av läkare,
3. möte med den verksamhet enligt skollagen (2010:800) som barnet normalt deltar i, om mötet är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning,

4. introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i, eller
5. utredning om barnets behov av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas.

8.3.1 Sjukdom eller smitta hos barnet

Av avsnitt 4.3 framgår att den vanligaste orsaken till att föräldrar ansöker om tillfällig föräldrapenning är när de behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barn när barnet har vardagssjukdomar som feber, förkylning och magsjuka. Det finns alltså ett tydligt behov av ersättning med därav följande ledighetsrätt i dessa situationer.

Enligt nuvarande reglering kan tillfällig föräldrapenning beviljas med stöd av 13 kap. 16 § 1 SFB. Denna bestämmelse bör följaktligen finnas kvar och tillämpas på samma sätt som i dagsläget. Undantag bör dock göras avseende barn som vårdas på sjukhus. Rätten till ersättning i en sådan situation bör i stället omfattas av utredningens förslag nedan i avsnitt 8.3.3. En annan avvikelse från dagens tillämpning är att barn som tidigare omfattats av regleringen om allvarligt sjukt barn kommer att omfattas av denna punkt, eftersom utredningen i avsnitt 8.7 föreslår att bestämmelserna om allvarligt sjukt barn ska upphävas.

8.3.2 Sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare

När den som normalt vårdar barnet är förhindrad att göra detta på grund av egen sjukdom eller smitta anser utredningen att det är rimligt att det finns en ersättningsrätt för den förälder som då behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet. Sådan rätt till tillfällig föräldrapenning finns i nuvarande reglering genom 13 kap. 16 § 2 SFB, dvs. vid avstående från förvärvsarbete för vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare. Bestämmelsen bör följaktligen finnas kvar och tillämpas på samma sätt som i dagsläget.

8.3.3 Besök i hälso- och sjukvården

Under sin uppväxt kan ett barn ha kontakt med hälso- och sjukvården av en mängd olika anledningar. Barnets tillstånd kan till exempel vara sådant att barnet behöver vårdas inneliggande på sjukhus. Barnet kan även behöva uppsöka hälso- och sjukvården för behandling av olika sjukdomstillstånd eller skador. Med anledning av funktionsnedsättning kan barn också vara i behov av vårdkontakter för rehabilitering och habilitering i syfte att uppnå eller behålla bästa möjliga funktionsförmåga. I sjukdomsförebyggande syfte kan barn även ha kontakter med hälso- och sjukvården för rutinartade hälsokontroller. Behov av kontakter med hälso- och sjukvården kan vidare finnas för till exempel syn- och hörselundersökningar eller för en allergiutredning.

Föräldrar har förstås en viktig roll i samband med barns kontakter med hälso- och sjukvården. Föräldrarna ska till exempel finnas där som stöd och trygghet för barnet. Föräldrarna behöver även prata med läkare och annan vårdpersonal för att få information och instruktioner om barnets tillstånd. De kan också behöva delta i olika behandlingar som är påkallade med anledning av barnets tillstånd.

Vad som anges ovan är förstås inte uttömmande uppräkningar av vilka behov av kontakter med hälso- och sjukvården som barn och föräldrar kan ha under ett barns uppväxt. Utifrån barnperspektivet, och för att underlätta för föräldrar att kombinera förvärvsarbete med föräldraskap, är det väsentliga i detta sammanhang att det finns en rätt till tillfällig föräldrapenning med därav följande ledighetsrätt med anledning av dessa kontakter.

Tillfällig föräldrapenning i dessa situationer kan redan i dagsläget lämnas genom ett flertal olika bestämmelser i socialförsäkringsbalken. Dessa kan dock vara svåra att hålla isär och i det enskilda fallet kan det vara svårt att avgöra vilken bestämmelse som är tillämplig. I förenklande och förtydligande syfte föreslår utredningen därför att rätten till ersättning i dessa situationer ska regleras i en bestämmelse.

Utredningen föreslår följaktligen att en förälder ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barn i samband med besök hos en vårdgivare som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Som förutsättning för ersättning ska vidare vara att besöket syftar till att hos barnet medicinskt förebygga, utreda eller behandla sjukdomar och skador, vilket motsvarar den definition av hälso- och sjukvård som ges i

2 kap. 1 § första stycket 1 hälso- och sjukvårdslagen. Med besök bör även avses digitala möten med vårdpersonal, vilket är ett allt vanligare sätt att tillhandahålla vård.

Tillfällig föräldrapenning enligt den här föreslagna bestämmelsen bör dock kunna lämnas även om föräldern inte har barnet i sin vård, dvs. barnet ska inte alltid behöva vara närvarande för att rätt till ersättning ska finnas. Sådan möjlighet finns redan enligt 13 kap. 20 §, där rätten till tillfällig föräldrapenning i olika kontakter med hälso- och sjukvården regleras i ett flertal bestämmelser. Ett skäl som lyfts fram för detta är att det finns situationer då det inte är nödvändigt eller lämpligt att barnet är närvarande. Exempel på detta är då behandlande läkare av hänsyn till barnet behöver prata med endast föräldrarna om barnets tillstånd (se avsnitt 6.4.8).

I fråga om när barnet vårdas på sjukhus omfattar den här föreslagna bestämmelsen vad som i dagsläget regleras genom 13 kap. 16 § 1 SFB. Den föreslagna bestämmelsen omfattar vidare även vad som i dagsläget regleras genom 13 kap. 16 § 3 samt 20 § 1 (i fråga om institution), 3, 4 och 5 SFB. I fråga om restid till och från de olika besöken ska den här föreslagna bestämmelsen tillämpas på samma sätt som motsvarande regleringar i nu befintligt regelverk.

8.3.4 Besök hos tandvården

För en god tandhälsa är ett barn i behov av regelbundna kontroller samt behandlingar hos tandvården. Utifrån ett barnperspektiv anser utredningen därför att rätt till tillfällig föräldrapenning ska finnas för en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barn i samband med sådana besök, om övriga förutsättningar för ersättning är uppfyllda.

Möjlighet till ersättning för tandvårdsbesök finns i dagsläget genom 13 kap. 16 § 3 SFB. Denna bestämmelse anger dock inte uttryckligen tandvård, utan samhällets förebyggande barnhälsovård, som anses omfatta även tandvård (se avsnitt 6.4.4).

Ovan redogör utredningen för sitt förslag att ersättning ska kunna beviljas för besök hos vårdgivare som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen. Eftersom tandvård inte omfattas av hälso- och sjuk-

vårdslagen[2] behöver rätten till ersättning för tandvårdsbesök regleras i en egen bestämmelse.

I tandvårdslagen (1985:125) definieras tandvård som åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan. Utredningen föreslår följaktligen att tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas när en förälder behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barn i samband med besök hos tandvården, om besöket syftar till att förebygga, utreda eller behandla sjukdomar och skador i munhålan hos barnet.

En sådan definition omfattar tandreglering som är motiverad utifrån funktion och god tandhälsa men inte sådan tandreglering som utförs av kosmetiska skäl. Även tid som föräldern kan behöva finnas hos barnet efter ett tandvårdsbesök, exempelvis om barnet är omtöcknat efter att under en behandling ha fått lugnande medel, anser utredningen ska omfattas av den här föreslagna bestämmelsen.

8.3.5 Vårdbehov till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna

En förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning för att vårda ett barn när föräldern som normalt vårdar barnet besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna (13 kap. 16 § 4 SFB). Barnet som vården övertas för behöver inte vara sjukt. För rätt till ersättning krävs endast att behovet av tillsyn behöver ordnas på annat sätt när föräldern som normalt vårdar barnet är förhindrad att göra detta på grund av läkarbesöket med det andra barnet. Som förutsättning för ersättning gäller dock att båda barnen ska vara under 12 år eller ge rätt till ersättning enligt bestämmelserna som gäller för barn som har fyllt 12 men inte 16 år (prop. 1984/85:78 s. 75).

I den situation som bestämmelsen tar sikte på har föräldrarna alltså en möjlighet att välja vem av dem som ska följa med på läkarbesöket. Bestämmelsen bedöms därmed bidra till en möjlighet för föräldrar att ta gemensamt ansvar för omsorgen om barn, större flexibilitet och ökade möjligheter att förena föräldraskap med arbete. I ett moderniserat regelverk om tillfällig föräldrapenning bör

[2] 2 kap. 1 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen.

en sådan bestämmelse därför finnas kvar och tillämpas på samma sätt som i dagsläget.

8.3.6 Kurser som syftar till att föräldern ska lära sig att vårda ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning

För att på bästa sätt kunna tillgodose behoven hos ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning kan en förälder behöva utbildning. En förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för en sådan utbildningsinsats bör enligt utredningen ha möjlighet till ersättning med därav följande ledighetsrätt. Vad som avses är då inte kurser eller utbildningar som tar sikte på föräldraskap i största allmänhet, utan kurser som huvudsakligen är inriktade på utbildning och information om barnets sjukdom eller funktionsnedsättning samt att ge föräldrarna psykosocialt stöd i deras utmanande föräldraroll.

Sådan möjlighet till ersättning finns i dagsläget genom bestämmelsen i 13 kap. 20 § 2 SFB, om kursen ordnas av en huvudman inom hälso- och sjukvården. Med huvudman avses enligt hälso- och sjukvårdslagen den region eller den kommun som enligt lagen ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård. Möjlighet till ersättning för deltagande i sådana kurser bör alltså fortsatt finnas.

Under utredningens kartläggning har framkommit att kurser med motsvarande innehåll som redogörs för ovan också ordnas av socialtjänsten. Det framstår inte som rimligt att möjligheten till ersättning ska vara beroende av att det är en huvudman inom hälso- och sjukvården som ordnar kursen, om det är fråga om en kurs med likvärdigt innehåll. Utredningen anser alltså att möjlighet till ersättning ska finnas även när en förälder deltar i en kurs som ordnas av socialtjänsten, om kursen har ovan angivna syfte.

Sammantaget föreslår utredningen således att tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas till en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för deltagande i en kurs som ordnas av en huvudman inom hälso- och sjukvården eller av socialtjänsten, om kursen syftar till att lära sig att vårda ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning. Om en sådan kurs upphandlas av någon av dessa aktörer bör ersättningsrätten omfatta deltagande också i en sådan kurs. För rätt till ersättning enligt denna grund bör det inte finnas ett krav på att föräldern vårdar barnet, eftersom sådana utbildningsinsatser som det här är fråga om ofta inte torde kräva barnets närvaro.

8.3.7 Behandling som är ordinerad av läkare

Det förekommer att en förälder behöver vara med sitt barn i skolan som stöd och trygghet under en kortare tid för att barnet ska förmås att fullfölja sin skolplikt. Detta kan vara fallet när barnet har varit frånvarande från skolan under en längre period på grund av sjukdom eller om barnet har en psykisk problematik.

En annan situation då en förälder kan behöva vara med i skolan som stöd till sitt barn nämns i Försäkringskassans vägledning.[3] Det är när ett barn genomgår behandling mot en livshotande sjukdom som exempelvis cancer. I vägledningen konstateras att ett barn i den situationen periodvis kan vistas i sin ordinarie omsorg i olika omfattning men ibland kan behöva förälderns stöd på grund av sitt sjukdomstillstånd.

I dagsläget finns det två bestämmelser som möjliggör att tillfällig föräldrapenning kan lämnas i situationer som de ovan nämnda.

Den första bestämmelsen finns i 13 kap. 16 § 1 SFB, dvs. vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet. Denna bestämmelse förutsätter dock att föräldern och barnet har rumslig kontakt i skolan eller i den omsorgsverksamhet som barnet deltar i.

Den andra bestämmelsen finns i 13 kap. 20 § 5 SFB, dvs. vid deltagande i någon behandling som är ordinerad av läkare. För att denna bestämmelse ska vara tillämplig finns det inget krav på att barnet och föräldern ska ha rumslig kontakt. Bestämmelsen ska dock inte tolkas så vidsträckt att den ger en förälder rätt till ersättning när denne sitter beredd i hemmet i avvaktan på att eventuellt behöva uppsöka barnet i skolan.

Utredningen anser att det är rimligt med en möjlighet till tillfällig föräldrapenning i situationer som de ovan nämnda. Härvid beaktas att i kontakter med representanter för Socialstyrelsen och barnläkare har utredningen upprepade gånger fått till sig att barn mår bäst av att vara i skolan, i den mån barnets tillstånd tillåter detta.

Om en läkare bedömer att föräldern behöver vara med barnet under en kortare tid i skolan, som ett led i en behandling som syftar till att barnet ska kunna återuppta sin skolgång, anser utredningen följaktligen att det också bör finnas en rätt till tillfällig föräldrapenning.

[3] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 46.

Ovan redogör utredningen för sin bedömning att det även fortsättningsvis ska finnas en rätt till ersättning för vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet. För att säkerställa rätten till tillfällig föräldrapenning även i övrigt i här aktuellt avseende anser utredningen därför att det fortsättningsvis också bör finnas en bestämmelse som den nuvarande i 13 kap. 20 § 5 SFB, dvs. vid deltagande i någon behandling som är ordinerad av läkare.

Denna bestämmelse kommer enligt dess lydelse följaktligen att, åtminstone till viss del, överlappa utredningens förslag ovan i avsnitt 8.3.3, dvs. rätten till tillfällig föräldrapenning för besök hos en vårdgivare. Sistnämnda bestämmelse förutsätter dock att behandlingen sker hos vårdgivaren. Som framgår av resonemanget ovan anser utredningen att bestämmelsen om deltagande i behandling som är ordinerad av läkare tar sikte på när behandlingen utförs på annan plats än hos vårdgivaren. Det finns följaktligen en tydlig skiljelinje mellan dessa bestämmelser.

8.3.8 Möte med skola och vissa omsorgsverksamheter som är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning

Föräldrar till barn med funktionsnedsättningar och långvariga sjukdomstillstånd behöver ha många och återkommande kontakter med förskola, skola, hälso- och sjukvården och socialtjänsten för att utifrån barnets tillstånd planera, samordna och följa upp insatser.

I förarbetena till bestämmelserna om omvårdnadsbidrag konstateras också att en stor del av merarbetet för föräldrar till här aktuella barn rör kontakter, planering och samordning med skola, hälso- och sjukvård eller andra myndigheter. Sådant merarbete kan alltså beaktas vid prövningen av rätten till omvårdnadsbidrag. I förarbetena anges vidare att flertalet av dessa kontakter och möten måste ske under dagtid, något som kan vara svårt att förena med ett heltidsarbete. Bland annat av detta skäl ansågs det därför finnas ett stort behov för föräldrar att kunna arbeta deltid (prop. 2017/18:190 s. 74 och 100 ff.).

I fråga om tillfällig föräldrapenning har utredningen fått till sig av handläggare på Försäkringskassan att ersättning i ovan nämnda situationer kan lämnas under förutsättning att en representant för hälso- och sjukvården deltar. Utredningen anser dock att det inte är rimligt att rätten till ersättning i dessa situationer ska vara beroende av att någon från hälso- och sjukvården deltar. Detta gäller i vart fall

i fråga om sådana möten med barnets skola eller omsorgsverksamhet som är nödvändiga för att ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning ska kunna fullgöra sin skolgång eller vistas i sådan omsorgsverksamhet. I sammanhanget bör även beaktas att här aktuellt behov kan beaktas i fråga om rätt till omvårdnadsbidrag. Motsvarande möjlighet bör finnas inom den tillfälliga föräldrapenningen och, i likhet med vad som gäller för bland annat läkarbesök, bör föräldrar få möjlighet att välja vilken förmån som bäst tillgodoser deras behov i här aktuellt avseende. Om behovet av möten med skolan beaktas i omvårdnadsbidraget kan alltså tillfällig föräldrapenning inte lämnas för samma behov. Har behovet inte beaktats i omvårdnadsbidraget kan dock tillfällig föräldrapenning lämnas (jfr 11 kap. 16 § SFB).

Utredningen föreslår således att det ska finnas en möjlighet till ersättning när en förälder behöver avstå från förvärvsarbete i samband med möte med den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i, om mötet är föranlett av barnets behov av hjälp och stöd med anledning av sjukdom eller funktionsnedsättning. Vid sådana möten är dock deltagande från även andra aktörer, till exempel hälso- och sjukvården och socialtjänsten, förstås inget hinder mot att ersättning lämnas.

8.3.9 Introduktion av ett barns behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder

I delbetänkandet *VAB för vårdåtgärder i skolan* (SOU 2021:41) lämnar utredningen ett förslag som innebär att en förälder ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning vid behov av avstående från förvärvsarbete i samband med medverkan i introduktion av ett barns behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i ett antal särskilt uppräknade verksamheter enligt skollagen. Denna grund för ersättning bör förstås också finnas med bland de situationer som utredningen nu föreslår ska ge rätt till ersättning.

För att bestämmelsen ska passa in i den systematik som utredningen föreslår här i slutbetänkandet anser utredningen att det i stället för en uppräkning av verksamheterna är tillräckligt att ange att introduktionen ska genomföras i den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i.

Utredningen ser inte att en sådan ändring skulle innebära en mer vidsträckt tillämpning än vad utredningen initialt avsåg med bestämmelsen. Skälet är att detta torde vara självreglerande, eftersom behovet av en sådan introduktion rimligen endast aktualiseras i fråga om skolor och andra verksamheter där barnet vistas regelbundet och som har ett särskilt utpekat ansvar för barnet under barnets tid i verksamheten.

8.3.10 Utredning av ett barns behov av hjälp och stöd från socialtjänsten

Oro över ett barns beteende, tillstånd eller situation i övrigt kan innebära att barnet aktualiseras hos socialtjänsten, dvs. att det behöver utredas om barnet är i behov av hjälp och stöd från socialtjänsten (se avsnitt 4.8 och 4.9). För att kunna medverka i en utredning hos socialtjänsten om barnets behov av hjälp och stöd, eller i en förhandsbedömning av om en sådan utredning ska inledas, kan föräldrarna behöva avstå från förvärvsarbete.

En förälders medverkan i en förhandsbedömning kan vara avgörande för frågan om det behöver inledas en utredning om behov av hjälp och stöd för barnet. Om en utredning sedan inleds kan den ha olika karaktär och omfattning men generellt är förälderns medverkan och roll i utredningen förstås av stor betydelse för att socialtjänsten ska få en rättvisande bild av barnets situation.

I vissa fall kan även en mer långvarig gemensam placering av barn och föräldrar på ett utredningshem vara nödvändig för socialtjänstens bedömning av barnets behov. Ingripande utredningsinsatser som denna men även andra innebär en utsatt situation för såväl förälder som barn. Förälderns medverkan kan i vissa fall vara att betrakta som tvingande då socialtjänsten, även om det bara sker undantagsvis, under vissa förutsättningar har rätt att omhänderta barnet med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Om föräldrarna inte vill eller kan bidra till utredningen kan socialtjänsten, utifrån barnets bästa, tvingas fatta beslut om omhändertagande enligt den lagen.

Sett till barnets psykiska och fysiska välmående, på kort såväl som på lång sikt, kan föräldrars kontakter med socialtjänsten således vara lika angelägna som kontakter med hälso- och sjukvården. Utredningen anser följaktligen att föräldrar ska ges möjlighet till tillfällig

föräldrapenning, med därav följande ledighetsrätt, när de medverkar i en utredning som initierats med anledning av sådant behov av hjälp och stöd från socialtjänsten som barnets tillstånd eller situation påkallar. Sådan möjlighet till tillfällig föräldrapenning bör även finnas vid deltagande i en förhandsbedömning av om en sådan utredning ska inledas. Som framgår av utredningens direktiv finns det i dagsläget inte någon rätt till ersättning i dessa situationer, men detta bör alltså införas.

Tillfällig föräldrapenning ska således kunna lämnas till en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för att medverka i en utredning om barnets behov av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen eller i en förhandsbedömning av om en sådan utredning ska inledas. Den här föreslagna bestämmelsen bör inte förenas med ett krav på att föräldern vårdar barnet. Skälet till det är att många av kontakterna mellan föräldrar och socialtjänst i dessa situationer sker utan att barnet är närvarande.

8.4 Kontaktdagar slopas

Förslag: Bestämmelserna om rätt till tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar ska upphävas.

Tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar lämnas till föräldrar till barn som omfattas av LSS och som inte har fyllt 16 år. Ersättning lämnas om föräldern avstår från förvärvsarbete för deltagande i föräldrautbildning eller vid besök i barnets skola, förskola eller vissa andra pedagogiska verksamheter. Ersättning lämnas under sammanlagt högst tio dagar för varje barn och år (13 kap. 26 och 28 §§ SFB). Generellt är detta ersättningssituationer som inte täcks av bestämmelserna för tillfällig föräldrapenning i övrigt, även om några i viss mån är överlappande, särskilt i fråga om deltagande i föräldrautbildning som är ersättningsgrundande om det är en sjukvårdshuvudman som anordnar kursen.

Vidare kan föräldrar till barn som omfattas av LSS ha rätt till omvårdnadsbidrag på grund av barnets behov av omvårdnad och tillsyn. I fråga om gränsdragningen mellan omvårdnadsbidrag och tillfällig föräldrapenning gäller att tillfällig föräldrapenning inte lämnas för sådant behov av omvårdnad eller tillsyn av ett barn som har grundat

rätt till omvårdnadsbidrag (11 kap. 16 § SFB). Har ett behov lagts till grund för ett beslut om omvårdnadsbidrag kan tillfällig föräldrapenning alltså inte lämnas vid avstående från förvärvsarbete för sådant ändamål. I Försäkringskassans vägledning anges att rätten till kontaktdagar dock inte påverkas av ett beslut om omvårdnadsbidrag.[4] Ersättning för kontaktdagar kan alltså lämnas även om det finns ett beslut om omvårdnadsbidrag som omfattar samma behov som det som kontaktdagar kan utges för. För föräldrar till barn som omfattas av LSS kan kontaktdagarna utifrån detta perspektiv alltså vara extra betydelsefulla.

Utredningen anser dock att det är bekymmersamt att regleringen om kontaktdagar endast gäller för föräldrar till barn som omfattas av LSS. När rätten till kontaktdagar utökades från två till tio dagar avseende barn som omfattas av LSS påtalades av flera remissinstanser att personkretsen borde utökas till att omfatta alla barn med funktionsnedsättningar (prop. 1992/93:159 s. 280). För utredningen har av bland annat Barncancerfonden och Riksförbundet Attention också påtalats att rätt till tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar borde finnas även avseende andra barn med stora behov men som inte omfattas av LSS.

Det finns alltså en rättviseaspekt som gör sig gällande angående rätten till ersättning för kontaktdagar. Om ersättning för kontaktdagar skulle lämnas till föräldrar till barn med stora behov, och inte bara avseende barn som omfattas av LSS, skulle personkretsen för kontaktdagar vidgas. En sådan utvidgning medför en gränsdragningsproblematik, både författningsmässigt och i tillämpningen. Svårigheten består framför allt i att avgöra vilka tillstånd och funktionsnedsättningar som i så fall skulle omfattas av rätten till kontaktdagar.

Sådana bedömningar och prövningar skulle även innebära en ökad administration för Försäkringskassan och hälso- och sjukvården.

Utredningen anser att i stället för att försöka ringa in en särskilt skyddsvärd grupp bör utgångspunkten för när ersättning ska lämnas vara de situationer där det finns ett tydligt behov av att en förälder avstår arbete med anledning av att ett barns sjukdom eller tillstånd. Tillfällig föräldrapenning bör därför snarare kompletteras med situationer som täcker de behov av ledighet och ersättning för därtill relaterad förlorad arbetsinkomst som föräldrar vanligtvis har med

[4] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 58.

anledning av barns sjukdom och tillstånd. Vilka avvägningar som har gjorts i förhållande till vilka situationer som försäkringen ska omfatta utvecklas vidare i avsnitt 8.3.

Av handläggare på Försäkringskassan har utredningen vidare fått till sig att kännedomen hos föräldrar som har rätt att nyttja kontaktdagarna i allmänhet inte är så god. Det förekommer att föräldrar ansöker om ersättning för kontaktdagar för ändamål som kan vara ersättningsgrundande enligt någon annan reglering inom den tillfälliga föräldrapenningen. För flera av de ändamål som ersättning för kontaktdagar söks för finns det alltså redan i dagsläget möjligheter att få ersättning på någon annan grund inom försäkringen. Av Försäkringskassans uppgifter om lämnad ersättning framgår att av de föräldrar som nyttjar kontaktdagarna tas ersättning i genomsnitt ut för endast två av möjliga tio dagar per år (se avsnitt 3.7).

Inom ramen för uppdraget att göra en översyn av regelverket om tillfällig föräldrapenning lämnar utredningen förslag om ytterligare situationer som ska täcka in behovet av ersättning som bland annat föräldrar till barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning har.

Deltagande i föräldrautbildning är ett ändamål som kontaktdagar kan användas för. I detta betänkande lämnar utredningen förslag om att deltagande i vissa kurser som anordnas även av socialtjänsten ska omfattas av en ersättningsrätt (se avsnitt 8.3.6). Om förslaget genomförs kommer det inom den tillfälliga föräldrapenningen alltså att finnas större möjligheter att beviljas ersättning för deltagande i utbildningar.

Ersättning för kontaktdagar kan även lämnas för besök i skola, förskola och vissa andra pedagogiska verksamheter. I utredningens delbetänkande *VAB för vårdåtgärder i skolan* (SOU 2021:41) lämnar utredningen förslag för att ersättning ska kunna lämnas vid deltagande i introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i vissa verksamheter enligt skollagen. Om förslaget genomförs kommer kontaktdagar alltså inte att behöva användas för sådant ändamål.

I detta betänkande föreslår utredningen även en ersättningsrätt för deltagande i möten med den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i (se avsnitt 8.3.8). Ett sådant förslag torde rimligen också minska behovet av att använda kontaktdagar för besök i barnets förskola och skola.

I förhållande till i hur liten utsträckning kontaktdagar nyttjas i dagsläget torde behovet av ersättning för kontaktdagar sammantaget därmed bli ännu mer begränsat.

Även om de flesta av situationerna som kontaktdagar i dagsläget kan nyttjas för omfattas av det regelverk som utredningen föreslår kan några situationer åtminstone till viss del inte komma att innefattas. Det gäller bland annat kurser som anordnas vid så kallade kunskapscentra eller av organisationer som vänder sig till föräldrar som har barn med funktionsnedsättningar (prop. 1992/93:159 s. 145). Kurser som anordnas eller upphandlas av hälso- och sjukvårdshuvudman eller av socialtjänsten omfattas dock, vilket torde täcka in behovet av grundläggande kunskap om barnets sjukdom eller tillstånd.

Möten i skolan, som inte avser barnets tillstånd, samt studiebesök med skolan, kommer med nuvarande förslag inte att innefattas. Möten som gäller barns tillstånd föreslås omfattas av försäkringen, och utredningen bedömer att det främst är dessa möten som innebär ett utökat behov för föräldrar till barn med funktionsnedsättning i förhållande till de behov föräldrar i allmänhet har.

I någon mån måste en avvägning göras av för vilka behov det ska finnas en möjlighet till tillfällig föräldrapenning. Det låga nyttjandet av kontaktdagar indikerar att föräldrars behov av dessa dagar till stor del kompenseras av andra delar av ersättningen redan i dagsläget eller att behovet tillgodoses utan att föräldern behöver avstå arbete. I sammanhanget anser utredningen även det vara värt att framhålla att det i de situationer som kontaktdagar kan användas handlar om tillfällen då föräldrar har mycket större möjligheter att planera förläggningen av ledigheten än vad som normalt är fallet inom försäkringen i övrigt.

Det finns alltså flera omständigheter som talar emot att regleringen om kontaktdagar ska finnas kvar. Dessa omständigheter leder utredningen sammantaget till att föreslå att bestämmelserna ska upphävas.

8.5 Förmånstiden anpassas till föräldrars och barns behov

Förslag: Tillfällig föräldrapenning ska lämnas under sammanlagt högst 40 dagar för varje barn och år.

Vid beräkning av förmånstiden ska bortses från tid som det finns underlag till stöd för att förälderns behov av att avstå från förvärvsarbete är något av skälen som ger rätt till tillfällig föräldrapenning.

För vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare gäller samma förmånstid om sammanlagt högst 40 dagar. Har ersättning lämnats på denna grund undantas sådan tid vid beräkning av förmånstiden för övriga grunder för ersättning, exempelvis för vård av ett sjukt barn. Som förutsättning för detta ska dock gälla att det för sådan tid finns läkarintyg till stöd för att ordinarie vårdaren på grund av egen sjukdom eller smitta varit förhindrad att vårda barnet.

8.5.1 Utredningens utgångspunkter

Vid utformningen av utredningens förslag i fråga om förmånstid, dvs. för hur många dagar som tillfällig föräldrapenning kan lämnas, har följande utgångspunkter varit vägledande.

1. Den tillfälliga föräldrapenningen ska tillgodose föräldrars och barns faktiska behov.
2. Attityden till felaktigt nyttjande av den tillfälliga föräldrapenningen behöver förändras.
3. Kontrollen av att försäkringen används för rätt ändamål ska stärkas.
4. Förslaget ska i så liten utsträckning som möjligt påverka föräldrar, hälso- och sjukvården samt Försäkringskassan negativt.
5. Bestämmelserna om allvarligt sjukt barn ska upphävas, i syfte att bland annat förenkla regelverket.

Föräldrars och barns faktiska behov ska tillgodoses

Utredningen kan konstatera att förmånstiden på 120 dagar i de allra flesta fallen inte är anpassad till de faktiska behoven. För föräldrar till barn som normalt är friska, men som emellanåt drabbas av exempelvis magsjuka eller en förkylning, är en sådan förmånstid alldeles för generös.

För föräldrar till barn med funktionsnedsättningar eller långvariga eller kroniska sjukdomar kan förmånstiden på 120 dagar i stället vara otillräcklig. För utredningen har påtalats av bland annat Barncancerfonden och Autism- och Aspergerförbundet att det finns barn vars tillstånd är sådant att det inte alltid är tillräckligt med 120 dagar. Dessa barn uppfyller inte heller alltid kriterierna för att i lagens mening anses vara allvarligt sjukt, även om deras tillstånd kan vara väldigt nedsatt. De har därmed inte den obegränsade rätt till tillfällig föräldrapenning som finns för föräldrar till barn som anses vara allvarligt sjuka.

Det finns alltså ett glapp i försäkringen som innebär att föräldrar till barn med stort vårdbehov riskerar att, efter att dagarna har förbrukats, stå utan ersättning och ledighetsrätt. Detta kan förstås ge upphov till stress, oro och svårigheter att förena familjeliv med förvärvsarbete för dessa föräldrar som i många fall redan har ett särskilt utmanande föräldraskap.

I sammanhanget konstateras att det i utredningens direktiv anges att en utgångspunkt i arbetet ska vara barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), vars artikel 1–42 numera gäller som svensk lag enligt 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Enligt artikel 2 är alla barn lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras. Av artikel 23 framgår att barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning bör åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv. Enligt artikel 26 ska socialförsäkringsförmåner där så är lämpligt beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för hushållet har.

Utifrån vad som anges ovan har utredningen haft som utgångspunkt att i fråga om förmånstid behöver den tillfälliga föräldrapenningen göras mer ändamålsenlig och träffsäker, så att rätt till ersättning finns för föräldrar med stora behov av ersättning och ledighet, samt att försäkringen i denna del ska göras mer förenlig med barnkonventionens bestämmelser.

Attityden till felaktigt nyttjande av tillfällig föräldrapenning behöver förändras

Nuvarande generösa förmånstid i kombination med låg risk för upptäckt och avsaknad av sanktioner har bidragit till att en stor andel av utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning är felaktiga. Av avsnitt 7.2.3 framgår vidare att ett felaktigt nyttjande av tillfällig föräldrapenning generellt inte ses som så allvarligt av föräldrar. Utifrån dessa omständigheter anser utredningen att det är påkallat med en modell för förmånstid som bättre reflekterar att den tillfälliga föräldrapenningen faktiskt är en försäkring som endast ska nyttjas för ett sådant reellt behov som lagstiftaren anser ska vara ersättningsgrundande.

Bättre kontroll av nyttjandet av den tillfälliga föräldrapenningen

En annan omständighet som utredningen anser är bekymmersam med den generösa förmånstiden på 120 dagar är att det som regel inte finns något krav på underlag som utvisar att försäkringen används för något av de ändamål som lagstiftaren anser ska vara ersättningsgrundande.

Undantagen från detta är vårdperioder som överstiger sju dagar och i vissa fall ansökningar som kräver manuell bedömning eller där det genomförs en särskild kontroll. Om perioderna som ersättning söks för understiger åtta dagar, avser situationer som inte kräver manuell bedömning eller särskilt kontrolleras kan ansökningar om ersättning beviljas utifrån enbart förälderns uppgifter. Det nu nämnda avser barn som inte har fyllt 12 år. Har barnet fyllt 12 år krävs alltid någon form av underlag till stöd för ersättningsanspråken. Det är dock för de yngsta barnen som nyttjandet av tillfällig föräldrapenning är som störst (se avsnitt 8.5.2).

I takt med att statens utgifter för tillfällig föräldrapenning ökar, samtidigt som undersökningar visar att en avsevärd andel betalas ut felaktigt, anser utredningen att det är rimligt med en bättre kontroll av att dessa medel lämnas för ändamål som lagstiftaren anser ska vara ersättningsgrundande. Detta är också viktigt för försäkringens legitimitet.

Utifrån att rätten till ersättning förenats med en ledighetsrätt bör i detta sammanhang även arbetsgivarperspektivet framhållas. Representanter för arbetsgivarorganisationer har för utredningen påtalat det otillfredsställande i arbetsgivarnas bristande möjligheter att kon-

trollera om arbetstagaren har en rätt till ledighet utifrån vad som följer av rätten till tillfällig föräldrapenning.

I den mån som kan anses rimligt är det alltså även från ett arbetsgivarperspektiv av väsentlig betydelse att säkerställa att ersättning lämnas för rätt ändamål för att minska risken för ett missbruk av den därav följande ledighetsrätten.

En ny modell för förmånstid ska påverka inblandade aktörer så lite som möjligt

Det är av väsentlig betydelse att en eventuell ny modell för förmånstid inte innebär tydliga försämringar i fråga om föräldrars möjligheter att ansöka om och få tillfällig föräldrapenning i de situationer när rätt till ersättning föreligger.

En eventuell ny modell för förmånstid bör i möjligaste mån inte heller innebära någon extra belastning på hälso- och sjukvården. Om inte förr så har det med tydlighet framkommit genom pandemin att hälso- och sjukvården inte bör åläggas en större administrativ börda än nödvändigt.

Vidare är det förstås även önskvärt att en ny modell för förmånstid inte tynger Försäkringskassans handläggning och administration av försäkringen i onödan.

Bestämmelserna om allvarligt sjukt barn bör upphävas

Föräldrar till barn med stora behov kan komma att behöva tillfällig föräldrapenning för fler än 120 dagar. De är då beroende av att barnet kan anses vara allvarligt sjukt i lagens mening. Det finns annars ingen rätt till ersättning efter att förmånstiden på 120 dagar har förbrukats.

Av avsnitt 4.3.2 framgår att bestämmelserna om allvarligt sjukt barn ofta innebär svåra bedömningar och att få barn omfattas av bestämmelserna. Av hänsyn till föräldrar, hälso- och sjukvården samt Försäkringskassan är det därmed önskvärt med en ny modell för förmånstid som är mer ändamålsenlig och som gör bestämmelserna om allvarligt sjukt barn överflödiga. Särskilt gäller detta för föräldrar till barn vars tillstånd eller situation är sådant att det medför ett stort behov för föräldern att avstå från förvärvsarbete, eftersom det inte kan anses rimligt att dessa föräldrar ska stå utan ersättning med därav

följande ledighetsrätt endast med hänvisning till att ersättning för ett visst antal dagar redan har lämnats. I sammanhanget vill utredningen även framhålla barnets rättigheter enligt barnkonventionen, bland annat artikel 26, som anger att socialförsäkringsförmåner, där så är lämpligt, ska beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för hushållet har.

8.5.2 Tillfällig föräldrapenning i 40 dagar utan krav på intyg

Som framgår ovan är en av utredningens utgångspunkter att den tillfälliga föräldrapenningen ska tillgodose föräldrars och barns faktiska behov. Det kan då konstateras att för alla förvärvsarbetande föräldrar som nyttjar försäkringen kan det finnas ett återkommande behov av att avstå från förvärvsarbete med anledning av bland annat sjukdom hos barnet, utan att det kan anses vara rimligt med ett krav på intyg från första dagen. För att täcka detta behov behöver det följaktligen finnas en generell rätt till ersättning i ett visst antal dagar, utan krav på intyg.

Angående frågan om för hur många dagar som tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas utan någon form av underlag till stöd för ersättningsanspråket har det från norskt håll uppgetts till utredningen att i Norge är en total förmånstid på 20 dagar per barn och år tillräcklig i de allra flesta fallen (se avsnitt 3.8.1).

Försäkringskassans uppgifter om utbetalning av dagar med tillfällig föräldrapenning visar på ett liknande mönster som uppges finnas i Norge. Av Försäkringskassans uppgifter framgår att år 2020 var det drygt 89 procent av barnen som det lämnades ersättning för i som mest 20 dagar. Motsvarande siffror för åren närmast innan pandemin var knappt 94 procent (2019) och 92 procent (2018).

Utredningen anser dock att en viss försiktighet behöver iakttas vid fastställandet av en gräns för hur många dagar som tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas utan krav på intyg.

För att undvika en alltför omfattande hantering av intyg bör det av hänsyn till föräldrar, hälso- och sjukvården samt Försäkringskassan inte sättas en alltför låg gräns. Härvid beaktar utredningen att det finns barn som inte har någon funktionsnedsättning eller långvarig eller kronisk sjukdom men som kan drabbas av återkommande infektioner av kortvarigt slag, vilket särskilt kan förekomma hos

barn i förskoleåldern. Vid fastställandet av en gräns för ersättning utan krav på intyg behöver viss höjd tas för behoven avseende dessa barn.

Viss höjd behöver också tas för det tänkbara scenariot att ett stort behov av att avstå från förvärvsarbete kan uppstå både utifrån barnets eget tillstånd och situation och tillståndet hos den som normalt vårdar barnet. I nuläget omfattas dessa situationer av samma förmånstid, en ordning som utredningen i avsnitt 8.5.4 nedan bedömer bör bestå.

Vid fastställandet av den förmånstid som enligt huvudregeln ska gälla bör vidare beaktas att det i dagsläget inte går att förutsäga vilka effekter pandemin kommer att ha på försäkringen framöver, dvs. om barn även fortsättningsvis kommer att behöva hållas hemma vid förhållandevis lindriga symtom, som tidigare inte hindrat barn från att delta i de olika verksamheterna.

Frågan som återstår att besvara är då för hur många dagar som tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas utan andra krav på intyg eller liknande än sådana som är särskilt föreskrivna eller som Försäkringskassan behöver för att kunna pröva rätten till ersättning.

Nyttjande av dagar för barn i olika åldrar

Under 2021 lämnades tillfällig föräldrapenning för vård av barn för totalt 840 000 barn. Enligt uppgifter från Försäkringskassan lämnades ersättning i de allra flesta fall för vanlig ”vab”, vilket gällde 827 000 barn. Samma år lämnades ersättning för vård av barn på grund av ordinarie vårdares sjukdom för knappt 36 000 barn och för 6 000 barn lämnades ersättning för vård av allvarligt sjukt barn.[5]

Av figur 8.1 framgår hur nyttjandet såg ut efter olika dagintervall för de barn som tillfällig föräldrapenning lämnades för under 2019, 2020 och 2021.

Av barnen med tillfällig föräldrapenning lämnades 2019 ersättning för 1–5 dagar för 54 procent. För 24 procent av barnen användes 6–10 dagar och för 16 procent 11–20 dagar.

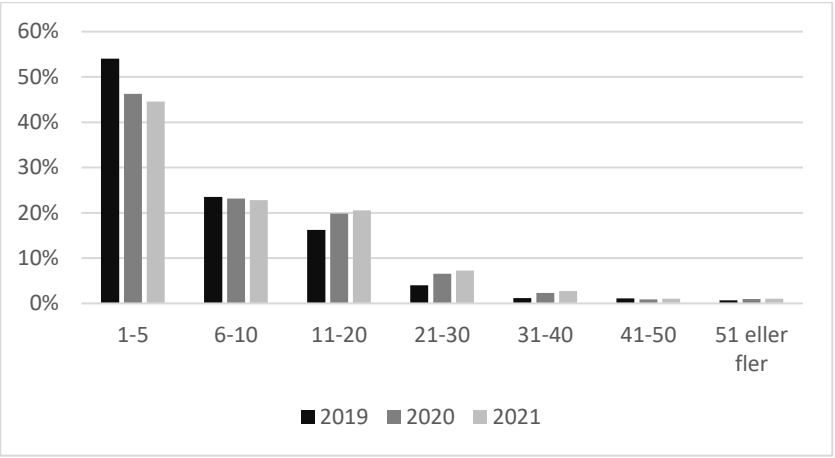
Covid-19-pandemin har inneburit ett ökat nyttjande av tillfällig föräldrapenning och 2020 och 2021 hamnade något färre barn i inter-

[5] Eftersom en del barn som det lämnades ersättning för under året fick enligt flera grunder summerar siffrorna inte till 840 000.

vallet 1–5 ersättningsdagar (46,2 respektive 44,6 procent). Det användes alltså i genomsnitt något fler dagar per barn.

Det är mycket ovanligt att använda mer än 40 dagar tillfällig föräldrapenning för ett barn. Totalt sett nyttjades fler än 40 dagar för 1,1 procent av barnen som det lämnades ersättning för under 2019. Motsvarande andel år 2021 var 2,1 procent.

Figur 8.1 Andel barn efter antal dagar med tillfällig föräldrapenning under året



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

I figur 8.2 redovisas totalt antal barn som tillfällig föräldrapenning lämnades för utifrån barnets ålder i slutet av 2019 respektive 2021.

Hur många dagar som det lämnades tillfällig föräldrapenning för beror delvis på barnets ålder.

Som framgår av figur 8.2 nyttjades det över 40 dagar för 18,2 respektive 19,2 procent av alla barn som är yngre än ett år som försäkringen nyttjades för under 2019 och 2021. Att det lämnades tillfällig föräldrapenning för fler än 40 dagar för en så stor andel av dessa barn beror på att tillfällig föräldrapenning för den åldersgruppen exempelvis nyttjas för barn inom neonatalvården som är inneliggande på sjukhus under en längre period.

Av det förhållandevis låga antalet äldre barn som tillfällig föräldrapenning lämnades för under 2021 var det också en relativt stor andel av barnen för vilka det lämnades ersättning för fler än 40 dagar. Att det genomsnittliga antalet dagar per barn är högt i dessa åldrar beror på att

ersättning främst lämnas för allvarligt sjuka barn och barn med stora behov. Av de knappt 1 400 sjuttonåringar som det lämnades tillfällig föräldrapenning för 2021 lämnades ersättning för fler än 40 dagar för 15,4 procent av dessa barn.

Av barnen i åldern 1–11 år som det lämnades tillfällig föräldrapenning för var det en betydligt lägre andel barn för vilka det lämnades ersättning för fler än 40 dagar. Under 2019 och 2021 lämnades ersättning för i genomsnitt 7,5 dagar respektive 9,9 dagar för dessa barn.

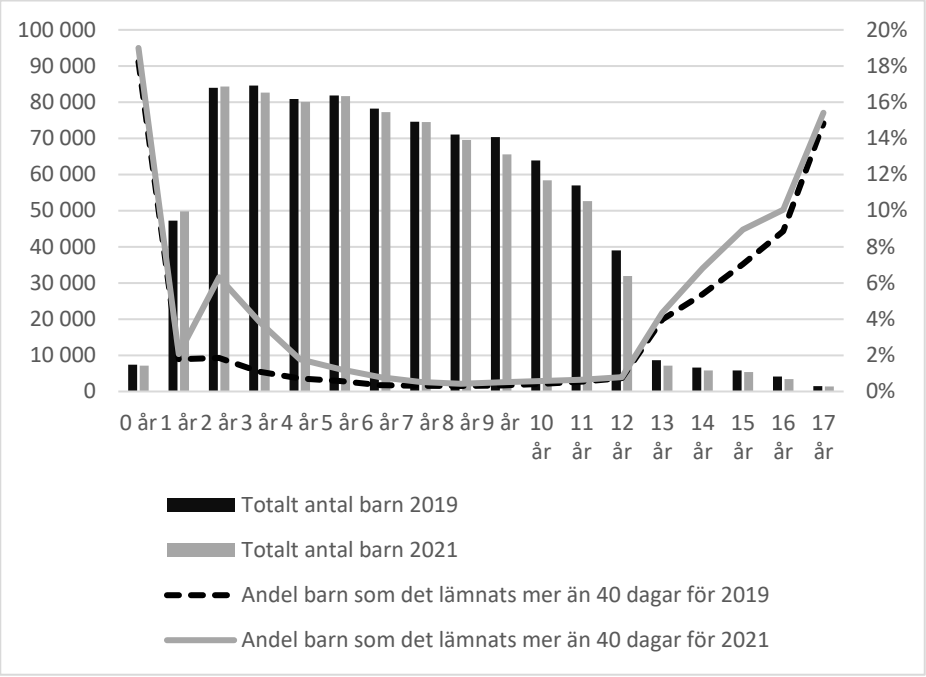
Totalt sett lämnades det tillfällig föräldrapenning för flest dagar för tvååriga barn, i genomsnitt 11,7 dagar 2019 jämfört med 16,8 dagar 2021.

Även innan Covid-19-pandemin var det fler tvååriga och treåriga barn för vilka det lämnades tillfällig föräldrapenning för fler än 40 dagar jämfört med barn i åldrarna 1–11 år, men under 2021 var skillnaderna större. Under 2021 lämnades tillfällig föräldrapenning för fler än 40 dagar för 6,3 procent av de tvååriga barnen.

Till skillnad från barn som är yngre än ett år och de äldre barnen är den främsta förklaringen till det höga nyttjandet för tvååringarna inte att barnen är allvarligt sjuka, utan att tvååringar har många återkommande infektioner med exempelvis förkylningar, feber och kräksjuka. Att det lämnades tillfällig föräldrapenning för fler dagar för barn i förskoleåldern under 2021 beror på att många förskolor under pandemin skärpte synen på när barn med symptom tilläts delta i verksamheten.

Figur 8.2 Totalt antal barn som tillfällig föräldrapenning vid vård av barn har lämnats för och andel barn som fler än 40 dagar har lämnats för

År 2019 och 2021



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Lämpligt antal ersättningsdagar

Utifrån ovan beskrivna uttagsmönster har utredningen övervägt behovet av ersättningsdagar och i vilken omfattning föräldrars rätt till tillfällig föräldrapenning bör förenas med krav på underlag utan att försäkringen blir så pass krånglig att ansöka om att den inte längre blir relevant. I bedömningen har utredningen tagit avstamp i de utgångspunkter som anges i avsnitt 8.5.1 och beaktat för- och nackdelar med olika modeller och antal ersättningsdagar.

Ett sätt att öka försäkringens träffsäkerhet i fråga om förmånstid vore att införa någon form av åldersdifferentiering. Av statistik gällande antalet barn som ersättning lämnas för framgår att flest barn är i förskoleåldern. En åldersdifferentiering skulle då kunna införas genom att ersättning skulle kunna lämnas utan krav på intyg för exempelvis

40 dagar för barn som inte har fyllt sex år, och exempelvis 30 dagar för barn som har fyllt sex men inte tolv år och ytterligare en annan förmånstid för barn som har fyllt 12 år. Utredningen har dock i uppdrag att förenkla regelverket och att göra det mer lättöverskådligt. Att göra förmånstiden beroende av barnets ålder kan inte anses vara i linje med detta uppdrag. Utredningen är därför inte beredd att lämna ett sådant förslag.

En gräns på exempelvis 40 ersättningsdagar, utan krav på intyg, skulle medföra att endast en liten andel av föräldrarna till de barn som ersättningsanspråken avser träffas av ett ökat krav på att ge in underlag till stöd för rätten till ersättning. De allra flesta föräldrars nyttjande av försäkringen understiger en gräns på 40 dagar och därmed skulle deras nyttjande utifrån tidigare uttagsmönster inte begränsas eller förenas med krav på underlag i större omfattning än i dagsläget. Det stora problemet med felaktiga utbetalningar bör även beaktas vid bedömningen av behovet av ersättning utifrån de uppgifter om nyttjande av försäkringen som redogörs för ovan. Mot bakgrund av hur situationen i Norge har beskrivits, och tillgänglig statistik i Sverige, kan även en möjlighet till ersättning utan krav på intyg för 40 dagar alltså framstå som alltför generös. Med beaktande av ovan redovisade hänsynstaganden till föräldrarna, Försäkringskassan, hälso- och sjukvården, att förmånstiden ska omfatta behov av avstående från förvärvsarbete både utifrån barnets eget tillstånd och situation och barnets ordinarie vårdare, samt de osäkra effekterna av pandemin anser utredningen dock att en gräns på 40 dagar initialt framstår som tilltalande.

Sammanfattningsvis finns det skäl som talar för att en förmånstid utan krav på intyg kan vara relativt begränsad och ändå tillgodose de allra flesta föräldrars behov. Med hänsyn till inblandade aktörer, de situationer som ska omfattas av förmånstiden och pandemin anser utredningen dock att gränsen initialt inte bör sättas alltför lågt. Utredningen föreslår därför att den ska sättas vid 40 dagar.

Utredningen föreslår alltså att tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas utan krav på intyg för sammanlagt högst 40 dagar för varje barn och år. I sammanhanget ska dock framhållas att det i dagsläget gällande kravet på intyg efter sjunde dagen i ett barns vårdperiod inte påverkas. I avsnitt 8.11.1 föreslår utredningen dessutom att detta krav, som för närvarande finns i föreskrifter som meddelats av Försäkringskassan, ska införas i socialförsäkringsbalken. Vidare innebär förslaget inte att Försäkringskassan är förhindrad att begära de olika

typer av underlag som myndigheten är i behov av för att kunna pröva rätten till tillfällig föräldrapenning i det enskilda fallet. Förslaget innebär följaktligen endast en möjlighet att få tillfällig föräldrapenning i 40 dagar utan att något underlag ges in. I praktiken torde det vara sällan förekommande att tillfällig föräldrapenning lämnas för ett så stort antal dagar utan någon form av underlag till stöd för rätten till ersättning.

Möjligheten till tillfällig föräldrapenning i 40 dagar utan krav på intyg eller annat underlag till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning gäller i praktiken vidare endast barn som inte har fyllt 12 år.

För barn som har fyllt 12 år föreslår utredningen i avsnitt 8.11.2 att det även fortsättningsvis – med vissa undantag, varvid det för rätt till tillfällig föräldrapenning ska krävas intyg till stöd för ersättningsrätten – ska finnas ett krav på läkarutlåtande till stöd för att barnet har ett behov av särskild tillsyn eller vård för att ersättning överhuvudtaget ska lämnas. Om det finns ett sådant dokumenterat särskilt tillsyns- eller vårdbehov, vilket kan vara fallet om förhandsbesked har meddelats för ett barn med funktionsnedsättning, ska ersättning dock kunna lämnas i enlighet med vad utredningen här föreslår i 40 dagar utan krav på ytterligare intyg. Skälet för det är förstås att även barn med ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov kan drabbas av mindre allvarliga sjukdomstillstånd där det inte är rimligt att belasta hälso- och sjukvården för ytterligare intyg redan från första dagen. Skillnaden mot vad som i dagsläget gäller i denna del är endast att gränsen går vid 40 dagar, i stället för 120 dagar. För ett barn som har fyllt 12 år, och som normalt är friskt men som drabbas av en sjukdom på ett sådant sätt att barnet under en period har ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov, behöver det för rätt till tillfällig föräldrapenning även fortsättningsvis finnas intyg eller utlåtande från första dagen.

Som framgår ovan kommer utredningens förslag om förmånstid inte innebära någon större förändring för föräldrar som nyttjar försäkringen, eftersom endast en liten andel av föräldrarna har visat sig ha ett behov som överstiger 40 dagar.

8.5.3 Vid beräkning av förmånstiden ska bortses från tid som det finns underlag till stöd för ersättningsrätten

I föregående avsnitt redogör utredningen för sitt förslag om förmånstid som omfattar de allra flesta föräldrarna. Det finns dock föräldrar som har behov som går utöver en förmånstid på 40 dagar. Det rör sig då om föräldrar till barn med funktionsnedsättningar eller med kroniska eller långvariga sjukdomar samt barn som normalt är friska men som exempelvis drabbas av en sjukdom eller en skada som medför en längre vårdperiod. Även dessa föräldrars behov av tillfällig föräldrapenning med därtill hörande ledighetsrätt behöver tillgodoses.

Som nämnts tidigare är en av utredningens utgångspunkter att det är föräldrars faktiska behov av ersättning med anledning av ett barns sjukdom eller tillstånd som ska vara styrande. Härvid ska särskilt beaktas barns rättigheter enligt barnkonventionen. Barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning bör åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv och socialförsäkringsförmåner ska, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för hushållet har (artikel 23 och 26).

Om det finns underlag till stöd för ett ersättningsanspråk anser utredningen följaktligen att rätten till ersättning inte borde vara beroende av hur många dagar som ersättning tidigare har lämnats för. Skälet är att barn ska kunna ha en förälder tillgänglig om barnets tillstånd och situation så kräver, utan att föräldern ska behöva oroa sig för sin och barnets ekonomiska situation eller riskera att behöva begränsa omfattningen av sitt arbete eller helt upphöra att arbeta. Om det införs en sådan ordning skulle bestämmelserna om allvarligt sjukt barn dessutom kunna upphävas, vilket utredningen också anser vara eftersträvansvärt.

Borttagandet av en bortre gräns för hur många dagar tillfällig föräldrapenning ska kunna beviljas för anser utredningen medför endast en mindre teoretisk risk för ett felaktigt nyttjande. Av Försäkringskassans uppgifter framgår att för barn som har fyllt 12 år, för vilka det alltid ska finnas någon form av underlag, används tillfällig föräldrapenning endast i begränsad omfattning (se avsnitt 8.5.2).

Utredningen föreslår följaktligen att det vid beräkningen av den föreslagna förmånstiden på 40 dagar ska bortses från tid som det finns underlag till stöd för att det är fråga om en situation som är ersättningsgrundande. Härmed avses sådana intyg m.m. som ska eller

behöver ges in till Försäkringskassan för att myndigheten ska ha ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma rätten till ersättning.

Ett exempel är kravet på intyg som enligt Försäkringskassans föreskrifter ska ges in från och med åttonde dagen i barnets vårdperiod, ett krav som utredningen i avsnitt 8.11.1 föreslår ska införas i socialförsäkringsbalken. Om Försäkringskassan i det enskilda fallet bedömer att ett sådant underlag ger tillräckligt stöd för ett ersättningsanspråk, ska perioden som intyget omfattar alltså bortses från vid beräkningen av förmånstiden. Denna möjlighet anser utredningen vidare bör finnas även retroaktivt, dvs. om ersättning har lämnats för 40 dagar ska förmånstiden i det enskilda fallet kunna justeras och ersättning lämnas, om föräldern ger in underlag till stöd för rätten till tidigare lämnade perioder med ersättning.

För föräldrar till barn med stora behov innebär utredningens förslag alltså att tillfällig föräldrapenning kan lämnas för fler än 40 dagar. Om det finns underlag till stöd för ersättningsanspråken kan de dessutom få ersättning för den tid som de faktiskt behöver, utan att behöva oroa sig för hur många dagar som de fått ersättning för innan, eller om deras barn kan anses vara allvarligt sjukt i lagens mening. Detta måste rimligen kunna underlätta för dessa föräldrar och deras barn.

Att det kommer att krävas intyg för rätt till ersättning utöver 40 dagar torde endast i undantagsfall innebära en ökad administration. Utredningen beaktar då att föräldrar till barn med behov som går utöver en sådan förmånstid i de allra flesta fall rimligen har en läkarkontakt. Kravet på intyg efter sjunde dagen i barnets vårdperiod behöver dessa föräldrar i vart fall rimligen uppfylla emellanåt. Förslaget innebär dessutom att bestämmelserna om allvarligt sjukt barn kan upphävas, vilket kommer att underlätta för alla inblandade aktörer. Förslaget torde därmed innebära att hanteringen av intyg totalt sett underlättas och minskar för föräldrar, hälso- och sjukvården samt Försäkringskassan.

8.5.4 Vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare

Ovan redogör utredningen för sitt förslag att tillfällig föräldrapenning ska lämnas utan krav på underlag för sammanlagt högst 40 dagar för varje barn och år. Förslaget innebär dock inte någon lättnad från de krav på underlag som är särskilt föreskrivet eller som Försäkrings-

kassan behöver och begär för att pröva rätten till tillfällig föräldrapenning. Vid beräkning av förmånstiden ska dock bortses från tid som det finns sådana underlag till stöd för ersättningsrätten.

Frågan är då hur detta förslag ska förhålla sig till den i dagsläget snävare begränsning i fråga om förmånstid som finns när en förälder behöver avstå från sitt förvärvsarbete för vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare (nedan benämns denna grund för ersättning endast ”ordinarie vårdaren”).

I dagsläget lämnas inte tillfällig föräldrapenning för ordinarie vårdaren när ersättning har lämnats för 60 dagar. För övriga situationer, exempelvis vård av ett sjukt barn, finns dock möjlighet till ersättning i ytterligare 60 dagar.

I äldre förarbeten till bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning har uttalats att i de fall det kan antas att den ordinarie vårdaren under en längre tid inte kan återuppta vården av barnet, bör det ankomma på föräldrarna att så snart som möjligt söka ordna annan tillsyn för barnet (prop. 1978/79:168 s. 41).

Utredningen anser att detta är ett rimligt argument och att rätten till tillfällig föräldrapenning därför även fortsättningsvis bör vara mer begränsad i fråga om ordinarie vårdaren än för övriga situationer. Detta innebär att utredningen inte är beredd att föreslå att tid som det finns underlag till stöd för en ersättningsrätt för ordinarie vårdaren också ska undantas vid beräkning av förmånstiden.

Vidare finns det i detta sammanhang dock skäl att framhålla en konsekvens av hur nuvarande reglering är utformad. Om tillfällig föräldrapenning har lämnats för 60 dagar med anledning av sjukdom hos barnet, är det inte möjligt att få ersättning för ordinarie vårdaren för en enda dag, även om ersättning på denna grund inte har lämnats tidigare.

I ett omvänt scenario, dvs. om ersättning har lämnats för 60 dagar för ordinarie vårdaren, kan ersättning beviljas för övriga situationer som är kopplade till barnets tillstånd och behov för ytterligare 60 dagar.

Utredningen anser att det går att ifrågasätta rimligheten i dessa möjliga konsekvenser av nuvarande reglering. En möjlig lösning för att reducera ovan nämnda eventuella risker är att införa en särskild förmånstid för ordinarie vårdaren. Utifrån uppdraget att förenkla regelverket anser utredningen dock att det inte är lämpligt att införa ytterligare en sådan särskilt reglerad förmånstid. Dessutom riskerar en egen förmånstid för denna grund att urvattna en del av syftet med

att införa en gräns vid 40 dagar för krav på intyg för rätt till ytterligare ersättning, eftersom det sammantaget då även fortsättningsvis kommer att finnas möjlighet till ersättning för ett betydligt större antal dagar än vad de allra flesta föräldrar behöver.

Vidare har det inte kommit till utredningens kännedom att den problematik som beskrivs ovan uppstår i någon nämnvärd omfattning. Ett skäl till det kan förstås vara att förmånstiden är så generös som den är. Även om både barn och ordinarie vårdare blir sjuka samma år är nu gällande förmånstid tillräcklig för de allra flesta föräldrar.

Stöd för detta finns i Försäkringskassans uppgifter om utbetalning av tillfällig föräldrapenning, som utredningen redogör för i avsnitt 8.5.2. Av dessa uppgifter framgår att andelen barn som det beviljas ersättning för i mer än 40 dagar är mycket liten. Dessa uppgifter omfattar även ersättning som har lämnats för ordinarie vårdaren. Utöver dessa uppgifter framgår det av Försäkringskassans uppgifter om utbetalning av ersättning för enbart ordinarie vårdaren att ersättning på denna grund som regel endast lämnas för ett fåtal dagar. Av de 36 000 barn som det lämnades ersättning för på denna grund under 2021 lämnades det ersättning för fem dagar eller färre för 84 procent av barnen och för över fem men under tio dagar för 9 procent av barnen.

Utifrån ovanstående framstår det därmed som rimligt att den ovan föreslagna förmånstiden på 40 dagar ska omfatta ordinarie vårdaren. Utredningen beaktar då även att för det stora flertalet torde den totala mängden dagar som nyttjas sammanlagt understiga 40 per barn och år.

Något som dock behöver beröras är frågan om huruvida en förälder riskerar att stå utan ersättning för ordinarie vårdaren om ersättning redan har lämnats för ett stort antal dagar för övriga situationer.

Utredningens förslag innebär dock att det i förmånstiden inte ska räknas in tid för vilken det finns underlag till stöd för ersättningsrätten i övriga situationer. Det innebär att om det finns underlag till stöd för en längre tids sjukdom hos ett barn, som innebär ett behov för föräldern att avstå från sitt förvärvsarbete, ska dessa dagar inte räknas med i förmånstiden. Eftersom sådan tid ska räknas bort, torde det vara sällsynt att ett behov av avstående från förvärvsarbete för ordinarie vårdaren inte skulle rymmas inom en förmånstid på 40 dagar. Utredningen beaktar då att det av Försäkringskassans uppgifter framgår att ersättning på denna grund som regel lämnas endast för ett mindre antal dagar. Enligt utredningens uppfattning är den här föreslagna modellen därmed mer flexibel än vad som gäller i dagsläget,

eftersom nuvarande reglering inte medger att ersättning lämnas för ordinarie vårdaren om ersättning för 60 dagar redan har lämnats.

Sammantaget anser utredningen följaktligen att om förmånstiden på 40 dagar är förbrukad ska ersättning inte längre lämnas för ordinarie vårdaren. Vid beräkningen av de 40 dagarna ska det dock bortses från tid med tillfällig föräldrapenning i övriga situationer som det finns underlag till stöd för ersättningsrätten, vilket ger ett rimligt utrymme för behov av avstående från förvärvsarbete för ordinarie vårdaren.

I fråga om det omvända scenariot, dvs. om ett stort antal av de 40 dagarna har nyttjats för ordinarie vårdaren och det därmed saknas dagar till övriga situationer med anledning av barnets sjukdom eller tillstånd, behöver det dock också finnas någon form av ventil. Även om det torde vara sällan förekommande kan annars den situationen uppstå att det behövs intyg från första dagen vid en vanlig infektionssjukdom hos barnet.

Om förmånstiden på 40 dagar är förbrukad föreslår utredningen därför att tillfällig föräldrapenning under vissa förutsättningar ska kunna lämnas även fortsättningsvis utan andra krav på underlag än sådana som är särskilt föreskrivna eller som Försäkringskassan behöver och begär för att kunna pröva rätten till tillfällig föräldrapenning. Ersättning ska då lämnas i övriga situationer, till exempel för vård av ett sjukt barn. Ersättning ska dock lämnas endast för motsvarande tid som det tidigare har lämnats ersättning för ordinarie vårdaren, om det finns läkarintyg som ger stöd för ordinarie vårdaren. Att ersättning ska kunna lämnas endast för sådan tid är i linje med utredningens förslag avseende övriga situationer, dvs. att det vid beräkning av förmånstiden ska bortses från tid som det finns underlag till stöd för ersättningsrätten.

Avslutningsvis kan nämnas att ventilerna som redogörs för ovan inte kommer att aktualiseras eller behövas avseende barn som har fyllt 18 år. Skälet för det är att rätt till ersättning för ordinarie vårdaren föreslås finnas endast avseende barn som inte har fyllt 18 år (se avsnitt 8.10.2).

8.5.5 Sammanfattning av förslaget om ny modell för förmånstid

I de föregående avsnitten föreslår utredningen att tillfällig föräldrapenning ska lämnas under sammanlagt högst 40 dagar för varje barn och år. Vid beräkning av denna förmånstid ska dock bortses från sådan tid som det finns underlag till stöd för ersättningsanspråket.

För anspråk som avser vårdbehov med anledning av sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare gäller förmånstiden om högst 40 dagar per barn och år.

För perioder där det finns läkarintyg till stöd för ersättningsrätten med anledning av sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare, ska motsvarande tid ge rätt till ersättning i övriga situationer, exempelvis för vård av ett sjukt barn.

Syftet med förslagen är att göra förmånstiden mer ändamålsenlig utifrån föräldrars och barns faktiska behov och då främst att underlätta för föräldrar till barn med svåra eller långvariga sjukdomar eller tillstånd, som utredningen anser inte ska behöva känna oro för att möjliga dagar med ersättning börjar ta slut trots att barnet är i stort behov av deras stöd och närvaro. Detta är också i linje med bestämmelserna i barnkonventionen, som utredningen enligt direktiven särskilt ska beakta.

Ett annat syfte med förslagen är att öka kontrollen inom den tillfälliga föräldrapenningen genom att krympa utrymmet för att lämna ersättning utan underlag och i högre grad säkerställa att ersättning beviljas för rätt ändamål. Detta kan också vara viktigt utifrån den ledighetsrätt som är kopplad till ersättningsrätten, även om missbruk av ledighetsrätten inte, så vitt utredningen har kännedom om, är lika omfattande som problemet med felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen. För de flesta föräldrar är 120 dagar en så pass omfattande förmånstid att den inte tjänar sitt syfte som begränsning. Det innebär att varje extra dags ersättning som nyttjas, trots att föräldern inte nödvändigtvis uppfyller kraven för rätt till ersättning, inte ses som en risk för att bidra till att dagarna inte räcker till i slutet på året. Det skulle kunna gälla en situation där föräldern exempelvis ansöker om en dag när barnet är friskt eller tar extra dagar i anslutning till en tidigare sjukperiod. Förslaget om ett lägre antal dagar innan barnets sjukdom eller rätten till ersättning av annat skäl ska intygas betonar betydelsen av att försäkringen endast

ska nyttjas i de situationer den är avsedd för. Detta anser utredningen också har ett betydelsefullt signalvärde som bidrar till att stärka försäkringens legitimitet och även till att förändra attityden att det inte är så allvarligt att nyttja försäkringen på ett felaktigt sätt.

En viktig utgångspunkt för utformningen av förslagen har varit att föräldrar, hälso- och sjukvården samt Försäkringskassan inte ska påverkas negativt av den nya modellen. Gränsen för krav på underlag föreslås därför vara 40 dagar. De allra flesta föräldrar kommer därmed även fortsättningsvis att kunna ansöka om och beviljas ersättning på samma sätt som i dagsläget.

Föräldrar till barn med stora behov kan i vissa situationer möjligen komma att behöva ge in underlag till stöd för ersättningsrätten utöver vad som är fallet i dagsläget. Detta gäller dock främst föräldrar till barn som inte har fyllt 12 år, eftersom det för barn som har fyllt 12 år finns krav på underlag för att ersättning överhuvudtaget ska lämnas. Ett eventuellt behov av fler underlag torde dock inte vålla föräldrarna och hälso- och sjukvården några större bekymmer. Om fler än 40 dagar behövs torde det som regel finnas en läkarkontakt, varvid upprättande och erhållande av underlag är en naturlig följd av denna kontakt.

I sammanhanget vill utredningen framhålla att det redan i dagsläget finns ett krav på underlag efter sjunde dagen i barnets vårdperiod, vilket utredningen i avsnitt 8.11.1 föreslår ska framgå direkt av bestämmelser i socialförsäkringsbalken. Detta anser utredningen talar för en liten risk att behöva ge in fler underlag än i dagsläget om den här föreslagna modellen införs. Utredningen anser att detta även talar för en liten risk för ökad administration hos Försäkringskassan, eftersom myndigheten alltså redan i dagsläget behöver ha underlag efter sjunde dagen i barnets vårdperiod.

För det fall att gränsen på 40 dagar skulle uppnås utan någon form av läkarkontakt anser utredningen att den här föreslagna modellen kan vara till fördel även för barnet. I tidigare förarbeten har framhållits vikten av att barn som ofta är sjuka får kontakt med sjukvårdspersonal på ett tidigt stadium och att det då görs en medicinsk bedömning av barnet.[6] Detta har också bekräftats av representanter för Socialstyrelsen och andra medicinska experter som utredningen har varit i kontakt med. I och med att föräldrarna efter ett uttag på 40 dagar

[6] Prop. 1978/79:168 s. 41, se även avsnitt 6.8.

utan intyg kommer att behöva besöka vården för att få ett sådant intyg kommer barnet då att få den nödvändiga sjukvårdskontakten.

8.5.6 Tillämpning av den föreslagna modellen för förmånstid

I och med den generösa gränsen på 40 dagar kommer den föreslagna modellen för de allra flesta föräldrar inte innebära några förändringar vad gäller ansökningsförfarandet och möjligheterna att beviljas tillfällig föräldrapenning, eftersom de inte kommer upp i så många dagar. För föräldrar till barn med stora behov bedömer utredningen dock att modellen kommer att underlätta situationen betydligt, eftersom de kan få tillfällig föräldrapenning motsvarande deras faktiska behov. Nedan redogörs för hur den föreslagna modellen kan tillämpas.

Om det innan gränsen på 40 dagar har uppnåtts inkommer underlag till stöd för ersättningsanspråket, kan dessa dagar direkt undantas från de dagar som ska ingå vid en beräkning av förmånstiden på 40 dagar. Det skulle kunna innebära att Försäkringskassan i handläggningssystemet för tillfällig föräldrapenning skapar en särskild kolumn eller pott för ersättningsdagar som inte påverkar 40-dagarsgränsen.

För Försäkringskassan kan det vidare finnas anledning att överväga att lägga in ett automatiskt utskick när föräldrarna har förbrukat exempelvis 30 dagar som upplyser dem om kravet på intyg eller liknande för rätt till ersättning efter att 40 dagar har använts.

Om gränsen på 40 dagar är uppnådd behöver föräldern fortsättningsvis ge in intyg eller liknande till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning. En annan möjlighet att få rätt till ytterligare ersättning kan vara att föräldern ger in sådant underlag för tidigare ersättningsperioder, om det finns sådana underlag som inte tidigare har behövt ges in till Försäkringskassan. Ersättning kan då lämnas för motsvarande tid genom att de dagar som intyg har lämnats för avräknas från de 40 grundläggande ersättningsdagarna.

Vid beräkning av antal dagar med ersättning blir alltså perioder där det finns underlag till stöd för ersättningsanspråket att betrakta som ”överhoppningsbara” i fråga om de 40 grundläggande ersättningsdagarna.

I fråga om ersättningsanspråk som gäller sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare är rätten begränsad till 40 dagar enligt ovan beskrivna sätt att beräkna förmånstiden.

Däremot kan tid som gäller den ordinarie vårdarens sjukdom, om det finns intyg till stöd för denna eller dessa perioder, avräknas på samma sätt som i övriga situationer från de grundläggande 40 dagarna.

8.6 Rätt till tillfällig föräldrapenning för fler än en förälder

Förslag: Tillfällig föräldrapenning ska få lämnas till två föräldrar för samma barn och tid i samband med ett barns födelse eller vid adoption.

Tillfällig föräldrapenning ska även få lämnas till två föräldrar för samma barn och tid för vård av ett barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet, om båda föräldrarnas medverkan i vården av barnet är nödvändig.

Tillfällig föräldrapenning ska få lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid vid besök hos hälso- och sjukvården, om barnet vårdas på sjukhus eller om föräldrarnas närvaro vid besöket är nödvändig.

Tillfällig föräldrapenning ska även få lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid vid deltagande i vissa möten och kurser, vid medverkan i en utredning hos socialtjänsten, eller i en förhandsbedömning om en utredning ska inledas, samt i samband med att ett barn har avlidit.

I situationer när det finns en samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning för två eller flera föräldrar ska det vara möjligt att kombinera föräldrapenning med tillfällig föräldrapenning, dvs. en förälder ska kunna få föräldrapenning medan en annan förälder för samma barn och tid får tillfällig föräldrapenning.

För ett barn som är 240 dagar eller äldre ska föräldrapenning inte få bytas mot tillfällig föräldrapenning, om förutsättningarna för föräldrapenning fortfarande är uppfyllda. Undantag ska dock göras om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet.

I avsnitt 6.6 redogör utredningen för gällande rätt i fråga om när två eller flera föräldrar kan få föräldrapenningsförmåner, dvs. föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning, för samma barn och tid. Där

framkommer att det med anledning av utformningen av dagens regelverk kan uppstå situationer som kan vara problematiska.

Eftersom utredningen har i uppdrag att modernisera, renodla och förenkla regelverket om tillfällig föräldrapenning, samt att göra det mer lättöverskådligt, framför allt för föräldrar, finns det därmed skäl att se över bestämmelserna när föräldrapenningsförmåner ska kunna lämnas till två eller flera föräldrar för samma barn och tid. Sådant behov påkallas även av utredningens förslag i fråga om ersättningsgrundande situationer, kontaktdagar och allvarligt sjukt barn (se avsnitt 8.3, 8.4 och 8.7).

En viktig och angränsande fråga till när samtidig rätt till föräldrapenningsförmåner ska finnas är i vilka situationer som det ska vara möjligt att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning.

I de följande avsnitten redogör utredningen för sina bedömningar och förslag i ovan nämnda avseenden. Om inte annat framgår avses med föräldrar i detta sammanhang föräldrar enligt socialförsäkringsbalkens definition, dvs. inte bara föräldrar som är vårdnadshavare, utan även personer som likställs med föräldrar (se avsnitt 6.2.1 och 6.3.1).

8.6.1 Barns födelse eller adoption

Enligt nuvarande reglering är det möjligt att lämna föräldrapenningsförmåner till två föräldrar för samma barn och tid i samband med barnets födelse eller vid adoption. Det finns förslag om att flytta rätten till ersättning för denna situation från den tillfälliga föräldrapenningen till föräldrapenningen.[7] Regeringen har än så länge dock valt att inte gå vidare med detta förslag. Tills vidare anser utredningen att det ska finnas en samtidig rätt till föräldrapenningsförmåner för denna situation.

8.6.2 Kontaktdagar och allvarligt sjukt barn

Föräldrapenningsförmåner får lämnas för samma barn och tid till två föräldrar vid uttag av ersättning för kontaktdagar eller för vård av ett allvarligt sjukt barn (11 kap. 10 § första stycket SFB).

I avsnitt 8.4 och 8.7 föreslår utredningen att bestämmelserna i fråga om kontaktdagar och allvarligt sjukt barn ska upphävas. Detta

[7] Se SOU 2017:101.

föranleder förstås följdändringar i bestämmelserna om när föräldrapenningsförmåner kan lämnas för samma barn och tid.

I fråga om samtidig rätt till föräldrapenningsförmåner med anledning av vård av ett allvarligt sjukt barn återkommer utredningen till detta i följande avsnitt.

8.6.3 Vård av barn och besök i hälso- och sjukvården

Föräldrapenningsförmåner får lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid när de vårdar ett allvarligt sjukt barn (11 kap. 10 § första stycket SFB). I föregående avsnitt redogör utredningen för den naturliga följdändringen med anledning av utredningens förslag att bestämmelserna om rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett allvarligt sjukt barn ska upphävas.

Vidare får tillfällig föräldrapenning lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid

1. om föräldrarna följer med sitt barn till läkare när barnet lider av allvarlig sjukdom, och
2. om föräldrarna, som en del i behandlingen av sitt barn, behöver delta i läkarbesök eller i behandling som ordinerats av läkare (13 kap. 3 § första stycket SFB).

Bestämmelserna i 13 kap. 3 § SFB som redogörs för ovan korresponderar med bestämmelser i 13 kap. 20 § SFB. I avsnitt 8.3.3 föreslår utredningen dock att endast en bestämmelse ska reglera rätten till ersättning med anledning av barns behov av kontakter med hälso- och sjukvården. Den samtidiga rätten till tillfällig föräldrapenning som i dagsläget finns i dessa situationer har i likhet med bestämmelserna om allvarligt sjukt barn alltså inte heller någon direkt motsvarighet i utredningens förslag.

Bestämmelserna om allvarligt sjukt barn, vissa läkarbesök och behandlingar omfattas dock av utredningens förslag i fråga om rätten till tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn och besök i hälso- och sjukvården. I många fall som omfattas av dessa förslag kan det vara motiverat med en samtidig rätt till ersättning. Förslagen omfattar dock väldigt varierande tillstånd hos barnet och olika skäl till kontakter med hälso- och sjukvården. Utredningen anser följaktligen att utgångspunkten ska vara att endast en förälder ska ges

rätt till tillfällig föräldrapenning, om det inte finns ett tydligt behov av fler föräldrars närvaro och vård med anledning av främst barnets situation, men även i någon mån föräldrarnas situation om det rör sig om ett svårt sjukt barn.

Situationer som kan komma i fråga förutom vid svåra sjukdomstillstånd är besök hos läkare eller annan legitimerad yrkesutövare hos vårdgivaren som ger föräldrarna information om barnets tillstånd eller behandling. I dessa fall är det av vikt för såväl barnets bästa som för möjligheten till ett jämställt föräldraskap att föräldrarna gemensamt ges möjlighet att ta del av denna information. Det saknas också skäl att begränsa möjligheten att ta del av informationen vid ett och samma tillfälle, eftersom detta snarast kan öka den gemensamma förståelsen hos föräldrarna och underlätta för läkare eller annan legitimerad yrkesutövare.

Utredningen föreslår alltså att för samma barn och tid ska tillfällig föräldrapenning kunna lämnas till fler än en förälder när föräldrarna behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barnet i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller vid besök hos hälso- och sjukvården, om sådant sammanfallande behov finns.

I fråga om hur många föräldrar som ska kunna beviljas tillfällig föräldrapenning för samma barn och tid i här aktuella situationer anser utredningen att det gällande vård av ett sjukt barn rimligen borde vara tillräckligt att två föräldrar ges samtidig rätt till ersättning. Detta har också bekräftats av läkare som utredningen varit i kontakt med. Som förutsättning för samtidig rätt till ersättning för vård av ett sjukt barn bör gälla att båda föräldrarnas medverkan i vården av barnet är nödvändig.

Utifrån bland annat vad som beskrivs ovan i fråga om vikten av att vid samma tillfälle kunna ta del av information från hälso- och sjukvården anser utredningen att det bör finnas en samtidig rätt till ersättning för flera föräldrar, dvs. även fler än två föräldrar, när barnet vårdas på sjukhus eller vid andra kontakter med hälso- och sjukvården där det finns behov av fler än en förälder. Att det kan finnas ett behov av flera föräldrars närvaro har även det bekräftats av läkare som utredningen varit i kontakt med.

För att Försäkringskassan ska kunna bedöma om det finns en samtidig rätt till ersättning i ovan nämnda fall behöver det följaktligen finnas ett intyg eller utlåtande från en läkare som redogör för varför det finns ett behov av fler än en förälders medverkan eller

närvaro. När barnet vårdas på sjukhus bör det dock vara tillräckligt att detta förhållande på något sätt är bekräftat. Enligt Försäkringskassans vägledning kan den omständigheten att barnet är inlagt på sjukhus framgå av ett intyg eller genom telefonsamtal med sjukhuset.[8]

8.6.4 Möten med olika aktörer och utredning hos socialtjänsten

I avsnitt 8.3.8 och 8.3.10 föreslår utredningen att även deltagande i vissa möten och i en utredning hos socialtjänsten, eller i en förhandsbedömning om en utredning ska inledas, ska omfattas av en ersättningsrätt. I dessa situationer är det många gånger av väsentlig betydelse att föräldrarna kan närvara, bland annat för att de ska få, men också för att bistå med, viktig och nödvändig information om barnet och dess behov av hjälp och stöd. Hos socialtjänsten kan det dessutom förhålla sig på det viset att föräldrarna måste medverka i utredningen eller förhandsbedömningen, till exempel i ett fall då föräldraförmågan har ifrågasatts och det annars finns en risk för ett omhändertagande av barnet.

Utredningen föreslår följaktligen att det ska finnas en samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldrar behöver avstå från förvärvsarbete för att delta i ett möte med den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i eller när föräldrarna hos socialtjänsten medverkar i en utredning om barnets behov av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen, eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas.

Vad gäller frågan om hur många föräldrar som ska kunna få ersättning för samma barn och tid i här aktuella situationer är det av naturliga skäl främst för föräldrar som är barnets vårdnadshavare som sådant behov föreligger. Det kan dock inte uteslutas att även en förälder som inte är vårdnadshavare, eller andra personer som enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser är att likställa med föräldrar, också samtidigt kan behöva närvara och delta i möten och utredningar m.m. Samtidig rätt till ersättning bör därför finnas för flera föräldrar.

[8] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, vägledning 2016:2, version 6, s. 34.

8.6.5 Kurser

I nuvarande reglering finns en samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning för flera föräldrar om de deltar i en kurs som ordnas av en sjukvårdshuvudman för att lära sig vårda barnet (13 kap. 3 § andra stycket SFB). I denna del föreslår utredningen endast att deltagande i motsvarande kurser som ordnas av socialtjänsten också ska omfattas av en ersättningsrätt (se avsnitt 8.3.6). Även vid deltagande i sådana kurser föreslår utredningen följaktligen att det bör finnas en samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning för flera föräldrar.

8.6.6 När ett barn har avlidit

Tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit lämnas under högst 10 dagar per förälder och barn. Förmånen lämnas tidigast från och med dagen efter den då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 90 dagar efter den dag då barnet har avlidit (13 kap. 31 e och f §§ SFB). Sådan ersättning får lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid (11 kap. 10 § andra stycket SFB). Utredningen anser att detta bör vara möjligt även fortsättningsvis.

I detta sammanhang finns det vidare skäl att lyfta fram den problematik som beskrivs i avsnitt 6.6.1. Där redogörs för att om ett barn avlider vid födseln, och mamman som föder barnet nyttjar den rätt till föräldrapenning hon har till och med den tjugonionde dagen efter förlossningsdagen, kan en annan förälder för samma tid inte nyttja den rätt till ersättning som finns inom den tillfälliga föräldrapenningen.

Eftersom föräldrar har getts en särskild rätt till ersättning inom den tillfälliga föräldrapenningen i samband med att ett barn har avlidit anser utredningen att det mest rimliga är att föräldrarna själva får välja när de vill ta ut den ersättningen. Detta förefaller också vara syftet med förmånen eftersom den inte behöver tas ut i direkt anslutning till dödsfallet, utan kan tas ut inom en tremånadersperiod. Utredningen föreslår alltså att tillfällig föräldrapenning ska kunna tas ut även för samma tid som en mamma som fött ett barn som avlidit vid födseln får föräldrapenning.

8.6.7 Samtidig rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning

I avsnitt 6.6.2 redogörs för att det i vissa situationer inte är möjligt att lämna tillfällig föräldrapenning till en förälder för samma barn och tid som den andra föräldern får föräldrapenning, till exempel i samband med vissa läkarbesök eller vid deltagande i vissa behandlingar. Detta trots att det i dessa situationer kan finnas en samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning. Om en förälder får föräldrapenning har föräldrarna alltså inte samma möjligheter att få ersättning när de är med vid samma läkarbesök eller behandling som de hade haft om båda föräldrarna hade arbetat.[9] I den mån det är möjligt tvingas föräldern med föräldrapenning i stället att byta till tillfällig föräldrapenning för att båda ska kunna få ersättning.

I de föregående avsnitten redogör utredningen för sina bedömningar och förslag i fråga om när tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas för samma barn och tid till två eller flera föräldrar. För att undvika ovan nämnda problematik, som riskerar att uppstå med nuvarande reglering, föreslår utredningen att det i dessa situationer även ska vara möjligt att kombinera föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, dvs. att en förälder ska kunna få föräldrapenning medan den andra föräldern för samma barn och tid får tillfällig föräldrapenning. Utredningen beaktar då att det måste anses vara mest rimligt att en förälder själv ska kunna välja om denne fortsatt vill få föräldrapenning eller byta till tillfällig föräldrapenning. Ett krav på att en förälder måste byta förmån för att den andra föräldern också ska kunna få ersättning, till exempel då ett barn vårdas på sjukhus, kan också vara konfliktdrivande för särlevande föräldrar.

För att möjliggöra en kombination av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning i de situationer som utredningen anser att det bör finnas en samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning behöver bestämmelserna i 11 kap. 10 § SFB ändras, eftersom det är detta lagrum som reglerar möjligheterna att lämna föräldrapenningsförmåner till mer än en förälder för samma barn och tid. Av nämnda lagrum ska alltså framgå att det är möjligt att kombinera föräldrapenningsförmåner i de situationer då det finns en samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning.

[9] Se även ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning, rapport 2015:12, s. 72.

En konsekvens av vad utredningen förslår enligt ovan är att tillfällig föräldrapenning då kan lämnas till två föräldrar för samma barn och tid också i en situation då till exempel den ena föräldern stannar hemma och vårdar ett sjukt barn medan den andra föräldern deltar i en kurs för att lära sig vårda barnet. I en sådan situation är det i dagsläget annars endast föräldern som ansöker om ersättning först som beviljas detta, trots att båda i och för sig har rätt till ersättning (se avsnitt 6.6.3). Det måste dock anses rimligt att ersättning ska kunna beviljas båda föräldrarna i en sådan situation. Utredningen beaktar då att om båda föräldrarna hade deltagit i kursen hade de haft rätt till ersättning och att det, i den mån det är möjligt, bör undvikas att ersättnings- och ledighetsrätten är beroende av vem som ansöker om ersättning först.

8.6.8 När föräldrapenning får bytas mot tillfällig föräldrapenning

Avseende barn som är 240 dagar eller äldre finns det begränsningar i fråga om möjligheten att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning. Begränsningarna avser vård av barn i de situationer som anges i 13 kap. 16 § SFB, dvs. i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare, vid besök i samhällets förebyggande barnhälsovård eller när barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna. För vård av ett barn i dessa situationer är det möjligt att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning endast om barnet vårdas på sjukhus (13 kap. 18 och 24 §§ SFB).

Avseende barn som har fyllt 12 men inte 16 år finns det motsvarande begränsning i möjligheten att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning även för vård av barn i de situationer som anges i 13 kap. 20 § SFB, dvs. vid vissa läkarbesök, deltagande i vissa behandlingar eller kurser (13 kap. 22–24 §§ SFB). Denna begränsning finns dock inte i fråga om barn som inte har fyllt 12 år. För barn som inte har fyllt 12 år är det alltså möjligt att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning i de situationer som regleras i 13 kap. 20 § SFB.[10]

I förarbetena till bestämmelserna som begränsar möjligheterna att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning konstaterades att under pågående föräldraledighet med föräldrapenning är för-

[10] Se 13 kap. 18 § SFB.

äldern kompenserad för det inkomstbortfall som ledigheten för med sig. Om barnet som föräldern vårdar blir sjukt uttalades därför att det saknas bärande skäl för att byta ut föräldrapenningen mot tillfällig föräldrapenning, så länge som föräldern fortsätter att vårda barnet enligt tidigare uppgjorda planer (prop. 1991/92:106 s. 20).

Utredningen anser att dessa argument är rimliga och att det även fortsättningsvis därför är motiverat med begränsningar i rätten till tillfällig föräldrapenning för tid när föräldrapenning annars skulle ha lämnats.

I avsnitt 8.3 redogör utredningen för sina bedömningar och förslag i fråga om vilka situationer som ska ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Eftersom bestämmelserna delvis föreslås få annan utformning än i nuvarande reglering, och då nya grunder för ersättning föreslås införas, är frågan därmed i vilka situationer som rätten till tillfällig föräldrapenning ska begränsas under pågående ledighet med föräldrapenning.

Med beaktande av att utredningen har i uppdrag att förenkla regelverket anser utredningen att den rimligaste lösningen är att det inte ska vara möjligt att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning så länge som förutsättningarna för föräldrapenning fortfarande är uppfyllda. Om föräldern hanterar en situation rörande barnet, som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning, ska föräldern alltså inte ha rätt att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning om föräldern i en sådan situation fortfarande uppfyller föräldrapenningens krav på att samtidigt vårda barnet.

Liksom är fallet enligt nuvarande reglering anser utredningen att begränsningen inte ska gälla om barnet vårdas på sjukhus. I sammanhanget finns det vidare skäl att framhålla ett annat undantag som finns i fråga om begränsningarna av rätten till ersättning för vård av barn som är yngre än 240 dagar. I den regleringen görs undantag inte bara för när barnet vårdas på sjukhus, utan även när barnet får motsvarande vård i hemmet (13 kap. 17 § SFB).

När undantaget infördes framförde dåvarande Riksförsäkringsverket att tillfällig föräldrapenning borde kunna utges oavsett barnets ålder när en förälder vårdar sitt barn i hemmet, när alternativet till denna vård är sjukhusvård, dvs. även för barn som är äldre än 240 dagar. Regeringen anförde dock att de problem som hade aktualiserats under ärendets beredning avsåg endast nyfödda barn. Regeringen ansåg

därför att det inte fanns skäl att även barn som är äldre än 240 dagar skulle omfattas (prop. 2002/03:2 s. 35 och 37).

I situationen när ett barn får sådan vård i hemmet som annars skulle ha getts på ett sjukhus kan rätten till tillfällig föräldrapenning således vara beroende av vilken ålder barnet har. Utifrån endast en formell förutsättning kan exakt samma situation bedömas olika i fråga om rätten till tillfällig föräldrapenning, även när barnen som berörs är i en sådan ålder att de annars omfattas av bestämmelserna om både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Ur inte minst föräldrars perspektiv torde detta kunna upplevas som orättvist och svårt att förstå, eftersom föräldrar som väljer att vårda barnet i hemmet i stället för att låta barnet vara kvar på sjukhuset, i den mån sådan valmöjlighet finns, blir negativt särbehandlade om barnet är äldre än 240 dagar.

Detta talar för att undantaget om motsvarande vård i hemmet ska gälla även avseende barn som är äldre än 240 dagar när det gäller rätten att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning. Detta är också i linje med att utredningen har i uppdrag att renodla och förenkla regelverket och att göra det mer lättöverskådligt, eftersom bestämmelserna om när en förälder är hänvisad till föräldrapenning och när tillfällig föräldrapenning kan komma i fråga då harmoniseras.

I sammanhanget beaktar utredningen även att det snart är 20 år sedan undantaget infördes i fråga om vård av barn som är yngre än 240 dagar. Representanter för hälso- och sjukvården har till utredningen uppgett att insatser till följd av barnets sjukdom i allt större utsträckning kan och bör så långt det är möjligt skötas i hemmet. Det kan innebära att barnet endast en kortare tid får inneliggande vård, och därefter antingen vårdas inom ramen för hemsjukvårdens uppdrag eller av föräldrarna i form av egenvårdsinsatser för barnet. Förutsättningarna för vård i hemmet har förbättrats markant över tid och utvecklingen mot att mer vård kan ges i hemmet har alltså fortsatt sedan undantaget infördes för vård av barn som är yngre än 240 dagar. Det finns skäl att anta att utvecklingen fortsätter, vilket innebär att behovet av ersättning för vård i hemmet snarast kommer att öka i omfattning.

Sammanfattningsvis anser utredningen alltså att tillfällig föräldrapenning inte ska lämnas för tid när föräldrapenning annars skulle ha lämnats, så länge som förutsättningarna för föräldrapenning är uppfyllda. Om föräldern behöver ombesörja något behov som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning, men samtidigt inte kan uppfylla föräldra-

penningens krav på att samtidigt vårda barnet, ska det alltså ändå vara möjligt att byta till tillfällig föräldrapenning. Begränsningen bör fortsatt inte heller gälla om barnet vårdas på sjukhus eller, i enlighet med utredningens förslag ovan, om barnet får motsvarande vård i hemmet.

8.7 Grunden för allvarligt sjukt barn upphävs och rätten bedöms i stället efter barnets behov

Förslag: Bestämmelserna om rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett allvarligt sjukt barn ska upphävas.

Föräldrar till ett allvarligt sjukt barn som inte har fyllt 18 år har rätt till tillfällig föräldrapenning under ett obegränsat antal dagar när de behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barnet (13 kap. 30 och 31 §§ SFB). Av avsnitt 4.3.2 framgår att denna reglering är problematisk av många skäl och ur flera perspektiv. I avsnitt 8.5 ovan lämnar utredningen förslag om att ersättning under vissa andra förutsättningar, som utredningen bedömer kommer att vara lättare att tillämpa, ska kunna lämnas för sådan tid som det finns underlag till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning. En naturlig följd av dessa förslag är att regleringen om allvarligt sjukt barn blir överflödig. Utredningen föreslår följaktligen att dessa bestämmelser ska upphävas.

8.8 Tillfällig föräldrapenning för barn som är yngre än 240 dagar

Förslag: För barn som är yngre än 240 dagar ska tillfällig föräldrapenning lämnas endast om tillsynen av barnet är stadigvarande ordnad eller om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet.

Begränsningarna i rätten till tillfällig föräldrapenning för barn som är yngre än 240 dagar ska inte gälla vid avstående från förvärvsarbete för deltagande i vissa kurser, behandlingar, möten, introduktion av vård- eller behandlingsåtgärder eller utredning hos socialtjänsten.

Bestämmelsen om att med vård på sjukhus likställs tillfällig vård i övergångsboende för barn som omfattas av LSS ska upphävas.

För vård av ett barn som är yngre än 240 dagar finns, med vissa undantag, inte någon rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i de situationer som anges i 13 kap. 16 § SFB, dvs. i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare, vid besök i samhällets förebyggande barnhälsovård eller då den andra föräldern besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna (13 kap. 17 § SFB).

Med anledning av den generösa föräldrapenningen anser utredningen att det även fortsättningsvis är rimligt att begränsa rätten till tillfällig föräldrapenning avseende de yngsta barnen.

Under utredningens arbete har åldersgränsen på 240 dagar ifrågasatts. När bestämmelserna om begränsningar i rätten till ersättning avseende barn som är yngre än 240 dagar infördes år 1988 beskrevs inte varför man valde just 240 dagar som gräns.[11] Vid tidpunkten för bestämmelsernas införande hade föräldrar rätt till 360 dagar med föräldrapenning. I dagsläget kan föräldrapenning med anledning av ett barns födelse lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna (12 kap. 12 § första stycket SFB).

Föräldrapenningen har alltså blivit generösare sedan bestämmelserna om begränsningar i rätten till tillfällig föräldrapenning avseende barn som är yngre än 240 dagar infördes. Detta talar för att nämnda åldersgräns skulle kunna höjas, dvs. att begränsningarna i rätten till ersättning ska gälla för barn som är äldre än 240 dagar.

Ett möjligt alternativ som övervägts av utredningen är att höja åldersgränsen från 240 dagar till ett år. Utredningen har då beaktat att enligt 8 kap. 5 § skollagen (2010:800) ska barn från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.

Utredningen anser dock att det är svårt att överblicka konsekvenserna för föräldrar till barn i de åldrar som skulle påverkas av förslaget, dvs. barn som är 240 dagar eller äldre men som inte har fyllt ett år. Det går inte att utesluta att dessa föräldrars möjligheter till förvärvsarbete försämras av ett sådant förslag. Detta riskerar i så fall att drabba främst kvinnor, eftersom det är kvinnor som är hemma längst med små barn. Utredningen är därför inte beredd att lämna något förslag om ändring av den här aktuella åldersgränsen.

[11] Prop. 1987/88:100, bilaga 7, s. 33 f.

Begränsningen i rätten till tillfällig föräldrapenning avseende barn som är yngre än 240 dagar bör vidare gälla för samma situationer som i dagsläget, dvs. för vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare och för vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna.

I dagsläget gäller begränsningen vidare även för vård av barn vid besök i samhällets förebyggande barnhälsovård. Denna bestämmelse föreslår utredningen ska ersättas med andra, varvid besök hos en vårdgivare och tandläkare är de som omfattar nuvarande begrepp (se avsnitt 8.3.3 och 8.3.4), dvs. samhällets förebyggande barnhälsovård. Begränsningen i rätten till tillfällig föräldrapenning bör alltså gälla även i förhållande till dessa bestämmelser.

Även fortsättningsvis bör dock undantag göras om tillsynen av barnet är stadigvarande ordnad eller om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet. Begränsningen ska inte heller gälla i förhållande till övriga situationer som utredningen bedömer och föreslår ska ge rätt till tillfällig föräldrapenning, dvs. för deltagande i vissa kurser, behandlingar, möten, introduktion av vård- eller behandlingsåtgärder eller utredning hos socialtjänsten (se avsnitt 8.3.6–8.3.10).

Avslutningsvis finns det skäl att uppmärksamma bestämmelsen i 13 kap. 19 § SFB som anger att med vård på sjukhus ska i detta sammanhang likställas tillfällig vård i övergångsboende för barn som omfattas av LSS. I kontakter med Socialstyrelsen har utredningen fått till sig att denna form av boende inte längre finns. Utredningen anser följaktligen att bestämmelsen i 13 kap. 19 § SFB kan upphävas.

8.9 Tillfällig föräldrapenning för barn som inte har fyllt 12 år

Bedömning: Huvudregeln att det är föräldrar till barn som inte har fyllt 12 år som har möjlighet att få tillfällig föräldrapenning ska gälla även fortsättningsvis.

Alla barn har behov av föräldrars vård, tillsyn och omsorg. Med stigande ålder hos barnet avtar normalt detta behov. Inom den tillfälliga föräldrapenningen har detta kommit till uttryck genom att

ersättning lämnas till dess att barnet har fyllt 12 år. Normalt utvecklade och friska barn över 12 år anses kunna klara sig själva utan tillsyn av föräldrarna vid tillfälliga sjukdomar som inte är av allvarlig art eller kräver någon speciell vård.[12]

När barnet har fyllt 12 år krävs därför att det finns ett behov av särskild tillsyn och vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning hos barnet för att ersättning ska kunna lämnas. Ersättning avseende äldre barn kan även lämnas om barnet omfattas av LSS eller är att betrakta som allvarligt sjukt.

Utredningen anser att det framstår som rimligt att det finns en generell möjlighet till tillfällig föräldrapenning under den period i livet då barn normalt har som störst behov av sina föräldrar. Det har dock framkommit att 12-årsgränsen inte är ändamålsenlig i fråga om läkarbesök, eftersom få föräldrar kan tänka sig att ett tolvårigt barn ska uppsöka läkare själv. Hälso- och sjukvården förväntar sig eller kräver i många fall dessutom att föräldrarna följer med barnet. Även vid besök i tandvården kan det finnas behov av förälderns närvaro.

12-årsgränsen kan också leda fel i fråga om en av de nya ersättningsgrunder som utredningen föreslår – medverkan i en utredning om barnets behov av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas. Skälet till det är att ett barn kan aktualiseras hos socialtjänsten av många olika anledningar och oberoende av ålder och mognad.

I avsnitt 8.3.3, 8.3.4 och 8.3.10 redogör utredningen för sina bedömningar och förslag avseende läkarbesök, tandvårdsbesök och deltagande i en utredning eller förhandsbedömning i fråga om barn som har fyllt 12 år.

Utredningen anser annars att 12-årsgränsen är en rimlig gräns och att den i huvudsak fungerar väl. Utredningen anser alltså att denna åldersgräns bör gälla även fortsättningsvis.

[12] Socialförsäkringsutskottets betänkande SfU 1984/85:12, s. 11.

8.10 Tillfällig föräldrapenning för barn och unga som har fyllt 12 men inte 21 år

Förslag: Tillfällig föräldrapenning ska lämnas för barn som har fyllt 12 men inte 18 år, om barnet är i behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.

Även om barnet inte har ett sådant särskilt tillsyns- eller vårdbehov ska tillfällig föräldrapenning lämnas i samband med besök i hälso- och sjukvården eller vid deltagande i en utredning hos socialtjänsten, eller i en förhandsbedömning om en utredning ska inledas, om det finns underlag till stöd för att föräldern har närvarat eller deltagit vid ett sådant tillfälle. Tillfällig föräldrapenning ska även kunna lämnas för besök i tandvården, varvid en tandläkare ska kunna intyga barnets behov av förälderns närvaro och vård.

Om ett barn med ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov går i skolan efter 18-årsdagen ska tillfällig föräldrapenning kunna lämnas under den tid som skolgången pågår, dock längst till dess att den unge fyller 21 år. Till skolgång ska räknas studier i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Tillfällig föräldrapenning lämnas dock endast för vård av den unge i samband med sjukdom eller smitta hos denne eller vid besök i hälso- och sjukvården.

Bestämmelserna ska vara gemensamma för alla barn och unga, vilket innebär att bestämmelserna om rätt till tillfällig föräldrapenning för barn och unga som omfattas av LSS ska upphävas.

8.10.1 Tillfällig föräldrapenning för barn som har fyllt 12 men inte 18 år

Höjning av åldersgränsen

Tillfällig föräldrapenning kan under vissa förutsättningar lämnas avseende barn som har fyllt 12 men inte 16 år. Om barnet är att betrakta som allvarligt sjukt kan ersättning beviljas till dess att barnet har fyllt 18 år. Det är dock få barn som anses vara allvarligt sjuka i den mening som avses enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser, eftersom dessa förutsätter att barnets tillstånd är väldigt nedsatt (se avsnitt 4.3.2 och 6.4.12). Även om det är fråga om en allvarlig

sjukdom som kräver mycket hjälp och stöd finns därmed inte alltid möjlighet till ersättning.

Att behovet av tillfällig föräldrapenning i många fall kvarstår även efter det att barn med sjukdom eller funktionsnedsättning fyllt 16 år konstaterades av Handikapputredningen i betänkandet *Handikapp, välfärd, rättvisa* (SOU 1991:46) samt i den efterföljande propositionen. Åldersgränsen höjdes då också, men endast avseende barn som omfattas av LSS (se avsnitt 6.5.5).

Under utredningens kartläggning har det också framkommit att det många gånger finns ett stort behov av ersättning efter att barnet har fyllt 16 år. Detta behov är dock inte begränsat till barn som omfattas av LSS. Till exempel kräver hälso- och sjukvården i regel föräldrars närvaro när barnet vårdas på sjukhus, även i situationer då barnet inte är att betrakta som allvarligt sjukt i lagens mening. Barncancerfonden har vidare berättat om att det finns ett stort behov av ersättning och ledighet av olika anledningar när ett barn har fått cancer. Inte heller i dessa situationer är barnet alltid att betrakta som allvarligt sjukt i lagens mening, men behovet av föräldrars närvaro och stöd är likväl ändå ofta stort.

För att tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas även om barnet inte är att betrakta som allvarligt sjukt enligt nu gällande regelverk, men där omständigheterna utifrån barnets tillstånd är sådana att det enda rimliga är att det finns en ersättningsrätt med därav följande ledighetsrätt, ser utredningen det därför som angeläget och av stor betydelse att åldersgränsen i fråga om barnet höjs från 16 till i vart fall 18 år. En sådan höjning av åldersgränsen kan dessutom sägas bättre anknyta till det särskilda vårdnadsansvar som enligt föräldrabalkens regler åvilar föräldrarna fram till dess barnet blir myndigt vid 18 års ålder (jfr prop. 2000/01:96 s. 122).

Den ovan nämnda Handikapputredningen föreslog dock att åldersgränsen skulle höjas till 21 år. Tillfällig föräldrapenning för dessa barn och unga skulle då lämnas under samma förutsättningar som ersättning kan beviljas för barn som har fyllt 12 men inte 16 år, dvs. om det finns ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annat funktionshinder hos barnet (13 kap. 22 § SFB).

Med anledning av ett avgörande från Försäkringsöverdomstolen (FÖD 1988:40) ansågs det i den efterföljande propositionen dock finnas risk för att personkretsen då skulle bli för vid, varför höj-

ningen av åldersgränsen begränsades till barn som omfattas av LSS. I FÖD 1988:40 var det fråga om ett tolvårigt barn som hade insjuknat i influensa och öroninflammation med 39,3 graders feber. I propositionen gjordes bedömningen att ett i övrigt friskt barn som har fyllt 16 år som regel inte har större behov av tillsyn och vård än en vuxen i till exempel en sådan situation som var under prövning av Försäkringsöverdomstolen. Förslaget om höjd åldersgräns skulle därför avse mer begränsade situationer.[13]

Målet i Försäkringsöverdomstolen gällde alltså ett barn som genom sin ålder precis hade kommit att omfattas av den särskilda reglering som gäller för äldre barn. Ett barns behov av föräldrars vård och tillsyn avtar dock normalt med stigande ålder. Att ett äldre barn i motsvarande situation som den i FÖD 1988:40 skulle anses vara i ett sådant behov av särskild tillsyn eller vård som krävs för rätt till ersättning är därmed inte självklart. I sammanhanget konstaterar utredningen att en sammanvägning ska göras av å ena sidan barnets förmåga att klara sig utan föräldrarnas tillsyn och å andra sidan sjukdomens svårighetsgrad.[14] Detta rättsfall anser utredningen följaktligen inte kan tas som intäkt för att personkretsen skulle bli för vid, om förslaget som initialt presenterades av Handikapputredningen genomförs. Stöd för detta finns också i Försäkringskassans uppgifter om utbetalning av tillfällig föräldrapenning. Av dessa uppgifter framgår att det i förhållande till försäkringen i stort är relativt få barn som har fyllt 12 år som utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning avser. Det framgår också att antal dagar med tillfällig föräldrapenning minskar i takt med barnets ålder (se avsnitt 8.5.2).

Sammantaget föreslår utredningen alltså att åldersgränsen ska höjas från 16 till 18 år. Ersättning ska kunna lämnas under samma förutsättningar som enligt nuvarande reglering gäller för barn som har fyllt 12 men inte 16 år, dvs. när det finns ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov. Vad gäller grunden för detta särskilda tillsyns- eller vårdbehov bör begreppet funktionshinder bytas mot begreppet funktionsnedsättning. Barnets funktionsnedsättning och det behov av särskild tillsyn eller vård som detta medför ska vara utgångspunkt för bedömningen och därmed bör begreppet utvecklingsstörning inte längre användas i lagtexten (jfr prop. 2017/18:190 s. 69). I likhet med vad som gäller i dagsläget avseende barn som fyllt 12 men inte 16 år bör

[13] Prop. 1992/93:159, s. 150, se även avsnitt 6.5.5.
[14] Socialförsäkringsutskottets betänkande SfU 1984/85:12 s. 11.

Försäkringskassan i förväg kunna pröva om förutsättningarna för tillfällig föräldrapenning är uppfyllda.

I sammanhanget finns det vidare skäl att lyfta fram att det i 13 kap. 22 § SFB anges att det ska vara *styrkt* att barnet har ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov. I 4 kap. 11 § första stycket i dåvarande lagen (1962:381) om allmän försäkring, där dessa bestämmelser tidigare fanns, angavs inte att det ska vara styrkt att barnet är i behov av särskild tillsyn eller vård. Detta har tillkommit först vid införandet av socialförsäkringsbalken. Några resonemang om varför finns dock inte i förarbetena.[15] I förarbetena finns alltså ingen redogörelse för om begreppet ”styrkt” är ett mått på beviskravet.

I Försäkringskassans vägledning anges att begreppet ”styrka” i detta sammanhang inte ska tolkas som ett beviskrav, utan i stället ska tolkas utifrån att styrka innebär visa, intyga eller bekräfta.[16]

Så som bestämmelserna tillämpas är begreppet ”styrkt” alltså inte ett beviskrav, utan i stället ett krav på att det ska finnas någon form av underlag till stöd för att barnet har ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov. Om beviskravet ska vara något annat än så som det tillämpas av Försäkringskassan behöver alltså någon form av ändring komma till stånd. Eftersom det inte framgår av förarbetena att begreppet ”styrkt” i detta sammanhang ska ses som ett högre krav på bevisningen än vad som annars normalt gäller är utredningen dock inte beredd att föreslå en sådan ändring. Det väsentliga i sammanhanget anser utredningen vara att det finns ett krav på underlag som ger stöd för att barnet har ett sådant särskilt tillsyns- eller vårdbehov. Försäkringskassan har alltid en möjlighet att begära kompletteringar om underlaget inte kan anses tillräckligt för att bedöma rätten till ersättning. Om rätten till tillfällig föräldrapenning ifrågasätts kan en förälder i sin tur alltid komma in med nya underlag. Detta kan en förälder även göra vid en begäran om omprövning, om föräldern fått avslag på sin ansökan om tillfällig föräldrapenning, eller i ett överklagande av ett negativt omprövningsbeslut.

[15] Prop. 2008/09:200 s. 421 f. och SOU 2005:114 s. 711.
[16] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 53.

De ersättningsgrundande situationerna

Under utredningens arbete har framkommit att föräldrar uppfattar det som ett problem att kravet på ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov, som finns avseende barn som har fyllt 12 men inte 16 år, även gäller för läkarbesök. För många föräldrar ter det sig främmande att låta ett tolvårigt barn besöka läkare själv.

Representanter för hälso- och sjukvården har för utredningen dessutom uppgett att man förväntar sig eller, beroende på barnets tillstånd, till och med kräver att föräldrar följer med sina barn och tar en aktiv del i vården av barnet.

Utifrån ovanstående resonemang anser utredningen att det enda rimliga är att det finns en tydlig rätt till tillfällig föräldrapenning när en förälder följer med sitt barn till läkare, även efter att barnet har fyllt 12 år och till dess att barnet har fyllt 18 år.

Utredningen föreslår följaktligen att kravet på ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov inte ska gälla i fråga om besök i hälso- och sjukvården. För rätt till ersättning ska det dock krävas ett underlag som visar att föräldern varit med vid besöket. Skälet för det är att tillfällig föräldrapenning som regel inte lämnas för barn som har fyllt 12 år. Om ersättning ändå ska lämnas för dessa barn anser utredningen därför, i likhet med vad som gäller i dagsläget, att det alltid ska finnas någon form av underlag till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning.

En liknande situation som läkarbesök är besök hos tandvården. Vid dessa besök kan förstås barn som har fyllt 12 år, eller som är i de yngre tonåren, vilja att en förälder följer med. Att behovet skulle vara lika stort som i samband med läkarbesök har dock inte framkommit under utredningens arbete. Vidare är tandläkarbesök ofta lättare att planera för än besök i hälso- och sjukvården. Utredningen anser följaktligen att det för rätt till ersättning inte bör vara tillräckligt att föräldern har närvarat vid besöket, utan att det bör finnas särskilda omständigheter som motiverar förälderns närvaro.

För att undvika en situation som den i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 42 (se avsnitt 6.5.4) bör kravet på ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov med anledning av sjukdom eller funktionsnedsättning hos barnet dock inte heller gälla i dessa situationer. Även en tandläkare, eller den som enligt särskilt förordnande har motsvarande behörighet, bör kunna intyga behovet av

förälderns närvaro i samband med dessa besök. Enligt vad utredningen har fått till sig kan det handla om situationer då barnet är väldigt rädd eller att barnet har fått lugnande medel som gör barnet omtöcknat och i behov av förälderns tillsyn och vård.

Vidare föreslår utredningen i avsnitt 8.3.10 en ny ersättningsgrund – medverkan i en utredning om barnets behov av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas. En sådan utredning eller förhandsbedömning kan aktualiseras oavsett barnets ålder, och utan att det finns eller har funnits någon kontakt med hälso- och sjukvården som kan intyga att det finns ett behov av särskild tillsyn eller vård. Dessa situationer bör alltså kunna ge rätt till ersättning även när barnet har fyllt 12 men inte 18 år, utan krav på ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov med anledning av sjukdom eller funktionsnedsättning hos barnet. För rätt till ersättning med anledning av en sådan situation bör det i stället vara tillräckligt med ett intyg från en företrädare för socialtjänsten att föräldern medverkat under en sådan utredning eller förhandsbedömning.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen alltså att det för rätt till tillfällig föräldrapenning för barn som har fyllt 12 men inte 18 år som regel ska finnas ett krav på att det hos barnet finns ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Vid besök i hälso- och sjukvården och vid deltagande i en utredning eller förhandsbedömning hos socialtjänsten bör det dock vara tillräckligt att det finns underlag som ger stöd för att föräldern närvarat eller deltagit vid sådana tillfällen. I samband med besök i tandvården ska barnets behov av förälderns närvaro och vård kunna intygas av en tandläkare.

8.10.2 Tillfällig föräldrapenning för föräldrar till unga som har fyllt 18 men inte 21 år

Möjlighet till ersättning vid pågående skolgång

En förälder har enligt nuvarande reglering vissa möjligheter att få tillfällig föräldrapenning även när barnet har fyllt 18 år. Sådan rätt finns dock endast om den unge omfattas av LSS.

Utredningen konstaterar att det finns personer som har fyllt 18 år som inte omfattas av LSS, men som i vissa situationer också kan ha

ett stort behov av förälderns stöd och omsorg, till exempel vid insjuknande i en allvarlig sjukdom som cancer eller när det finns en allvarlig psykiatrisk problematik.

Barncancerfonden har för utredningen påtalat att det finns ett behov av möjlighet till tillfällig föräldrapenning även efter att barnet har fyllt 18 år. Även Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU) har påtalat att nuvarande åldersgränser inte är ändamålsenliga och att det i stället borde finnas en åldersgräns som gäller så länge barnet går i skolan. Att möjligheten till tillfällig föräldrapenning avseende personer som har fyllt 18 år ska vara beroende av att den unge omfattas av LSS framstår därmed inte som rimligt. I sammanhanget konstateras dessutom att enligt barnkonventionen är alla barn lika värda och har samma rättigheter (art. 2).

Sammantaget anser utredningen att det finns ett behov av möjlighet till tillfällig föräldrapenning för barn som har fyllt 18 år och att denna möjlighet inte bör vara förbehållen föräldrar till personer som omfattas av LSS. För rätt till ersättning anser utredningen att samma förutsättningar som i dagsläget gäller avseende barn som har fyllt 12 men inte 16 år ska vara uppfyllda. Även i denna del bör då framhållas att en sammanvägning ska göras av å ena sidan den unges förmåga att klara sig utan föräldrarnas tillsyn och å andra sidan sjukdomens svårighetsgrad. Efter 18-årsdagen kan det därmed endast vara i undantagsfall som behovet av förälderns stöd och hjälp är så angeläget att tillfällig föräldrapenning bör kunna komma i fråga.

I fråga om vilken åldersgräns som bör gälla anser utredningen att ledning kan sökas i föräldrabalkens regler om underhållsskyldighet för föräldrar. Detta är också något som Barncancerfonden lyft fram i svar till utredningen angående åldersgränserna.

Av 7 kap. 1 § andra stycket föräldrabalken framgår att föräldrars underhållsskyldighet upphör när barnet fyller arton år. Går den unge i skolan efter denna tidpunkt är föräldrarna dock underhållsskyldiga under den tid som skolgången pågår, dock längst intill dess den unge fyller 21 år.

Det går dock att ifrågasätta det rimliga i att tillfällig föräldrapenning ska kunna beviljas en förälder när barnet har fyllt 18 år och som då är myndigt.

Denna frågeställning berördes på motsvarande sätt i förarbetena när rätten till den dåvarande förmånen vårdbidrag för föräldrar till

barn upp till 16 års ålder utsträcktes till att gälla längst till halvårsskiftet det år den unge fyller 19 år.

Vissa remissinstanser förordade i stället myndighetsåldern som övre gräns då det ansågs tveksamt att vårdbidrag skulle utges till föräldrarna till halvårsskiftet det år en ung person fyller 19 år, eftersom frigörelsen från föräldrarna då kan försvåras.

Regeringen konstaterade dock att en sådan ordning liknar den faktiska situationen för så gott som alla övriga ungdomar i motsvarande ålder, eftersom de normalt sett inte förvärvsarbetar och således är beroende av sina föräldrar för sin försörjning.

Vidare konstaterade regeringen att det är fråga om en ersättning som utges under en tidsperiod då ungdomar normalt sett studerar och att detta endast innebär att föräldrarna får ersättning under den tid de oftast också har ansvar för den unges underhåll (prop. 2000/01:96 s. 122 f.).

Sammantaget anser utredningen att det framstår som en rimlig och logisk ordning om det finns en möjlighet till tillfällig föräldrapenning så länge som det finns en lagstadgad underhållsskyldighet för föräldrar. I sammanhanget bör då även framhållas att det redan i nuvarande reglering finns möjlighet till tillfällig föräldrapenning för föräldrar till barn som har fyllt 18 år, men då endast om den unge omfattas av LSS.

Utredningen föreslår följaktligen att möjlighet till tillfällig föräldrapenning ska finnas avseende personer som har fyllt 18 men inte 21 år, om den unge är i behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.

I linje med föräldrabalkens regler ska som förutsättning för rätt till tillfällig föräldrapenning för denna åldersgrupp även gälla att skolgången pågår (7 kap. 1 § andra stycket). I likhet med vad som nu gäller avseende personer som omfattas av LSS ska till skolgång räknas studier i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Dessutom bör även studier i grundskola, grundsärskola och specialskola omfattas, eftersom sådan skolgång kan pågå efter att skolplikten upphört vid 18 års ålder (7 kap. 13 och 15 §§ skollagen). Vidare bör Försäkringskassan i förväg kunna pröva om förutsättningarna för ersättning är uppfyllda även avseende dessa personer.

De ersättningsgrundande situationerna

I fråga om barn och unga som har fyllt 16 men inte 21 år, och som omfattas av LSS, kan tillfällig föräldrapenning enligt nuvarande regelverk beviljas till en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barnet i samband med sjukdom eller smitta hos barnet. Ersättning lämnas i nuläget alltså inte för några andra situationer.

I avsnitt 8.3 redogör utredningen för sina bedömningar och förslag avseende de olika ersättningsgrundande situationerna. Utredningen föreslår där att ersättningsgrunden ”vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet” inte längre ska omfatta situationen då ett barn vårdas på sjukhus. Den situationen föreslår utredningen i stället ska ingå i en annan ersättningsgrund som ”samlar ihop” nuvarande bestämmelser om kontakter med hälso- och sjukvården i en enda bestämmelse – besök hos en vårdgivare som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen, om besöket syftar till att medicinskt förebygga, utreda eller behandla sjukdomar och skador hos barnet.

I linje med vad som redogörs för ovan anser utredningen att tillfällig föräldrapenning avseende barn och unga som har fyllt 18 men inte 21 år ska kunna lämnas till en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller vid besök i hälso- och sjukvården. Eftersom utredningen nu föreslår en utvidgning i förhållande till vad som gäller i dagsläget är utredningen inte beredd att föreslå att rätt till tillfällig föräldrapenning för denna åldersgrupp ska finnas i fler situationer. I sammanhanget konstateras dock att det är vid ett insjuknande av den unge, och de vårdkontakter som detta innebär, som behovet av en rätt till ersättning med därav följande ledighetsrätt är som störst.

8.10.3 Samma åldersgränser bör gälla för alla

I de föregående avsnitten redogör utredningen för sina förslag att föräldrar ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning om det finns ett särskilt vård- eller tillsynsbehov för barn som har fyllt 12 men inte 18 år eller, vid pågående skolgång, som längst till dess att den unge fyller 21 år, i stället för nuvarande åldersgräns som är 16 år. Hur dessa förslag ska förhålla sig till de övre åldersgränser som i dagsläget gäller för barn och unga som omfattas av LSS behöver också tas ställning till.

Angående denna frågeställning konstateras att utredningen har i uppdrag att förenkla och renodla regelverket. Utifrån det perspektivet anser utredningen att särregleringar bör undvikas i den mån det är möjligt och rimligt. Utgångspunkten är alltså att samma regler bör gälla för alla, om inte särskild hänsyn behöver tas till vissa grupper. Även rättviseskäl talar för detta.

I detta sammanhang behöver följaktligen ställning tas till om utredningens förslag gällande de övre åldersgränserna bör omfatta alla, eller om det fortfarande bör finnas en särskild reglering avseende barn och unga som omfattas av LSS.

Avseende barn och unga som omfattas av LSS kan ersättning lämnas från det att barnet har fyllt 16 år till dess att den unge fyller 21 år. Efter denna tidpunkt, och till och med vårterminen det år då den unge fyller 23 år, finns möjlighet till ersättning för föräldern om den unge går på en gymnasiesärskola eller läser en Rh-utbildning (13 kap. 27 § SFB).

Utredningen föreslår i de föregående avsnitten att för möjlighet till ersättning avseende barn och unga i åldern 16–21 år ska det, i likhet med vad som gäller för möjlighet till ersättning avseende barn som har fyllt 12 men inte 16 år, krävas att det finns ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Har barnet fyllt 18 år föreslår utredningen att det för möjlighet till ersättning även ska krävas att skolgången pågår.

Vad gäller barn och unga som omfattas av LSS torde det enligt utredningens mening vara ytterst sällsynt att dessa inte skulle anses ha ett sådant särskilt tillsyns- eller vårdbehov som kan berättiga till ersättning.

Till stöd för utredningens bedömning i denna del kan framhållas vad som anfördes i propositionen (1992/93:159) om stöd och service till vissa funktionshindrade angående Handikapputredningens förslag att åldersgränsen skulle höjas från 16 till 21 år för de med ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov. I propositionen ansågs en sådan personkrets vara för vid och höjningen av åldersgränsen begränsades därför till barn som omfattas av LSS (s. 150 f., se även avsnitt 6.5.5).

I nämnda proposition förefaller det således som att det förutsattes att barn som omfattas av LSS har ett sådant särskilt tillsyns- eller vårdbehov som utredningen här föreslår ska gälla som förutsättning för möjlighet till ersättning även efter att barnet har fyllt 16 år.

Detta är också i linje med nuvarande konstruktion av regelverket. För barn som har fyllt 12 men inte 16 år, och som omfattas av LSS, krävs redan i dagsläget att de ska ha ett behov av särskild tillsyn eller vård för att ersättning ska kunna lämnas, eftersom det inte finns särskilda bestämmelser som reglerar rätten till tillfällig föräldrapenning avseende dessa barn.

Sammantaget anser utredningen att risken är minimal för att föräldrar till barn som omfattas av LSS skulle exkluderas från möjligheten till ersättning om inte den särskilda regleringen avseende dessa barn behålls och att de i stället ska omfattas av samma prövning som andra barn, dvs. att barnet ska ha ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov.

För unga personer som omfattas av LSS, och som har fyllt 18 men inte 21 år, krävs i dagsläget dock inte att de har en pågående skolgång för att föräldern ska ha möjlighet till ersättning.

Om inte särregleringen avseende dessa personer behålls skulle det alltså kunna finnas en risk för att vissa föräldrar exkluderas från en möjlighet till ersättning som de har enligt nuvarande reglering.

Utredningen konstaterar att när bestämmelserna om möjlighet till ersättning avseende barn som omfattas av LSS infördes söktes ledning i den tidpunkt som normalt sett kan anses motsvara gymnasieskolans avslutning för de ifrågavarande ungdomarna. Det konstaterades att många med funktionsnedsättningar eller som är svårt sjuka går i den vanliga gymnasieskolan men att de på grund av bland annat sjukdomsperioder inte kan slutföra utbildningen inom normal tid (prop. 1992/93:159 s. 149 f.).

Bestämmelserna om de övre åldersgränserna i fråga om de som omfattas av LSS tar alltså sikte främst på de som går i skolan. Om inte särregleringen avseende dessa behålls, utan i stället omfattas av utredningens förslag, blir den avsedda kopplingen mellan skolgång och möjligheten till ersättning tydligare.

Sammantaget anser utredningen att det inte heller för personer som omfattas av LSS, och som har fyllt 18 men inte 21 år, finns skäl att behålla särregleringen.

I fråga om gruppen personer i åldern 21–23 år anser utredningen, som framförs ovan i avsnitt 8.10.2, att det framstår som en rimlig och logisk ordning att det finns en möjlighet till tillfällig föräldrapenning så länge som det finns en lagstadgad underhållsskyldighet för föräldrar.

När en person har fyllt 21 år har föräldern inte längre någon lagstadgad skyldighet gentemot denne. Efter denna tidpunkt är det inte lika naturligt att det finns en möjlighet till ersättning för föräldrar, i vart fall inte i form av en förmån som tillfällig föräldrapenning.

Vidare framgår det av avsnitt 6.5.5 att den högsta åldersgränsen inom den tillfälliga föräldrapenningen har fastställts utifrån då gällande lagstiftning enligt vilken en elev som läste en Rh-utbildning hade rätt att fortsätta sin skolgång till och med vårterminen det år eleven fyllde 23 år.

Någon sådan begränsning finns inte enligt den nu gällande skollagen. En elev som har påbörjat en Rh-utbildning eller en utbildning på gymnasiesärskolan har rätt att fullfölja den (16 kap. 37 § första stycket, 19 kap. 17 och 30 §§ skollagen).

Den övre åldersgränsen inom den tillfälliga föräldrapenningen har alltså inte längre någon naturlig koppling till skollagens bestämmelser.

Vidare nyttjas möjligheten till ersättning avseende här aktuella personer som omfattas av LSS i väldigt liten utsträckning. De senaste tre åren är det cirka 80 unga vuxna över 21 år som det lämnades ersättning för, och en del av dessa var 20 år vid tillfället som ersättningen beviljades för. Behovet av en möjlighet till ersättning för denna kategori är alltså litet.

Sammantaget anser utredningen att det inte heller avseende personer i åldern 21–23 år, som omfattas av LSS, finns tillräckligt starka skäl som motiverar att särregleringen behålls.

Utifrån vad som redogörs för ovan anser utredningen följaktligen att förslagen i fråga om de övre åldersgränserna ska gälla för alla barn och unga vars föräldrar uppfyller förutsättningarna för tillfällig föräldrapenning. Det bör alltså inte finnas någon särreglering avseende personer som omfattas av LSS, eftersom de i de allra flesta fallen omfattas av utredningens förslag samt då regelverket förenklas om samma regler gäller för alla.

8.11 Krav på underlag för rätt till tillfällig föräldrapenning

Förslag: Senast från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod, eller den tidigaste dagen därefter för vilken tillfällig föräldrapenning kan lämnas, ska föräldern styrka rätten till tillfällig föräldrapenning genom att ge in ett intyg till Försäkringskassan. Som periodens första dag ska räknas den första dagen med tillfällig föräldrapenning.

För barn som har fyllt 12 år ska barnets behov av särskild tillsyn eller vård med anledning av sjukdom eller funktionsnedsättning styrkas med ett läkarutlåtande, om det inte hos Försäkringskassan redan finns tillräcklig utredning för att bedöma rätten till ersättning.

För barn som har fyllt 12 år, där det inte finns ett utlåtande om att barnet har ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov, ska rätten till tillfällig föräldrapenning vid besök i hälso- och sjukvården eller tandvården, eller vid deltagande i en utredning eller förhandsbedömning hos socialtjänsten styrkas med ett intyg.

I avsnitt 6.8 redogör utredningen för vad som gäller i fråga om krav på intyg eller liknande underlag för att styrka rätten till tillfällig föräldrapenning. I de följande avsnitten redogör utredningen för sina bedömningar och förslag avseende dessa frågor. I förtydligande syfte vill utredningen framhålla att ”styrka” i detta sammanhang inte är att betrakta som ett beviskrav, utan vad som avses är endast när det ska finnas någon form av underlag till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning, eller när Försäkringskassan kan begära sådant underlag. Det är Försäkringskassan och domstolarna som utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer och gällande rätt avgör när underlaget är tillräckligt för att bevilja tillfällig föräldrapenning.

8.11.1 Krav på intyg från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod

I avsnitt 6.8 redogörs för att det för rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn enligt Försäkringskassans föreskrifter finns ett krav på intyg från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod

eller den tidigaste dagen därefter för vilken tillfällig föräldrapenning kan betalas ut. I nämnda avsnitt redogörs även för vissa otydligheter i fråga om Försäkringskassans utformning av bestämmelserna i förhållande till bland annat de bestämmelser i socialförsäkringsbalken som föreskrifterna hänvisar till.

Utifrån vikten av att kontrollera om försäkringen nyttjats på ett korrekt sätt anser utredningen att ovan nämnda krav på intyg är rimligt. Eftersom bestämmelserna i Försäkringskassans föreskrifter vilar på en osäker grund anser utredningen att det i förtydligande syfte ska införas en bestämmelse i socialförsäkringsbalken om detta krav. Utredningen beaktar då även att det i socialförsäkringsbalken finns ett liknande krav för att kunna få sjukpenning (jfr 27 kap. 25 § SFB). Avseende den förmånen har alltså huvudregeln om när det krävs intyg ansetts så viktig att den ska finnas i socialförsäkringsbalken.

Av bestämmelsen, som ovan föreslås ska införas i socialförsäkringsbalken, anser utredningen följaktligen att det ska framgå att senast från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod, eller den tidigaste dagen därefter för vilken tillfällig föräldrapenning kan lämnas, ska rätten till ersättning styrkas genom att intyg ska ges in till Försäkringskassan. Som periodens första dag ska räknas den första dagen med tillfällig föräldrapenning. Detta bör gälla vid vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare. Även enligt den grund för tillfällig föräldrapenning som föreslås finnas för besök i hälso- och sjukvården kan sådant intyg behövas, om barnet vårdas inneliggande på sjukhus, eftersom sådan period kan överstiga sju dagar.

Om en förälder inte ansöker om eller är berättigad till tillfällig föräldrapenning under en eller flera dagar under perioden, till följd av att föräldern då inte avstår från förvärvsarbete, anser utredningen att dessa dagar ändå ska räknas med i den aktuella perioden. Att föräldrar eller, efter överlåtelse, andra personer tar ut ersättning växelvis bör inte heller påverka beräkningen av de sju dagarna (jfr prop. 1978/79:168 s. 61).

I den bestämmelsen som här avses bör inte anges att det är ett läkarintyg som ska ges in. I dagsläget kan både läkare och sjuksköterska utfärda här aktuellt intyg, vilket är i linje med vad som uttalats i förarbeten till bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning (prop. 1984/85:78 s. 66 och 132). I syfte att inte belasta sjukvården i onödan bör detta vara möjligt även fortsättningsvis. Det bör alltså

endast anges att det är ett intyg som ska ges in. Om Försäkringskassan i det enskilda fallet bedömer att ett intyg från en sjuksköterska inte är tillräckligt finns det förstås inget som hindrar att myndigheten, i enlighet med sin utredningsskyldighet[17], begär ett läkarintyg.

Utifrån Försäkringskassans utredningsskyldighet hindrar ovan föreslagna bestämmelse inte heller myndigheten från att begära intyg eller liknande till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning från en tidigare dag än den åttonde dagen i barnets vårdperiod, vilket skulle kunna vara befogat exempelvis i kontrollsyfte.

Avslutningsvis finns det skäl att nämna att under pandemin har Försäkringskassan ändrat i sina föreskrifter genom att krav på intyg har begärts från en senare dag. Frågan är därmed om det ska finnas ett bemyndigande för Försäkringskassan att meddela sådana undantag framöver.

I 2 kap. 5 a § SFB finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, kan meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning. Sådana föreskrifter kan endast meddelas vid extraordinära händelser i fredstid. Under pandemin har regeringen meddelat sådana föreskrifter i förordningen (2020:244) om viss tillfällig föräldrapenning med anledning av sjukdomen covid-19. Det finns alltså redan bestämmelser som möjliggör att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan föreskriva om att kravet på intyg ska fullgöras från en senare dag vid händelse av en pandemi. Utredningen anser följaktligen att det inte finns något behov av ett ytterligare bemyndigande.

8.11.2 Ett barns behov av särskild tillsyn eller vård ska styrkas med läkarutlåtande

För rätt till tillfällig föräldrapenning avseende barn som har fyllt 12 år finns i dagsläget ett krav på att barnet ska ha ett behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. I avsnitt 8.10.1 redogör utredningen för sin bedömning att detta som regel bör gälla även fortsättningsvis.

Det särskilda tillsyns- eller vårdbehovet ska enligt nuvarande reglering styrkas genom att ett läkarutlåtande ges in (110 kap. 18 §).

[17] Jfr 110 kap. 13 § SFB, se även avsnitt 8.11.4.

I Försäkringskassans vägledning anges dock att om det sedan tidigare finns ett läkarutlåtande hos Försäkringskassan som visar barnets vård- och tillsynsbehov, till exempel i ett ärende om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag, behöver föräldern inte lämna in något ytterligare intyg.[18]

Utredningen anser att detta framstår som rimligt, eftersom det underlättar för alla inblandade aktörer om inte intyg behöver ges in i onödan. I sammanhanget konstaterar utredningen att det finns en motsvarande skrivning i socialförsäkringsbalken avseende styrkande av att ett barn är att betrakta som allvarligt sjukt. I en sådan situation behöver alltså inte ett läkarutlåtande ges in om det hos Försäkringskassan redan finns tillräcklig utredning för att bedöma rätten till ersättning (110 kap. 18 § SFB).

Sammantaget föreslår utredningen följaktligen att det i socialförsäkringsbalken ska anges att läkarutlåtande ska ges in för att styrka det särskilda vård- eller tillsynsbehovet, om det inte hos Försäkringskassan redan finns tillräcklig utredning för att bedöma rätten till ersättning.

8.11.3 Krav på intyg i övrigt för barn som har fyllt 12 år

Enligt nuvarande reglering är det inte möjligt att få tillfällig föräldrapenning för ett barn som har fyllt 12 år om det inte finns någon form av underlag till stöd för ersättningsrätten. I föregående avsnitt anser utredningen att det även fortsättningsvis ska finnas krav på läkarutlåtande för att styrka det särskilda tillsyns- eller vårdbehovet hos barn som har fyllt 12 år.

I avsnitt 8.10.1 föreslår utredningen att det ska finnas en rätt till tillfällig föräldrapenning i vissa situationer även om barnet inte har ett sådant särskilt tillsyns- eller vårdbehov som avses här. Sådan möjlighet till ersättning föreslår utredningen ska finnas i samband med besök hos en vårdgivare som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen, vid medverkan i en utredning hos socialtjänsten eller i en förhandsbedömning om en utredning ska inledas samt vid besök i tandvården. Som förutsättning för detta anser utredningen dock ska gälla att det finns underlag som ger stöd för att föräldern har närvarat eller har medverkat vid dessa tillfällen och, i fråga om besök

[18] Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 54.

hos tandvården, att det utifrån barnets behov också har varit nödvändigt att föräldern har närvarat. Detta är i linje med att det i fråga om här aktuella barn, dvs. barn som har fyllt 12 år, enligt nuvarande reglering alltid ska finnas någon form av underlag till stöd för rätten till ersättning, i vart fall till stöd för att barnet har ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov.

8.11.4 Krav på underlag för att styrka rätten till tillfällig föräldrapenning i andra situationer

Utöver bestämmelsen om att ett barns behov av särskild tillsyn eller vård ska styrkas med ett läkarutlåtande finns det i socialförsäkringsbalken bestämmelser som anger att, i fall där föräldrapenning avser att bytas mot tillfällig föräldrapenning, får Försäkringskassan kräva att en förälder ger in ett särskilt intyg av arbetsgivare eller någon annan som kan ge upplysning om arbetsförhållandena (110 kap. 17 § första stycket SFB).

Vidare finns det i socialförsäkringsbalken bestämmelser som anger att Försäkringskassan också får kräva att en förälder styrker sin rätt till föräldrapenningsförmån i samband med föräldrautbildning eller deltagande i en behandling av ett sjukt eller funktionshindrat barn genom intyg av den som anordnat utbildningen eller ordinerat behandlingen (110 kap. 17 § andra stycket SFB).

Bestämmelserna anger alltså att Försäkringskassan *får* begära att föräldern i vissa fall ska styrka rätten till tillfällig föräldrapenning med ett intyg. Bestämmelserna ger dock inte Försäkringskassan rätt att begära ett intyg direkt av exempelvis arbetsgivaren. Bestämmelserna anger inte heller att Försäkringskassan *ska* begära ett intyg. Eftersom utredningen är av uppfattningen att rätten till tillfällig föräldrapenning i större utsträckning än i dagsläget bör kontrolleras anser utredningen dock ändå att dessa bestämmelser bör behållas, då ett borttagande av bestämmelserna annars skulle riskera en icke önskvärd ändring i tillämpningen i form av mindre kontroll.

Vad gäller krav på underlag i övrigt ska Försäkringskassan se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (110 kap. 13 § första stycket SFB). Detta innebär att Försäkringskassan ska leda utredningen i ärendet och se till att erforderligt material kommer in. Det innebär däremot inte att Försäkringskassan i varje ärende själv måste ombesörja utredningen. I princip ankommer

det på en sökande av en förmån att visa att han eller hon uppfyller förutsättningarna för att erhålla denna. Försäkringskassan kan i ett sådant fall fullgöra sin utredningsskyldighet genom att anvisa den enskilde hur denne bäst kan styrka sina påståenden (prop. 2008/09:200 s. 554 f.).

Sammantaget har Försäkringskassan alltså även i övriga fall möjlighet att kräva den typ av underlag som myndigheten behöver för att pröva rätten till tillfällig föräldrapenning. Denna reglering tillåter dessutom en flexibilitet i fråga om på vilket sätt som rätten till ersättning ska styrkas, vilket utifrån hänsyn till föräldrar, hälso- och sjukvården samt Försäkringskassan är av stort värde så att ansökningsförfarandet och administrationen av försäkringen inte kompliceras och tyngs i onödan. Utredningen bedömer följaktligen att det inte behövs ytterligare bestämmelser om krav på underlag för att styrka rätten till tillfällig föräldrapenning.

8.12 Överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning

Förslag: En förälder ska få överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn till någon som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barnet i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare, besök i hälso- och sjukvården eller tandvården, samt när föräldern som normalt vårdar barnet besöker läkare med ett annat barn.

Bedömning: En familjehemsförälder ska inte ges möjlighet att överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning.

Enligt nuvarande reglering får en förälder, eller en person som likställs med en förälder, överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn till någon som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barnet. Sådan överlåtelse får göras i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller, avseende barn som inte har fyllt 16 år, hos barnets ordinarie vårdare (13 kap. 8 § SFB, se även avsnitt 6.3.2).

I utredningens direktiv konstateras att överlåtelsemöjligheten i dagsläget används i liten utsträckning och att den kan behöva ses över

för att fungera bättre. Vidare framhålls att Inspektionen för socialförsäkring (ISF) i en rapport lyft fram att föräldrar har svårt att förstå regelverket avseende när en annan person än föräldern kan få ersättning samt att det i vissa fall är svårt för handläggarna hos Försäkringskassan att administrera.[19]

Utredningen instämmer i att det är svårt att hålla isär de olika situationerna när någon annan än en förälder kan beviljas ersättning. Detta gäller dock främst situationen när en förälder är för sjuk för att själv vårda sitt barn. I en sådan situation aktualiseras bestämmelserna om beslut om rätt till ersättning efter medgivande från den förälder som är sjuk samt bestämmelserna om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 9 § och 31 a–d §§ SFB). Dessa bestämmelser innehåller ett flertal olika förutsättningar som kan vara svåra att ta till sig och hålla isär (se avsnitt 6.3.3 och 6.3.4).

I förhållande till regleringarna som tar sikte på situationen att föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta är förhindrad att vårda sitt barn anser utredningen att regleringen om överlåtelsemöjligheten är relativt okomplicerad. Med anledning av utredningens bedömningar och förslag avseende vilka situationer som ska ge rätt till ersättning behöver dock ställning tas till i vilka situationer som överlåtelse ska kunna ske. Detta görs i följande avsnitt.

En ytterligare frågeställning som behöver beröras i detta sammanhang har koppling till föräldrabegreppet. När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även familjehemsförälder. Detta gäller dock inte i fråga om överlåtelse (11 kap. 5 § SFB). En familjehemsförälder kan alltså inte överlåta någon rätt till tillfällig föräldrapenning. I avsnitt 8.12.2 redogör utredningen för sina bedömningar i detta avseende.

8.12.1 Möjlighet till överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn

Den tillfälliga föräldrapenningen ger rätt till ersättning av ett flertal skäl. I avsnitt 8.3 redogör utredningen för sina förslag och bedömningar i fråga om för vilka skäl som tillfällig föräldrapenning ska lämnas fortsättningsvis.

[19] ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning, rapport 2015:12, s. 73 f.

Av dessa grunder för tillfällig föräldrapenning anser utredningen att deltagande i kurs, behandling, möte, introduktion och utredning eller förhandsbedömning inte är av sådant slag att det är möjligt eller lämpligt att överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning.

I fråga om övriga grunder, vilka avser vård av barn i olika situationer, anser utredningen dock att det bör vara möjligt att överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning. Redan enligt nuvarande reglering är det möjligt att överlåta rätten till ersättning för vård av ett barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare. Utöver dessa situationer borde det vid ett besök i tandvården vara möjligt för någon annan, som föräldern och barnet är väl förtrogen med, att följa med barnet. Detta borde även kunna vara fallet vid ett mer rutinbetonat besök inom hälso- och sjukvården. Även när en förälder behöver följa med ett annat barn till läkare bör sådan överlåtelse kunna ske.

Att vidga möjligheterna till överlåtelse på sätt som här föreslås bedömer utredningen är förenat med en låg risk för negativa konsekvenser för barnet. Hälso- och sjukvården ställer exempelvis många gånger krav på föräldrars närvaro och medverkan.

Vem som utifrån barnets bästa bör vara tillsammans med barnet i situationer då en överlåtelse är möjlig beror vidare på barnets individuella behov, förekomsten av andra nära anknytningspersoner och förälderns sammantagna livssituation. En rimlig utgångspunkt är att föräldrar vill sitt barns bästa och därmed löser den uppkomna situationen utifrån barnets långsiktiga väl och ve. I de fall det innebär att rätten överlåts till en annan person utgår utredningen från att föräldern väljer någon som barnet är väl förtrogen med.

I sammanhanget ska framhållas det samhälleliga skyddsnät som finns och som ska verka för barns bästa. Bland annat finns det en skyldighet för myndigheter och yrkesverksamma att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). I fråga om föräldrar som inte tar erforderligt ansvar för sitt barn finns det alltså en skyldighet för myndigheter och andra aktörer att agera.

Vidare ska även beaktas att tillfällig föräldrapenning inte ger full kompensation för inkomstbortfallet vid avstående från förvärvsarbete. För någon som inte är förälder till barnet kan denna omständighet av naturliga skäl påverka viljan att till exempel vårda ett barn i

förälderns ställe, vilket också talar mot en alltför vid tillämpning. Att en överlåtelse, i vart fall i nuläget, kräver manuell handläggning hos Försäkringskassan kan också vara en bromsande faktor.

Ytterligare en omständighet som talar mot att vidgade möjligheter till överlåtelse skulle innebära ett alltför vitt nyttjande är att överlåtelse sker i väldigt liten utsträckning i dagsläget. Då är det ändå möjligt med överlåtelse i den absolut vanligaste situationen som den tillfälliga föräldrapenningen nyttjas för, vid vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet.

Sammantaget finns det alltså ett flertal omständigheter som talar mot några nämnvärda risker med att vidga möjligheterna till överlåtelse. Om överlåtelse kan ske i fler situationer blir försäkringen dock mer flexibel och kan i ännu högre grad än i dagsläget underlätta för föräldrar att kombinera föräldraskap med arbetsliv. För personer med mindre ekonomiska marginaler, personer med osäkra anställningar och ensamstående kan detta vara extra positivt.

8.12.2 Familjehemsföräldrar ska inte ges möjlighet att överlåta rätt till ersättning

När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även familjehemsförälder. En familjehemsförälder får dock inte överlåta sin rätt till ersättning (11 kap. 5 § SFB). Varför familjehemsföräldrar undantas från möjligheten att överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning kommenteras inte i propositionen 1993/94:220 ”Vissa socialförsäkringsfrågor, m.m.”, som ligger till grund för införandet av bestämmelserna om överlåtelse.

Av avsnitt 6.3.1 framgår att en person kan bli familjehemsförälder enligt socialförsäkringsbalkens definition på olika sätt – efter uppdrag från socialnämnden, genom en privatplacering eller i avvaktan på att socialnämnden beslutar om placering i familjehem eller på att frågan om vårdnadshavare slutligt avgörs.

För de flesta av dessa situationer har alltså en socialnämnd varit inblandad och utrett förhållandena i det aktuella hemmet. Om förhållandena ansetts tillfredsställande har nämnden därefter antingen beslutat om en placering eller lämnat sitt medgivande till att barnet stadigvarande vistas där. Mot denna bakgrund framstår det inte som rimligt att en sådan familjehemsförälder ska kunna överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning till någon annan. I sammanhanget ska

beaktas att det ofta handlar om barn med särskilda behov av omsorg och trygghet. Är det fråga om en placering efter beslut från en socialnämnd utgår dessutom ersättning till familjehemsföräldern för att ta hand om barnet. Är det en privatplacering har vårdnadshavarna lämnat sitt medgivande till att barnet tas emot i det aktuella hemmet. Ur vårdnadshavarnas perspektiv torde det därmed inte heller vara önskvärt att familjehemsföräldern kan överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning till någon annan person.

Även med beaktande av vad som anförs ovan kan det förstås finnas situationer då en överlåtelse av rätten till ersättning skulle vara oproblematisk. En lagteknisk lösning som möjliggör för en familjehemsförälder att i vissa situationer och under vissa förutsättningar kunna överlåta sin rätt till ersättning riskerar dock att bli komplicerad och förenad med gränsdragningsproblematik. Detta är inte i linje med utredningens uppdrag att förenkla regelverket. Utredningen är alltså inte beredd att lämna något sådant förslag.

8.13 Tillfällig föräldrapenning när en förälder på grund av sjukdom inte kan vårda barnet

Förslag: När den ordinarie vårdaren är en förälder ska även en annan person, som inte är förälder till barnet men som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning, ges rätt till ersättning om han eller hon avstår från förvärvsarbete för vård av barnet när föräldern på grund av sjukdom eller smitta inte själv kan vårda barnet och det inte finns någon annan förälder som kan göra detta.

I fråga om barnets ålder samt förmånstid ska motsvarande gälla som i regelverket i övrigt föreskrivs för rätt till tillfällig föräldrapenning. Någon begränsning i rätten till ersättning avseende barn som är yngre än 240 dagar ska dock inte finnas.

I föregående avsnitt redogörs för utredningens överväganden och förslag avseende möjligheterna till överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning. En annan situation som kan ge någon annan person än en förälder rätt till ersättning är när föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet. Ersättning i en sådan situation kan lämnas enligt två olika regleringar – beslut efter

förälders medgivande (13 kap. 9 § SFB) eller utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 31 a–d §§ SFB). Dessa regleringar nämns inte specifikt i utredningens direktiv. Utredningen har dock i uppdrag att modernisera, renodla och förenkla regelverket samt att göra det mer lättöverskådligt, framför allt för föräldrar. Även regleringarna om ersättning efter förälders medgivande och utvidgad rätt till ersättning är då av intresse.

ISF konstaterar, som tidigare har nämnts, i en rapport att reglerna om när någon annan person än en förälder kan få tillfällig föräldrapenning kan vara svåra för föräldrar att förstå. Vid ISF:s granskning framkom att det i vissa fall kan vara svårt även för Försäkringskassans handläggare att hålla isär de olika situationerna. På grund av handläggares bristande kunskap om regelverket hade det förekommit att felaktig eller bristfällig information lämnats.[20]

I arbetet med att se över regelverket har utredningen också konstaterat att bestämmelserna om när någon annan person ska kunna få ersättning när en förälder inte kan vårda sitt barn är komplicerade. Regleringarna om ersättning efter förälders medgivande och utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning är dessutom svåra att hålla isär. Det är därmed också svårt att överblicka i vilka situationer som rätt till ersättning kan finnas.

I förhållande till det stora antalet ärenden inom den tillfälliga föräldrapenningen torde det vara relativt sällan som en förälder, med anledning av egen sjukdom eller smitta, är i behov av att någon annan person än en förälder tar hand om barnet. När ett sådant behov ändå uppstår kan detta dock vara stort och angeläget, till exempel om förälderns tillstånd är allvarligt eller till och med livshotande. Inte minst utifrån barnets perspektiv och dess behov av trygghet är det då rimligt att det finns en möjlighet till ersättning med därav följande ledighetsrätt för en person som vill hjälpa familjen.

Sammantaget anser utredningen att det finns starka skäl som motiverar en översyn och förenkling av bestämmelserna i här aktuellt avseende. En given utgångspunkt och målsättning är då att det ska finnas endast en reglering som anger förutsättningarna för när ersättning ska kunna lämnas till en annan person när en förälder på grund av sjukdom eller smitta inte kan vårda sitt barn. Vid framtagandet av ett sådant förslag finns det ett flertal överväganden som behöver

[20] ISF (2015), Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning, rapport 2015:12, s. 73 f.

göras, bland annat utifrån de bestämmelser som finns i dagsläget. Utredningen har identifierat följande frågeställningar.

1. Vad ska ge rätt till ersättning?
2. Ska föräldern vara förvärvsarbetande?
3. Vilka krav ska ställas i fråga om förälderns sjukdom eller smitta?
4. Ska det krävas ett medgivande från föräldern?
5. Ska endast ensamstående föräldrar omfattas?
6. Vem ska kunna få ersättning?
7. Vilken åldersgräns ska gälla för barnet?
8. Hur länge ska ersättning kunna lämnas?

I följande avsnitt redogörs först för de överväganden som utredningen gör i ovan nämnda frågeställningar, främst utifrån hur bestämmelserna om ersättning efter förälders medgivande och utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning har utformats, men också utifrån relevanta delar i regelverket i övrigt. Sedan följer ett sammanfattande avsnitt med utredningens förslag till lagteknisk lösning.

8.13.1 Föräldern kan inte vårda barnet

I fråga om vilket eller vilka behov som i här aktuellt avseende bör omfattas av den tillfälliga föräldrapenningen konstaterar utredningen att det finns skillnader i nu befintliga regleringar.

Bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning efter en förälders medgivande tar sikte på sådant vårdbehov som uppstår i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare. I ett andra steg ska sjukdom eller smitta hos föräldern göra denne oförmögen att ombesörja detta vårdbehov. Att föräldern är sjuk eller smittad är alltså inte i sig tillräckligt för att ersättning ska kunna lämnas.

Regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning tar sikte på sådant vårdbehov som uppstår med anledning av förälderns sjukdom eller smitta. Förälderns sjukdom eller smitta är således den enda utlösande faktorn för att kunna bevilja en annan person ersättning för vård av barnet.

Utredningen anser att det är lösningen som valts i regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning som är den mest tilltalande, dvs. att det är tillräckligt att det uppstått ett vårdbehov med anledning av sjukdom eller smitta hos föräldern. En situation där föräldern inte klarar av att ta hand om barnet kan vara en mycket svår situation för både föräldern och barnet. Ur inte minst ett barnperspektiv är det då rimligt att försäkringen ger stöd för att en annan person ska kunna få ersättning med därav följande ledighetsrätt för att hjälpa familjen. I detta sammanhang bör beaktas att det endast torde vara någon som står familjen nära som föräldern kan tänka sig ska ta hand om barnet, och som i sin tur är villig att ta ledigt från sitt arbete för att göra detta. När bestämmelserna om överlåtelse infördes uttalade regeringen att det framstår närmast som självklart att föräldern kommer att välja en person som i någon mening är närstående, dvs. en person som föräldern har förtroende för (prop. 1993/94:220 s. 54).

Utredningen anser alltså att ersättning ska kunna lämnas för sådan vård av ett barn som aktualiseras med anledning av förälderns sjukdom eller smitta, oavsett barnets eget tillstånd. Genom att inte begränsa rätten till ersättning till vissa situationer, vilket görs i regleringen om ersättning efter förälders medgivande, torde bestämmelserna dessutom bli enklare att förstå och tillämpa.

8.13.2 Föräldern behöver inte ha ett arbete

I fråga om föräldern, som på grund av sjukdom eller smitta inte kan vårda sitt barn, ska vara förvärvsarbetande finns det också skillnader i dagens två olika regleringar.

Enligt bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning efter förälderns medgivande ska föräldern ha ett förvärvsarbete. Föräldern skulle också ha arbetat om det inte var så att sjukdom eller smitta hade hindrat honom eller henne från detta. Föräldern skulle alltså haft rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barnet om han eller hon inte hade varit sjuk eller smittad. Rätten till ersättning för en annan person i denna situation är vidare begränsad på så sätt att ersättning endast kan beviljas för samma tid som föräldern får smittbärarpenning, sjuklön, sjukpenning eller motsvarande ersättning. Arbetar föräldern normalt halvtid kan en person som arbetar heltid således

inte få full ersättning om denne vill hjälpa till med barnet (se avsnitt 6.3.3).

För utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning finns inte något krav på att föräldern ska vara förvärvsarbetande. Detta innebär att ersättning för vård av barnet kan beviljas till flera personer för dygnets alla timmar, förutsatt att den eller de som vårdar barnet då avstår från förvärvsarbete och att övriga förutsättningar för rätt till ersättning är uppfyllda.[21]

Även avseende denna fråga anser utredningen att barnperspektivet gör sig starkt gällande, dvs. att det i en svår situation ska finnas en rätt till tillfällig föräldrapenning med därav följande ledighetsrätt för någon till familjen närstående som kan och vill ta hand om barnet. Att ett barns välbefinnande i en sådan situation ska vara avhängigt om föräldern är förvärvsarbetande eller inte framstår som mindre tilltalande. I sammanhanget konstateras att enligt barnkonventionen ska socialförsäkringsförmåner, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för hushållet har (art. 26). I linje med regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning anser utredningen därför att föräldern inte ska behöva vara förvärvsarbetande. I likhet med regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning kan då följaktligen flera personer dela på vården av barnet genom att ansöka om tillfällig föräldrapenning för olika delar av dagen eller olika dagar. På samma sätt som när föräldrar under en dag avlöser varandra i vården av ett barn kan tillfällig föräldrapenning i denna situation alltså beviljas med mer än en hel förmån för samma barn och dag (se avsnitt 6.6.4).

8.13.3 Inget krav på sjukpenning

För rätt till tillfällig föräldrapenning enligt nu gällande regleringar, dvs. ersättning efter förälders medgivande och utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning, krävs att föräldern på grund av sjukdom eller smitta inte själv kan vårda barnet. I denna del är således regleringarna likadana.

Enligt bestämmelserna om ersättning efter förälders medgivande gäller därutöver som villkor att föräldern får smittbärarpenning,

[21] Prop. 2008/09:194, s. 26 och 28 samt Försäkringskassan (2022), Tillfällig föräldrapenning, Vägledning 2016:2, version 6, s. 67.

sjuklön, sjukpenning eller motsvarande ersättning. Utredningen konstaterar att nämnda krav kan vålla problem i handläggningen och till och med omöjliggöra en korrekt tillämpning. Skälet för det är att det vid tidpunkten för prövningen av om det finns förutsättningar att bevilja tillfällig föräldrapenning efter ett medgivande från föräldern många gånger inte torde vara klarlagt om föräldern får eller har rätt till någon av nämnda ersättningar. Rätten till sådan ersättning kan bli föremål för domstolsprövning och fastställas först långt senare.

I regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning har det inte införts något krav på att föräldern ska få sjukpenning etc., eftersom ett sådant krav skulle undanta de föräldrar som redan har en utsatt situation i samhället, dvs. de som inte har några inkomster som ger rätt till sjukpenning. Det har i stället ansetts tillräckligt att ge Försäkringskassan en möjlighet att kräva att ett särskilt utlåtande ges in för att kunna bedöma om föräldern på grund av sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet (prop. 2008/09:194 s. 26 f.).

I avsnitt 8.13.2 ovan redogör utredningen för sin bedömning att det inte bör finnas ett krav på att föräldern ska vara förvärvsarbetande för att rätt till tillfällig föräldrapenning ska finnas för en annan person när föräldern inte kan vårda barnet. I linje med den bedömningen bör det inte heller finnas ett krav på att föräldern ska få sjukpenning etc. Skälet för det är att dessa ersättningar förutsätter att föräldern har ett arbete. Som nämnts ovan är ett sådant krav många gånger dessutom svårt att förena med en korrekt rättstillämpning. I likhet med regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning torde det därmed vara tillräckligt att Försäkringskassan har möjlighet att begära in ett särskilt läkarutlåtande för att kunna avgöra om förälderns sjukdom eller smitta är av sådan karaktär att han eller hon inte kan förväntas vårda barnet. Sådan möjlighet har Försäkringskassan redan i dagsläget genom de allmänna bestämmelserna om handläggning av ärenden och utredningsbefogenheter (110 kap. 13 och 14 §§ SFB).

8.13.4 Inget krav på medgivande från föräldern

I regleringen om tillfällig föräldrapenning efter förälders medgivande är en av förutsättningarna för ersättning ett medgivande från föräldern. Om föräldern på grund av sitt psykiska eller fysiska tillstånd

inte kan lämna något medgivande är det följaktligen inte möjligt för en annan person att få ersättning för vård av barnet med stöd av dessa bestämmelser. Kravet på ett medgivande kan alltså få olyckliga konsekvenser i en situation då en familjs och ett barns behov av hjälp kan vara som störst.

Utredningen anser därför att det inte ska finnas ett krav på medgivande från föräldern för att ersättning ska kunna lämnas. I den mån det är möjligt ankommer det förstås ändå på Försäkringskassan att klarlägga förälderns inställning. I sammanhanget konstateras att i regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning finns inget krav på medgivande från föräldern. Utifrån förslaget i denna del kommer handläggningen således att vara densamma som vid den prövning som i dagsläget ska göras av en ansökan om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning.

8.13.5 Inte enbart ensamstående föräldrar

Bestämmelser som möjliggör för någon annan person än en förälder att beviljas ersättning när föräldern på grund av sjukdom eller smitta inte själv kan vårda barnet är av naturliga skäl av störst värde för föräldrar som kan betraktas som ensamstående.

När bestämmelserna om överlåtelse av rätten till tillfällig föräldrapenning infördes anfördes som argument mot att sådan rätt endast skulle ges till ensamstående föräldrar att det finns gränsdragningsproblem och att det finns föräldrar vilka inte kan betraktas som ensamstående, men som kan anse sig jämförbara med sådana föräldrar. Detta gäller bland annat sammanboende föräldrar där ena föräldern på grund av sitt arbete långa tider vistas på annan ort eller i annat land än den övriga familjen. För att undvika att försäkringen upplevs som orättvis, och för att i möjligaste mån förenkla administrationen, menade regeringen vid införandet av rätten till överlåtelse av tillfällig föräldrapenning att alla föräldrar skulle få rätt att överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning. Samma argument lades sedan till grund för att låta möjligheten till tillfällig föräldrapenning efter förälders medgivande omfatta alla föräldrar.[22]

Regleringen om tillfällig föräldrapenning efter förälders medgivande tar alltså inte specifikt sikte på föräldrar som kan anses vara

[22] Prop. 1993/94:220, s. 54 och prop. 2000/01:44, s. 32.

ensamstående. Ersättning kan därmed beviljas om båda föräldrarna samtidigt är sjuka eller smittade och därför inte kan arbeta eller vårda barnet. Bestämmelserna förutsätter följaktligen inte heller att det skulle vara uteslutet att nyttja möjligheten till överlåtelse.

Regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning tar dock sikte på ensamstående föräldrar. Flera av bestämmelserna har införts utifrån målsättningen att endast sådana föräldrar ska omfattas. För att utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning ska finnas krävs därför att föräldern som är sjuk ska ha rätt till samtliga föräldrapenningdagar själv eller, om inga föräldrapenningdagar återstår, själv skulle ha haft rätt att uppbära föräldrapenningen. Av avsnitt 6.3.4 framgår att detta dock kan få till följd att ersättning inte kan beviljas till exempel i en situation med gemensam vårdnad när den ena föräldern vårdas på sjukhus och den andra föräldern är frihetsberövad.

Utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning kan inte heller komma i fråga om föräldern bor tillsammans med någon som kan beviljas tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 4 § 1 eller 2 SFB, dvs. en make eller sambo. Även denna förutsättning kan därmed potentiellt förhindra en välkommen hjälp med barnet från en annan person i en situation då maken eller sambon inte finns tillgänglig, till exempel på grund av sjukdom eller arbete på annan ort eller utomlands.

Sammantaget anser utredningen att det inte bör finnas särskilda bestämmelser som syftar till att möjliggöra rätt till ersättning endast om det är en ensamstående förälder som drabbats av sådan sjukdom eller smitta som gör att denne inte kan ta hand om barnet. Sådana bestämmelser tynger och komplicerar regelverket, vilket inte är i linje med utredningens uppdrag att förenkla regelverket. Sådana bestämmelser riskerar dessutom att omöjliggöra hjälp till föräldrar, hur stort och angeläget ett sådant behov än är. Möjlighet till ersättning bör således finnas i fråga om alla föräldrar som på grund av sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet. Detta bör med ett undantag även gälla avseende alla personer som likställs med en förälder.

Undantaget avser familjehemsförälder, vilket är i linje med nu gällande regelverk enligt vilket dessa föräldrar inte kan överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning och då ersättning till en annan person inte heller kan baseras på ett medgivande från en familjehemsförälder (11 kap. 6 § SFB). När bestämmelserna om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning först infördes var det dessutom inte heller

möjligt att tillämpa dessa bestämmelser i fråga om en familjehemsförälder.[23] Varför denna begränsning inte följde med vid införandet av socialförsäkringsbalken kommenteras inte i förarbetena.[24] I avsnitt 8.12.2 bedömer utredningen att en familjehemsförälder även framgent inte ska kunna överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning. Argumenten som utredningen framför för den bedömningen anser utredningen på motsvarande sätt är relevanta även i detta sammanhang. Vid sådan sjukdom hos en familjehemsförälder som hindrar denne från att vårda barnet ankommer det i stället på ansvarig socialtjänst att lösa frågan om vem som ska ta över vården av barnet.

Även om det inte bör finnas särskilda bestämmelser som tar sikte på ensamstående föräldrar bör någon form av begränsning ändå finnas i detta avseende. I regelverket om tillfällig föräldrapenning gäller för rätt till ersättning i de allra flesta fallen att föräldern haft ett behov av att avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet. Rätt till tillfällig föräldrapenning finns således inte om till exempel den andra föräldern inte förvärvsarbetar och är oförhindrad att vårda barnet. Utredningen anser att detta på motsvarande sätt bör gälla när en annan person vill ha ersättning för vård av barnet när föräldern inte själv kan ombesörja detta. Rätt till tillfällig föräldrapenning ska därmed inte finnas om det finns en andra förälder som kan vårda barnet. Vill inte den föräldern vårda barnet kan denne överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning.

Att ersättning inte ska beviljas om det finns en andra förälder som kan vårda barnet är i linje med målsättningen som finns i regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning, dvs. att det ska vara fråga om en ensamstående förälder. Med den här föreslagna regleringen är dock förälderns civilstånd inte av avgörande betydelse, utan det väsentliga är hur situationen ser ut för föräldern och familjen vid tidpunkten för förälderns insjuknande. Är den andra föräldern förhindrad att vårda barnet ska det följaktligen vara möjligt för en annan person att beviljas ersättning. Den andra föräldern kan anses vara förhindrad att vårda barnet till exempel när han eller hon är sjuk. Ett annat exempel som Sjöbefälsföreningen lyft till utredningen kan vara när den ena föräldern är sjöman och som vid tjänstgöring då inte är tillgänglig om föräldern som är i land med barnet

[23] Jfr 4 kap. 2 § andra stycket i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring.
[24] Prop. 2008/09:200, s. 415 och SOU 2005:114, s. 65 och 708.

blir sjuk. Även andra situationer kan omfattas, exempelvis när den andra föräldern lever på annan ort. En prövning behöver dock göras i det enskilda fallet om den andra föräldern kan anses vara förhindrad eller inte.

Prövningen som Försäkringskassan behöver företa i ett ärende som aktualiseras med anledning av vad utredningen enligt ovan föreslår kommer alltså att behöva ske på motsvarande sätt som i de flesta andra fall, dvs. när en förälder ansöker om ersättning och uppger att han eller hon har behövt avstå från förvärvsarbete.

8.13.6 Mottagare av ersättning

I händelse av sådan sjukdom eller smitta hos en förälder som hindrar denne från att vårda barnet har en annan förälder möjlighet till ersättning i form av föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna om ordinarie vårdares sjukdom (prop. 2008/09:194 s. 24). Om föräldern inte vill nyttja sin rätt till tillfällig föräldrapenning kan denne överlåta sin rätt till någon annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som vårdar barnet i förälderns ställe.

I fråga om vem som i här aktuellt avseende ska kunna få rätt till tillfällig föräldrapenning för att vårda ett barn, när föräldern på grund av sjukdom eller smitta inte kan göra detta själv, anser utredningen följaktligen att sådan möjlighet ska finnas endast för någon som inte är förälder till barnet. Eftersom tillfällig föräldrapenning är en arbetsbaserad försäkring, och då det för rätt till ersättning krävs ett avstående från arbete, behöver den som ska vårda barnet i stället för föräldern dock vara förvärvsarbetande, behöva avstå från arbete och i övrigt uppfylla villkoren för rätt till tillfällig föräldrapenning som exempelvis att personen har en sjukpenninggrundande inkomst.

8.13.7 Åldersgräns för barnet

Enligt regleringen om tillfällig föräldrapenning efter förälders medgivande kan ersättning lämnas för alla barn för vilka tillfällig föräldrapenning kan lämnas i samband med sjukdom eller smitta hos barnet, vilket i fråga om barn och unga som omfattas av LSS under vissa förutsättningar är möjligt till och med vårterminen det år då

den unge fyller 23 år. I samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare kan ersättning vidare lämnas för barn som inte har fyllt 16 år. För barn som är yngre än 240 dagar kan tillfällig föräldrapenning i nu nämnda situationer dock lämnas endast om tillsynen av barnet är stadigvarande ordnad eller om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet (13 kap. 17 § SFB).

Rätt till ersättning enligt regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning kan finnas för barn som inte har fyllt tre år eller, i fråga om adoptivbarn, fem år. I denna del är möjligheten till ersättning alltså betydligt mer begränsad än enligt regleringen om ersättning efter förälders medgivande. I fråga om barn som är yngre än 240 dagar krävs dock inte att tillsynen av barnet är stadigvarande ordnad eller att barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet.

Utredningen konstaterar att ett behov av hjälp med att vårda ett barn självklart kan uppstå avseende barn som är äldre än tre år. Denna åldersgräns i regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning har dessutom relaterats till en förmån som inte längre finns – kommunalt vårdnadsbidrag (se avsnitt 6.3.4). Vidare har utredningen i uppdrag att lämna förslag som syftar till att förenkla och renodla regelverket. Sammantaget anser utredningen därför att vad som huvudsakligen gäller för barnets ålder i övriga delar inom försäkringen även ska gälla i fråga om möjligheten till ersättning när en förälder på grund av sjukdom eller smitta inte kan vårda sitt barn. I sammanhanget kan nämnas att ett sådant förslag också har efterfrågats av Sjöbefälsföreningen i dess kontakt med utredningen.

Någon begränsning i möjligheterna till tillfällig föräldrapenning avseende de yngsta barnen bör, i likhet med regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning, dock inte finnas. Skälet för det är att hjälpbehovet för ett sådant barn inte är mindre i den aktuella situationen. Den person som ska vårda barnet i stället för föräldern som är sjuk har dessutom inte möjlighet att lösa frågan om ersättning och ledighet på samma sätt som en förälder. En förälder kan ta ut föräldrapenning. Vill föräldern inte göra det har denne ändå en ledighetsrätt enligt 5 § föräldraledighetslagen.

8.13.8 Förmånstid

Förmånstiden enligt regleringen om tillfällig föräldrapenning efter förälders medgivande är densamma som när en förälder behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet. Ersättning kan således beviljas under högst 60 dagar för varje barn och år. I samband med sjukdom eller smitta hos barnet kan ersättning dock lämnas under ytterligare 60 dagar för varje barn och år. Dagar som beviljas enligt regleringen om ersättning efter förälders medgivande räknas av från de ordinarie dagar som kan beviljas för ett barn. Dagantalet är alltså detsamma när någon annan än föräldern vårdar barnet.

Utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning kan lämnas under högst 120 dagar per barn och år. Enligt dessa bestämmelser görs dock inte motsvarande avräkning som i regleringen om ersättning efter förälders medgivande (se avsnitt 6.3.4). Det totala antalet uttagna dagar för ett barn skulle i teorin därmed kunna överstiga 120 dagar. Så skulle kunna bli fallet om någon får ersättning med stöd av bestämmelserna om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning och om föräldern samma år själv uppfyller förutsättningarna för ersättning och då också beviljas tillfällig föräldrapenning.

I syfte att förenkla och renodla regelverket anser utredningen att förmånstiden i här aktuell situation bör harmoniseras med regelverket i övrigt. Dagantalet som beviljas en annan person än en förälder bör i likhet med regleringen om tillfällig föräldrapenning efter förälders medgivande alltså räknas av från de ordinarie dagar som kan beviljas för ett barn.

8.13.9 Sammanfattning av överväganden samt förslag på lösning

I avsnitt 8.13 förespråkar utredningen att bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning efter förälders medgivande och utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning ska ersättas med endast en reglering. I de därpå följande avsnitten gör utredningen sammanfattningsvis följande överväganden i de frågor som utredningen identifierat att en sådan reglering aktualiserar.

1. Förälderns oförmåga att på grund av egen sjukdom eller smitta vårda barnet ska i sig vara tillräckligt för rätt till tillfällig föräldrapenning, om övriga förutsättningar för ersättning är uppfyllda. Förälderns oförmåga att vårda barnet ska således inte därutöver kopplas till någon eller några mer specifika situationer.
2. För rätt till ersättning ska inte krävas att föräldern som inte kan vårda barnet är förvärvsarbetande.
3. Något krav om att föräldern som inte kan vårda barnet ska få sjuklön, sjukpenning etc. ska inte finnas. Det är tillräckligt att Försäkringskassan kan begära in ett särskilt läkarutlåtande för att kunna bedöma om förälderns sjukdom eller smitta är av sådan karaktär att det inte är möjligt för föräldern att själv vårda barnet.
4. Det ska inte krävas ett medgivande från föräldern som inte kan vårda barnet men det ankommer på Försäkringskassan att klarlägga förälderns inställning i den mån det är möjligt.
5. Regleringen ska inte innehålla några särskilda bestämmelser som syftar till att det endast är i fråga om ensamstående föräldrar som möjlighet till ersättning ska finnas om föräldern blir sjuk eller smittad. Alla föräldrar, utom familjehemsföräldrar, bör alltså omfattas. För rätt till ersättning ska dock krävas att det inte finns en andra förälder som kan vårda barnet.
6. Det är endast förvärvsarbetande personer som inte är förälder till barnet i fråga som ska kunna få ersättning.
7. I fråga om barnets ålder ska motsvarande gälla som gäller i övriga delar av regelverket. Några särskilda begränsningar i rätten till ersättning avseende de yngsta barnen ska dock inte finnas.
8. Förmånstiden i här aktuella situationer ska harmoniseras med regelverket i övrigt.

Utredningen konstaterar att för föräldrar så finns det i nu gällande regelverk en rätt till tillfällig föräldrapenning som i tillämpliga delar motsvarar den ovan föreslagna – när en förälder behöver avstå från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare (13 kap. 16 § 2 SFB).

Utifrån uppdraget att förenkla och renodla regelverket anser utredningen därför att den här föreslagna rätten till ersättning ska

knytas till den rätt som föräldrar redan har, i stället för att införa en ny ersättningsgrundande situation. Enligt vad som redogörs för ovan i avsnitt 8.13.7 bör den begränsning i rätten till föräldrars ersättning som finns avseende de yngsta barnen dock inte gälla. I nuläget finns en sådan begränsning avseende barn som är yngre än 240 dagar, vilket utredningen i avsnitt 8.8 bedömer fortsatt ska gälla.

Förslaget innebär att regelverket i denna del förenklas avsevärt, varvid det kommer att bli lättare att förstå och förutse när rätt till ersättning kan finnas.

Vad utredningen enligt ovan föreslår är i vissa delar en utvidgning av den möjlighet till ersättning som finns i dagsläget när en förälder på grund av sjukdom eller smitta är förhindrad att vårda barnet, främst i fråga om åldersgränsen för de som tidigare varit beroende av regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning.

Utifrån ett barnperspektiv anser utredningen dock att det är rimligt och befogat med denna utökade möjlighet till ersättning och ledighet för en person som vill hjälpa en familj i en sådan utsatt situation som det här kan bli fråga om. Detta är också i linje med barnkonventionens bestämmelser om att socialförsäkringsförmåner, där så är lämpligt, ska beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för hushållet har (art. 26). Den föreslagna rätten till ersättning bör dessutom aktualiseras endast i begränsad omfattning, eftersom det oftast torde finnas en andra förälder, eller kanske en äldre släkting som inte förvärvsarbetar, som kan ombesörja de behov rörande barnet som uppstår i samband med att en förälder blir sjuk. En begränsande faktor är också att tillfällig föräldrapenning inte ger full kompensation för det inkomstbortfall som ett avstående från arbete innebär. För någon som inte är förälder till barnet kan denna omständighet av naturliga skäl påverka viljan att vårda barnet i förälderns ställe, vilket för föräldrar innebär att det kommer att finnas ett starkt incitament för att lösa vården av barnet utan att den föreslagna regleringen aktualiseras.

I fråga om förmånstid innebär utredningens förslag dock en inskränkning i förhållande till regleringen om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning. Utredningen anser dock att det är mest rimligt att samma förmånstid ska gälla oavsett om det är en annan förälder som vårdar barnet eller om det är en annan person som gör det.

8.14 Inget uttryckligt krav på inkomstförlust

Bedömning: Det ska inte införas någon bestämmelse med ett uttryckligt krav på inkomstförlust för att en arbetstagare eller företagare ska kunna beviljas tillfällig föräldrapenning.

Av avsnitt 6.2.3 framgår att det i nuvarande regelverk inte finns något krav på inkomstförlust för att en arbetstagare eller företagare ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning.

Utredningen konstaterar att tillfällig föräldrapenning är en försäkring som avser att kompensera för inkomstbortfall i vissa situationer då en förälder avstår från förvärvsarbete. Ersättningens storlek är dessutom beroende av vilken inkomst som kan fastställas för föräldern.

För arbetstagare som får oavkortade löneförmåner under tid då han eller hon bedriver studier krävs för rätt till tillfällig föräldrapenning att föräldern, vid avstående från studierna, går miste om löneförmånerna (13 kap. 7 § SFB). För dessa föräldrar finns det alltså ett uttryckligt krav på inkomstförlust.

För en förälder som är arbetslös finns det i Försäkringskassans tillämpning av försäkringen ett krav på att föräldern gått miste om arbetslöshetsersättning för att tillfällig föräldrapenning ska lämnas (se avsnitt 6.2.4). Nämnda krav föreslår utredningen fortsättningsvis ska framgå direkt av socialförsäkringsbalken (se avsnitt 8.15).

Ovan nämnda omständigheter anser utredningen talar för att införa ett krav på inkomstförlust för arbetstagare och företagare för att rätt till tillfällig föräldrapenning ska finnas.

En invändning mot att införa ett sådant krav är att för arbetstagare torde det vara ytterst sällsynt att avstående från förvärvsarbete inte också är synonymt med ett inkomstbortfall. Ett sådant krav skulle därmed kunna anses som överflödigt, eftersom det är frånvaron från arbetet som är av intresse i sammanhanget. För behovsanställda som ska visa att de hade inplanerat arbete den aktuella dagen blir det dessutom också svårt att tydliggöra en inkomstförlust.

För företagare skulle ett uttryckligt krav på inkomstförlust också innebära svårigheter, eftersom deras löneuttag kan variera i större utsträckning än för arbetstagare. Om företagarna ska kunna visa inkomstförlust för specifika dagar riskerar försäkringen för deras del dessutom att bli krångligare att nyttja än den är i dagsläget. Inte heller utifrån ett

kontrollperspektiv torde det vara motiverat med ett krav på inkomstförlust, eftersom företagare kan välja hur mycket ersättning de vill ta ut från företaget och i vilken form (till exempel lön eller utdelning) och när de vill ta ut ersättningen. En egenföretagare skulle då kunna ta ut lägre ersättning en månad för att visa på en inkomstförlust och kompensera för detta månaden efter eller på annat sätt.

Sammantaget anser utredningen att det inte bör införas någon bestämmelse med ett uttryckligt krav på inkomstförlust för att rätt till tillfällig föräldrapenning ska finnas för arbetstagare och företagare.

8.15 Förutsättningar för ersättning för arbetslösa

Förslag: För att en förälder som är arbetslös ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning ska krävas att föräldern avstår från arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Kravet på att ha avstått från arbetslöshetsersättning ska dock inte gälla om arbetslösheten inträder under en pågående och sammanhängande period med hel tillfällig föräldrapenning.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning ska sådana fall likställas med att avstå från förvärvsarbete.

I avsnitt 6.2.4 redogörs för att det finns otydligheter i fråga om under vilka förutsättningar det är möjligt att lämna tillfällig föräldrapenning till en förälder som är arbetslös.

Utredningen anser följaktligen att det finns skäl för att införa en reglering som tydliggör under vilka förutsättningar en förälder som är arbetslös har rätt till tillfällig föräldrapenning. Utredningen har då att beakta att ett sådant förslag ska syfta till att förenkla och renodla regelverket samt att inkomstbortfallsprincipen ska gälla.

Vid utarbetandet av ett sådant förslag anser utredningen att ställning först behöver tas till om det ska krävas att föräldern avstår från arbetslöshetsersättning, vilket i så fall skulle vara i linje med hur Försäkringskassan tillämpar den praxis som finns.

Om ett krav på förlust av arbetslöshetsersättning ska finnas behöver överväganden därefter göras i fråga om behovet av eventuella undantag från kravet.

I de följande avsnitten redogör utredningen för sina bedömningar och överväganden i ovan nämnda avseenden.

8.15.1 Föräldern ska ha avstått från arbetslöshetsersättning

Som framgår av avsnitt 6.2.4 har lagstiftaren ansett att rätt till tillfällig föräldrapenning under vissa förutsättningar ska finnas för en förälder som är arbetslös vid bortfall av inkomst som föräldern får i stället för en arbetsinkomst. Detta är också i linje med praxis och Försäkringskassans tillämpning samt att inkomstbortfallsprincipen ska gälla.

Utifrån dessa skäl anser utredningen att det av regleringen om tillfällig föräldrapenning bör framgå att det för rätt till ersättning för en förälder som är arbetslös krävs att denne har avstått från arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Under en pågående ersättningsperiod med arbetslöshetsersättning ska föräldern alltså ha avstått från sådan ersättning med anledning av något av de skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning, och som också åberopas av föräldern i den aktuella ansökan om tillfällig föräldrapenning. I ett sådant fall anser utredningen att vid tillämpningen av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning ska avstående från arbetslöshetsersättning likställas med avstående från förvärvsarbete. I likhet med praxis anser utredningen att även tid som annars skulle ha utgjort karenstid inom arbetslöshetsförsäkringen ska omfattas.

8.15.2 Undantag från kravet på avstående från arbetslöshetsersättning

Att det ska krävas avstående från arbetslöshetsersättning för att som arbetslös ha rätt till tillfällig föräldrapenning är problematiskt i en situation då arbetslösheten inträder under en period när föräldern får tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn på heltid, och föräldern då inte har en påbörjad ersättningsperiod med arbetslöshetsersättning.

I en sådan situation kan föräldern inte uppfylla kravet på att ha avstått från arbetslöshetsersättning. Utredningen har nämligen fått beskrivet av representanter för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen att det vid en ansökan om arbetslöshetsersättning krävs att föräldern som ansöker om sådan ersättning åtminstone har någon period när föräldern står till arbetsmarknadens förförfogande. I annat fall avslås ansökan och någon ersättningsperiod kan inte påbörjas.

För barn som är allvarligt sjuka under längre perioder, såsom barn som genomgår cancerbehandling eller som har andra tillstånd där en ensamstående förälder eller båda föräldrarna deltar på heltid i vården av barnet, kan ett krav på avstående från arbetslöshetsersättning följaktligen få ödesdigra konsekvenser i en redan svår situation.

Utifrån ovanstående bedömer utredningen att det finns behov av ett undantag som medger att tillfällig föräldrapenning i vissa situationer kan fortsätta att lämnas även om kravet på avstående från arbetslöshetsersättning inte är uppfyllt.

I socialförsäkringsbalken finns som krav för rätt till tillfällig föräldrapenning för arbetslösa att vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen samt att vara beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Om dessa krav framstår som oskäliga får tillfällig föräldrapenning dock ändå lämnas.

I regleringen om tillfällig föräldrapenning finns det alltså redan möjligheter till undantag från vissa grundläggande krav som annars ställs på en arbetslös för att ha rätt till tillfällig föräldrapenning.

I kontakter med representanter för Försäkringskassan har utredningen fått till sig att dessa undantag dock vållar problem i handläggningen. I de fall som här avses gör Försäkringskassans handläggare en utredning och bedömning av om föräldern skulle haft rätt till arbetslöshetsersättning, utifrån regelverket för arbetslöshetsersättning, om föräldern inte hade behövt vårda barnet. Att Försäkringskassans handläggare gör en fiktiv prövning av rätten till arbetslöshetsersättning utifrån ett regelverk som inte avser någon av de förmåner som Försäkringskassan administrerar framstår enligt utredningens uppfattning dock inte som rimligt och bör dessutom kunna ifrågasättas ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Sammantaget anser utredningen att undantaget från kravet på avstående från arbetslöshetsersättning behöver ges en annan utformning än i de bestämmelser om arbetslösas rätt till tillfällig föräldrapenning som finns i socialförsäkringsbalken.

Utredningen föreslår i stället att kravet på avstående från arbetslöshetsersättning inte ska gälla för en förälder som blir arbetslös under en tid som föräldern har behov av att vårda barnet i enlighet med de grunder som ger rätt till tillfällig föräldrapenning. För att undantaget ska vara tillämpligt ska även krävas att det är fråga om en sammanhängande period för vilken hel tillfällig föräldrapenning

lämnas. Även detta förhållande ska därmed likställas med att avstå från förvärvsarbete. Om föräldern inte på heltid är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande finns inte längre något hinder för denne att ansöka om arbetslöshetsersättning för resterande tid och på så sätt få påbörja en period med arbetslöshetsersättning.

Utifrån den ovan föreslagna modellen behöver en förälder som blir arbetslös under en period som denne på heltid vårdar ett sjukt barn inte oroa sig för att plötsligt stå helt utan inkomst, utan kan fortsätta få tillfällig föräldrapenning så länge som behovet och rätten till hel tillfällig föräldrapenning finns. Utredningen bedömer dessutom att Försäkringskassans handläggning kommer att underlättas avsevärt, eftersom handläggarna inte behöver göra fiktiva bedömningar av rätten till arbetslöshetsersättning för att kunna pröva rätten till tillfällig föräldrapenning.

Utredningen är medveten om att ovan föreslagna reglering kan få till följd att en förälder som även annars inte uppfyller kraven för att få arbetslöshetsersättning ändå kan fortsätta få tillfällig föräldrapenning i här aktuella situationer. Utifrån barns och föräldrars behov i de svåra situationer som här avses bedömer utredningen detta dock vara motiverat. Utredningen beaktar även att det torde röra sig om relativt få fall. Som beskrivits ovan finns det dessutom också värdefulla vinster vid tillämpningen av en sådan reglering jämfört med hur Försäkringskassans tillämpning ser ut i dagsläget.

8.16 Följdändringar i föräldraledighetslagen

Förslag: I 8 § föräldraledighetslagen ska följdändringar göras så att det även fortsättningsvis ska finnas en ledighetsrätt som motsvarar de som finns i nuvarande regelverk.

Under vissa förutsättningar är det möjligt för en person att arbeta med bibehållen sjukersättning (37 kap. 3 § SFB). En förälder som utför förvärvsarbete med bibehållen sjukersättning har dock inte rätt till tillfällig föräldrapenning (13 kap. 6 § första stycket 2 SFB). Enligt 8 § föräldraledighetslagen har en sådan arbetstagare dock ändå en ledighetsrätt i de situationer som annars skulle ha gett en rätt till tillfällig föräldrapenning. På motsvarande sätt finns det även en ledighetsrätt för andra arbetstagare som skulle haft rätt till tillfällig föräldrapenning

efter överlåtelse, om inte föräldern omfattats av bestämmelserna om arbete med bibehållen sjukersättning. Med anledning av utredningens olika förslag behöver följdändringar göras i 8 § föräldraledighetslagen för att dessa personer även fortsättningsvis ska ha en ledighetsrätt.

Utredningens förlag bedöms i övriga delar inte kräva någon ytterligare ändring i föräldraledighetslagen.

9 Överväganden och förslag för att minska antalet felaktiga utbetalningar

I kapitlet presenteras utredningens överväganden och förslag samt de avvägningar som har gjorts gällande vilka åtgärder som kan anses mest effektiva och ändamålsenliga för att minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott inom tillfällig föräldrapenning.

9.1 Behov av ytterligare åtgärder

Andelen felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen är enligt samstämmiga skattningar hög, omkring 20 procent av den utbetalda ersättningen, se avsnitt 7.2. Det motsvarar nära 2 miljarder kronor årligen, i en försäkring där användandet dessutom kontinuerligt har ökat över tid. Det finns flera skäl till att andelen felaktiga utbetalningar av allt att döma är hög. Tillfällig föräldrapenning är en ersättning med låg nivå av kontroll av de uppgifter föräldern lämnar i ansökan samtidigt som tillgänglighet till försäkringen kan beskrivas som hög på grund av den enkla ansökningsprocessen och att intyg endast krävs i ett fåtal situationer. Vidare är risken för att felaktiga uppgifter i ansökan ska upptäckas relativt låg.

Försäkringskassans satsningar på självbetjäningstjänster och automatisering av handläggning har inneburit att föräldrar på ett snabbt och enkelt sätt kan ansöka om, få beslut om och få utbetalt tillfällig föräldrapenning. Det är i stort en positiv utveckling där föräldrar som har behov av att använda försäkringen inte avskräcks av en komplicerad ansökningsprocess eller att utbetalningen av ersättning dröjer. Samtidigt finns ett behov av att möta försäkringens ökade grad

av tillgänglighet med ökade kontrollåtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar och på så sätt slå vakt om försäkringens legitimitet.

Av direktivet framgår att utredningen bland annat ska undersöka och föreslå hur regelverket om tillfällig föräldrapenning och Försäkringskassans hantering av förmånen kan förändras i syfte att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt att det bör övervägas om informationsutbyte av uppgifter om förälderns frånvaro från arbetet för vård av barn skulle kunna användas för att styrka alternativt kontrollera rätten till tillfällig föräldrapenning. Det bör utifrån förmånens syfte och med hänsyn till risk för överutnyttjande övervägas om dagens krav på intyg och läkarutlåtande för att styrka sjukdom m.m. är tillräckliga samt övervägas ändamålsenligheten i de olika förmånstiderna.[1]

Under utredningens arbete har det framkommit att orsakerna till felen är flera. Den främsta orsaken är felaktiga eller missvisande uppgifter i ansökan om när och i vilken omfattning föräldern har avstått från förvärvsarbete för att vårda barnet. Dessa uppgifter kontrolleras i cirka en procent av ansökningarna före beslut, och främst i ärenden med störst risk för fel. Utredningen anser att kontrollresurserna bör användas så effektivt som möjligt men konstaterar samtidigt att det inte är risken att ersättning betalas ut felaktig utan snarast myndighetens resurser som avgör omfattning av kontroller som genomförs.

Flera granskningar och rapporter (se avsnitt 7.5) fastslår att det krävs fler och mer kraftfulla åtgärder än de nuvarande för att minska antalet felutbetalningar och bidragsbrott. Såväl Försäkringskassan som Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen bedömer att nuvarande kontrollinsatser är otillräckliga och att det krävs effektiva kontrollmöjligheter för försäkringens legitimitet och för att den förvaltande myndighetens förtroende ska bibehållas. De uppgifter som ligger till grund för beslutet behöver i större utsträckning vara korrekta och spegla verkliga förhållanden. Det torde innebära att någon annan än den sökande går i god för vissa uppgifter samtidigt som kontrollernas effektivitet behöver analyseras i förhållande till kostnad och nytta.[2] Utredningen anser att detta är en viktig avvägning att göra och att det därtill krävs ett flertal olika

[1] Dir 2020:114.

[2] Jfr Försäkringskassan (2018), Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna? Socialförsäkringsrapport 2018:1 samt SOU 2019:59 s. 212 och 232 f.

åtgärder för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning.

9.2 Utredningens utgångspunkter

Vid utformningen av åtgärder och förslag för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning har utredningen utgått från de slutsatser som har dragits under kartläggningen:

- Omfattningen av felaktigheterna är så stora och innebär så omfattande ekonomiska konsekvenser att det är motiverat att föreslå åtgärder för att bevara legitimiteten för försäkringen.
- Regelverket ska vara så enkelt och lättöverskådligt att föräldrar kan överblicka när de har rätt till ersättning.
- Fler uppgifter som ligger till grund för ansökan om tillfällig föräldrapenning behöver styrkas.
- Felaktigheter i ansökan ska i första hand upptäckas och förhindras innan beslut fattas i ärendet.
- Fler ansökningar behöver kontrolleras främst med arbetsgivare men även med förskola och skola.
- Försäkringskassans möjligheter att genomföra kontroller digitalt behöver öka.
- Kontrollernas genomförande bör inte kräva orimligt stora resurser i förhållande till nyttan.
- En upptäckt felaktig utbetalning bör förenas med en konsekvens, som åtminstone innebär att föräldern ska återbetala ersättningen.
- Föräldrars kännedom om kontrollerna och att alla ärenden kan riskera att kontrolleras behöver öka.

Nedan i avsnitten redogörs för olika överväganden som utredningen har gjort för de åtgärder och förslag som lämnas. En övergripande slutsats är att det krävs flera typer av åtgärder för att motverka dagens höga andel felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen.

Utredningen har övervägt olika alternativa lösningar för att uppgifter som ligger till grund för utbetalningar av tillfällig föräldrapenning i större utsträckning än i dag ska spegla de verkliga förhållandena. Åtgärderna har olika inriktning men syftar alla till att öka kontrollen av uppgifter i ansökan för att minska risken för att beslut fattas på oriktiga uppgifter, oavsett om det görs oavsiktligt eller avsiktligt.

9.2.1 Arbetsgivarna övertar utbetalningsansvaret

En lösning som skulle öka graden av kontroll är om ansvaret för utbetalning av ersättningen under ett visst antal dagar för frånvaro med tillfällig föräldrapenning förs över från Försäkringskassan till arbetsgivana. Det skulle vara en lösning som liknar arbetsgivares ansvar för sjuklön under de första fjorton dagarna. En sådan ordning för vård av sjukt barn finns i andra länder som exempelvis Norge, se avsnitt 3.8.1. Den uppenbara fördelen med en sådan lösning skulle vara att risken för att ersättning betalas ut helt eller delvis felaktigt för tid då den anställde arbetar torde minska markant. Det skulle vidare förstärka kopplingen mellan rätten till tillfällig föräldrapenning och ledighetsrätten.

Ett ökat ansvar för arbetsgivare skulle samtidigt innebära ökad administration och arbetsbörda på flera sätt. Bedömningen av om behovet av frånvaro gäller en av de situationer som berättigar till ersättning skulle lämnas till arbetsgivare. I normalfallet med behov av ett mindre antal ersättningsdagar för vård av sjukt barn skulle bedömningen kunna vara relativt enkel. I andra situationer skulle dock bedömningen kunna vara mer komplex och troligtvis skulle regelverket behöva förenklas ytterligare för att vara ändamålsenligt. Det kan ändå innebära att arbetsgivare behöver begära in läkarintyg ifrån den anställde. En sådan ordning finns dock redan genom lagen (1991:1047) om sjuklön.

Utredningen anser att en tydlig nackdel med denna lösning är att arbetsgivare inte kan ha den kontroll av andra grundläggande villkor som Försäkringskassan har med nuvarande ordning. Försäkringskassan genomför en rad maskinella kontroller före utbetalning och kan även manuellt hämta in uppgifter om huruvida barnet vistats i skola eller förskola de dagar föräldern ansöker om ersättning, se

avsnitt 7.3. Det framgår vidare av utredningens kartläggning att tillfällig föräldrapenning också kan utgöra en del av mer omfattande organiserad brottslighet. I detta sammanhang betonas ofta behovet av att samköra uppgifter och utbetalningar från olika välfärdssystem och en ordning där ansvaret läggs på arbetsgivare bör främst kunna beskrivas som ett steg i motsatt riktning.[3]

Om staten ska behålla kostnadsansvaret krävs också ett system som ersätter utbetald tillfällig föräldrapenning. Ett sådant system kan medföra risker för missbruk och felaktigheter. Utan ett tydligt kostnadsansvar för arbetsgivare saknas också tydliga incitament för företag att hushålla med statens medel, vilket kan innebära att systemet i sig blir kostnadsdrivande.

Om kostnadsansvaret för ett visst antal ersättningsdagar i stället skulle föras över till arbetsgivarna skulle det innebära ytterligare konsekvenser som inte enbart är av ekonomisk karaktär. Den ekonomiska belastningen på företag och organisationer skulle öka, och den genomsnittliga kostnaden torde i princip motsvara kostnaden för cirka 7 ersättningsdagar årligen för anställda med barn. Kostnaden skulle dock kunna skilja sig betydligt åt mellan olika arbetsgivare. Användningen av ersättning skiljer sig åt beroende på bransch, verksamhet och möjlighet till flexibelt arbete, vilket torde ha direkt inverkan på kostnaderna för respektive företag. Även andra mer individuella aspekter som har att göra med bland annat den anställdes familjesituation och barnets hälsa skulle påverka omfattningen på kostnaderna. En sådan ordning kan dock dämpas med viss typ av kompensation till företag som belastas särskilt, likt den ordning som finns för ersättning vid höga sjuklönekostnader.

Ur ett samhällsperspektiv kan ett införande som innebär ökade kostnader för arbetsgivare riskera att medföra att föräldrar kan komma att missgynnas på arbetsmarknaden. Särskilt påtagligt kan en sådan effekt bli för anställda med flera barn, med barn i yngre åldrar eller med barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning, det vill säga anställda som generellt har behov av fler ersättningsdagar. En sådan ordning skulle främst riskera att få negativa konsekvenser för kvinnor, som fortfarande tar en större andel av ersättningsdagarna än män.

Vid en jämförelse med arbetsgivares ansvar för sjuklön skiljer sig ersättningarnas förutsättningar åt på flera sätt, främst då det inte

[3] Jfr SOU 2020:35.

primärt gäller den anställdas hälsa och arbetsförmåga utan dennes barn. Arbetsgivare får anses ha begränsade möjligheter att vidta olika åtgärder för att påverka utfall och kostnader av anställdas behov av frånvaro och ersättning som gäller barnets hälsa och behov av vård.

En omgripande förändring i förhållande till nuvarande ordning innebär också ett flertal administrativa konsekvenser, som kräver noggranna konsekvensanalyser samt regeländringar på ett flertal områden. Därtill bedöms en sådan ordning innebära omfattande införandekostnader för såväl staten, kommuner och regioner som för företag och organisationer.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att arbetsgivarnas ansvar för utbetalning av tillfällig föräldrapenning har flera fördelar och skulle minska antalet felutbetalningar som beror på oriktiga uppgifter om arbetsförhållandet och hur många timmar den anställde har avstått arbete för att vårda barnet. Samtidigt skulle en sådan lösning minska möjligheterna för kontroll på andra grunder samt riskera att få konsekvenser för föräldrars möjligheter till anställning. För enskilda arbetsgivare skulle ansvaret innebära en ökad administration och även en risk för ökade kostnader, även om staten även fortsatt bär det huvudsakliga ansvaret för kostnaderna. Vid en sammanvägd bedömning anser utredningen att fördelarna inte överväger nackdelarna och föreslår därför inte en sådan lösning.

9.2.2 Försäkringskassan behöver bättre verktyg

Utredningen har utifrån genomförd kartläggning inte funnit någon anledning till att hanteringen av tillfällig föräldrapenning inte även fortsättningsvis bör skötas av Försäkringskassan. Utredningen kan dock konstatera att det enkla och lättillgängliga ansökningsförfarandet kombinerat med ett i vissa delar komplicerat regelverk i viss mån minskar förutsättningarna att bekämpa felaktiga utbetalningar. I det här sammanhanget är det viktigt att framhålla att ett ökat inslag av kontroll i handläggningen och fler uppgifter som verifieras behöver kombineras med ett ändamålsenligt regelverk.

Förenklat för tydligare regelverk minskar risken för fel

I flera sammanhang har det lyfts att regelverket för tillfällig föräldrapenning behöver förenklas och anpassas som ett led i arbetet att minska risken för felutbetalningar av ersättningen, inte minst av Försäkringskassan och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, se avsnitt 7.5. Regelverket behöver kunna tillämpas effektivt och möjliggöra för föräldrar att förutsäga vad försäkringen täcker. Särskilt viktigt är detta i en försäkring där ansökan normalt görs i efterhand och där ledighetsrätten är beroende av rätten till tillfällig föräldrapenning.

I kapitel 8 framgår utredningens överväganden och förslag av förändringar i regelverket. Utgångspunkten är att förenkla bestämmelserna och förtydliga vilka situationer som ger rätt till ersättning samtidigt som försäkringsmässigheten ska öka. Bestämmelser om situationer som täcks, åldrar och i vilka fall mer än en förälder har rätt till ersättning föreslås i större utsträckning anpassas till de faktiska behoven. När det gäller förmånstiden överstiger det nuvarande antalet dagar vida de faktiska behoven för de flesta föräldrar. Utredningen föreslår därför att förmånstiden anpassas och att ersättning lämnas med 40 dagar per barn och år, se avsnitt 8.5. Ett mindre antal föräldrar till barn med större behov, som barn med långvarig eller allvarlig sjukdom, har större behov än vad dagens förmånstid medger och i dessa fall föreslår utredningen att ersättning ska lämnas så länge behovet kan styrkas. Genom att kravet skärps på att uppgifter ska styrkas med intyg, om såväl barnets hälsotillstånd som förälderns behov att avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet, bedöms kvaliteten i beslutsunderlagen öka. Risken för utbetalningar i situationer som försäkringen inte täcker bedöms därmed minska.

Utredningen anser att en anpassad förmånstid i någon mån bör begränsa föräldrars benägenhet att nyttja försäkringen i situationer som inte omfattas eller när rätten saknas. Ett större nyttjande visar enligt Försäkringskassan på en relativt hög andel felaktigheter. Syftet med förslagen som lämnas är att det faktiska behovet ska vara täckt, utan att försäkringens förmånstid är så generös att föräldrar använder ersättningen i situationer som den inte är avsedd för.

Sammantaget torde de förändringar som föreslås i regelverket kunna bidra till att öka kvaliteten i besluten och bidra till att minska risken för felaktiga utbetalningar.

Fler åtgärder är nödvändiga

Försäkringskassan behöver också fler och bättre verktyg för att genomföra kontroller.

En orsak till det stora antalet fel inom tillfällig föräldrapenning torde vara att utbetalningarna till stor del grundar sig på förälderns uppgifter. Om dessa uppgifter innehåller fel medför det att utbetalningen inte blir korrekt. För att förbättra beslutsunderlagen och därigenom minska felen finns det behov av att uppgifterna i större utsträckning verifieras.

Redan 2006 angav Försäkringskassan två möjliga modeller för att öka kontrollen, som i det ena fallet innebär obligatorisk rapporteringsskyldighet för arbetsgivare samt skola och förskola och det andra fallet att föräldern ansvarar för att styrka sin egen och barnets frånvaro, se avsnitt 7.4. Utredningen har analyserat och övervägt för- och nackdelarna med dessa olika modeller. I Försäkringskassans första modell är obligatoriska uppgifter från arbetsgivare en bra grund för att bedöma rätten till ersättning vid förälderns anspråk. När det gäller uppgifter från arbetsgivaren är det dock inte enbart frånvaron som kan vara relevant utan även uppgifter om i vilken omfattning föräldern skulle ha arbetat och vilka dagar. Delegationen mot felaktiga utbetalningar föreslog 2008 ett införande av månadsuppgifter om lön på individnivå för att myndigheter skulle få tillgång till säkrare och mer aktuella uppgifter av betydelse för prövning av rätten till olika förmåner. Försäkringskassan har sedan införandet lämnat förslag om att även frånvarodatum från arbetet för vård av sjukt barn skulle rapporteras in till Skatteverket månadsvis i de individuella månatliga arbetsgivardeklarationerna.

Frånvaro från skolverksamheter kan ha olika orsaker och föräldern kan av flera skäl välja att inte ansöka om tillfällig föräldrapenning eller inte ha rätt till ersättning vid tiden för barnets frånvaro. Samtidigt skulle uppgifter om frånvaro från arbetsgivare och skolverksamheter som inte kan kopplas till anspråk från föräldern i viss mån vara överskottsinformation för myndigheten, vilket skulle kunna ifrågasättas av integritetsskäl.

I den andra modellen förordas en ordning där föräldern lämnar in uppgifter om frånvaro. Det skulle förenkla nuvarande hantering i den mån att det åläggs föräldern att inkomma med underlag vilket minskar bördan på den utredande myndigheten. Kravet på underlag,

som också genomfördes gentemot skolverksamheter vid införandet av frånvarointyg, innebar dock en betungande administration. För arbetsgivare skulle det dock kunna vara en enkel ordning eftersom föräldern skulle kunna intyga frånvaron genom befintliga lönespecifikationer. Ett sådant förfarande kan dock riskera att innebära ökad administration för Försäkringskassan. Utredningen anser sammantaget att det i båda dessa modeller finns intressanta tankegångar som kan utvecklas vidare.

När det gäller förslaget om att utöka uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna har utredningen övervägt även detta. Utredningen anser att införandet av arbetsgivardeklarationer har varit ett viktigt steg för myndigheternas möjligheter till kontroll genom att arbetsgivare löpande under året rapporterar in inkomstuppgifter om alla anställda. Dessa uppgifter är centrala i kontrollen av en rad av välfärdssystemets ersättningar. Utredningen gör som nämnts tidigare bedömningen att det är nödvändigt med ytterligare kontroll av uppgifter som ligger till grund för bedömningen av rätten till tillfällig föräldrapenning. Utredningens syn på hur uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna kan användas framgår nedan.

9.3 Tillgång till uppgifter i arbetsgivardeklarationen

Förslag: För kontroll av tillfällig föräldrapenning ska Försäkringskassan få tillgång till inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationerna.

Bedömning: Förslaget innebär inte ett otillbörligt eller oproportionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd och är förenligt med gällande bestämmelser om behandling av personuppgifter och sekretess.

9.3.1 Försäkringskassan har behov av inkomstuppgifter för kontroll av tillfällig föräldrapenning

Under ett flertal år före införandet av månadsvisa arbetsgivardeklarationer till Skatteverket och även därefter har det diskuterats och lämnats förslag om hur dessa ska kunna användas för att förhindra

felaktiga utbetalningar och bidragsbrott mot välfärdssystemen. Försäkringskassan har för närvarande direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder i fråga om underhållsstöd, bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst och beräkning av bostadsbidrag.[4] Redan vid införandet, som initialt avsåg endast bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst och beräkning av bostadsbidrag, framfördes tankar om att de borde kunna användas i handläggningen och kontrollen av fler förmåner.[5]

För kontrollen av tillfällig föräldrapenning skulle tillgång till uppgifterna om månadsvisa inkomster kunna vara en viktig källa till information om vilka personer som kan betraktas ha en hög risk för felutbetalningar. Det innebär att uppgifter om föräldrars inkomstmönster kan användas i profilarbete och för att bedöma ärenden där särskild kontroll bör genomföras. I en rapport framhålls detta också av Ekonomistyrningsverket (ESV). I rapporten anges att en analys av inkomstuppgifter från flera månader skulle kunna indikera att personer som har erhållit dagersättning från Försäkringskassan inte har avstått arbete under tid med dagersättning, vilket är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar från föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.[6]

Inkomstuppgifterna skulle även kunna användas för efterkontroll av beslut genom att de stäms av mot utbetalningar av tillfällig föräldrapenning för att undersöka om det finns en samstämmighet när det gäller vilka månader förälder har fått ersättning från Försäkringskassan och därmed borde ha haft en lägre inkomst.

En avstämning av månadsvisa inkomstuppgifter är dock främst att betrakta som en indikation på vilka ärenden Försäkringskassan bör utreda vidare. Föräldrar kan beroende på anställning eller position på arbetsmarknaden ha en inkomst som varierar stort mellan olika månader. Det kan exempelvis röra sig om föräldrar som är företagare, behovsanställda eller som har andra typer av uppdragsanställningar. I sammanhanget bör också framhållas att Skatteverket inte har i uppgift att göra kontroller av de uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationerna, åtminstone inte löpande under innevarande

[4] 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
[5] Prop. 2016/17:58, s. 149 f.
[6] Ekonomistyrningsverket (2022), Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder, ESV 2022:26, s. 20.

år.[7] De uppgifter Försäkringskassan får tillgång till kan därför innehålla felaktigheter, vilket bör beaktas vid användning. I syfte att användas för profilering och efterkontroll av utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning torde dock detta inte innebära några större risker eller alltför stora komplikationer.

Sammantaget anser utredningen att Försäkringskassan för kontrollen av tillfällig föräldrapenning behöver få tillgång till så aktuella inkomstuppgifter som möjligt, uppdelat utifrån intjänandemånad. Försäkringskassan bör därför få tillgång till inkomstuppgifterna i arbetsgivardeklarationerna. Detta är också i linje med vad som anges i ovan nämnda rapport från ESV, vari det konstateras att om de utbetalande myndigheterna ges möjlighet att elektroniskt inhämta inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationerna finns en enorm potential för att reducera felaktiga utbetalningar. ESV föreslår att regeringen undanröjer de rättsliga hinder som beskrivs i rapporten så att utbetalande myndigheter ges stöd för att utveckla en digital överföring av inkomstuppgifter mellan Skatteverket och respektive myndighet.[8]

Utredningen föreslår följaktligen att det i 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska införas en bestämmelse som anger att till Försäkringskassan ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för kontroll av tillfällig föräldrapenning. I sammanhanget ska framhållas att det i 114 kap. SFB kan behövas förtydligande av för vilka ändamål Försäkringskassan får behandla personuppgifter. Hemställan om detta har dock redan gjorts av Försäkringskassan till Socialdepartementet.[9]

9.3.2 Överväganden om förslaget utifrån ett integritetsperspektiv

Vid avvägningen mellan ovan angivna förslag och hänsynen till den personliga integriteten anser utredningen att det finns skäl att knyta an till vad som anfördes i förarbetena när möjligheten till direktåt-

[7] Jfr prop. 2016/17:58, s. 87.
[8] Ekonomistyrningsverket (2022), Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder, ESV 2022:26, s. 20.
[9] Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (2021), Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, dnr FK 2020/001747 respektive VER 2020-180.

komst för uppgifter i arbetsgivardeklarationerna infördes för Försäkringskassan i vissa ärenden om underhållsstöd.

I förarbetena konstaterades att vid ett utökat elektroniskt informationsutlämnande måste skyddet för den personliga integriteten vägas mot de viktiga allmänintressen som kan motivera ett utökat informationsutbyte, såsom att informationsutbytet kan leda till en ökad effektivitet hos myndigheter, ge den enskilde bättre service och behövas för att genom bättre kontrollmöjligheter undvika att välfärdssystemen undergrävs av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. I förarbetena konstaterades vidare att regleringarna som gäller för behandling av personuppgifter samt sekretessreglerna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ger ett skydd för den enskildes integritet vid ett utbyte av uppgifter, vilka ansågs vara tillräckliga även för förslaget om direktåtkomst för Försäkringskassan i vissa ärenden om underhållsstöd.

När det gäller handläggningen av ärenden som rör förmåner för enskilda uttalades i förarbetena vidare att uppgifter om inkomster ofta av är central betydelse vid handläggningen. Uppgifter om inkomst kan ha direkt koppling till de materiella bestämmelserna i regelverket för den aktuella förmånen. Regeringen konstaterade också att uppgifter i beskattningsdatabasen ibland kan behövas för att kontrollera motsvarande uppgifter som har lämnats av enskilda till den mottagande myndigheten. Vidare konstaterade regeringen att flera myndigheter deltar i elektroniska informationsutbyten med Skatteverket och att det i dessa fall har ansetts vara förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten att tillåta dessa utbyten (se prop. 2017/18:270 s. 49 f.).

Utredningen anser att ovan angivna resonemang och överväganden gör sig gällande även i fråga om att Försäkringskassan ska få tillgång till inkomstuppgifterna i arbetsgivardeklarationerna för kontroll av tillfällig föräldrapenning. Utredningen bedömer följaktligen att förslaget inte innebär ett otillbörligt eller oproportionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd. Utredningen beaktar då även att uppgifterna inte är av det särskilt känsliga slaget och att samma slags uppgifter redan finns hos Försäkringskassan och att myndigheten har beviljats direktåtkomst till dessa om de behövs i ett ärende om sjukpenninggrundande inkomst, bostadsbidrag eller underhållsstöd.

9.4 Uppdrag om behov av ett utökat antal uppgifter i arbetsgivardeklarationerna

Bedömning: Ekonomistyrningsverket (ESV) bör ges i uppdrag att analysera möjligheterna att utöka antalet uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationerna samt på vilket sätt handläggande myndigheter kan använda information från arbetsgivardeklarationerna i arbetet med att bekämpa felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Försäkringskassan har lämnat ett förslag till regeringen om lagändring för att även frånvarodatum från arbetet för vård av sjukt barn ska rapporteras in till Skatteverket månadsvis i de individuella månatliga arbetsgivardeklarationerna. Försäkringskassan anger att uppgifterna kan skapa bättre förutsättningar för kontroller och kan användas för myndighetens profileringsarbete. Såväl Skatteverket som flera av arbetsmarknadens parter anger sig vara negativa till förslaget, se avsnitt 7.5.1. Ett av skälen är en större administrativ börda för arbetsgivare bland annat på grund av ett ökat antal rättelser. Det uppges vidare vara svårt för arbetsgivare att ha en samlad kännedom om anställdas frånvaro och arbetstid med moderna arbetstidsavtal och egen rapportering av frånvaro. Samtidigt uppges det kunna vara ett alltför stort ingrepp i den personliga integriteten.[10]

Utredningen anser att det är positivt att Försäkringskassan får åtkomst till uppgifter som kan användas för att verifiera uppgifter i ansökan eller ge en indikation på ersättningar myndigheten har utbetalat felaktigt. Uppgifter från arbetsgivardeklarationen kan i nuläget endast användas av Försäkringskassan i begränsad omfattning och i handläggningen av vissa ersättningar. En utveckling av arbetsgivardeklarationernas användningsområde kan tjäna flera syften i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Behovet av att inhämta fler uppgifter än i dag, såsom frånvaro eller arbetad tid, bör dock noga övervägas i förhållande till den uppgiftsbörda en sådan ordning skulle innebära för arbetsgivare. För kontroll av tillfällig föräldrapenning skulle dessa uppgifter kunna användas i enskilda ärenden och ge ökad kunskap om föräldrars frånvaro vid vård av barn i arbetet med profilering och riskhantering. På

[10] TCO (2020), Remissvar SOU 2019:59, Finansdepartementets dnr Fi2019/04199/BATOT.

grund av fördröjningen när Försäkringskassan kan få tillgång till uppgifterna från arbetsgivardeklarationen bedömer dock utredningen, i likhet med Försäkringskassan, att dessa inte kan användas för att verifiera uppgifter om frånvaro eller arbetad tid före utbetalning.

Av det skälet bör det övervägas om nyttan av uppgifterna om frånvaro är tillräcklig. De inkomstuppgifter som redan finns i arbetsgivardeklarationerna i dag kan utgöra en grund för ett utvecklat profileringsarbete på Försäkringskassan och därmed bidra till kunskap om risker för felutbetalningar och systematiskt missbruk av ersättningen, se avsnitt 9.3. I sammanhanget är det dock viktigt att framhålla att det kan finnas andra ersättningar inom välfärdssystemen som har liknande behov av uppgifter om frånvaro och arbetad tid. I ett sådant perspektiv kan bedömningen av nyttan i förhållande till uppgiftsbördan behöva övervägas samlat. I det övervägandet är aspekter som uppgiftsbörda och integritet naturligtvis också viktiga utgångspunkter.

Med anledning av detta anser utredningen att det i fråga om åtgärder som är aktuella utifrån direktivet inte kan anses finnas skäl att i nuläget föreslå att arbetsgivardeklarationen ska utökas med uppgifter som kan användas för att verifiera om en förälder varit frånvarande arbetet i enlighet med uppgiften i ansökan. Däremot kan det finnas skäl att göra en samlad bedömning utifrån det sammantagna behovet för välfärdssystemen att både utöka användningsområdet och inkludera ytterligare uppgifter i arbetsgivardeklarationerna. Inte minst mot bakgrund av om det inrättas en gemensam utbetalningsmyndighet med ett särskilt uppdrag att minska felutbetalningarna inom välfärdssystemen.[11] Ett samlat grepp på välfärdsbrottslighet och felutbetalningar anser utredningen vara en angelägen fråga.

Utredningen bedömer, i likhet med Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen[12], att det finns skäl att ge en myndighet ett samlat uppdrag att se över hur nuvarande uppgifter i arbetsgivardeklarationen kan användas mer effektivt i arbetet mot felaktiga utbetalningar och även överväga behovet och nyttan med att utöka arbetsgivares uppgiftslämnande i arbetsgivardeklarationen. Utredningen anser dock att uppdraget bör ledas av en myndighet med ett mer övergripande perspektiv på frågor om felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott. Utredningen bedömer därmed att ESV är

[11] SOU 2020:35.
[12] SOU 2019:59, s. 219 f. och 227.

en lämplig myndighet, mot bakgrund av dess uppdrag som sammanhållande ansvarig för myndigheternas bekämpande av felaktiga utbetalningar, att ansvara för ett sådant uppdrag. ESV bör inom ramen för uppdraget samverka med utbetalningsmyndigheterna och Skatteverket.

9.5 Uppdrag om ökat antal särskilda kontroller

Bedömning: Försäkringskassan bör ges i uppdrag att utöka andelen särskilda kontroller som genomförs före beslut om tillfällig föräldrapenning, till i minst fem procent av de ansökningar som inkommer.

Nuvarande kontrollverksamhet inom tillfällig föräldrapenning syftar till att hindra felutbetalningar inom ersättningen. Försäkringskassans arbete med särskilda kontroller, både slumpmässiga och riskbaserade, av uppgifter med arbetsgivare och förskola och skola före beslut bedöms vara ett arbetssätt som effektivt förhindrar felutbetalningar i de ärenden som kontrolleras. Kontrollerna kan innebära att felaktiga uppgifter i förälderns ansökan upptäcks. Information om de fel som upptäcks kan nyttjas till fortsatt utredning om felutbetalningar i förälderns andra ärenden, och även leda till återkrav eller utredning om misstänkt bidragsbrott.

Försäkringskassan har också i varierande omfattning genomfört särskilda kontroller innan beslut, och genomför för närvarande kontroller i cirka en procent av de inkomna ansökningarna. Resultaten från de slumpmässiga kontrollerna visar på en felandel på cirka 20 procent över tid. I kontroller som riktas mot ärenden med hög risk återfinns fel i cirka 40 procent av de kontrollerade ärendena. Trots att Försäkringskassan under senare år har avsatt alltmer resurser för kontroll inom tillfällig föräldrapenning, finns ännu inga indikationer på att kontroller som genomförs faktiskt begränsar andelen fel.

Det är svårt att bedöma i vilken omfattning föräldrar påverkas av vetskapen om att de riskerar att bli kontrollerade. En experimentell studie från IFAU visar dock att nyttjandet av tillfällig föräldrapenning minskar när föräldrar informeras om att de slumpmässigt valts ut för särskild kontroll.[13] Sannolikt har kontrollerna en viss

[13] IFAU (2006), Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Rapport 2006:9.

preventiv effekt och medför ett visst lärande bland föräldrar, vilket minskar risken för att föräldern avsiktligt anger felaktiga uppgifter i ansökan. I flera sammanhang har även vikten av den allmänna kännedomen om att myndigheters kontroller och konsekvenser en sådan handling kan få, lyftas fram, se avsnitt 7.2.3. Vetskapen om att alla ärenden kan komma att kontrolleras kan spela stor roll för föräldrars benägenhet att undvika att lämna felaktiga uppgifter.

Utredningen har mot bakgrund av den stora andelen felutbetalningar övervägt att lämna förslag om att införa krav på kontroll av förälderns uppgifter, främst om frånvaro och arbetets omfattning med arbetsgivare, i samtliga ansökningar om tillfällig föräldrapenning. Ett sådant krav skulle kunna anses befogat utifrån att det kan röra sig om nära 2 miljarder kronor årligen som betalas ut felaktigt, och att felen i första hand gäller de uppgifter som kan kontrolleras med arbetsgivare. En sådan åtgärd kräver dock en analys och ett övervägande av kostnaden i förhållande till nyttan. Ett krav på kontroller i samtliga ärenden skulle med nuvarande handläggning ställa stora krav på ökad administration för såväl Försäkringskassan som arbetsgivare. Kunskapen om omfattningen av felutbetalningar, orsaker och vilken effekt Försäkringskassans nuvarande kontroller har skulle behöva analyseras ytterligare, innan effektiviteten i en sådan åtgärd kan bedömas. Mot bakgrund av ovanstående är utredningen inte beredd att i nuläget föreslå ett krav på kontroll av uppgifter med arbetsgivare i samtliga ärenden. Utredningen anser dock att ett ökat antal kontroller med arbetsgivare är ett nödvändigt och viktigt instrument för att minska andelen felutbetalningar och bidragsbrott inom tillfällig föräldrapenning.

Vad som är en optimal mängd kontroller är svårt att avgöra och kräver ytterligare kunskap. Utredningens uppfattning är dock att dagens nivå av kontroller är långt ifrån tillräcklig. Även fortsättningsvis bör en viss andel vara slumpmässiga, vilket är särskilt viktigt ur ett preventivt syfte. För att maximera effekten av dessa kontroller bör särskild vikt läggas vid att göra det känt för föräldrar att många ärenden kontrolleras. Merparten av kontrollerna bör dock vara riktade kontroller som baseras på ärendets risk för fel.

Försäkringskassans befintliga kontrollverksamhet är av allt att döma framgångsrik vad gäller att finna fel, samtidigt som det felaktiga utnyttjandet fortsatt bedöms vara omfattande. Allt tyder på att en utökning av antalet kontroller skulle bidra till att många ytter-

ligare fel upptäcks. Samtidigt är arbetet med kontrollerna i dagsläget resurskrävande och innebär ett stort mått av manuell hantering (se avsnitt 7.3). Vid en ökning av antalet kontroller behöver Försäkringskassan också avsätta resurser till fördjupade kontrollutredningar, utredningar om återkrav samt för att utreda om brott kan misstänkas. Sammantaget är det viktigt att det finns tillräckligt med resurser i hela kedjan för att åtgärda de fel som upptäcks.

Utredningen anser mot bakgrund av ovanstående att Försäkringskassan bör ges i uppdrag att utöka antalet särskilda kontroller inom tillfällig föräldrapenning. I ett första steg föreslår utredningen att andelen kontroller utökas och ska genomföras i minst fem procent av de ansökningar som inkommer. Kontroller i fem procent av ärendena är fortfarande en liten andel, men det är en resurskrävande verksamhet att genomföra kontroller manuellt i motsvarande cirka 150 000 ansökningar. Utredningen anser vidare att det inom ramen för uppdraget bör göras en analys av kostnaderna för kontrollerna, den andel fel som upptäcks och de felutbetalningar som hindras. Analysen kan sedan ligga till grund för ställningstagande om behovet av vidare anpassningar av kontrollnivån. Det kan inte uteslutas att andelen kontroller kan behöva vara högre än fem procent och ändå vara resurseffektiva.

För att kontrollerna ska bli mer effektiva krävs även att möjligheter för Försäkringskassan att kommunicera med såväl arbetsgivare som förskola och skola förbättras och detta är ett arbete som bör pågå parallellt med ett ökat antal kontroller, se avsnitt 9.6. Tills dess att mer effektiva metoder medges och i enlighet med tidigare uppgifter om vad de största andelen fel beror på skulle en viss andel av kontrollerna kunna förenklas och i främsta hand göras mot uppgifter med arbetsgivare. Det skulle också innebära att kontrollerna mot förskola och skola inte behöver skalas upp i motsvarande omfattning. Tidigare kontroller har också visat att dessa kontroller inte är lika effektiva för att hitta fel, som kontrollerna med arbetsgivare. I uppdraget bör dock även ingå att analysera skillnader i utfall vid kontroller med arbetsgivare respektive kontroller som både avser arbetsgivare och förskola och skola.

9.6 Uppdrag om digital lösning för kontroll av uppgifter med arbetsgivare

Bedömning: Försäkringskassan bör få i uppdrag att ta fram en kostnadseffektiv och ändamålsenlig digital lösning för kommunikation med arbetsgivare. I uppdraget bör ingå att göra kostnadsberäkningar av införandekostnader, ökade kostnader i handläggningen av ersättning för Försäkringskassan samt ökade kostnader för arbetsgivare.

Den manuella hantering som Försäkringskassans nuvarande kontroll inom den tillfälliga föräldrapenningen bygger på är resurskrävande, främst för myndigheten, men även i viss mån för arbetsgivare och skolhuvudmän.

Utredningen bedömer att ett avgörande första steg i arbetet med att öka kvaliteten i de underlag som utbetalningarna baseras på, och samtidigt begränsa risken för felutbetalningar, är att bygga ut kontroller som verifierar de uppgifter föräldrar lämnar i ansökan före beslut. I det arbetet bör kontroller som rör förälderns anställning och frånvaro prioriteras.

Tidigare försök med ökad kontroll inom tillfällig föräldrapenning, genom införandet av krav på frånvarointyg från förskola och skola, fick omfattande kritik och intygskravet togs bort igen efter ett fåtal år, se avsnitt 7.4. Frånvarointyget krävde en stor manuell hantering både för förskolor och skolor. Vid en utbyggd kontroll med arbetsgivare är det viktigt att dra lärdom av denna erfarenhet. En storskalig kontrollåtgärd bör, så långt det är möjligt, vara enkel och smidig och inte ta alltför mycket resurser i anspråk för vare sig arbetsgivare eller Försäkringskassan.

Utredningen bedömer att kontrollen bör gälla uppgifter som Försäkringskassan och arbetsgivare kan hanteras digitalt och i första hand bör kontrollen genomföras inom ramen för en it-teknisk lösning. Behovet av en mer utbyggd kontroll där uppgifter från arbetsgivare och förskola samt skola kan verifieras i ett it-stöd framfördes av Försäkringskassan till regeringen redan 2006.[14] Om uppgifter från arbetsgivaren inkommer till Försäkringskassan digitalt innebär det

[14] Försäkringskassan (2006), Rapport till regeringen – åtgärder mot fusk med tillfällig föräldrapenning, dnr 040215/2006, s. 11.

att myndigheten kan använda inkomna uppgifter för att stämma av och kontrollera uppgifter i ansökan i en betydligt större omfattning än i dag.

Utvecklingen av digitala lösningar för informationsinhämtning fortgår i snabb takt inom flera samhällsområden, och är en avgörande komponent i arbetet med att minska brott mot välfärdssystemen. I takt med att myndigheter inför självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning är det centralt att förebygga att oriktiga uppgifter ligger till grund för beslut om utbetalning genom att utveckla ändamålsenliga och effektiva sätt att säkerställa att uppgifterna är korrekta. [15]

Försäkringskassan har redan i dag inom andra försäkringar, såsom exempelvis inom sjukpenning eller tandvårdsstöd, skapat it-lösningar där uppgifter som inhämtas digitalt från arbetsgivare eller vårdgivare används i handläggning och kontroll av rätten till ersättning.

Om det finns ett systemstöd kan kontroller genomföras i en stor mängd ärenden, utan att den kräver en orimligt stor manuell handläggningsinsats. För det fall att uppgifter om frånvaro lämnas digitalt av arbetsgivare kan detta utgöra ett effektivt kontrollinstrument för föräldrar med en anställning. Föräldrar som är företagare kan inte kontrolleras på samma sätt och det kan även finnas föräldrar som har flera olika uppdragsgivare, vilket kräver andra lösningar. För en stor andel av ansökningarna torde dock en digital lösning möjliggöra kontroll av att föräldrars angivna uppgifter stämmer.

Utredningen bedömer att den it-utveckling som kommer att krävas i första hand bör riktas mot att anpassa befintliga system eller lösningar för att utveckla ett systemstöd som möjliggör utbyte av information mellan Försäkringskassan och arbetsgivare. Det finns även viktiga erfarenheter att hämta från liknande informationsutbyten inom Försäkringskassans befintliga verksamhet och även inom andra myndigheter, för att effektivisera processen.

Uppgifterna som Försäkringskassan kan hämta in digitalt kan förutom att användas för kontrolländamål och att verifiera uppgifter i enskilda ärenden även ge myndigheten samlad kunskap om risker. Sådana uppgifter är viktig kunskap i myndighetens arbete med profilering och riktade kontroller.

De uppgifter som skulle samlas in digitalt bör på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt användas för att verifiera de uppgifter som

[15] Jfr SOU 2019:59, rapport 5 s. 72 f.

har lämnats av föräldern i ansökan. Myndigheten bör på sikt helt eller delvis kunna använda de inhämtade uppgifterna för informationsförsörjningen av de automatiserade kontrollerna. Det skulle ge en högre kvalitet i beslutsunderlaget i en betydligt större andel ärenden än i dag.

Insamlandet av uppgifter från arbetsgivare skulle skapa förutsättningar för ökad kvalitet, genom en större samstämmighet mellan frånvaro och ersättning samt en minskad risk för felutbetalningar och misstänkta brott i de uppgifter om arbetsförhållanden och frånvaro som ligger till grund för utbetalning av ersättning. Initialt skulle den föreslagna ordningen kunna innebära ett ökat behov av tydliga rutiner för frånvarorapportering hos arbetsgivare, även om det är uppgifter som redan ska finnas tillgängliga i dag i arbetsgivarnas löne- eller personalsystem som ska utgöra grunden för rapporteringen. Vissa större arbetsgivare har redan i dag möjlighet att inom ramen för andra socialförsäkringsersättningar använda sig av filöverföring vid uppgiftslämnande till Försäkringskassan. Lösningar likt denna eller andra varianter som endast kräver en begränsad arbetsinsats från arbetsgivaren är att föredra. I så stor utsträckning som möjligt bör befintliga strukturer för e-identifikation och andra myndighetsgemensamma lösningar nyttjas. Det finns även sedan tidigare andra plattformar eller portaler för arbetsgivares kontakt med myndigheter, såsom verksamt.se. För att begränsa uppgiftslämnarbördan som ökade kontroller kan medföra och samtidigt effektivisera myndigheters kontakt med arbetsgivare finns det anledning att överväga att samla dessa i möjligaste mån.

Kontroll före beslut

Vid nuvarande manuella kontroller före beslut försenas normalt inte utbetalningen till föräldern, se avsnitt 7.3.3. Med en digital inrapportering ökar förutsättningarna för att Försäkringskassan lika snabbt eller snabbare än i dag ska kunna ta del av uppgiften och utföra kontroller före beslut om utbetalning. Föräldrar bedöms i de flesta fall därmed kunna få utbetalningen i samband med att avdraget görs på lönen. Risken att arbetsgivare dröjer med svaret till Försäkringskassan finns redan i dag. Utredningen bedömer att nuvarande förfarande skulle kunna användas även vid en digital kommunikation.

Skulle dock arbetsgivaren ändå inte svara torde det krävas en bedömning i det enskilda ärendet om det är tillräckligt utrett om rätt till ersättning finns eller om begäran om ersättning ska avslås.

Vidare anser utredningen att en avgörande aspekt för förslaget att förenkla möjligheten till kontroll med arbetsgivare är att uppgifter i ansökan kan verifieras före beslut och därmed förhindra att ersättning betalas ut felaktigt. Kontroller före utbetalning är en viktig åtgärd i arbetet mot att förhindra välfärdsbrottslighet. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen anger i sitt slutbetänkande att det är tydligt att bidragsbrotten inte kan kontrolleras eller ”utredas bort” i efterhand av de utbetalande aktörerna respektive av polis och åklagare. De utbetalande aktörerna behöver i större utsträckning säkerställa att uppgifterna som beslut och utbetalning vilar på speglar verkliga förhållanden.[16] Ett flertal åtgärder har vidtagits de senaste åren för att öka möjligheterna till att begränsa välfärdsbrottsligheten. En viktig del i arbetet är att ge myndigheter tillgång till digitala uppgifter från olika välfärdssystem och samverka i arbetet att förhindra felaktiga utbetalningar. Det pågår flera parallella processer för att begränsa felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I den utsträckning utredningen har kunnat få kännedom saknas dock förslag som möjliggör kontroll av uppgifter med arbetsgivare före beslut om tillfällig föräldrapenning.

I arbetet med att minska andelen oriktiga uppgifter i ansökan om tillfällig föräldrapenning är det avgörande att föräldrar är medvetna om att uppgifter som lämnas i ansökan kan stämmas av mot arbetsgivarens uppgifter. Kännedomen hos föräldrar men även arbetsgivare om att lämnade uppgifter kan kontrolleras torde även öka benägenheten att lämna korrekta samstämmiga uppgifter.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer utredningen att en avgörande åtgärd för att minska antalet felaktiga utbetalningar på ett kostnadseffektivt sätt är att möjliggöra digitala kontroller av uppgifter med arbetsgivare. En viktig förutsättning för att upprätthålla och fortsätta utveckla föräldrars möjligheter att kombinera arbete och föräldraskap på arbetsmarknaden är vidmakthållandet av försäkringens legitimitet. Ett hot mot denna legitimitet är det felaktiga nyttjandet av tillfällig föräldrapenning. Ett felaktigt nyttjande av ersättningen och även ledighetsrätten riskerar att bidra till misstro från arbetsgivare och ett klimat på arbetsmarknaden som försvårar

[16] SOU 2019:59 s. 246.

för föräldrar med behov av att vårda barn med sjukdom eller funktionsnedsättning.

Utgångspunkten för uppdraget bör rimligen vara att den digitala lösningen ska kunna implementeras samtidigt som övriga förslag som utredningen lämnar träder i kraft, se kapitel 11. Försäkringskassan bör därför omgående ges i uppdrag att ta framförslag på en it-teknisk lösning som möjliggör överföring av digitala uppgifter mellan myndigheten och arbetsgivaren. I uppdraget bör ingå att beräkna och redovisa kostnader för utveckling och implementering av it-lösningen, påverkan på kostnader för handläggningen av tillfällig föräldrapenning såväl initialt som på sikt samt en bedömning av hur utgifterna för ersättningen påverkas av utökade möjligheter till kontroll med arbetsgivare. Uppdraget bör genomföras i dialog med Regeringskansliet.

Överväganden utifrån ett integritetsperspektiv

De faktorer som kan anses särskilt viktiga att ta hänsyn till vid bedömningen av graden av integritetsintrång vid informationsutbyte är bland annat om utbytet sker mellan myndigheter eller om även enskilda deltar, arten av uppgifter, för vilka ändamål som uppgifterna behandlas, mängden av uppgifter, hur uppgifterna används och sprids samt möjligheten att lagra uppgifterna.[17]

I det här fallet är det en kontroll med arbetsgivaren av föräldrars frånvaro och arbetstid samt arbetstidens förläggning. Den period som arbetsgivaren kommer att få lämna uppgift om är avgränsad till den tid som ansökan om tillfällig föräldrapenning gäller. De uppgifter som arbetsgivaren lämnar är uppgifter om frånvaro från arbetet, anställningsform, arbetstid och arbetstidens förläggning för de dagar som efterfrågas. Dessa uppgifter torde inte anses vara av känslig art utan borde snarast vara av karaktären om frånvaron gäller vård av barn, sjukfrånvaro hos föräldern själv eller semester. Mer känsliga personuppgifter torde det inte finnas behov av. Redan med nuvarande manuella hantering efterfråga Försäkringskassan uppgifter om frånvaroorsak.

[17] Jfr SOU 2020:35 s. 411 samt prop. 2015/16:167, s. 26.

En direktförfrågan till arbetsgivare via ett annat medium än i dag torde inte i sig innebära något ytterligare integritetsintrång för föräldrarna.

Om uppgifterna föräldern lämnat avviker från arbetsgivarens kan det vara en grund för att helt eller delvis avslå en ansökan om tillfällig föräldrapenning, om rätten till ersättning saknas. Samtliga uppgifter som har tillförts ärendet ska också kommuniceras med föräldern, vilket innebär att om uppgifter som inkommer inte överensstämmer med förälderns uppgifter har föräldern rätt att yttra sig över dessa innan beslut fattas i ärendet. Ansökan om tillfällig föräldrapenning är vidare en frivillig rättighet för föräldern att ansöka om. I bedömningen är det vidare viktigt att framhålla att de uppgifter som Försäkringskassan skulle kontrollera med arbetsgivaren utgår från de uppgifter en förälder själv har lämnat i ansökan och kontrollen gäller därför en verifikation av dessa uppgifter.

Utredningen bedömer följaktligen att förslaget inte innebär ett otillbörligt eller oproportionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd.

9.7 Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen

Förslag: Huvudmannen för den verksamhet enligt skollagen som ett barn som inte har fyllt 12 år normalt deltar i ska på begäran lämna uppgift till Försäkringskassan om när ett barn som inte har fyllt 12 år har varit frånvarande från verksamheten i ärenden om föräldrapenningsförmåner. Sådan information ska kunna lämnas under två år från det att frånvaron upphörde.

Bedömning: Det behövs inte någon särskild reglering i fråga om behandling av personuppgifter och sekretess för att möjliggöra utlämnande av uppgifter om frånvaro.

I fråga om att kontrollera barnets frånvaro från förskola eller skola den dag som ansökan gäller konstateras i utredningens direktiv att kontrollmöjligheterna generellt är sämre när det gäller barn som går i fristående förskolor och skolor, eftersom dessa inte omfattas av den uppgiftsskyldighet som kommunala förskolor och skolor anses ha enligt 110 kap. 31 § SFB (se avsnitt 6.8).

Försäkringskassans kontrollarbete försvåras även av att det inte finns någon skyldighet för vare sig kommunala eller fristående förskolor och skolor att dokumentera och spara frånvarouppgifter för barnen någon viss tid.

Med anledning av ovanstående anger direktiven att utredningen ska föreslå hur förutsättningarna för Försäkringskassans kontrollarbete kan bli mer likvärdiga oavsett huvudmannaform på den verksamhet som barnet deltar i.

I följande avsnitt redogör utredningen för sina bedömningar och förslag i ovan nämnda avseenden. Därefter följer ett avsnitt med utredningens bedömningar i fråga om sådan behandling av personuppgifter som kommer att krävas om en uppgiftsskyldighet införs.

9.7.1 Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter där barn under 12 år normalt vistas

Som konstaterats i föregående avsnitt omfattas huvudmännen för de fristående förskolorna och skolorna inte av den uppgiftsskyldighet som kommunala verksamheter anses ha enligt 110 kap. 31 § SFB.

Enligt Skolverkets statistik var drygt 513 000 barn inskrivna i förskolan hösten 2021. Av dessa var 21 procent inskrivna i en förskola som drivs av en enskild huvudman. Läsåret 2021/22 går 14 506 elever i förskoleklass i en skola med enskild huvudman. Motsvarande siffror för grundskolan är 178 207 elever. Sammantaget är det alltså ett stort antal barn vars frånvaro från förskola och skola Försäkringskassan har begränsade möjligheter att kontrollera.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) konstaterar i en rapport att det är viktigt för ett fungerande kontrollsystem att alla förskolor och skolor oavsett huvudman har samma skyldighet att vid kontroll lämna uppgifter om barnets frånvaro till Försäkringskassan.[18]

I en framställning till Socialdepartementet har Försäkringskassan också föreslagit att det ska införas en uppgiftsskyldighet som omfattar även förskolor, skolor och andra omsorgsverksamheter med enskild huvudman.[19] Av framställan framgår att det är i ett stort antal ärenden som Försäkringskassan inte kan kontrollera barnets när-

[18] ISF (2013), Slopat frånvarointyg – Kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning, Rapport 2013:19, s. 53.
[19] Försäkringskassan (2015), Framställning om ändring i socialförsäkringsbalken, dnr 038891-2015.

varo. Uppgifterna i framställan är visserligen baserade på år 2013 men mot bakgrund av ovan redovisade statistik från Skolverket saknas skäl att tro att denna problematik har minskat.

Med beaktande av det stora antalet felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen anser utredningen sammantaget att det finns ett stort behov av en reglering som möjliggör för Försäkringskassan att kontrollera barns närvaro även i en enskild verksamhet. Det är också rimligt att förskolor och andra omsorgsverksamheter samt skolor omfattas av samma uppgiftsskyldighet, oavsett huvudmannaskap.

I 110 kap. SFB finns det bestämmelser om uppgiftsskyldighet för andra än parter i 31–37 §§. Som nämnts ovan anses kommunala skolor och förskolor omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt 110 kap. 31 § SFB. Detta lagrum gäller dock generellt vid tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Utredningen anser därför att lagrummet svårligen går att komplettera eller ändra för att uppnå här aktuellt syfte.

Bland bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 110 kap. SFB finns en underrubrik ”Huvudman för en skola”. En reglering om uppgiftsskyldighet för fristående förskolor och skolor placeras därmed lämpligen där. Eftersom utredningen har i uppdrag att förenkla och förtydliga regelverket anser utredningen vidare att en sådan reglering ska vara gemensam för alla huvudmän, dvs. att den ska omfatta även kommunala förskolor, skolor och annan omsorgsverksamhet.

Utredningen föreslår följaktligen att det ska införas en ny paragraf, 110 kap. 37 a § SFB. Av det nya lagrummet ska framgå att huvudmannen för vissa verksamheter enligt skollagen på begäran ska lämna uppgift till Försäkringskassan om när barnet varit frånvarande från verksamheten. Detta gäller alltså oavsett om den verksamhet som barnet vistas i har enskild eller offentlig huvudman. Eftersom utredningen fått till sig att dessa uppgifter kan behöva kontrolleras även i fråga om föräldrapenning ska Försäkringskassan kunna begära sådana uppgifter även avseende den förmånen.

I fråga om vilka verksamheter som bör omfattas av den här föreslagna uppgiftsskyldigheten bör barnets ålder vara vägledande. En jämförelse kan då göras med bestämmelserna om krav på intyg gällande barnets frånvaro som fanns för ett par år sedan.[20] För rätt till ersättning krävdes i vissa situationer då att en förälder till ett barn som inte hade fyllt 12 år skulle styrka rätten till tillfällig föräldrapen-

[20] 110 kap. 19 och 36 §§ SFB i deras lydelse innan den 1 januari 2013.

ning med ett intyg om barnets frånvaro från den förskola, den pedagogiska omsorg, det fritidshem eller den skola där barnet normalt vistades. Av förarbetena framgår att skälen för denna avgränsning i fråga om barnets ålder bland annat var att uttaget av ersättning för barn som har fyllt tolv år är mycket begränsat. Vidare uttalades att det i de flesta fall dessutom krävs läkarutlåtande för att tillfällig föräldrapenning ska kunna betalas ut för dessa barn (prop. 2007/08:94 s. 16).

Motsvarande överväganden anser utredningen gör sig gällande även i här aktuellt avseende. Uppgiftsskyldigheten bör alltså omfatta verksamheter enligt skollagen där barn som inte har fyllt 12 år normalt deltar. Utöver förskola handlar det då om förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola eller internationell skola på grundskolenivå samt fritidshem som kompletterar utbildningen i dessa skolformer. Även sådan omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds bör omfattas. Sådan verksamhet som erbjuds i form av öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet kommer dock inte att omfattas. Skälen för det är att dessa verksamheter inte förutsätter inskrivning och deltagande i sådana verksamheter kan ofta vara av mer tillfällig karaktär (jfr prop. 2007/08:94 s. 13 f.).

Med hänsyn till Försäkringskassans kontrollarbete är det vidare nödvändigt att den förslagna bestämmelsen kombineras med en skyldighet för ovan angivna verksamheter att spara uppgifter om barnets frånvaro en viss tid. Utredningen föreslår därför att det av lagrummet också ska framgå att uppgifter om barnets frånvaro ska kunna lämnas under två år från det att frånvaron upphörde.

9.7.2 Behandling av personuppgifter

Ovan föreslår utredningen att det införs en skyldighet för huvudmännen för skolor och olika omsorgsverksamheter enligt skollagen att lämna uppgifter till Försäkringskassan om barns frånvaro från dessa verksamheter. Detta innebär att det blir nödvändigt att registrera och behandla uppgifter om barns identitet och frånvaro. Det huvudsakliga regelverk som är tillämpligt på sådan personuppgiftsbehandling som nu avses är:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning,
- lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning,
- förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning,
- 114 kap. SFB,
- förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, och
- 26 a § kap. skollagen.

Huvudmännens behandling av personuppgifter

Förslaget innebär att huvudmän för olika verksamheter enligt skollagen kommer att behöva behandla uppgifter i form av barns namn och personnummer samt perioder då barn varit frånvarande från den aktuella verksamheten. Orsaken till frånvaron omfattas inte av uppgiftsskyldigheten. Några känsliga personuppgifter kommer alltså inte att behöva behandlas.

Den rättsliga grunden för huvudmännens behandling av personuppgifter är att den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse och för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 c och e i EU:s dataskyddsförordning). Den rättsliga grunden kommer att vara fastställd i socialförsäkringsbalken. Ändamålet för behandlingen, dvs. att fullgöra en uppgiftsskyldighet, kommer också att anges i balken (jfr artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning).

Sammantaget bedömer utredningen att det kommer att finnas rättsligt stöd för sådan personuppgiftsbehandling som aktualiseras hos de olika huvudmännen om utredningens förslag genomförs. Någon särreglering behöver alltså inte införas för detta ändamål.

Vad gäller förslagets inverkan på den personliga integriteten anser utredningen att motsvarande överväganden som gjordes då det infördes en intygsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen är

relevanta, eftersom det handlar om samma personuppgifter som behöver behandlas utifrån i huvudsak samma syften.

Regeringen ansåg att den behandling av de personuppgifter som behövdes för att kunna iaktta intygsskyldigheten inte kunde anses ha några egentliga negativa följder för den personliga integriteten. Regeringen beaktade då att några känsliga personuppgifter inte behövde behandlas och inte heller tilläts behandlas med stöd av bestämmelserna om intygsskyldigheten. Regeringen konstaterade i stället att det var fråga om uppgifter av harmlös natur som redan behandlades i de olika verksamheterna. Intygsskyldigheten innebar alltså inte någon ökning av antalet uppgifter som behövde behandlas. Regeringen framhöll vidare att intygsskyldigheten innebar att uppgifterna behövde bevaras endast under en begränsad tid. Regeringen lyfte även fram att syftet med frånvarointygen var att motverka missbruk av tillfällig föräldrapenning och uttalade att en adekvat användning av den tillfälliga föräldrapenningen bidrar till att förmånen kan behållas, vilket är ägnat att underlätta för föräldrarna att vårda barnet vid dess sjukdom. Den behandling av personuppgifter som intygsskyldigheten medförde syftade enligt regeringen alltså endast till att vidmakthålla trygghetssystemet för de personkategorier som berördes av personuppgifterna (prop. 2007/08:94 s. 17 ff.).

Som nämnts ovan anser utredningen att nu redovisade överväganden är relevanta även i fråga om den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår ska finnas. En skillnad som dock finns mellan den dåvarande intygsskyldigheten och den här föreslagna uppgiftsskyldigheten är hur länge uppgifterna behöver bevaras.

Den då gällande skyldigheten att utfärda intyg om barns frånvaro upphörde vid utgången av månaden efter det att frånvaron upphörde. Enligt utredningens förslag ska de olika verksamheter som berörs kunna lämna uppgift om barns frånvaro under två år från det att frånvaron upphörde. För att fullgöra uppgiftsskyldigheten behöver alltså uppgifterna om barns frånvaro bevaras under en längre tid.

Utredningen konstaterar dock att det fortfarande rör sig om en begränsad period. Mot denna bakgrund och utifrån ovan redovisade överväganden anser utredningen därför att denna omständighet inte föranleder någon annan bedömning i fråga om förslagets påverkan på den personliga integriteten.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen alltså att huvudmännen för de olika verksamheterna som kommer att beröras av upp-

giftsskyldigheten kommer att ha rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som kommer att krävas. Utredningen bedömer även att den personliga integriteten inte kommer att påverkas negativt av förslaget. Avslutningsvis vill utredningen även framhålla att verksamheterna med en kommunal huvudman redan i dagsläget anses vara skyldiga att lämna uppgifter om barns frånvaro till Försäkringskassan i enlighet med den uppgiftsskyldighet som finns för bland annat myndigheter i 110 kap. 31 § SFB. För dessa verksamheter är det alltså inte fråga om någon stor förändring, utan endast en tydligare reglerad uppgiftsskyldighet.

Försäkringskassans behandling av personuppgifter

Utredningens förslag om uppgiftsskyldighet innebär att också Försäkringskassan kommer att behandla personuppgifter i form av barns namn och personnummer samt uppgifter om när de har varit frånvarande från den verksamhet enligt skollagen som de normalt vistas i. Det kan konstateras att redan i dagsläget behandlas dessa uppgifter av Försäkringskassan, i vart fall i fråga om barn som vistas i de kommunala verksamheterna. Av handläggare på Försäkringskassan har utredningen även fått till sig att det förekommer att även huvudmän för enskilda verksamheter svarar på myndighetens förfrågningar om barns frånvaro, varvid sådana uppgifter handhas redan i dag.

Den rättsliga grunden för Försäkringskassans behandling av personuppgifter är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Den rättsliga grunden är fastställd i socialförsäkringsbalken och i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, i vilken det bland annat anges att Försäkringskassan ska säkerställa att inte felaktiga utbetalningar görs (2 § 3). De närmare ändamålen för behandlingen finns annars i socialförsäkringsbalken (jfr artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning). Av bestämmelserna i balken framgår att Försäkringskassan får behandla personuppgifter bland annat om det är nödvändigt för att handlägga ärenden (114 kap. 7 § första stycket 4 SFB).

Sammantaget bedömer utredningen att det kommer att finnas rättsligt stöd för sådan personuppgiftsbehandling som aktualiseras också hos Försäkringskassan om utredningens förslag genomförs.

Vad gäller förslagets inverkan på den personliga integriteten i förhållande till Försäkringskassans behandling av personuppgifter anser utredningen att motsvarande överväganden gör sig gällande som i fråga om huvudmännens behandling. Därutöver konstateras att uppgifterna behövs för att Försäkringskassan ska kunna säkerställa att det finns en rätt till tillfällig föräldrapenning. Försäkringskassans behandling syftar endast till att kontrollera att lämnade uppgifter är korrekta. Sammantaget bedömer utredningen därför att förslaget inte heller har några egentliga negativa följder för den personliga integriteten i förhållande till Försäkringskassans behandling av personuppgifter. Då ska även beaktas att här aktuella personuppgifter redan behandlas av Försäkringskassan i dagsläget.

Avslutningsvis finns det dock skäl att beröra den omständigheten att det är uppgifter om barn som ska behandlas. Angående förslaget till införande av en familjevecka konstaterade regeringen att även om inga definitiva slutsatser kan dras om barnets eller övriga familjemedlemmars personliga situation enbart utifrån vilken pedagogisk omsorg barnet deltar i, så kunde det enligt regeringens bedömning inte uteslutas att barnets deltagande i en verksamhet med en viss inriktning i vart fall kan indikera ett visst förhållande och att det kan vara fråga om känsliga personuppgifter. Regeringen konstaterade att det ändå fanns stöd för Försäkringskassans behandling av sådana uppgifter och att den fick anses vara proportionerlig.[21] Motsvarande överväganden anser utredningen gör sig gällande även i fråga om förslaget till uppgiftsskyldighet som lämnas här.

9.7.3 Sekretess och tystnadsplikt

I 23 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet. De uppgifter som är aktuella för Försäkringskassan att begära, dvs. uppgifter om barnets identitet och när barnet har varit frånvarande från aktuell verksamhet, är normalt dock inte sekretessbelagda.[22] Ett barns identitetsuppgifter kan emellertid vara sekretessbelagda men i sådana fall har Försäkringskassan möjlighet att begära att föräldern styrker barnets frånvaro.

[21] Införandet av en familjevecka påbörjas, lagrådsremiss 2021-06-17, s. 89 ff.
[22] Jfr prop. 1979/80:2, Del A, s. 197 och prop. 2007/08:94, s. 20 och 21.

9.8 Uppdrag om kontroll av uppgifter med förskola och skola

Bedömning: Försäkringskassan bör ges i uppdrag att i samverkan med Skolverket analysera och lämna förslag på hur Försäkringskassan ska kunna inhämta uppgifter om barns frånvaro digitalt från förskolor och skolor. Försäkringskassan ska under arbetets gång inhämta synpunkter från Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Friskolornas riksförbund. Uppgifter om frånvaro ska inhämtas för att användas vid Försäkringskassans kontroller inom tillfällig föräldrapenning. I uppdraget bör ingå att redovisa analyser av kostnadseffektiviteten för vald lösning i förhållande till nuvarande kontroll.

Försäkringskassan gör för närvarande särskilda kontroller innan beslut av uppgifter med förälderns arbetsgivare samt barnets förskola och skola i cirka en procent av de inkomna ansökningarna. Dessa kontroller görs manuellt av handläggare i pappersform. Barnets frånvaro från den ordinarie skolverksamheten är i de flesta fall avgörande för rätten till tillfällig föräldrapenning. Felaktiga uppgifter om barnets frånvaro, oavsett om detta skett avsiktligt eller oavsiktligt, kan sannolikt leda till en felutbetalning. I fråga om möjligheterna att skala upp Försäkringskassans kontroller i förhållande till förskola och skola behöver erfarenheter från det tidigare frånvarointyget beaktas, se avsnitt 7.4. Hanteringen ansågs krånglig och kontrollerna fick inte nödvändigtvis den effekt som hade avsetts genom att endast en begränsad del av felutbetalningarna upptäcktes. Samtidigt ansökte färre föräldrar om tillfällig föräldrapenning under den period intygskravet gällde. Det skulle möjligtvis kunna ses som en indikation på att föräldrar avstod från att ansöka om de inte uppfyllde kraven. Den minskning i nyttjandet som uppstod under perioden med intygskrav kan eventuellt delvis förklaras med att ansökningsprocessen komplicerades, och att föräldrar inte ansåg att det var mödan värt för någon enstaka dags inkomstbortfall.

Utredningen anser, som har framgått av tidigare avsnitt, att det finns skäl att verifiera fler uppgifter i ansökan om tillfällig föräldrapenning än i dagsläget. Uppgiften om barnets frånvaro i förskola eller skola går i allmänhet att verifiera, med undantag för under bar-

nets ledigheter. Det finns därför goda skäl att överväga en utökad kontroll. Sedan intygskravet togs bort har även digitala system där föräldrar rapporterar in frånvaro införts i de flesta skolverksamheter. Uppgiftsbördan för skolverksamheter, men även för föräldrar, i förhållande till nyttan med ett intyg ansågs inte enligt tidigare åtgärd vara rimlig, vilket medför att det bedöms krävas särskilt goda skäl att återinföra en utökad kontroll av denna uppgift. Den tidigare intygshanteringen innebar en omfattande administration för såväl Försäkringskassan som för skolhuvudmännen. Utredningen har fått påtalat av bland annat handläggare från Försäkringskassan att förskolor och skolor anger i kontakt med Försäkringskassan att den nuvarande kontrollen är krånglig för dem och att postgången gör att svaren drar ut på tiden. Sammantaget anser utredningen att det inte är rimligt att återinföra en manuell kontroll i stor skala.

Skolverket har lämnat ett förslag till regeringen om att införa ett frånvaroregister för grundskolan som bör öka kvaliteten och kraven på frånvaroregistrering, se avsnitt 3.6.4. Utredningen lämnar också ett förslag om att införa en uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen, se avsnitt 9.7. Ett krav på att skolhuvudmän ska lämna ut frånvarouppgifter till Försäkringskassan, i upp till två års tid, bör även det väsentligt bidra till att förbättra tillgång till uppgifter om barns frånvaro.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns anledning att ge Försäkringskassan i uppdrag i samverkan med Skolverket att undersöka möjligheterna för förskolor och skolor att genom ett enkelt digitalt förfarande besvara förfrågan om uppgifter från Försäkringskassan. I arbetet med uppdraget bör synpunkter inhämtas från SKR samt Friskolornas riksförbund. Utredningen vill dock framhålla att det är av vikt, för att nyttan med införandet ska överväga kostnaderna, att befintlig infrastruktur för it-stöd kan nyttjas och att handhavandet blir så pass enkelt att uppgiftslämnandet effektiviseras för skolhuvudmännen. Om uppgiftslämnandet blir mer effektivt än i dag bör det även innebära att resurser frigörs som i stället kan användas för att öka andelen ärenden där förälderns uppgifter i ansökan verifieras.

9.9 Förkortad tid för ansökan

Förslag: Tillfällig föräldrapenning ska inte lämnas för längre tid tillbaka än 30 dagar före den dag ansökan kom in till Försäkringskassan. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl för att tillfällig föräldrapenning ändå bör lämnas.

Tillfällig föräldrapenning lämnas för närvarande inte för längre tid tillbaka än 90 dagar före den dag ansökan kom in till Försäkringskassan. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl för att tillfällig föräldrapenning ändå bör lämnas (13 kap. 9 a § SFB). Detta innebär att föräldrar ska ha ansökt om ersättning senast 90 dagar efter den dag anspråket gäller.

Innan denna regel infördes krävdes en anmälan från föräldern samma dag som föräldern avstått arbete för att vårda barnet. När anmälan avskaffades infördes en bestämmelse om att tillfällig föräldrapenning inte får lämnas för längre tid tillbaka än 90 dagar före den dag då ansökan om sådan ersättning kom in till Försäkringskassan (12 kap. 12 a § SFB). [23]

Tillfällig föräldrapenning är en förmån avsedd att täcka inkomstförlust till följd av vård av barn. Det är därmed rimligt att föräldern ansöker om förmånen inom en närliggande tid i relation till när inkomstbortfallet uppstod.[24]

Under utredningens kartläggning har det påtalats att 90 dagar ur ett riskperspektiv bedöms vara en alltför generös period för att kunna ansöka om tillfällig föräldrapenning. Ersättningsanspråket ska gälla dagar föräldern redan har avstått arbete för att vårda ett sjukt barn. En alltför vidsträckt period för att ansöka riskerar att minska denna koppling och öka risken för felutbetalningar, samtidigt som det försvårar arbetsgivares kontroll.

För Försäkringskassan kan den nuvarande ansökningsperioden försvåra kontrollen och möjligheterna att få uppgifter intygade av arbetsgivare eller förskola och skola.

Ett ytterligare skäl som talar emot den nuvarande längre perioden för att ansöka om ersättning är att det kan innebära minskade förutsättningarna för föräldrar att ange korrekta uppgifter i ansökan. Fel avseende dag eller arbetstid är ofta orsaker till att felaktiga utbetal-

[23] Prop. 2017/18:270.
[24] Prop. 2017/18:270. s. 35 f.

ningar förekommer, både oavsiktliga och avsiktliga fel. Förmågan att ange exakta omständigheter korrekt tenderar att minska efter hand. Då ansökan kan göras inom en tremånadersperiod för vilken av dagarna som helst, utan att det har skett en anmälan vid tidpunkten för denna dag, innebär det på många sätt en flexibilitet i ansökningsprocessen. Tidigare krav på anmälan för respektive dag kan ha skapat såväl onödig stress som onödig administration när anmälan inte gjordes i tid. Genom att anmälningskravet togs bort innebar det samtidigt en möjlighet att lättare ansöka om tillfällig föräldrapenning i efterhand, vilket kan ha inneburit ett visst ökat missbruk av försäkringen. Så länge föräldrar endast riskerar att uppgifter om frånvaro från arbete och barnets förskola eller skola kontrolleras i begränsad utsträckning kan det av vissa föräldrar uppfattas som ett enkelt sätt att nyttja försäkringen felaktigt och få extra ersättningsdagar utbetalda. Risken för att försäkringen nyttjas felaktigt finns förvisso även med en kortare ansökningstid, men kan då antas vara något mindre.

Över 90 procent av föräldrarna som ansöker om tillfällig föräldrapenning inkommer redan i dagsläget med ansökan inom 30 dagar, se avsnitt 7.3.6.

Ett av syftena med 90-dagarsgränsen var att harmonisera ansökningstiden med den som gäller för föräldrapenning. Det är en tilltalande tanke, men ersättningarna har skillnader i konstruktion vad gäller såväl planeringsmöjligheter som ersättningsperiodernas längd. Skälet att ha en gräns på 90 dagar kan därmed svårligen motiveras endast utifrån att den överensstämmer med föräldrapenningens.

För att öka kvaliteten i beslutsunderlaget och minska risken för fel anser utredningen att det är befogat att begränsa tiden från ersättningstillfället tills dess att ansökan lämnas till Försäkringskassan. Med anledning av detta förslår utredningen att gränsen ändras från 90 dagar till 30 dagar.

9.10 Behov av att kontrollera den andra förälderns situation

Bedömning: Möjligheten för Försäkringskassan att fråga om andra än den försäkrade när uppgifter behövs för bedömningen av frågan om ersättning, eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken, bör ses över.

För att få rätt till tillfällig föräldrapenning ska det finnas ett behov för föräldern att avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet. Om det finns en annan förälder som inte förvärvsarbetar, eller på annat sätt är oförhindrad att vårda barnet, kan ett sådant behov inte anses föreligga.

I enlighet med den framställan som Försäkringskassan gjort till regeringen, se avsnitt 7.3.3, anser utredningen att det är av vikt att myndigheten ges utökade möjligheter att fråga arbetsgivare, läkare eller annan om andra personer än den försäkrade när det krävs för att säkerställa att de uppgifter den försäkrade lämnat i ansökan, och som har betydelse för rätten till ersättning, är korrekta.

I fråga om tillfällig föräldrapenning är det av betydelse att Försäkringskassan vid behov kan undersöka om den andra föräldern exempelvis har arbetat eller på annat sätt varit förhindrad att vårda barnet i de fall det finns anledning att utreda. Det torde inte vara en kontroll som behöver göras regelmässigt, men möjligheten bör finnas i de fall Försäkringskassan har anledning att misstänka att de uppgifter som föräldern har lämnat är oriktiga eller då det finns anledning att utreda återkommande felutbetalningar.

De frågeställningar som finns i andra ersättningar kan i viss mån kräva andra överväganden men inbegriper liknande behov av att begära in uppgifter om en person som inte själv har ansökt om ersättning utan som endast är att betrakta som tredje part. Utredningen bedömer att rätten för Försäkringskassan att utreda förhållanden för andra än den sökande bör ses över samlat för tillfällig föräldrapenning och andra socialförsäkringsersättningar.

9.11 Återkrav och sanktioner – fler åtgärder behövs

Bedömning: Det bör övervägas att införa strikt återbetalningsskyldighet för socialförsäkringsersättningar såsom tillfällig föräldrapenning.

Det finns anledning att överväga att införa sanktioner inom socialförsäkringen för att öka föräldrars incitament att lämna korrekta uppgifter vid ansökan.

I utredningens arbete med att kartlägga felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning har det framkommit att regelverket och tillämpningen för återkrav tillsammans med bristen på sanktioner när fel uppstår, inte bedöms som tillräckliga, se avsnitt 7.6 och 7.7. Utredningen föreslår ovan flera åtgärder för att minska andelen felutbetalningar inom ersättningen. För att dessa åtgärder ska få önskad effekt och för att föräldrars attityd till missbruk, felutbetalningar och brott inom tillfällig föräldrapenning ska förändras anser utredningen att åtgärder också behöver vidtas när det gäller återkrav och sanktioner. Regelverket för återkrav behöver stärkas så att en större del av den ersättning som betalas ut felaktig betalas tillbaka. Ett förändrat regelverk bör ge förutsättning för en automatisering av återkravshanteringen och förtydliga kopplingen mellan en felaktigt utbetald ersättning och kravet på återbetalningen. Nuvarande tillämpning inom återkrav ställer inte tillräckliga krav på att ersättning ska återbetalas, vilket bidrar till att minska incitamenten att lämna korrekta uppgifter vid nästa ansökan.

Vidare är Försäkringskassans bedömning av om en felutbetalning orsakats avsiktligen av föräldern inte alltid enkel. I vissa fall kan detta gälla trots att föräldern vid upprepade tillfällen har lämnat oriktiga uppgifter. Eftersom regelverket i vissa delar är att betrakta som komplicerat, kan det vara svårt för föräldern att överblicka vad som gäller, och vilka omständigheter som kan vara avgörande för rätten till ersättning. Detta påverkas också av utformningen av den digitala ansökan och svårigheten att få tillräcklig information om vad som gäller i olika situationer på Försäkringskassans hemsida.

Vid en felutbetalning återkrävs inte den felaktigt utbetalda ersättningen om beloppet understiger 2 000 kronor. Föräldrar slipper således betala tillbaka mindre belopp och slipper därmed konsekvenser om det inte har konstaterats att felutbetalningen orsakades

avsiktligen eller det finns en misstanke om bidragsbrott. Eftersom maximal ersättning per dag inom den tillfälliga föräldrapenningen är 1 081 kronor anser utredningen att beloppsgränsen om 2 000 kronor inte kan antas bidra till att föräldrar ges incitament att göra rätt vid nästa ansökningstillfälle, utan snarare motsatsen.

Bidragsbrottsutredningens uppdrag[25], att lämna förslag om bland annat en administrativ sanktionsavgift, skulle kunna om en sådan bedöms lämplig, innebära ett viktigt steg i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Utifrån den kartläggning som har gjorts inom ramen för denna utredning skulle förslag om tydliga sanktioner kunna bidra till ökade incitament för föräldrar att i större utsträckning än i dag lämna korrekta och riktiga uppgifter vid ansökan om tillfällig föräldrapenning, för att undvika att drabbas negativt.

[25] Dir. 2021:39 s.10.

10 Övriga överväganden

I detta kapitel presenteras de övriga överväganden som utredningen har gjort och övriga uppdrag som utredning anser bör lämnas.

10.1 Den tillfälliga föräldrapenningen – en förutsättning för ett jämställt arbetsliv och ett delat föräldraskap

Syftet med den tillfälliga föräldrapenningen är att ge föräldrar möjlighet att kombinera arbete med familjeliv. Rätten till ledighet från arbetet för tid med tillfällig föräldrapenning är en förutsättning för att föräldern ska kunna vårda ett sjukt barn eller avstå från arbete i andra situationer som täcks av försäkringen. Utredningen har under arbetet återkommit till den avgörande aspekten för utformningen av försäkringen, att den ska ge likvärdiga förutsättningar för föräldrar oavsett yrke, anställningsform, bransch eller sektor. Föräldrar som är sysselsatta i branscher som innebär större flexibilitet och där arbetsuppgifterna kan klaras av ifrån hemmet, kan i större omfattning parera för frånvaro utifrån barnets behov.

Yrken och anställningar som kräver fysisk närvaro och medger liten flexibilitet torde generellt vara svårare att förena med de krav som följer av föräldraskap. Utredningen konstaterar att inom dessa yrken är kraven på ett välfungerande och anpassat socialförsäkringssystem större. För dessa föräldrar kan den tillfälliga föräldrapenningens regelverk spela särskilt stor roll och jämna ut de skillnader i förutsättningar som finns mellan olika grupper på arbetsmarknaden.

De förändringar utredningen föreslår bedöms samlat bidra till ett moderniserat regelverk som är enklare att överblicka och tillämpa, och som i ökad utsträckning är anpassat till föräldrars och barns faktiska behov.

10.1.1 Fortsatt arbete för jämställt användande av tillfällig föräldrapenning

Bedömning: Målet att Försäkringskassans ska verka för ett jämställt användande av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, i myndighetens regleringsbrev, bör även fortsättningsvis vara prioriterat.

Skillnader mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden grundläggs genom utbildningsval och via normer i samhället, och medför att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar inom olika sektorer, branscher och yrken. Dessa val påverkar typ av anställning, arbetstid och arbetstidens förläggning och spelar en viktig roll för löneinkomster, karriärmöjligheter och den sammanlagda livsinkomsten. Andelen kvinnor som deltidsarbetar har minskat över tid men kvinnors arbetsutbud påverkas fortfarande i större utsträckning av föräldraskap. Kvinnor lägger en allt större del av sin tid på förvärvsarbete, och män lägger en större del av sin tid på obetalt arbete, även om kvinnors andel av det obetalda arbetet fortfarande är större. Eftersom färre kvinnor än män arbetar heltid torde det innebära ett lägre nyttjande av tillfällig föräldrapenning, vilket dock ännu inte är fallet. Utredningen har också visat på att andra aspekter såsom bransch eller flexibilitet på arbetsplatsen kan ha betydelse för behovet att använda tillfällig föräldrapenning. Betydelsefullt i sammanhanget torde även föräldrars tidiga val för hur arbete och ansvar för barn fördelas vara, vilket flera studier har visat, se avsnitt 5.1.2.

I ett samhälle som förväntar sig att såväl kvinnor som män tar en aktiv del i omvårdnaden om barnen och delar på såväl föräldraledighet, hämtningar och lämningar som vård av barnet vid sjukdom – och samtidigt fortsätter att förvärvsarbeta, krävs ledighetsrätt och ersättning som täcker upp för förlorad inkomst. Om föräldrar inte upplever att den möjligheten ges, konsekvenserna blir alltför stora eller det innebär ett för stort inkomstbortfall, kan de i stället minska sin arbetstid eller helt avstå från att arbeta. Risken torde med nuvarande förhållanden vara större för kvinnor än för män.

Deltidsarbete torde i många fall kunna innebära ett huvudansvar för omvårdnaden om barnen och därmed påverka nyttjandet av tillfällig föräldrapenning av såväl praktiska som ekonomiska skäl. Kvinnor nyttjar tillfällig föräldrapenning vid vård av barn i större

utsträckning än män, även om skillnaderna har minskat i långsam takt över tid. Användningen av tillfällig föräldrapenning är dock mer jämställd än i föräldrapenningen och kvinnors andel var 2021 cirka 60 procent och män cirka 40 procent av de utbetalda dagarna. Den ökning av mäns uttag som har skett sedan införande av tillfällig föräldrapenning 1974, då endast en halv procent av dagarna med tillfällig föräldrapenning betalades ut till män, visar dock att det har skett en stor samhällsförändring som har påverkat hur föräldrar använder försäkringen. Utredningen anser att det är viktigt att beakta att till skillnad från inom föräldrapenningen har det inte inom tillfällig föräldrapenning funnits någon bestämmelse som har påverkat hur antalet dagar fördelas mellan föräldrar. Utvecklingen kan således ses som en effekt av jämställdhetsarbetet i samhället överlag, men har troligtvis även påverkats av att dagar reserverats för varje förälder inom föräldrapenningen. Även Försäkringskassans informationsarbete om fördelarna med ett jämställt uttag av dagarna kan ha påverkat fördelningen mellan föräldrarna.

Utredningen har övervägt om det finns behov av att införa någon bestämmelse för att styra kvinnors och mäns andel av ersättningsdagarna inom tillfällig föräldrapenning. En lösning som tidigare har lyfts fram är att ge en bonus till föräldrar som delar jämnt. I likhet med de argument som framfördes i föräldraförsäkringsutredningen ser föreliggande utredning dock flera olika utmaningar med att införa ett sådant system. Bland annat är antalet dagar som nyttjas per barn relativt få och beror i stor utsträckning på barnets hälsosituation och föräldrarnas arbetssituation. En viktig skillnad jämfört med föräldrapenningen är att planeringsförutsättningarna inom den tillfälliga föräldrapenningen oftast är betydligt kortare.[1] Behovet av att använda den tillfälliga föräldrapenningen är i många fall hastigt påkommet. Sett till den nuvarande fördelningen av dagar mellan kvinnor och män anser utredningen inte att en bonus eller annan tvingande reglering, exempelvis att reservera dagar i den tillfälliga föräldrapenningen till respektive förälder, är lösningar att föredra. Föräldrars förutsättningar att nyttja försäkringen skiljer sig till så stor del åt att sådana instrument blir trubbiga och riskerar att medföra att föräldrars möjligheter att förena familjeliv och arbete begränsas. Det gäller exempelvis separerade föräldrar med växelvis boende, föräldrar som bor eller arbetar på olika orter eller föräldrar som

[1] Jmf. SOU 2017:101, s. 626 f.

på andra sätt är helt eller delvis ensamma i sitt föräldraskap, även vid gemensam vårdnad. Utredningen anser dock att det finns flera anledningar att fortsätta arbetet att sträva mot en mer jämställd användning av försäkringen.

Ökningen av mäns nyttjande under pandemin indikerar att när behovet av vård av barn ökar innebär det att män tar en större andel av dagarna.[2] Detta indikerar att kvinnor i större utsträckning fortfarande har ett förstahandsansvar för att vårda barnet, framför allt om det rör sig om ett fåtal dagar eller en kortare period. Om barnet däremot är sjukt och behöver vårdas under en något längre tid eller vid upprepade tillfällen delar föräldrarna mer lika. Utredningen anser att fördelningen i ett större perspektiv kan ses som ett viktigt steg för kvinnors och mäns möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete. Samtidigt vill utredningen framhålla att det i sammanhanget bör beaktas att kvinnor inte förvärvsarbetar i samma utsträckning som män och ändå har en större andel av utbetalda dagarna. Indikationer på att kvinnor i större utsträckning än män nyttjar ersättning för de första dagarna i en vårdperiod kan också inverka negativt på kvinnors arbetsmarknadssituation då den oplanerade frånvaron i början på en vårdperiod kan innebära större negativa konsekvenser för verksamheten. På sikt kan denna återkommande frånvaro med kort varsel inverka på karriärmöjligheter och löneutveckling. Målet i Försäkringskassans regleringsbrev, att myndigheten ska verka för ett jämställt användande av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning genom information till föräldrar för att de ska få bättre kunskap om föräldraförsäkringens regelverk och om de långsiktiga effekterna av fördelningen av föräldraledighet, är trots den positiva utvecklingen fortfarande relevant.[3] Utredningen bedömer att den inriktning som anges i målet även fortsättningsvis bör vara prioriterat och Försäkringskassans arbete med information ett viktigt verktyg i arbetet för ett jämställt uttag av tillfällig föräldrapenning och likvärdiga förutsättningar på arbetsmarknaden.

[2] Försäkringskassan (2021), Årsredovisning 2020, s. 152.
[3] Jmf Regeringsbeslut dnr S2021/08064.

10.2 Uppdrag att anpassa informationen till föräldrar

Bedömning: Försäkringskassan bör ges i uppdrag att anpassa informationen om tillfällig föräldrapenning utifrån olika anställningsformer.

Den centrala principen att tillfällig föräldrapenning ska lämnas när föräldern avstår från arbete kan innebära skillnader i förutsättningar att nyttja försäkringen beroende på förälderns anställningsform och arbetsvillkor. Föräldrar som har tidsbegränsade anställningar, deltidsanställningar eller behovsanställning har enligt regelverket rätt till ersättning för dagar eller den tid de avstår arbete men kan, som utredningen har konstaterat, i praktiken sakna likvärdiga möjligheter. Föräldrar med osäkra arbetsvillkor kan undvika att använda tillfällig föräldrapenning i syfte att förbättra chanserna till exempelvis förlängning av anställningen eller för att undvika att få färre arbetspass i framtiden. Det skulle kunna innebära att den andra föräldern eller någon närstående i stället behöver vårda barnet så långt det är möjligt. I detta avseende rör det sig om förutsättningar på arbetsmarknaden och individers arbetsvillkor. Utredningen bedömer att frågor om arbetsmarknadens villkor inte primärt lösas i regelverket för den tillfälliga föräldrapenningen eller inom ramen för denna utredning.

Utredningen kan dock konstatera att föräldrar oavsett anställningsform under perioder kan ha behov av att nyttja tillfällig föräldrapenning, och att föräldrar i dessa fall ska ha likvärdiga förutsättningar utifrån arbetets omfattning. I viss mån kan det saknas kännedom om föräldrars rätt till ersättning vid exempelvis behovsanställningar vilket kan innebära en risk för ett underutnyttjande av försäkringen. För att kunna fastställa i vilken omfattning rätt finns kan det därför krävas att Försäkringskassan genomför en fördjupad utredning av arbetsformen och normalt arbetad tid.

För att föräldrar med oregelbunden anställning, skiftarbete eller behovsanställning ska kunna förutse när rätten finns, anser utredningen att de i ökad utsträckning bör ges anpassad och tydlig information om såväl regelverket som ifyllnad av ansökan. Tillgänglig och anpassad information är en förutsättning för att öka kvaliteten i ansökan, särskilt för föräldrar med oregelbundna arbetstider, nattarbete eller jourpass. Mot bakgrund av detta anser utredningen att Försäkringskassan särskilt

bör anpassa information utifrån arbetsmarknadssituation och arbetsformer.

10.2.1 Företagares förutsättningar

Skälen till att företagare använder försäkringen i lägre utsträckning än andra föräldrar är flera, se avsnitt 5.3.4. Vissa kan ses som en direkt följd av regelverket för socialförsäkringen, medan andra snarare beror på de allmänna förutsättningar som präglar företagande. Företagare är dessutom en heterogen grupp och verksamheter har skilda förutsättningar.

Många företagare, såväl som anställda inom vissa branscher och yrken, kan med nuvarande tekniska lösningar utföra arbete oberoende av tid och plats. Under tid som arbete utförs saknas rätten till tillfällig föräldrapenning. I sammanhanget bör betonas att rätten kan finnas en del av dagen, om föräldern endast utför arbete i begränsad omfattning. Rätten till ersättning i dessa situationer kan vara av särskild vikt för företagare och anställda som arbetar i hemmet och vårdar ett sjukt barn. Försäkringskassans information till föräldrar om flexibiliteten i ersättning och försäkringens grundläggande villkor anser utredningen kan ge föräldrar kännedom om hur de utifrån deras specifika förutsättningar kan nyttja försäkringen, samtidigt som förtydliganden av gällande regelverk kan förhindra felaktiga anspråk. Försäkringskassans tidigare uppdrag om att informera företagare anser utredningen behöver fortsätta. Försäkringskassan bör ge anpassad information till företagare likväl som till anställda med olika anställningsformer, för att kunskapen om försäkringen och hur den kan nyttjas ska bli mer likvärdig för alla föräldrar på arbetsmarknaden.

Sjukpenninggrundande inkomst för företagare

Det generellt lägre nyttjandet av tillfällig föräldrapenning för företagare anges även bero på de begränsade möjligheterna att förutsäga med vilket belopp ersättningen skulle lämnas, utifrån nuvarande regelverk för sjukpenninggrundande inkomst (SGI). I denna del skiljer sig företagare från de flesta anställda. Regelverket för SGI ingår inte i denna utrednings direktiv, men utredningen kan ändå konstatera att dessa regler är betydelsefulla när det gäller vissa föräldrars möjlighet

att nyttja ersättningen. Nuvarande beräkning av SGI för personer med näringsverksamhet kan uppfattas som otrygg, svår och godtycklig för företagaren och kan ses om ett hinder för att kunna nyttja tillfällig föräldrapenning eller andra ersättningar, se avsnitt 5.3.4.[4]

För att företagare ska få likartade förutsättningar att nyttja den tillfälliga föräldrapenningen anser utredningen därför att regelverket och handläggningen av SGI behöver förenklas. Utredningen bedömer att de förslag om nya regler för SGI vid näringsverksamhet som har lämnats i betänkandet Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart, skulle innebära flera fördelar för företagare när det gäller möjligheten att använda tillfällig föräldrapenning.[5] Det gäller möjligheten att överblicka regelverket och öka förutsägbarheten av ersättningsnivån. Den automatiserade hantering som föreslås anser utredningen, i likhet med vad som framgår av betänkandet, underlätta betydligt för den sökande.

10.3 Behov av att på sikt höja inkomsttaket för tillfällig föräldrapenning

Bedömning: Utredningen bedömer att det finns anledning att på sikt höja inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för tillfällig föräldrapenning från 7,5 till 10 gånger prisbasbeloppet.

Den tillfälliga föräldrapenningen ska ersätta föräldrars inkomstbortfall med strax under 80 procent av löneinkomsten. Sedan flera år gäller denna princip endast drygt 60 procent av kvinnorna och 40 procent av männen på grund av taknivå i ersättningen, se avsnitt 5.3.5. Ersättningen får därmed alltmer formen av ett grundskydd, i stället för en inkomstbortfallsförsäkring.

För föräldrar som endast nyttjar ett fåtal dagar per år bör inkomstbortfallet få begränsad ekonomisk effekt, även om föräldrar med inkomst över taket kompenseras i lägre utsträckning. Om avståendet gäller ett längre arbetspass eller om föräldern går miste om helg- eller skifttillägg kan också enstaka dagar innebära en större ekonomisk förlust.

[4] Jfr SOU 2021:98 s. 124.
[5] SOU 2021:98.

Utredningen kan konstatera att föräldrar som är ensamförsörjare, har barn med svåra sjukdomar eller omfattande behov riskerar betydande ekonomiska konsekvenser, särskilt för dem med en inkomst över taknivån. Utredningen anser att det är viktigt att framhålla att föräldrars oro för ekonomiska konsekvenser av barnets sjukdom riskerar att påverka barnet negativt.

Den tillfälliga föräldrapenningen syftar till att föräldrar, oavsett yrke eller möjligheter till flexibilitet i arbetet, med kort varsel ska kunna avstå från arbete för att vårda ett barn och samtidigt kompenseras ekonomiskt. Om denna princip ska upprätthållas och föräldrars nyttjande av ersättningen inte ska få alltför stora ekonomiska konsekvenser anser utredningen att det finns skäl att på sikt höja inkomsttaket i ersättningen. För föräldrar till allvarligt sjuka barn som har tillfällig föräldrapenning som enda inkomst under längre perioder är en ökning av kompensationsnivån än mer betydelsefull.

För närvarande innebär inkomsttaket på 7,5 gånger prisbasbeloppet att inkomster på cirka 30 000 kronor per månad endast ersätts till den del som understiger detta belopp. Försäkringskassans analyser visar att en allt större andel av föräldrarna endast har en begränsad andel av inkomsten försäkrad. Eftersom de reala inkomsterna har ökat samtidigt som taknivån är konstant sedan flera år, blir det allt fler föräldrar som har en inkomst som överstiger inkomsttaket. Därutöver är det relativt ovanligt med kompletterande privata försäkringar som täcker inkomstbortfall över inkomsttaket i den tillfälliga föräldrapenningen. Det är en skillnad mot föräldrapenningen, där det är vanligare med kollektivavtal som innebär en viss kompensation utöver den offentliga nivån.

Att inkomsttaket inte har höjts kan även påverka benägenheten för män, som i regel har högre inkomster än kvinnor, att använda ersättningen. Andelen pappor som nyttjar ersättningen ökar visserligen sakta, men det finns all anledning att anta att andelen män som nyttjar tillfällig föräldrapenning skulle öka ännu mer, om även högre inkomster ersattes i större utsträckning än i dagsläget.

Inkomsttaket i den tillfälliga föräldrapenningen har släpat efter motsvarande ersättningar. Den 1 januari 2022 höjdes inkomsttaket för bland annat sjukpenning och närståendepenning till 10 gånger prisbasbeloppet.[6] Inkomsttaket är därmed 10 gånger prisbasbeloppet för de flesta arbetsbaserade socialförsäkringsersättningar, utom till-

[6] 25 kap. 5 § och 47 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

fällig föräldrapenning och graviditetspenning. I sammanhanget bör nämnas att exempelvis föräldrapenning är kalenderdagsberäknad medan tillfällig föräldrapenning för de flesta föräldrar är dagberäknad, det vill säga utgår från antalet arbetsdagar. Konsekvensen blir att ersättningen per dag blir något högre. För föräldrar som får ersättning för enstaka dagar och har en ersättning under inkomsttaket kan därför den tillfällig föräldrapenningen lämnas med ett högre belopp än föräldrapenningen.

I propositionen *Genomförande av balansdirektivet* (2021/22:175) görs bedömningen att kravet redan är uppfyllt vad gäller direktivets artikel 8.2, att betalningen eller ersättningen för medförälder vid ett barns födelse ska garantera en inkomst som minst motsvarar vad den berörda arbetstagaren skulle få vid arbetsavbrott av hälsoskäl. I propositionen framgår att för svenska förhållanden är det relevant att göra en jämförelse med vad som betalas ut i sjukpenning. Syftet med direktivets krav är att föräldrar ska ta ut ledighet i samband med ett barns födelse och få en skälig ersättning. Anledningen till att kravet i artikeln kan anses uppfyllt trots att taknivån för den inkomst som ersätts skiljer sig åt mellan sjukpenning och tillfällig föräldrapenning är att eventuella högsta gränser för nationell rätt ska gälla. Det framgår dock av propositionen att flera remissinstanser haft synpunkter på en sådan bedömning och förordar därför en höjning av taknivån även för tillfällig föräldrapenning.[7]

Föräldraförsäkringsutredningen angav att en höjning till 10 gånger prisbasbeloppet även torde kunna öka nyttjandegraden totalt sett, för både kvinnor och män.[8] Det kan minska föräldrars incitament att lösa det behov som uppstår vid barns sjukdom genom att vobba eller be någon anhörig som inte arbetar att passa barnet, och i stället ansöka om ersättning. Möjligtvis kan detta tyckas vara en rimlig ordning utifrån ersättningens egentliga syfte.

Utredningen anser att det finns en rad goda skäl att höja taket till 10 gånger prisbasbeloppet. Framför allt för att tillfällig föräldrapenning, på samma sätt som de flesta övriga arbetsbaserade socialförsäkringsersättningarna, i större utsträckning faktiskt ska kompensera föräldrar för förlorad inkomst. En takhöjning till 10 prisbasbelopp är dock en kostsam åtgärd för staten, som enligt utredningens beräkningar i FASIT motsvarar cirka 1,2 miljarder kronor årligen. Det medför att utred-

[7] Prop. 2021/22:175 s. 26f.
[8] SOU 2017:101, s. 624 f.

ningen inte har möjlighet att lämna ett sådant förslag inom ramen för direktivets uppdrag och kravet på att förslag som lämnas ska vara finansierade. På sikt anser dock utredningen att inkomsttaket även för tillfällig föräldrapenning bör höjas till 10 gånger prisbasbeloppet.

10.4 Uppdrag till Folkhälsomyndigheten om smitta bland barn i förskolor

Bedömning: Folkhälsomyndigheten bör ges i uppdrag att analysera befintlig kunskap och beprövad erfarenhet av att minska risken för smitta bland barn i förskolor. I uppdraget bör ingå att ta fram ett kunskapsunderlag med rekommendationer för när barn normalt kan vistas eller återgå till verksamheten i samband med olika typer av infektioner eller smittsamma tillstånd.

I barns utveckling ingår att barnet drabbas av lindriga infektionssjukdomar. Under de fyra första levnadsåren har barn i genomsnitt sex till åtta luftvägsinfektioner per år och i Sverige är dessa infektioner tydligt säsongsbetonade. Redan före pandemin hade de flesta förskolor riktlinjer om hur länge barn ska stanna hemma efter olika typer av sjukdomar för att inte riskera att smitta andra barn.[9]

Eftersom förskolebarn inte ingår i elevhälsouppdraget, faller ansvaret för smitta inom förskolan på huvudmannen samt på smittskyddsläkaren och de regionala smittskyddsenheterna.

Pandemin har visat på behov av rutiner för smittskydd, tydliga riktlinjer för när barn kan vistas i förskolan med olika typer av symptom såsom snuva eller hosta samt när barn kan återkomma till förskolan efter att ha varit sjuka. De rekommendationer som togs fram av Folkhälsomyndigheten under pandemin, men även lokala riktlinjer från såväl kommuner som olika huvudmän, har haft stor påverkan på vardagen för många barnfamiljer. Riktlinjer om att barn ska vara symptomfria när de vistas i förskolan har inneburit att föräldrar vårdat barn i hemmet i större utsträckning än tidigare.

Det har framkommit att det finns såväl fördelar som nackdelar med en restriktiv linje för när barn får lov att vistas i förskola med olika typer av symptom på en infektion. Barn kan i lägre utsträck-

[9] Försäkringskassan (2021), Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018? Socialförsäkringsrapport 2021:2, s. 45 ff.

ning än normalt antas ha vistats i förskolan med symptom när de i stället borde ha varit hemma. Det kan tänkas ha haft positiva effekter på smittspridningen av olika sjukdomar, såväl bland barn som bland anställda i förskolan.

Negativa konsekvenser av strikta restriktioner har varit kostnader för samhället i form av produktionsbortfall när anställda har varit frånvarande i större utsträckning än annars, ett ökat behov av socialförsäkringsersättningar samt konsekvenser för arbetsgivare som fått se ökad frånvaro bland de anställda. Vidare har en ökad frånvaro inneburit att barn inte har kunnat ta del av förskolans verksamhet och uppdraget att stimulera utveckling och lärande samtidigt som barnet ges en trygg omsorg. Om barn vistas i förskolan i lägre utsträckning än avsett minskar också möjligheterna för förskolan att fullgöra den kompensatoriska uppgiften som är en viktig del i arbetet för jämlik hälsa och jämlika livsvillkor.

I vilken utsträckning Folkhälsomyndighetens rekommendationer under pandemin har inneburit bestående beteendeförändringar är för tidigt att sia om. Det kan dock konstateras att det redan före pandemin fanns olika lokala riktlinjer i en stor andel av förskolorna som innebar att barn efter att ha vårdats i hemmet på grund av olika typer av smittsamma sjukdomar först efter ett visst antal dagar åter kunde återkomma till förskolan. Samtidigt uppges barn vid exempelvis förkylning normalt smitta som mest vid insjuknandet och riskerar då att redan ha spridit smitta i gruppen, innan de vårdades i hemmet. Krav på att stanna hemma en viss tid kan i sådana fall innebära begränsad effekt på smittspridningen, samtidigt som de innebär kostnader för samhället och för enskilda föräldrar. Det är vidare inte ändamålsenligt att olika förskolor sätter upp olika regler för hur länge barn ska hållas hemma vid sjukdom, när kostnaderna faller på en gemensam försäkring. Bedömningar som utgår från likvärdiga förutsättningar ökar möjligheterna för barn att vistas i förskolan på jämlika villkor oavsett region, kommun eller skolhuvudman.

Mot bakgrund av detta anser utredningen att det finns skäl att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att kartlägga och analysera befintlig kunskap och beprövad erfarenhet av smitta mellan barn i förskolor och ta fram ett kunskapsunderlag med rekommendationer för när barn kan vistas i och återgå till verksamheten när de uppvisar symptom eller har vårdats i hemmet för olika smittsamma sjukdomar.

10.5 Uppdrag att utvärdera reformen

Bedömning: Ett införande av förslagen bör följas upp. Ett särskilt fokus bör läggas på att följa upp utvecklingen av användandet för kvinnor och män.

De förslag som utredningen lämnar bör efter ett införande följas upp. Det kan vara särskilt viktigt att följa upp hur förslagen påverkar kvinnors och mäns olika möjligheter till ersättning.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna i socialförsäkringsbalken, föräldraledighetslagen och förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Äldre föreskrifter i socialförsäkringsbalken ska fortfarande gälla för föräldrapenningsförmåner som avser tid före ikraftträdandet.

För ett barn för vilket det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag ska bestämmelsen i 11 kap. 16 § socialförsäkringsbalken inte utgöra hinder för att lämna tillfällig föräldrapenning för deltagande i möte med den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i, om mötet är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning.

För ett barn för vilket det finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag ska detta gälla till dess att Försäkringskassan har omprövat beslutet enligt 22 kap. 15 § eller beslutat att lämna omvårdnadsbidrag efter en ny ansökan som inte endast avser en ändrad fördelning av sedan tidigare beviljat omvårdnadsbidrag.

Skyldigheten för skolor och vissa omsorgsverksamheter att lämna uppgifter om när ett barn har varit frånvarande från verksamheten ska inte avse tid före ikraftträdandet.

11.1 Ikraftträdande

Utredningen anser att den 1 januari 2024 är tidigaste möjliga tidpunkt för införandet av de författningsändringar i socialförsäkringsbalken och föräldraledighetslagen (1995:584) som förslagen innebär. Utredningen beaktar då sedvanlig lagstiftningsprocess och att För-

säkringskassan behöver tid till förberedelser och för att informera föräldrar om de nya bestämmelserna. Utredningen beaktar även att förmånstiden inom den tillfälliga föräldrapenningen är kopplad till kalenderår. De nya bestämmelserna bör därför träda i kraft vid ett årsskifte, dvs. den 1 januari. Detsamma bör gälla för utredningens förslag till ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

11.2 Övergångsbestämmelser

11.2.1 Äldre föreskrifter om föräldrapenningsförmåner ska gälla för tid före ikraftträdandet

För tillfällig föräldrapenning som avser tid före ikraftträdandet bör fortsatt äldre föreskrifter gälla. I vissa delar berör utredningens förslag även föräldrapenning, till exempel i fråga om när föräldrapenningsförmåner kan lämnas till mer än en förälder för samma barn och tid. I en sådan övergångsbestämmelse som här aktualiseras bör därför anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för föräldrapenningsförmåner, dvs. inte bara tillfällig föräldrapenning, som avser tid före ikraftträdandet.

11.2.2 Gränsdragning mot omvårdnadsbidrag och vårdbidrag

I avsnitt 8.3.8 föreslår utredningen att det ska finnas en rätt till tillfällig föräldrapenning för en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete i samband med deltagande i möte med den verksamhet enligt skollagen (2010:800) som barnet normalt deltar i, om mötet är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning.

Sådant merarbete kan beaktas vid en prövning av rätten till omvårdnadsbidrag och kunde även beaktas vid en prövning av rätten till den dåvarande förmånen vårdbidrag.

Vid ikraftträdandet kan det alltså finnas gällande beslut om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag där behovet av att delta i möten med skolan med anledning av sjukdom eller funktionsnedsättning hos barnet har beaktats. Tillfällig föräldrapenning kommer då inte att kunna lämnas till dessa föräldrar för sådant ändamål, eftersom tillfällig föräldrapenning enligt 11 kap. 16 § SFB inte lämnas för sådant

behov av omvårdnad eller tillsyn av ett barn som har grundat rätt till omvårdnadsbidrag. Detsamma gäller enligt övergångsbestämmelser och äldre lydelse av 11 kap. 16 § SFB för vårdbidrag.

I utredningens delbetänkande *VAB för vårdåtgärder i skolan* (SOU 2021:41) uppstod samma problematik avseende rätten till tillfällig föräldrapenning som utredningen föreslog ska gälla vid medverkan i en introduktion av ett barns behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i vissa verksamheter enligt skollagen.

Utredningen konstaterade då att dessa föräldrar inte haft möjlighet att välja om de vill att behovet ska täckas av omvårdnadsbidraget eller vårdbidraget eller genom nyttjande av tillfällig föräldrapenning. I syfte att underlätta för dessa föräldrar och Försäkringskassan lämnade utredningen därför förslag till övergångsbestämmelser som skulle möjliggöra att tillfällig föräldrapenning skulle kunna lämnas för medverkan i en sådan introduktion, även om ett sådant behov hade beaktats i ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag (s. 90 f.).

Utredningen anser att samma överväganden gör sig gällande även i fråga om förslaget om rätt till tillfällig föräldrapenning för att delta i vissa möten. Det bör alltså även avseende denna ersättningsgrund finnas övergångsbestämmelser som möjliggör att tillfällig föräldrapenning kan nyttjas, även om behovet har beaktats i ett vid tidpunkten för ikraftträdandet gällande beslut om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag.

Enligt förslaget till övergångsbestämmelser i delbetänkandet SOU 2021:41 ska möjligheten att få tillfällig föräldrapenning för medverkan i en introduktion om ett barns behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder, även om behovet beaktats i ett vid ikraftträdandet gällande beslut om omvårdnadsbidrag, gälla till dess att Försäkringskassan har omprövat beslutet enligt 22 kap. 15 § eller prövat en ny ansökan om omvårdnadsbidrag.

I sitt remissvar till utredningens förslag i SOU 2021:41 konstaterar Försäkringskassan att den föreslagna övergångsbestämmelsen innebär att möjligheten att beviljas tillfällig föräldrapenning, trots att behovet beaktats vid bedömningen av rätten till omvårdnadsbidrag, upphör i några situationer där det kan ifrågasättas om detta har varit meningen.[1]

[1] Försäkringskassan (2021), Remissvar SOU 2021:41, dnr FK 2021/012639.

I remissvaret nämns som exempel på detta när en förälder som tidigare har beviljats omvårdnadsbidrag får avslag på en ansökan om en högre nivå samtidigt som omprövning inte ska ske enligt 22 kap. 15 § SFB. I så fall gäller det tidigare beslutet.

Det andra exemplet som ges i remissvaret är när en ansökan gäller att fördelningen mellan föräldrarna ska ändras. I så fall tar Försäkringskassan ställning till om det finns förutsättningar för att ompröva rätten till bidrag på den beviljade nivån, annars prövas endast om fördelningen ska ändras.

Det sista exemplet som ges i remissvaret är när en förälder har beviljats omvårdnadsbidrag och det sedan kommer in en ansökan från en annan person. Om den personen inte har rätt till omvårdnadsbidrag kan det bli så att ansökan prövas utan att rätten till bidraget för den förälder som sedan tidigare har beviljats bidraget omprövas. Om avsikten är att en sådan ansökan inte ska leda till att bestämmelsen i 11 kap. 16 § SFB ska tillämpas anser Försäkringskassan att det bör framgå.

I sitt remissvar redogör Försäkringskassan för en möjlig lösning för att det även i ovan nämnda situationer ska vara möjligt att få tillfällig föräldrapenning, trots ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag där behovet av att medverka i en introduktion av ett barns behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder har beaktats. Enligt Försäkringskassan kan övergångsbestämmelsen i stället formuleras på så sätt att undantaget fortsätter att gälla tills Försäkringskassan har omprövat beslutet, eller beviljat omvårdnadsbidrag efter en ny ansökan som inte endast avser ändrad fördelning av omvårdnadsbidraget.

Sammanfattningsvis bör det av en övergångsbestämmelse alltså framgå att det i enlighet med utredningens förslag är möjligt att få tillfällig föräldrapenning för deltagande i vissa möten, även om det vid ikraftträdandet finns ett för barnet gällande beslut om omvårdnadsbidrag där detta behov har beaktats. Sådan möjlighet ska finnas till dess att Försäkringskassan har omprövat beslutet enligt 22 kap. 15 § eller beviljat omvårdnadsbidrag efter en ny ansökan, som inte avser endast en ändrad fördelning av sedan tidigare beviljat omvårdnadsbidrag.

I fråga om barn för vilka det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om vårdbidrag, där behovet av deltagande i vissa möten med skola har beaktats, bör det också finnas en övergångsbestämmelse

som gör det möjligt att få tillfällig föräldrapenning i enlighet med utredningens förslag. Denna möjlighet kommer då att finnas så länge som beslutet om vårdbidrag gäller. I sammanhanget konstateras att beslut om vårdbidrag inte längre kan bli föremål för omprövning.[2] Vårdbidraget ska i stället ersättas med omvårdnadsbidrag men detta kräver en ansökan.

11.2.3 Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen

I avsnitt 9.7 lämnar utredningen förslag till en reglering som innebär att vissa verksamheter enligt skollagen på begäran ska lämna uppgifter till Försäkringskassan om när ett barn har varit frånvarande från verksamheten. Verksamheterna ska kunna lämna sådana uppgifter under en period av två år från det att frånvaron upphörde.

Utredningen anser att det behövs en övergångsbestämmelse som tydliggör att uppgiftsskyldigheten inte gäller tid före ikraftträdandet. För att kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten skulle verksamheterna som berörs av förslaget annars behöva spara uppgifter om barns frånvaro två år innan ikraftträdandet.

[2] Prop. 2017/18:190, s. 142 och prop. 2019/20:126, s. 17 ff.

12 Konsekvenser

I kapitlet presenteras konsekvenser av utredningens förslag för staten, kommuner och regioner, företagare och andra som berörs. Det anges vilka ekonomiska effekter förslagen får för utgifterna för tillfällig föräldrapenning samt för Försäkringskassans verksamhet. Därutöver anges vilka de socioekonomiska, fördelningspolitiska och integrationspolitiska konsekvenser förslagen bedöms medföra. Vidare beskrivs särskilt vilka konsekvenser förslagen bedöms medföra för föräldrar, barn och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Det framgår vidare vilka konsekvenserna för den personliga integriteten är samt de EU-rättsliga konsekvenser förslagen har.

12.1 Ekonomiska konsekvenser

De förslag utredningen lämnar är av olika karaktär. En del är snarast att betrakta som tydliggöranden eller kodifiering av praxis, medan andra utvidgar rätten till ersättning i vissa situationer. Några förslag förenklar för en stor andel av dem som använder försäkringen. Därtill lämnas förslag som innebär en skärpning av de grundläggande förutsättningarna och som ökar möjligheten till kontroll. Sammantaget gör utredningen bedömningen att även om vissa nya situationer tillkommer innebär de förslag och bedömningar om uppdrag som bör lämnas en minskning av det totala antalet ersättningsdagar som betalas ut. Det felaktiga nyttjandet av ersättningen bör genom förslagen begränsas och ersättning kommer i större utsträckning att lämnas till föräldrar med barn som på grund av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning har ett större behov.

Tillgången på uppgifter om antalet föräldrar som kommer att beröras och i vilken utsträckning de kommer att nyttja försäkringen är i de flesta fall begränsad.

För att kunna ta ställning till vad förslagen innebär för utgifterna för försäkringen, krävs därför skattningar av antal och omfattning av nyttjande av respektive förslag.

För att åskådliggöra utredningens bedömningar om konsekvenser av respektive förslag och i vilken omfattning antalet föräldrar och utgifter för försäkringen påverkas sammanfattas dessa i tabell 12.1.

Tabell 12.1 Förslagens påverkan på antalet mottagare och utgifter för tillfällig föräldrapenning

Utredningens bedömningar

	Påverkan på antal mottagare	Påverkan på utgifter
Nya situationer och tydligare rätt till tillfällig föräldrapenning	Viss ökning genom nya situationer	Viss utgiftsökning se beräkning nedan
Sjukdom och smitta hos barnet	Viss ökning genom att allvarligt sjuka barn inkluderas	Viss utgiftsökning
Besök i hälso- och sjukvården	Ingen nämnvärd påverkan	Ingen nämnvärd påverkan
Möte med skola och vissa omsorgsverksamheter	Ett begränsat antal personer får genom förslaget rätt till ersättning	Viss utgiftsökning -se beräkning nedan
Medverkan i introduktion av ett barns behov av hjälp med vård och behandlingsåtgärder	Ett begränsat antal personer får genom förslaget rätt till ersättning	Viss utgiftsökning- se beräkning nedan
Kurser som syftar till att föräldern ska lära sig att vårda ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning	Något fler personer än idag kan nyttja möjligheten	Viss begränsad utgiftsökning
Utredning av ett barns behov av hjälp och stöd från socialtjänsten	Ett begränsat antal personer får genom förslaget rätt till ersättning	Viss utgiftsökning- se separat beräkning nedan
Besök hos tandvården	Ingen nämnvärd påverkan	Ingen nämnvärd påverkan
Slopade kontaktdagar	Totalt 4500 föräldrar nyttjar delförmånen – ersättning lämnas enligt annan grund	Utgiftsminskning -se beräkning nedan
Förmånstiden anpassas till föräldrars och barns behov	Ett fåtal personers uttag begränsas, medan ett fåtal personer får utökad rätt till ersättning jämfört med idag	Viss utgiftsminskning

	Påverkan på antal mottagare	Påverkan på utgifter
Rätt till tillfällig föräldrapenning för fler än en förälder	Ingen nämnvärd påverkan	Ingen nämnvärd påverkan
Grunden för allvarligt sjukt barn upphävs	Fåtal personer eftersom ersättning inte regelmässigt lämnas till båda föräldrarna	Marginell utgiftsminskning
Tillfällig föräldrapenning för barn och unga som har fyllt 12 men inte 21 år	Ett begränsat antal personer kan fortsätta få ersättning	Utgiftsökning- se separat beräkning nedan
Krav på underlag för rätt till tillfällig föräldrapenning	Något färre personer vid ökat krav på styrkande	Något minskade utgifter då rätten inte kan styrkas
Överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning	Marginellt fler personer kan använda ersättning för de nya situationerna, främst företagare eller ensamstående	Ingen nämnvärd påverkan
Tillfällig föräldrapenning när en förälder på grund av sjukdom inte kan vårda barnet	Marginellt fler personer, främst ensamstående	Marginell utgiftsökning
Förutsättningar för ersättning för arbetslösa	Få personer påverkas jämfört med idag. Föräldrar till svårt sjuka barn säkras en fortsatt rätt.	Marginell utgiftsökning för föräldrar till svårt sjuka barn.
Förkortad tid för ansökan	Ingen nämnvärd minskning av antal personer	Marginell utgiftsminskning
Uppgiftsskyldighet för fristående förskolor och skolor	Fler föräldrar kan kontrolleras, något färre kan därmed beviljas ersättning vid oriktiga uppgifter	Något minskade utgifter vid oriktiga uppgifter
Kontroll av uppgifter i arbetsgivardeklarationen	Viss minskning av antalet personer när kontrollen ökar och föräldern lämnat oriktiga uppgifter	Något minskade utgifter vid oriktiga uppgifter

12.1.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

De förslag som utredningen lämnar får sammantaget ekonomiska konsekvenser för statens budget och anslaget för föräldraförsäkring och anslagsdelen för tillfällig föräldrapenning, se tabell 12.2.[1]

Förslaget om slopade kontaktdagar innebär att utgifterna för delförmånen som uppgår till cirka 8,5 miljoner kronor för 2021 i stället kommer att belasta de tillagda ersättningssituationerna. Det uppstår dock en viss besparing som bedöms uppgå till cirka 2 miljoner kronor.

Upphävandet av ersättningsgrunden för allvarligt sjukt barn, som enligt uppgift från Försäkringskassan uppgår till cirka 350 miljoner kronor för 2021, innebär främst att tillfällig föräldrapenning kommer att lämnas för andra ersättningssituationer. Eftersom utredningen föreslår att den samtidiga rätten ska utgå från barnets behov kan dock en viss besparing uppstå om föräldrar inte i lika stor omfattning som tidigare kommer att nyttja ersättningen samtidigt. Utredningen skattar denna besparing till cirka 20 miljoner kronor.

Förslaget att höja den övre åldersgränsen till 18 år, eller som längst till 21 år vid pågående skolgång, bedöms innebära en utgiftsökning på cirka 20 miljoner kronor per år. Beloppet är beräknat utifrån SCB:s prognos om antalet barn i dessa åldersgrupper under kommande år, det nuvarande nyttjandet för 14–16 åringar, antaganden om andelen barn i befolkningen som kan tänkas nyttja ersättning samt antaganden om antal dagar som kommer att nyttjas utifrån ovan beskriven historik.

I nuvarande regelverk ingår läkarbesök och kurser som ges av hälso- och sjukvården samt andra grunder som inte gäller vård av barn vid barns sjukdom under rubriken *annan anledning*. Under 2018 utgjorde ersättning vid annan anledning enligt uppgifter från Försäkringskassan knappt 10 procent av de utbetalda dagarna.[2] Förslagen om nya ersättningssituationer som lämnas i detta betänkande är även de av liknande karaktär. Vid ett antagande om att motsvarande eller en något lägre andel även gäller utgifterna för 2021, totalt 9,2 miljarder kronor, utgör annan anledning cirka 800 miljoner kronor eller knappt 9 procent av de totala utgifterna. En utvidgning av situationer vid annan anledning bedömer utredningen bör innebära en ökning av denna andel.

[1] Förändringar i utgifter för anslagsdelen för tillfällig föräldrapenning påverkar även anslagsdelen för statlig ålderspensionsavgift för tillfällig föräldrapenning. Utgifterna för denna anslagdel framgår dock inte av nedanstående tabell, då de lagförslag som lämnas av utredningen endast bedöms påverka anslagsdelen i begränsad omfattning.

[2] Försäkringskassans uppgifter bygger på bearbetningar av de angivelser föräldrar gör i ansökan om ersättning.

Förslaget om introduktion av ett barns behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder om lämnades i utredningens delbetänkande har tidigare bedömts innebära en utgiftsökning om cirka 30 miljoner kronor.[3]

I viss mån kan det vara samma föräldrar som berörs av den situationen som även kan ha behov av möten med skolan och vissa omsorgsverksamheter som är föranledda av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning. Kretsen för möten i dessa situationer bedöms dock vara större och redan i dag kan föräldrar få ersättning vid möten med skolan och andra verksamheter om någon representant från hälso- och sjukvården är närvarande vid mötet. Utredningen skattar att cirka 5 000 föräldrar per år kan komma att nyttja i genomsnitt en ersättningsdag per år och barn. I denna bedömning har även hänsyn tagits till att föräldrar kan ha samtidig rätt till ersättning. Beräknad utifrån en medelersättning på 1 000 kronor per dag bedöms detta förslag öka utgifterna med 5 miljoner kronor per år.

När det gäller kurser som syftar till att föräldern ska lära sig att vårda ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning föreslås även att kurser där socialtjänsten är huvudman inkluderas viket bedöms innebära en kostnadsökning om cirka 5 miljoner kronor per år. Det motsvarar en halvdagsersättning för 10 000 föräldrar. I denna bedömning har hänsyn tagits till att föräldrar kan ha samtidig rätt till ersättning.

Därtill lämnas även förslag om rätt till ersättning för utredning av ett barns behov av hjälp och stöd från socialtjänsten. Denna nya ersättningsgrund är särskilt svår att skatta då antalet barn som anmäls vid oro är relativt stort, även om det inte alltid leder till en utredning. Utredningarna och förhandsbedömningar kan även ha olika karaktär. Det kan röra sig om allt från telefonsamtal till något enstaka fall med utredningshem under veckor. En skattning från utredningen är att förslaget bedöms motsvara cirka 10 miljoner kronor. Det motsvarar i genomsnitt två hela ersättningsdagar för 5 000 föräldrar årligen. Även här har hänsyn tagits till att föräldrar kan ha samtidig rätt till ersättning.

Utredningens sammantagna skattningar av de nya situationerna bör sammanlagt uppgå till cirka 50 miljoner kronor. Det innebär att andelen av utgifterna för annan anledning skulle öka med cirka en halv procentenhet och motsvara drygt 9 procent av de totala utgifterna för tillfällig föräldrapenning.

[3] SOU 2021:41.

Besparingar av förslag och åtgärder för att öka kontrollen

Om Försäkringskassan ökar andelen särskilda kontroller innan beslut till i 5 procent av ansökningarna, skulle det medföra en stor besparing på utgifterna för tillfällig föräldrapenning. Utredningen har beräknat besparingen utifrån Försäkringskassans uppgifter om prognos för ärendevolymer, samt tidigare resultat av genomförda kontroller. Utifrån dessa uppgifter har ett antagande gjorts om att det även fortsättningsvis skulle vara ungefär samma andel ärenden med fel, eftersom andelen fel hittills inte har påverkats nämnvärt trots ökade kontrollinsatser. En sådan skattning indikerar att ytterligare ärenden med fel som motsvarar cirka 250 miljoner kronor skulle kunna stoppas innan utbetalning.

Flera av de förslag utredningen lämnar antas vid ett genomförande bidra till att minska utgifterna för ersättningen, såsom krav på att styrka behovet av ersättning efter 40 dagar, förkortad tid för ansökan och uppgiftsskyldighet för förskola och skola. Utredningen gör en försiktig bedömning att dessa förslag bör kunna motsvara en utgiftsminskning på cirka 50 miljoner kronor.

Vid ett införande av digitala kontroller mot arbetsgivare bedömer utredningen att de felaktiga utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning kan begränsas i än större omfattning. För att göra en mer ingående skattning av omfattningen behöver hänsyn tas till hur stor andel av ansökningarna som Försäkringskassan kommer att kontrollera. En gradvis ökning av andelen ärenden där kontroller utförs digitalt tillsammans med införandet av de övriga förslag utredningen lämnar, och som antas minska utrymmet för felaktigheter i ersättning, bedöms på sikt minska statens utgifter för ersättningen.

Den sammanlagda omfattningen av de minskade felutbetalningarna som åtgärderna medför är svår att i nuläget skatta. Givet att den bedömda felnivån är relativt konstant, cirka 20 procent, uppgår felutbetalningarna till cirka 2 miljarder kronor under kommande år. Ett rimligt antagande är att hälften av det felaktiga nyttjandet av ersättningen eller cirka 1 miljard kronor kan undvikas genom de åtgärder som utredningen föreslår. Om hänsyn tas till utgiftsminskningen som kontrollförslagen innebär på 50 miljoner kronor och bespararingen vid en ökad andel särskilda kontroller innan beslut på 250 miljoner kronor, motsvarar detta ytterligare en besparing på 700 miljoner kronor.

Tabell 12.2 Förändringar på anslagsposten för tillfällig föräldrapenning

Belopp i tusentals kronor

	2023	2024	2025
Utgiftsprognos			
Anslagspost tillfällig föräldrapenning	9 364 692	9 629 774	9 908 061
Utredningens förslag			
Nya situationer		50 000	50 000
Tillfällig föräldrapenning för barn och unga som har fyllt 12 men inte 21 år		20 000	20 000
Kontaktdagar slopas		-2 000	-2 000
Grunden för allvarligt sjuka barn upphävs		-20 000	- 20 000
Kontrollförslag		-50 000	-50 000
Åtgärder som medför färre felaktiga utbetalningar			
Besparing vid kontroll av 5 procent av ärendena	-250 000	-250 000	-250 000
Besparing på sikt efter att kontrollåtgärder har införts			-700 000
Totalt	9 114 692	9 377 774	8 956 061

Anm: Utgiftsprognosen bygger på Försäkringskassans prognos för tillfällig föräldrapenning i april 2022.[4]

12.1.2 Fördelningspolitiska konsekvenser

Tillfällig föräldrapenning är en ersättning där graden av nyttjande beror på flera olika komponenter. Försäkringens syfte, att inkomstbortfallet till viss del ska ersättas, innebär att inkomstnivån har betydelse men bara som en av flera faktorer. Förslagen som lämnas har i stort ingen tydlig fördelningsprofil.

Nyttjandet av tillfällig föräldrapenning är störst i gruppen föräldrar med en inkomst på medelnivå, i utredningens analys mellan 240 000 kronor och 420 000 kronor årligen. Förslag utredningen lämnar bör innebära att denna grupp föräldrar i någon mån påverkas mer än övriga inkomstgrupper. Bland de föräldrar med lägre inkomster

[4] Försäkringskassan (2022), Utgiftsprognos för budgetåren 2022–2025 april 2022, dnr FK 2022/002244.

som nyttjar försäkringen är dock antalet dagar som nyttjas större än för genomsnittet. Det indikerar att ersättningen som lämnas är av särskild ekonomisk betydelse för denna grupp och bör ha en positiv inverkan, särskilt för föräldrar med barn med mer omfattande behov. De förslag som innebär att försäkringen kompletteras med ytterligare situationer, höjd åldersgräns samt i ökad utsträckning anpassas efter barnets behov bör delvis kunna ha en något annorlunda fördelningsprofil. Behovet av att nyttja ersättning kan finnas i alla inkomstgrupper beroende på den andra förälders arbetsförhållanden och tillgången till andra omvårdnadslösningar. Föräldrar som har behov av att använda ersättning i de tillkomna situationerna kan ändå antas ha mindre ekonomiska marginaler delvis till följd av mindre flexibelt arbeten eller en mer ansträngd ekonomisk situation till följd av ett barns långvariga sjukdom eller funktionsnedsättning. Därmed borde dessa förslag främst gynna personer i de lägre inkomstgrupperna särskilt.

12.1.3 Konsekvenser för Försäkringskassan

Försäkringskassan är handläggande myndighet för tillfällig föräldrapenning, och ska därmed ansvara för implementeringen och tillämpningen av de förslag som lämnas i detta betänkande.

Försäkringskassans förvaltningskostnad för handläggningen av tillfällig föräldrapenning uppgick under 2021 till 529 miljoner kronor, vilket är en minskning med cirka en halv procent i förhållande till året innan. Styckkostnaden per ärende i löpande priser är 113 kronor för 2021. Även styckkostnaden har minskat de senaste åren, och med cirka 8 procent mellan åren 2019 och 2021.

Utredningen bedömer att förslagen sammantaget innebär en förenklad systematik och tydliggör vilka situationer som ger rätt till ersättning, vilket bedöms underlätta Försäkringskassans tillämpning och handläggning. I vilken omfattning är dock svårt att skatta.

Behovet av den utredningskrävande handläggningen av ärenden som gäller allvarligt sjuka barn och kontaktdagar som finns i nuvarande regelverk kommer med förslagen att försvinna, vilket borde innebära att handläggningsresurser frigörs. Utredningens förslag bedöms dock innebära att det även fortsättningsvis finns ärenden som kräver något mer utredning och bedömning. Det kan röra

frågor om exempelvis förmånstid. Sammantaget torde dock behovet av utredningsresurser i handläggningen minska.

De förändringar av regelverket för tillfällig föräldrapenning som föreslås bör innebära vissa kostnader vid införandet för Försäkringskassan. Utredningen har utifrån översiktlig information från Försäkringskassan gjort en egen bedömning av kostnaden, se tabell 12.3. En stor del av förslagen bedöms inte innebära någon direkt eller snarast en försumbar kostnad. Förslaget om förmånstid kräver dock något större åtgärder i it-stödet vid införande till en kostnad av cirka 6 miljoner kronor. Förslagen om att slopa kontaktdagar, höja åldersgränsen samt förkorta ansökningstiden bedöms även de kräva mindre åtgärder som sammantaget uppgår till cirka 1 miljon kronor. Därtill kommer kostnader för anpassning av interna rutiner, styrande dokument och processer samt informationsinsatser till föräldrar. Kostnaderna för dessa bedöms sammanlagt uppgå till 3 miljoner kronor.

Tabell 12.3 Administrativa kostnader för Försäkringskassan

	Beräknad kostnad i kronor
Lagförslag som vid införande påverkar administrativa kostnader	
Förmånstiden anpassas	6 miljoner
Slopade kontaktdagar	
Tillfällig föräldrapenning för barn och unga som har fyllt 12 men inte 21 år	1 miljon
Förkortad tid för ansökan	
Förslag med ingen eller försumbar påverkan av kostnader vid införande	
Förtydliganden av ersättningsgrunder	-
Rätt till ersättning för fler än en förälder	
Bedömning av allvarligt sjukt barn tas bort	
Krav på underlag för rätt tillfällig föräldrapenning	
Överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning	
Förutsättningar för ersättning för arbetslösa	
Utökade möjligheter för en annan person att beviljas ersättning när en förälder inte kan vårda barnet	
Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen	
Kontroll av uppgifter i arbetsgivardeklarationen	
Information och förändrade styrdokument	3 miljoner
Totalt	**10 miljoner**

Anm: Utredningens uppskattningar.

För att myndigheten i ännu större utsträckning än i dag ska kunna begränsa antalet felaktiga utbetalningar och ges ökade möjligheter att upptäcka systematiska bidragsbrott bedömer utredningen att det krävs ytterligare resurser för kontroller innan beslut. Vid ett införande som möjliggör att kontroller i ökad utsträckning görs digitalt och byggs in i den automatiserade handläggningen bedöms dock arbetet kunna effektiviseras väsentligt. Även fortsättningsvis krävs dock att handläggare utreder och tar ställning till rätten till ersättning när förälderns uppgifter avviker från de uppgifter arbetsgivaren lämnar. Framför allt kan detta leda till ett initialt behov av ökade resurser i handläggningen. De uppdrag utredningen föreslår för att öka kontrollen av ansökningar påverkar Försäkringskassans handläggning av tillfällig föräldrapenning på flera sätt. En större andel ärenden med särskild kontroll före beslut kräver ytterligare manuella handläggningsresurser jämfört med i dag, även om kontrollerna har utökats under flera år. För närvarande utför knappt 30 årsarbetare de särskilda kontrollerna. Om kontrollerna utökas innan det har införts en möjlighet att utbyta uppgifter med arbetsgivaren digitalt är påverkan mer omfattande. Utredningen bedömer, med ledning av uppgifter från Försäkringskassan om nuvarande resursåtgång, att kontrollerna vid en nivå om fem procent av de inkomna ansökningarna skulle kräva ytterligare 60 årsarbetare. I denna bedömning har hänsyn tagits till att en viss andel av kontrollerna endast föreslås utföras mot arbetsgivare, och att Försäkringskassan över tid gjort resursförstärkningar inom kontrollområdet. Försäkringskassan har sedan 2021 fått en permanent förstärkning av sitt förvaltningsanslag med 110 miljoner kronor årligen för att intensifiera myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Den resursförstärkning som är nödvändig för att bemanna genomförandet av ökade kontroller bedömer utredningen kan rymmas genom att Försäkringskassan frigör resurser från den nuvarande manuella handläggningen tillsammans med en del av de medel som har tillförts myndigheten för att motverka felaktiga utbetalningar.

Förslaget om att utveckla en digital lösning för kontroll av uppgifter med arbetsgivare bedömer utredningen kan kräva resurser för it-investeringar, men beräkningen av omfattningen bör göras av Försäkringskassan i samband med val av systemstöd. I stort bedömer utredningen att Försäkringskassan åtminstone till viss del bör kunna nyttja befintliga strukturer och system för att välja en lösning

som är anpassad till myndighetens behov men som inte ökar bördan för arbetsgivare mer än nödvändigt. Det är också viktigt att beakta om arbetet kan ske parallellt med myndighetens övriga behov av kommunikation med arbetsgivare.

12.1.4 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Utredningens förslag syftar till att förenkla regelverket, öka förutsägbarheten för föräldrar och öka förutsättningarna för en rättssäker och enhetlig tillämpning. Ett enklare och tydligare regelverk bedöms underlätta tillämpningen av bestämmelserna för såväl handläggande myndighet som för förvaltningsdomstol.

Förslagen syftar samtidigt till en ökad kontroll av förälderns uppgifter i ansökan, vilket initialt borde innebära fler avslag. Fler avslag skulle kunna innebära en viss ökad benägenhet för föräldrar att begära omprövning av beslutet, och även därefter överklaga ett negativt beslut till domstol.

I sammanhanget är dock viktigt att framhålla att det för närvarande inte uppges vara någon större omfattning på antalet överklaganden av beslut med anledning av de kontroller myndigheten genomför mot förskola och skola eller arbetsgivare. Andelen ändrade beslut vid omprövningar av tillfällig föräldrapenning är hög i förhållande till andra förmånsärenden, drygt 60 procent de senaste åren. Det beror ofta på att det först vid omprövning inkommer underlag som styrker rätten till ersättning.. Det dock en begränsad mängd ärenden som överklagas. Utredningen gör därmed den sammantagna bedömningen att antalet ärenden om tillfällig föräldrapenning vid förvaltningsdomstolarna inte kommer att påverkas i någon nämnvärd omfattning.

12.2 Konsekvenser för föräldrar

Utredningens förslag bedöms underlätta för föräldrar att förena yrkesliv och familjeliv genom att träffsäkerheten inom tillfällig föräldrapenning ökar. Genom att fler situationer ersätts, samtidigt som förmånstiden i ökad utsträckning anpassas till barns behov, bedöms föräldrar oavsett arbetsformer få mer jämlika förutsättningar att vårda ett sjukt barn eller följa med barnet till läkaren eller tandläkaren. Den kompensation som lämnas när föräldern förlorar en del

av arbetsinkomsten innebär att föräldrar oavsett möjlighet till hemarbete eller flexibla arbetstider har en ekonomisk möjlighet att avstå från arbete när barnet är sjukt. Föräldrar till barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning ska i större utsträckning få ersättning utefter barnets behov.

Genom att åldersgränser, förmånsnivå och andra delar av försäkringen genom utredningens förslag bättre anpassas till föräldrars och barns behov kan legitimiteten för försäkringen vidmakthållas och fortsätta att vara ett starkt skydd för familjer med olika behov. Nedan anges konsekvenser av de enskilda förslagen för föräldrar.

12.2.1 Nya situationer och tydligare rätt till tillfällig föräldrapenning

Utredningens förslag om förtydligade ersättningsgrunder innebär att samtliga föräldrar som använder tillfällig föräldrapenning i någon mån kommer att beröras av förändringen. För de flesta föräldrar rör sig det dock snarast om en förenkling och ett tydliggörande av de situationer som ersättning lämnas för. Förslaget ger föräldrar en ökad överblick och förutsägbarhet av vad som gäller och när rätten till ersättning finns, samtidigt som likformigheten i tillämpningen bedöms öka.

Därutöver innebär förslagen en viss utvidgning av vilka situationer som ger rätt till tillfällig föräldrapenning vilket endast bedöms påverka en mindre andel av föräldrarna som använder försäkringen.

Genom att möte med skola och vissa omsorgsverksamheter som är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning har lagts till kan föräldrar till barn med dessa behov få rätt till ersättning och därav följande ledighet. Föräldrar till barn med dessa behov är generellt belastade med en rad samhällskontakter och det är viktigt för barnets mående att föräldern kan ha en nära dialog med skolan. Möten i skolan kan i vissa fall vara förlagda till tid när föräldern annars skulle ha arbetat. För de föräldrar som inte har möjlighet till flexibel arbetstid, eller inte kan vara lediga på annat sätt, kan förslaget gynna möjligheterna att delta i möten med skolan. Utredningen bedömer dock att situationen endast kan komma att nyttjas av en mindre andel föräldrar eller uppskattningsvis cirka 5 000 föräldrar årligen och endast under enstaka dagar eller delar av dag.

Konsekvenser av förslaget om medverkan i introduktion av ett barns behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder presenteras i utredningens delbetänkande SOU 2021:41 men anses på samma sätt som förslaget om möten i skolan främst nyttjas av och gynna en mindre grupp föräldrar till barn med svåra sjukdomar och funktionsnedsättningar.

Förslaget om ersättning för kurser som syftar till att föräldern ska lära sig att vårda ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning finns redan i nuvarande regelverk men utredningen föreslår att det även ska omfatta kurser som ordnas av socialtjänsten och inte bara av hälso- och sjukvården. Det innebär att föräldrar kan få ersättning i större utsträckning än i dag för kurser om barnets tillstånd och hur föräldern bäst kan vårda och stödja barnet. Därmed kan exempelvis föräldrar till barn och unga med lindrig psykisk ohälsa som främst får ta del av stödinsatser från kommunen eller socialtjänsten också få ersättning för kurser med liknande syfte som de som ges inom hälso- och sjukvården. Föräldrar kan genom förslaget ta del av de kurser som ges även om de är förlagda till tid när föräldern skulle ha arbetat. Cirka 10 000 föräldrar årligen bedöms nyttja ersättning i denna situation.

En ytterligare tillkommande situation är förslaget om att ge rätt till tillfällig föräldrapenning vid medverkan i utredning av ett barns behov av hjälp och stöd från socialtjänsten, eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas. Genom förslaget kan föräldrar få ökade möjligheter att delta när socialtjänsten ska utreda barnets situation. Rätten till ledighet från arbetet följer av ersättningsrätten och därigenom kan föräldern inte bara få en del av sin inkomstförlust täckt utan ges rätt att avstå från arbetet under den tid som behovet av medverkan finns. Behovet av ersättning gäller en begränsad andel föräldrar men för dessa föräldrar är behovet desto större. Genom förslaget kan föräldrar, som i dag står utan möjlighet till någon form av kompensation när de behöver medverka i utredningen, undvika att hamna i skuld eller vara hänvisade till försörjningsstöd. Generellt bedöms föräldrar främst ha behov av ersättning i dessa fall under del av dag eller enstaka dagar. I något fall kan det dock gälla någon vecka eller i enstaka fall en månad. Antalet föräldrar som kan komma att nyttja ersättning i denna situation skattas till cirka 5 000 föräldrar per år.

Förälderns position på arbetsmarknaden riskerar att påverkas negativt om det saknas en rätt till ledighet när föräldern har behov av frånvaro. För föräldrar med osäkra anställningar kan konsekvenserna bli mer långtgående beroende på omfattningen av frånvaron. Förälderns möjlighet att neka till att medverka i utredningar hos socialtjänsten är starkt begränsad då konsekvenserna annars kan vara mycket ingripande.

12.2.2 Slopade kontaktdagar

Utredningens förslag innebär att föräldrar till barn som tillhör personkretsen enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) inte längre kommer att ha rätt till tio särskilda kontaktdagar per år. Genom förslagen får föräldrar till barn som omfattas av LSS samma rätt till tillfällig föräldrapenning som föräldrar till andra barn.

Många av de situationer som kontaktdagarna kan användas för såsom möten i skolan, föräldrautbildning som anordnas av socialtjänsten och medverkan i introduktion av ett barns behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder kommer dock även fortsättningsvis att ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Det föreslås inte heller finnas en begränsning vid tio dagar per år utan föräldern ska kunna få rätt till ersättning utefter behov. För föräldrar som på grund av barnets tillstånd har ett särskilt stort behov av ersättningsdagar i någon av dessa situationer innebär förslaget att förutsättningar för rätt till ersättning förbättras.

Med nuvarande regelverk har föräldern rätt till kontaktdagar vid besök i barnets förskola eller skola, exempelvis för ett tillfälle då föräldern följer med barnet och klassen på ett studiebesök eller dylikt. Denna situation omfattas inte av det förslag som utredningen lämnar då den inte har någon specifik koppling till barnets hälsotillstånd. Föräldern skulle därmed inte kunna nyttja tillfällig föräldrapenning för detta. Vidare kommer föräldern med förslaget inte heller att kunna få tillfällig föräldrapenning för kurser som anordnas av organisationer eller kunskapscentra, om dessa inte har upphandlats eller ges inom ramen för hälso- och sjukvården eller socialtjänstens verksamhet. Utredningen bedömer att kurser som anordnas av hälso- och sjukvården eller socialtjänsten torde innefatta det

grundläggande behov föräldrar har av kunskaper om barnets hälsotillstånd, hur de kan stärkas i sin föräldraroll och hur de bäst kan stödja barnet.

Under 2021 mottog cirka 4 500 föräldrar tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar, vilket var något färre än åren dessförinnan, se avsnitt 3.7. Föräldrar som nyttjar kontaktdagarna gör det endast i begränsad omfattning, i genomsnitt cirka två dagar per barn och år, vilket indikerar att föräldrar använder ersättningen på andra grunder i den mån de har behov av tillfällig föräldrapenning.

Genom att föräldrar till barn som ingår i personkretsen för LSS ofta har behov av att avstå arbete inte bara på grund av vård av barn utan också för att följa med barnet på besök hos olika vårdgivare och andra samhällsinstanser, kan det innebära att föräldern undviker att avstå från arbete om det inte är helt nödvändigt. Sammantaget bedömer utredningen att föräldrar som för närvarande nyttjar kontaktdagarna endast kommer att påverkas i mindre omfattning av förslagen.

12.2.3 Förmånstiden anpassas till föräldrars och barns behov

Förslaget om förmånstid innebär att regelverket anpassas i större utsträckning efter de faktiska behoven av ersättning som föräldrar har utifrån barnets behov. Kravet på underlag till stöd för rätten efter 40 ersättningsdagar torde inte påverka de flesta föräldrar i nämnvärd omfattning då de flesta föräldrar normalt inte förbrukar så många dagar årligen. För dessa föräldrar innebär förslaget snarast att försäkringsmässigheten i ersättningen betonas ytterligare. Om dagantalet är lägre kan det finnas skäl att hushålla med antalet dagar, vilket främst torde innebära att inte nyttja dem till sådant som försäkringen egentligen inte täcker. En sådan situation kan vara när föräldern avstår arbete för att vara hemma med ett friskt barn. Det finns indikationer på att det förekommer att föräldrar nyttjar ersättningsdagar till detta, och den förkortade förmånstid som utredningen föreslår torde på sikt kunna bidra till att förändra föräldrars attityd och nyttjande när rätt till ersättning saknas.

Under 2021 lämnades mer än 40 ersättningsdagar för 17 835 barn. I det antalet är även allvarligt sjuka barn inkluderade. För dessa barn torde det ofta finnas någon tid under ersättningsperioden som kan styrkas genom underlag. Om sådant underlag saknas innebär det att

föräldern behöver underlag för att kunna fortsätta att nyttja försäkringen. Detta torde endast gälla ett fåtal föräldrar och i de fallen kan det finnas skäl för föräldern att exempelvis ha en kontakt med en vårdgivare även av medicinska skäl. Genom kravet betonas även kopplingen mellan förälderns rätt till ersättning och barnets behov till följd av barnets hälsotillstånd. Om fler än 40 dagar ska nyttjas ska också ett underlag, såsom ett läkarintyg, utgöra stöd för rätten till ersättning.

I de fall föräldrar till normalt friska barn under något år har behov av fler än 40 dagar per barn krävs ett underlag till stöd för anspråket, vilket i någon mån innebär att föräldrar kan behöva lämna in underlag, såsom läkarintyg, till Försäkringskassan i en större utsträckning än i dag.

Den nuvarande gränsen på maximalt 120 dagar i andra situationer än för allvarligt sjuka barn tas genom förslaget bort. Föräldrar som med dagens regelverk inte har kunnat få fler ersättningsdagar får utökade möjligheter till ersättning. Det kan röra sig om föräldrar till barn med långvariga sjukdomstillstånd som epilepsi eller andra svåra tillstånd som kräver återkommande sjukhusvård, men som ändå inte betecknas som allvarliga i lagens mening.

För föräldrar till barn med svåra sjukdomar eller omfattande behov som redan har en kontakt med sjukvården eller genom besök eller inneliggande vård torde förslaget inte innebära någon särskild ytterligare belastning att intyga barnets behov. Genom förslaget upphävs också den särskilda grunden för tillfällig föräldrapenning för allvarligt sjuka barn, vilket bedöms förenkla bedömning, hanteringen och vara positiv ur föräldrars perspektiv, se avsnitt 12.2.5.

12.2.4 Rätt till tillfällig föräldrapenning för fler än en förälder

Förslagen innebär att föräldrar kan ha samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning i fler situationer än enligt nuvarande regelverk. Samtidig rätt förbättrar förutsättningarna för att två, eller i vissa fall flera föräldrar ska kunna vårda och stötta barnet vid svår eller livshotande sjukdom. För föräldrar som inte lever tillsammans kan det vara särskilt värdefullt att få samtidig information från läkare samt att delta i kurser om barnets tillstånd eller vårdbehov. I dessa fall kan det vid behov

även finnas möjlighet för föräldrars partner i ombildade familjer som också vårdar barnet att få rätt till ersättning.

För föräldrar innebär förslaget om ökade förutsättningar att kombinera föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning en tydlig förbättring i förhållande till nuvarande regelverk. Genom förslaget ökar möjligheterna för föräldrapar, där en inte arbetar, att samtidigt vårda barnet vid svår sjukdom. Det bedöms även förenkla för föräldrar när behovet av att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning endast gäller enstaka eller ett fåtal dagar.

Genom förslaget att föräldrapenning endast i undantagsfall ska få bytas mot tillfällig föräldrapenning, begränsas möjligheten att byta något jämfört med i dag. Föräldrar kan få viss ekonomisk påverkan då ersättningen för tillfällig föräldrapenning är högre per dag än för föräldrapenning.

Sammantaget bedömer dock utredningen att förslagen förenklar regelverket och tillämpningen samt ökar ändamålsenligheten vilket bedöms vara positivt för föräldrar som använder försäkringen.

12.2.5 Grunden för allvarligt sjukt barn upphävs och rätten bedöms i stället efter barnets behov

Förslaget innebär att föräldrar till svårt eller allvarligt sjuka barn ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning i den utsträckning som barnets tillstånd kräver, och enligt samma ersättningsgrund som vid vård av barn när barnet är sjukt eller smittat.

Nuvarande bedömning av om sjukdomen anses vara av allvarlig art innebär i vissa fall osäkerhet och oro för föräldrar i en svår situation, och rätten till ersättning upphör efter 120 dagar om sjukdomen inte är att betrakta som allvarlig i lagens mening. Förslaget innebär att föräldern inte längre behöver lämna ett intyg om att den allvarliga sjukdomen innebär ett hot mot barnets liv, utan endast ett intyg till stöd för ersättningsrätten med anledning av barnets sjukdom. Den nuvarande samtidiga rätten för föräldrar kommer med förslaget att i stället lämnas efter behov, vilket i viss mån kan ses som en begränsning jämfört med i dag. Utredningens förslag bedöms sammantaget innebära förbättringar för familjer och försäkringen bedöms kunna ge fortsatt rätt till tillfällig föräldrapenning i en utsatt situation.

12.2.6 Tillfällig föräldrapenning för barn och unga som har fyllt 12 men inte 21 år

Förslaget innebär att föräldrar kan få rätt till tillfällig föräldrapenning om det finns ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov för barn som har fyllt 12 år upp till barnet är 18 år eller, vid pågående skolgång, som längst 21 år, i stället för nuvarande gräns vid 16 år.

Utredningen har gjort bedömningen att föräldrar till cirka 8 500 barn kan komma att använda tillfällig föräldrapenning för barn över 16 år vid en höjning av åldersgränsen.

Genom förslaget kan föräldern få rätt till ersättning för att avstå förvärvsarbete för att vårda eller på annat sätt tillse behoven även för äldre barn, som till exempel när hälso- och sjukvården kräver föräldrars närvaro när barnet eller den unge besöker eller vårdas på sjukhus.

För föräldrar till barn och unga som omfattas av LSS innebär förslaget att rätten till tillfällig föräldrapenning blir densamma som för andra barn och unga. För föräldrar till barn som fortfarande fullgör sin skolgång när de fyller 18 år finns således rätten under tiden som skolgången varar, men som längst till att barnet fyller 21 år. Om den unge har avslutat sin skolgång innan dess kommer därmed föräldern inte att kunna få rätt till tillfällig föräldrapenning för tid därefter, även om barnet omfattas av LSS.

För unga vuxna över 21 år som omfattas av LSS nyttjas rätten till tillfällig föräldrapenning i mycket begränsad utsträckning. De senaste tre åren är det cirka 80 unga vuxna över 21 år som det lämnades ersättning för, och en del av dessa var 20 år vid tillfället som ersättningen beviljades för. Utredningen drar därav slutsatsen att det för unga vuxna som omfattas av LSS finns andra samhällsinsatser som kan nyttjas i situationer som det annars hade kunnat lämnas tillfällig föräldrapenning för. Av det skälet bedöms konsekvenserna inte bli särskilt kännbara för föräldrarna. Personer som omfattas av LSS har rätt till andra insatser inom ramen för LSS men även till andra samhällsstöd för att möta den enskilda individens behov.

För föräldrar till unga vuxna inom LSS medför utredningens förslag att det kan komma att finnas behov av att nyttja någon av de andra insatser som den unge vuxna har rätt till, i stället för tillfällig föräldrapenning. Genom att föräldern inte själv måste avstå arbete för att vårda den unge vuxna blir situationen mer likvärdig jämfört med andra arbetande föräldrar med barn i motsvarande ålder.

12.2.7 Krav på underlag för rätt till tillfällig föräldrapenning

Utredningens förslag om krav på intyg från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod och att krav på intyg eller utlåtande fortsatt ska finnas för barn som har fyllt 12 år innebär snarast förtydliganden och bör därmed inte medföra ett ökat intygskrav för föräldrar.

Enligt en uppskattning från Försäkringskassan var det cirka 8 procent eller 270 000 ärenden under 2021 som gällde en vårdperiod på 8 dagar eller mer och som därmed krävde intyg. Motsvarande andel för 2019 var cirka 3 procent eller cirka 90 000 ärenden.

I ersättningsärenden för barn över 12 år finns ett utlåtande eller intyg från läkare som styrker behovet.

Föräldrar som har nyttjat mer än 40 ersättningsdagar kommer dock, som framgår av avsnitt 12.2.3, att behöva styrka rätten till tillfällig föräldrapenning för alla ersättningsdagar utöver detta antal. Det innebär att något fler föräldrar kommer att behöva lämna intyg.

12.2.8 Överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning

Förslaget innebär att föräldrar ges rätt att överlåta tillfällig föräldrapenning till någon annan för vård av barn i fler situationer än i gällande regelverk. Rätten att överlåta ersättning nyttjas av en mycket liten andel föräldrar och utredningen bedömer att antalet kan komma att vara relativt konstant, men att en liten grupp föräldrar kan komma att överlåta ersättning i någon av de tillkommande situationerna. För dem kan de utökade möjligheterna till överlåtelse utgöra en viktig ventil, vilket gynnar såväl förälder som barn. Företagare kan vara en grupp som kan ha svårt att vara frånvarande från verksamheten för att vårda barn. En annan grupp kan vara ensamlevande föräldrar, där någon annan viktig vuxen i barnets liv kan följa med på exempelvis ett rutinartat läkarbesök eller till tandläkaren.

12.2.9 Förutsättningar för ersättning för arbetslösa

Förslaget innebär ett förtydligande och är i linje med nuvarande tillämpning för när arbetslösa föräldrar har rätt till ersättning och är därmed snarast att betrakta som en kodifiering. Föräldrar som inte har rätt till arbetslöshetsersättning kommer således inte att kunna få

rätt till tillfällig föräldrapenning, vilket utifrån hur bestämmelserna och praxis tillämpas, inte torde innebära någon förändring för flertalet arbetslösa föräldrar.

Förslaget om skyddsbestämmelser för föräldrar som blir arbetslösa under en längre period med tillfällig föräldrapenning säkrar förälderns fortsatta rätt till tillfällig föräldrapenning under barnets vårdtid. Det bedöms som särskilt positivt då föräldrar till barn som är svårt sjuka och har långa vårdtider befinner sig i en särskilt utsatt situation med begränsade möjligheter att söka ett nytt arbete.

12.2.10 Tillfällig föräldrapenning när en förälder på grund av sjukdom inte kan vårda barnet

Förslaget är en förenkling och en utvidgning av rätten till ersättning när en förälder på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet och den andra föräldern samtidigt är förhindrad. Framför allt ensamstående föräldrar ges genom förslaget ökad trygghet motsvarande den som gäller i familjer med två föräldrar. Det är betydelsefullt att veta, att om föräldern insjuknar kan en anhörig eller någon närstående få ersättning för att avstå från sitt arbete för att vårda barnet. Förslaget medför även att föräldrar vars partner arbetar på annan ort, är bortrest eller av annat skäl inte kan vårda barnet när en hemmavarande föräldern insjuknar får ett likvärdigt skydd.

Förslaget bedöms även innebära att det blir lättare för en anhörig eller närstående att avstå arbetet för att vårda en sjuk förälders barn då kravet på medgivande från den sjuke slopas. Det innebär vidare att den närstående som vårdar barnet får ersättning under den tid denne har behov av att avstå från förvärvsarbete utan koppling till om och när den sjuka föräldern skulle ha arbetat.

I nuvarande regelverk för utvidgad rätt finns en åldersgräns på tre år för barnet eller fem år för adoptivbarn. Genom förslaget anpassas dessa åldersgränser till vad som gäller annars för barn. Utvidgad tillfällig föräldrapenning kan därmed lämnas även för äldre barn, vilket bedöms förbättra möjligheterna till ersättning i dessa svåra situationer ytterligare. Nuvarande rätt till ersättning används enligt uppgifter från Försäkringskassan mycket sparsamt, och utredningen bedömer att något fler föräldrar kan komma att nyttja möjligheten, om än i liten omfattning.

12.2.11 Förkortad tid för ansökan

Förslaget innebär att förälderns tid för att ansöka om tillfällig föräldrapenning kortas och föreslås bli 30 dagar i stället för nuvarande 90 dagar. En stor andel av föräldrarna, över 90 procent, bedöms inte påverkas i någon nämnvärd omfattning av förändringen då de redan ansöker i anslutning till vårdtillfället. För föräldrar som har behov av ersättning under längre perioder kan det innebära att de behöver ansöka oftare än i dag.

I en övergångsperiod kan det finnas en risk att föräldrar som normalt lämnar ansökan i efterhand missar att regelverket har ändrats och riskerar att gå miste om ersättning. Denna risk torde dock vara av övergående natur och risken bör även kunna begränsas genom att Försäkringskassan ger tydlig information i flera kanaler för att uppmärksamma föräldrar på kommande förändring.

På samma sätt som i dag föreslås dock ersättning ändå kunna lämnas för ansökan som gjorts senare om det finns synnerliga skäl eller om det gäller ansökan om tillfällig föräldrapenning för ett avlidet barn.

12.2.12 Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen

Förslaget bedöms medföra att alla skolverksamheter oavsett huvudman har skyldighet att lämna uppgifter till Försäkringskassan. För föräldrars del bedöms det innebära att det blir en likvärdig förutsättning för kontroll av förälderns uppgifter oavsett typ av huvudman, och därmed kan fler fel i ansökan upptäckas av Försäkringskassan.

Skolverksamheter föreslås lämna uppgifter två år tillbaka i tiden, vilket även kan öka Försäkringskassans kontroll av föräldrars uppgifter för längre tid tillbaka.

12.2.13 Kontroll av uppgifter i arbetsgivardeklarationen

Förslaget bedöms främst påverka föräldrar i den mån de uppgifter som har lämnats till Försäkringskassan inte är samstämmiga med arbetsgivarens uppgifter.. I detta sammanhang kan kontrollen Försäkringskassan genomför innebära att såväl föräldrar som arbetsgivare

på sikt mer nogsamt rapporterar och registrerar dagar och i vilken omfattning föräldern har varit frånvarande för vård av barn.

12.3 Konsekvenser för olika socioekonomiska grupper

En förutsättning för rätt till tillfällig föräldrapenning är att föräldern avstår från arbete. Det innebär att det endast är föräldrar som arbetar eller som är arbetslösa och har rätt till arbetslöshetsersättning som påverkas av förslaget. Föräldrar som inte avstår från arbete saknar därmed rätt till ersättning i enlighet med detta förslag.

Förslagen som lämnas kan särskilt anses gynna vissa ekonomiskt svagare grupper av dem som förvärvsarbetar eller är arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Det kan gälla föräldrar med låga inkomster eller små ekonomiska marginaler som har ett återkommande behov av ersättning. Dessa grupper är mer beroende av kompensation för inkomstbortfall, och tenderar även att arbeta i branscher som generellt sett inte har samma möjlighet till hemarbete eller flexibel arbetstid och därmed i högre utsträckning vara beroende av att ansöka om tillfällig föräldrapenning för rätt till ledighet.

Förslagen medger att ersättning lämnas i fler situationer och bedömningen är att lagstiftningen blir mer träffsäker i förhållande till det enskilda barnets behov. Detta ökar möjligheten till att få inkomstbortfallet kompenserat i fler situationer, framför allt för föräldrar till barn med ett mer omfattande vårdbehov. För att föräldrar med inkomster över taknivå inte ska drabbas särskilt hårt krävs dock höjningar av nivån framöver.

12.4 Konsekvenser för jämställdheten

En del av utredningens uppdrag är att lämna förslag som syftar till att göra uttaget av tillfällig föräldrapenning mer jämställt mellan kvinnor och män. Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utifrån detta mål har sex delmål satts upp (prop. 2005/06:155 och skr. 2016/17:10). De delmål som har en direkt koppling till utredningens förslag är:

– delmålet om ekonomisk jämställdhet; kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut,
– delmålet om jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet; kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor, samt
– delmålet om jämställd hälsa; kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.

Kvinnor tar generellt sett fortfarande ett större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet och förvärvsarbetar i lägre utsträckning än män. Detta gäller särskilt för kvinnor med små barn eller flera barn. Det större ansvaret är ett av skälen till att kvinnor i större utsträckning än män går ner i arbetstid. Samtidigt är det fler kvinnor än män som är arbetslösa, förtidspensionerade eller sjukskrivna. Kvinnor använder tillfällig föräldrapenning i större utsträckning än män och cirka 60 procent av dagarna tas ut av kvinnor och cirka 40 procent av män.

De förslag som lämnas i betänkandet bedöms öka ändamålsenligheten i försäkringen. Föräldrar till barn med svår sjukdom eller omfattande behov anses genom förslagen få rätt till ersättning när barnet har behov av vård i större utsträckning än i dag. Förslagen vidgar rätten till ersättning för de grupper som har behov av ersättning i vissa särskilda situationer. För närvarande torde det i stor utsträckning vara kvinnor som bär ett stort ansvar för att vårda barn och avstå från att arbeta, i många fall utan ersättning, i de situationer som nu föreslås täckas av försäkringen. Förslagen ökar möjligheten att täcka inkomstbortfallet med ersättning och bidrar därmed till att framför allt gynna kvinnors ekonomiska situation på kort sikt.

Utredningen bedömer att sammantaget borde nyttjandet av försäkringen snarast minska genom utredningens förslag. Hur förslagen till utvidgning och den förväntade minskningen av felaktiga ansökningar kommer att påverka mäns och kvinnors användande är svårt att förutse. För jämställdheten mellan kvinnor och män kan förväntan på arbetsmarknaden att föräldrar inte ska vara borta mer än nödvändigt vara avgörande för mer likvärdiga förutsättningar. Därutöver krävs att föräldrar även fortsättningsvis får tydlig information

om hur en delad användning av försäkringen kan vara positivt för en mer likvärdig livsinkomst för kvinnor och män och ett delat ansvar för föräldraskap.

12.5 Konsekvenser för barn

Utredningen har haft i uppdrag att ha FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som utgångspunkt.[5] Utredningen har genomgående i arbetet med översynen beaktat hur nuvarande regelverk och tillämpning påverkar barns möjlighet till vård och stöd av föräldrar utifrån barnets hälsotillstånd. Utgångspunkten för de förslag som utredningen lämnar är i enlighet med artikel 2 i konventionen, att alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Rätten till tillfällig föräldrapenning ska utgå från det enskilda barnets behov i den aktuella situationen, snarare än barnets diagnos. Förslaget att slopa kontaktdagarna och anpassa åldersgränserna för barn som tillhör personkretsen för LSS bedöms innebära att alla barn får mer likvärda rättigheter. En utvidgad ersättningsrätt och en åldersgräns som anpassas till den unges skolgång förbättrar förutsättningarna för fler barn att få stöd eller vård av föräldern utan ekonomiska konsekvenser.

Vidare innebär förslagen, i enlighet med barnkonventionens artikel 23 och 24, att alla barn ska ha rätt till bästa möjliga hälsa och rätten till ett fullvärdigt och anständigt liv samt hjälp att aktivt delta i samhället för barn med funktionsnedsättningar. De förslag som utredningen lämnar om att föräldrar ska ges rätt till ersättning även efter att barnet har fyllt 16 år, att ersättning ska lämnas utefter barnets behov samt att föräldrar ska kunna få ersättning i fler situationer är förslag som ökar möjligheten att uppfylla dessa. Syftet med förslagen är att underlätta för föräldrar till barn eller unga med sjukdom eller funktionsnedsättning att kunna avstå arbete när barnet har behov av omvårdnad även i dessa situationer. Den tillfälliga föräldrapenningen syftar till att begränsa de ekonomiska konsekvenserna när föräldrar behöver avstå från arbete för att vårda ett barn.

Av artikel 26 i konventionen framgår barns rätt att åtnjuta social trygghet och socialförsäkring. Den svenska föräldraförsäkringen är en viktig del i grundskyddet för barnfamiljer i Sverige. För att den

[5] Dir 2020:114 s. 12.

tillfälliga föräldrapenningen ska kunna utgöra ett skydd för barn och föräldrar mot ekonomisk utsatthet vid barns sjukdom är det avgörande att försäkringen är tillgänglig och flexibel. Det krävs att den ger skydd i de situationer föräldrar som arbetar har behov av den. Utredningens förslag innebär att försäkringen i större utsträckning än i dag anpassas till barns behov och de situationer där föräldrar behöver vårda eller delta i möten på grund av barnets tillstånd. Genom förslaget att inkludera fler situationer kan föräldrar som inte kan nyttja flexibel arbetstid eller har möjlighet till hemarbete för att vårda barnet, ges rätt till ersättning och ledighet. Tillfällig föräldrapenning i dessa situationer utgör ett viktigt försäkringsskydd för föräldrar som arbetar, samtidigt som det jämnar ut förutsättningarna för ett närvarande föräldraskap oavsett yrke eller bransch. Ersättningsrätten innebär även att risken för ekonomisk utsatthet för barn minskar när föräldern får en del av inkomstbortfallet täckt under kortare eller längre perioder.

Av artikel 28 framgår barns rätt till utbildning. Förslagen om att föräldrar ska kunna få rätt till ersättning för möten i skolverksamhet med anledning av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning samt för behandling som är ordinerad av läkare, vilket kan innebära att föräldern stödjer barnet i återgången till skolan, bedöms bidra till att barn ges förutsättningar att närvara i skolan på ett tryggt och säkert sätt, vilket är en avgörande faktor för att barnet ska kunna fullgöra sin skolgång.

Sammantaget bedömer utredningen att de förslag som lämnas har positiva effekter för barn eftersom föräldrarna får större möjligheter till ersättning i situationer då föräldern i dag antingen inte har möjlighet att stötta barnet, eller måste vara ledig från arbetet på annan grund utan ersättning.

12.6 Konsekvenser för kommuner och regioner

12.6.1 Regionernas ansvar för hälso- och sjukvård

Inom tillfällig föräldrapenning är intygandet av barns hälsotillstånd och de åtgärder som det föranleder en utgångspunkt för ställningstagandet om rätt till ersättning redan med nuvarande regelverk, och förslaget att införa en bestämmelse om intyg från och med den åttonde dagen i vårdperioden är detsamma som Försäkringskassan

i dag föreskriver om. Således bedöms detta förslag inte få några ytterligare konsekvenser för hälso- och sjukvården.

Utredningens förslag om att det ersättningsbehov som överstiger 40 dagar årligen per barn ska intygas skulle i någon mån kunna öka kravet på intyg från hälso- och sjukvården. Barn med större behov bedöms dock i normalfallet ha återkommande kontakt med hälso- och sjukvården genom enstaka eller återkommande besök. I dessa fall bedöms utredningens förslag därför inte innebära någon ytterligare belastning med utfärdande av intyg för hälso- och sjukvården. Om det med anledning av barnets tillstånd finns skäl för en eller flera föräldrar att närvara vid besök eller vård av ett barn visar utredningens kartläggning att detta övervägande sker i stor utsträckning redan i dag och därför inte bör innebära någon särskild ytterligare uppgiftsbörda för hälso- och sjukvården. Borttagandet av den särskilda ersättningsgrunden för allvarligt sjuka barn torde också i viss mån även förenkla och underlätta intygsskrivandet för sjukvården, då detta har angetts som särskilt komplicerat och i många fall krävt komplettering av lämnade underlag.

Utredningens förslag om ändrade åldersgränser för äldre barn bedömer utredningen förenklar arbetet för hälso- och sjukvården, genom att föräldrar får rätt till ersättning och rätt att avstå från arbete vid besök eller vistelse på sjukhus med barnet så länge barnet är omyndigt.

12.6.2 Kommuner

Utredningens förslag bedöms i vissa avseenden ha indirekt positiva konsekvenser för områden där kommunen verkar. Förslagen som lämnas bedöms dock inte påverka den kommunala självstyrelsen. Genom att fler situationer som är kopplade till kommuners verksamhet föreslås ge rätt till tillfällig föräldrapenning och därigenom tillhörande ledighetsrätt, bedöms föräldrars möjlighet att närvara i dessa förbättras. En viss utökning av antalet situationer som ger rätt till tillfällig föräldrapenning kan på marginalen komma att minska behovet av kompletterande försörjningsstöd. Kravet på intyg av barnets behov efter 40 dagar bedöms inte innebära att behovet av försörjningsstöd ökar eftersom rätten till ersättning finns så länge föräldern kan styrka behovet.

De specifika förslag som indirekt bedöms påverka den kommunala verksamheten är exempelvis deltagande i möte med den skolverksamhet som barnet normalt deltar i, föreslås ge rätt till ersättning, om mötet är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning. Föräldrar torde, oavsett rätt till ersättning eller ledighetsrätt, behöva delta på dessa möten.

Vidare föreslås en rätt till tillfällig föräldrapenning för deltagande i en kurs som ordnas av en huvudman, inte bara inom hälso- och sjukvården, utan även inom socialtjänsten, om kursen syftar till att lära sig att vårda ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning. Utredningens kartläggning har visat att likvärdiga kurser som ges med anledning av barnets tillstånd inte bara anordnas av hälso- och sjukvården utan även av socialtjänsten. Vid genomförande av dessa kurser saknas därmed rätt till ersättning, trots att det kan röra sig om i princip likvärdiga eller till och med samma kurser. För barn med psykisk ohälsa eller olika former av problematisk skolfrånvaro kan exempelvis kurser ges inom socialtjänsten. Genom att även kurser inom socialtjänsten inkluderas kan föräldrar få rätt till ersättning och ledighet för den kurs de har behov av oavsett huvudman. Det torde bidra till att förenkla socialtjänstens arbete och ansvarsområde med att ge föräldrar lämpliga redskap att stödja barnet.

Vidare föreslås att det införs en rätt till ersättning vid medverkan i en utredning om barnets behov av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas. För kommunernas ansvar bedöms förslaget innebära att arbetet med att utreda barns behov av insatser och stöd förenklas. Föräldrar ges ökade förutsättningar att bistå och delta i socialtjänstens utredningar när de har en rätt till ersättning och en ledighetsrätt. Det kan vidare vara mindre stigmatiserande i förhållande till arbetsgivare att som skäl till behovet av ledighet ange tillfällig föräldrapenning.

Skolhuvudmän

Kommuner är huvudmän för de flesta förskolor och skolor i Sverige, cirka 70 procent respektive cirka 80 procent av grundskolorna år 2020. Flera förslag som lämnas syftar till att öka möjligheterna för barn med psykisk ohälsa eller problematisk skolfrånvaro att kunna

fullgöra sin skolplikt. Förslagen innebär dock inte att skolhuvudmännens ansvar minskar för barns rätt till skola eller förskola, eller undantar krav på särskilt stöd eller extra anpassningar. Genom att föräldrar i större utsträckning än i dag ges rätt till ersättning för att delta i möten, gå kurser i socialtjänstens regi eller medverka vid vårdåtgärder kan det bidra till att underlätta för skolhuvudmän att fullfölja uppdraget.

Förslaget om ökad uppgiftsskyldighet innebär inte någon nämnvärd förändring för kommunala huvudmän som redan i dag har en skyldighet att intyga barns frånvaro. Genom förslaget ska skolhuvudmännen kunna lämna uppgifter i två år efter att frånvaron har upphört. Det kan för vissa huvudmän innebära ökade krav på att bevara uppgifter om frånvaro för vissa huvudmän jämfört med i dag. Om Skolverkets förslag om frånvaroregister för skolor införs bedömer utredningen att kvaliteten i uppgifterna och hur länge de bevaras ändå i någon mån kommer att utökas, vilket innebär att skolhuvudmän genom detta register kommer att ha ökad tillgång till sparade registeruppgifter.

12.7 Konsekvenser för företagande och små företag

Föräldrar som är företagare

Föräldrar som är företagare och nyttjar tillfällig föräldrapenning bedöms i stort få samma konsekvenser som anställda föräldrar. Generellt sett nyttjar dock företagande föräldrar ersättningen i lägre utsträckning än anställda, och de förslag som lämnas bedöms snarast bidra till att föräldrar med stora behov av ersättning i större utsträckning kan få sitt behov tillgodosett. Genom att rätten att överlåta ersättningen förstärks förbättras dock förutsättningarna något, särskilt för företagare, jämfört med i dag.

Utredningens bedömning att Försäkringskassan bör ges i uppdrag att anpassa informationen som ges till föräldrar och särskilt informera om möjligheterna att nyttja ersättningen för del av dag bedöms vara viktiga ur företagande föräldrars perspektiv.

Företag som arbetsgivare

Ett förenklat och förtydligat regelverk bedöms öka förutsägbarheten för arbetsgivare för när anställda kan ha rätt till ersättning och ledighet. Förslagen innebär en ökad försäkringsmässighet som bör få till följd att användandet av ersättningen i situationer som inte täcks av regelverket minskar, vilket bedöms vara positivt för arbetsgivare. Det ökade kravet på intyg för användande av fler än 40 ersättningsdagar bör bidra till att förtroendet för försäkringen påverkas i positiv riktning hos arbetsgivare.

Förslaget att ansökningstiden minskas från 90 dagar till 30 dagar bedöms gynna arbetsgivare, genom att korrigeringar av frånvaroorsak i efterhand minskar, och risken för felaktigheter och missbruk av såväl ledighetsrätt som tillfällig föräldrapenning minskar. Det betonar även kravet på ersättning för att den anställde ska ha rätt till ledighet.

Den ökade kontrollnivån som föreslås innebär att uppgifter vid fler tillfällen eller för fler anställda behöver lämnas av arbetsgivare till Försäkringskassan. Det är uppgifter som lämnas redan i dag men frekvensen ökar med utredningens förslag. Vid införandet av den digitala lösning som utredningen föreslår borde uppgiftslämnandet bli betydligt enklare, och arbetsgivare skulle på ett snabbare och enklare sätt kunna rapportera eller överföra uppgifter till Försäkringskassan.

Förslagens påverkan på olika företag

Samtliga företag i Sverige som har anställda med barn, främst under 12 år, bedöms i någon mån kunna påverkas av de förslag utredningen lämnar. Påverkan bedöms vara störst i verksamheter med anställda som är föräldrar till yngre barn, och till stor del utifrån vilka möjligheter de anställda har att arbeta hemma eller möjligheten till flexibel arbetstid. I viss mån skiljer sig detta även mellan olika branscher.

Företag, såväl större som mindre, där en stor andel av de anställda är kvinnor, såsom vård- eller omsorgsföretag eller andra företag inom administration, försäljning och kundtjänst, bedöms dock kunna påverkas mer eftersom nyttjandet av tillfällig föräldrapenning generellt är större för dessa föräldrar. Detsamma gäller för företag inom utbildningssektor och då främst de med förskoleverksamhet. I enlighet av vad som framgått ovan kan påverkan vara såväl en minskad som en ökad användning av tillfällig föräldrapenning. Förälderns från-

varo påverkas av en rad olika aspekter men omfattningen bedöms främst avgöras av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning.

Företag i utbildningssektors med förskole- eller skolverksamhet för barn upp till 12 år kan genom de förslag som lämnas få en viss ökad uppgiftslämnarbörda vad gäller uppgifter om barns frånvaro. En stor del av dessa verksamheter lämnar redan i dag ut uppgifter vid förfrågan från Försäkringskassan, trots att lagkrav saknas. I någon mån kan dock denna uppgift komma att utökas om Försäkringskassan utökar kontrollerna, men det är enligt utredningens bedömning främst fråga om kontroller i förhållande till arbetsgivare. Genom förslaget framgår att uppgifterna ska sparas i två år vilket för vissa verksamheter kan innebära en utökad tid för bevarandet. Omfattningen av uppdraget bedöms dock inte som alltför betungande då det rör sig om en begränsad tid och där uppgifterna även kan komma att behöva användas för andra syften. Utredningen föreslår även att Försäkringskassan i samverkan med Skolverket får i uppdrag att analysera och lämna förslag om en förenklad digital lösning för att utbyta information om frånvaro, som skulle kunna underlätta och öka smidigheten i uppgiftslämnandet väsentligt. Synpunkter om en sådan lösning bör även inhämtas från SKR och Friskolornas riksförbund.

Förslaget om ökade krav på kontroll mot arbetsgivare bedöms främst påverka företag med anställda som återkommande använder tillfällig föräldrapenning. Avgörande för att inte administrationen ska bli för betungande är i detta avseende åtgärden att införa en digital lösning för att arbetsgivare ska kunna kommunicera med Försäkringskassan. En sådan lösning bedöms kunna ta hänsyn till såväl små som stora företags administrativa förutsättningar för att öka smidigheten och inte öka kostnaden i uppgiftslämnandet i alltför stor omfattning.

12.8 Konsekvenser för brottsligheten

Utredningens arbete har genomsyrats av direktivets uppdrag att minska antalet felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott inom tillfällig föräldrapenning. Utökade kontroller av föräldrars uppgifter bör initialt bidra till att antalet upptäckta fel ökar. Om felen som upptäcks ökar bedöms även antalet ärenden som leder till att misstänkta bidragsbrott utreds öka. På sikt bör dock utvecklingen

vara den motsatta. Genom att fler felaktiga utbetalningar stoppas, och föräldrar får kännedom om att uppgifter kontrolleras i större utsträckning än tidigare bör antalet bidragsbrott inom ersättningen minska.

12.9 Konsekvensanalys ur ett integrationspolitiskt perspektiv

Integrationspolitikens mål är lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Utrikesfödda föräldrar och framför allt kvinnor med barn kan ha svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, och har oftare än andra deltidsarbeten eller tidsbegränsade anställningar, vilket är en av förklaringarna till ett lågt nyttjande av försäkringen.

Utredningens förslag syftar till att öka förutsättningarna att nyttja tillfällig föräldrapenning för de arbetande föräldrar som har behov av den. Genom att utöka antalet situationer som kan ge rätt till ersättning kan föräldrar få kompensation när de behöver vara frånvarande från sin anställning för att vårda barn. En försäkring som underlättar och stärker möjligheterna för föräldrar att förena arbete med familjeliv, oavsett anställningstyp, bidrar till att öka förutsättningarna att delta på arbetsmarknaden på likvärdiga villkor.

12.10 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningen föreslår att Försäkringskassan ska få ta del av uppgifter i arbetsgivardeklarationerna, om uppgifterna behövs inom tillfällig föräldrapenning. Uppgifterna kommer att kunna användas för kontroll av om föräldern avstått från förvärvsarbete.

Uppgifter om inkomster i en arbetsgivardeklaration är inte utan integritetskänslighet, men är inte heller av det särskilt känsliga slaget. Samma slags uppgifter finns redan hos Försäkringskassan i andra typer av ärenden. I avvägningen mellan behovet av förbättrade kontrollmöjligheter och skyddet för den enskildes personliga integritet bedöms därför förslaget inte innebära ett otillbörligt eller oproportionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd.

Utredningen föreslår även en uppgiftsskyldighet för verksamheter enligt skollagen (2010:800) som ett barn som inte har fyllt 12 år normalt deltar i. Uppgiftsskyldigheten ska kunna fullgöras under två år från det att frånvaron upphörde. Förslaget lämnas för att öka Försäkringskassans möjligheter till kontroll för att på så sätt förhindra felaktiga utbetalningar.

Uppgifterna kommer att vara av harmlös natur eftersom orsaken till frånvaron inte ska rapporteras, utan endast när barnet har varit frånvarande. Uppgifterna behandlas redan i dagsläget av såväl Försäkringskassan som de olika verksamheterna, framför allt hos verksamheter med kommunal huvudman, eftersom dessa har en uppgiftsskyldighet enligt andra bestämmelser. Bedömningen är därför att inte heller detta förslag innebär ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

12.11 EU-rättsliga konsekvenser

De förslag som lämnas i betänkandet bedöms inte påverka den fria rörligheten inom EU. Förslagen bedöms vara förenligt med EU-rätten. Tillfällig föräldrapenning omfattas av förordning nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Det innebär att den förälder som omfattas av den svenska socialförsäkringen och befinner sig inom EU/EES eller Schweiz, har samma rätt till tillfällig föräldrapenning som den som befinner sig i Sverige. Det gäller oavsett om barnet är bosatt i Sverige eller i ett annat land inom EU.

De förslag som lämnas i utredningen bedöms inte innebära att de bedömningar som har gjorts i prop. 2021/22:175 inte längre kan anses vara förenliga med rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU. Förslagen som lämnas i föreliggande utredning bedöms bevara eller i vissa fall stärka rätten till ersättning för föräldrar till barn med funktionsnedsättning eller långvarig sjukdom jämfört med i gällande regelverk.[6] I övrigt bedöms inte heller de förslag som utredningen lämnar i någon del försämra eller inskränka på de bestämmelser som anges i direktivet.

[6] Prop. 2021/22:175, s. 41 f. och 44 f.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

11 kap.

5 § När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även familjehemsförälder.

Första stycket gäller inte i fall som avses i 13 kap. *10* och *11* §§.

Av paragrafen framgår att även en familjehemsförälder likställs med en förälder när det gäller tillfällig föräldrapenning.

I *andra stycket* ändras hänvisningen från 13 kap. 8 § till 13 kap. 10 § med anledning av att bestämmelser om överlåtelse numera finns i 13 kap. 10 §. Vidare ändras även hänvisningen från 13 kap. 9 § till 13 kap. 11 §. Ändringen är en följd av att bestämmelserna om rätt till tillfällig föräldrapenning efter en förälders medgivande upphävs och ersätts med regleringen i 13 kap. 11 §. Av bestämmelserna i 11 § framgår att även en annan person än en förälder kan få tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare, när den ordinarie vårdaren är en förälder.

Övervägandena finns i avsnitt 8.12 och 8.13.

6 § I fråga om tillfällig föräldrapenning för en försäkrad som har fått rätt till sådan förmån enligt 13 kap. *10*, 11 eller *14* § likställs den försäkrade med en förälder.

En försäkrad som enligt första stycket är likställd med en förälder får dock inte överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *10* §.

I paragrafen finns bestämmelser som gäller föräldrabegreppet inom den tillfälliga föräldrapenningen.

Enligt *första stycket* ska vissa personer likställas med föräldrar. Ändringarna består av att hänvisningarna till bestämmelserna i 13 kap. 8 och 11 §§ om när överlåtelse får ske, och när en annan person än en förälder kan få tillfällig föräldrapenning i samband med ett barns födelse eller adoption, ändras till 13 kap. 10 respektive 14 § där dessa bestämmelser numera finns.

Vidare utgår hänvisningarna till 13 kap. 9 och 31 a §§ till följd av att bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning efter medgivande från en förälder och utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning upphör att gälla. Dessa bestämmelser ersätts i stället av bestämmelserna i nya 13 kap. 11 §, som möjliggör att tillfällig föräldrapenning kan lämnas till någon annan än en förälder för vård av ett barn när en förälder, som är barnets ordinarie vårdare, på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan ta hand om barnet.

I *andra stycket* har tagits bort en bestämmelse som anger att en person som fått rätt till tillfällig föräldrapenning efter förälders medgivande i sin tur inte kan lämna ett medgivande till att någon annan person ska få rätt till ersättning, vilket är en följdändring i enlighet med vad som anges ovan. Vidare har hänvisningen till bestämmelserna om överlåtelse ändrats från 13 kap. 8 § till 10 § i enlighet med vad som anges ovan.

10 § Föräldrapenningsförmåner får inte lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid i annat fall än som anges i 12 kap. 4 a och 5 a–7 §§ samt 13 kap. *5 § första stycket och* 13, *14* och *16* §§.

Föräldrapenningsförmåner får lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid *i fall som anges i 13 kap. 5 § andra stycket och 29 §.*

I paragrafen finns bestämmelser om när föräldrapenningsförmåner kan lämnas till fler än en förälder samtidigt. Huvudregeln är att sådana förmåner inte får lämnas till fler än en förälder för samma barn och tid. Från denna huvudregel finns vissa utpekade undantagsfall.

I *första stycket* har det lagts till en hänvisning till 13 kap. 5 § första stycket. Av nämnda lagrum framgår att tillfällig föräldrapenning kan lämnas till två föräldrar för samma barn och tid för vård av ett barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet, om båda föräldrarnas medverkan i vården av barnet är nödvändig. Vidare utgår hänvisningarna till paragraferna med bestämmelserna om kontaktdagar och vård av ett allvarligt sjukt barn, eftersom dessa paragrafer upphör att

gälla. Därutöver ändras hänvisningarna avseende bestämmelserna som gäller rätten till föräldrapenningsförmåner vid barns födelse och adoption. Dessa bestämmelser finns numera i 13 kap. 13, 14 och 16 §§.

Av *andra stycket* framgår att föräldrapenningsförmåner kan lämnas till flera föräldrar, dvs. även fler än två föräldrar, i fall som anges i 13 kap. 5 § andra stycket. Enligt bestämmelserna där kan tillfällig föräldrapenning under vissa förutsättningar lämnas till flera föräldrar vid besök inom hälso- och sjukvården samt vid deltagande i vissa kurser, möten och utredningar. Vidare ändras hänvisningen i fråga om bestämmelserna om rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit, eftersom dessa bestämmelser numera finns i 13 kap. 29 §.

I och med att lagrummet anger när föräldrapenningsförmåner, dvs. både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, kan lämnas till fler än en förälder för samma barn och tid är det vidare möjligt att kombinera föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. I de situationer som tillfällig föräldrapenning kan lämnas till fler än en förälder kan alltså en föräldraledig förälder fortsätta ta ut föräldrapenning medan en annan förälder kan få tillfällig föräldrapenning. Dessutom medger bestämmelserna att en förälder får tillfällig föräldrapenning för deltagande i exempelvis en kurs för att lära sig vårda ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning medan en annan förälder för samma barn och tid kan få tillfällig föräldrapenning för faktisk vård av barnet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

13 kap.

Det hittillsvarande 13 kap. om tillfällig föräldrapenning upphör att gälla. I stället införs det ett nytt 13 kap. med bestämmelser om tillfällig föräldrapenning.

1 § *I detta kapitel finns allmänna bestämmelser om rätten till tillfällig föräldrapenning i 2–11 §§.*

Vidare finns bestämmelser om

- *tillfällig föräldrapenning för tid före ansökan i 12 §,*
- *tillfällig föräldrapenning vid barns födelse eller adoption i 13–18 §§,*

– *tillfällig föräldrapenning för barn som inte har fyllt 12 år i 19–23 §§,*
– *tillfällig föräldrapenning för barn som har fyllt 12 men inte 18 år i 24–26 §§,*
– *tillfällig föräldrapenning för unga som har fyllt 18 men inte 21 år i 27 och 28 §§,*
– *tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit i 29 och 30 §§,*
– *beräkning av antalet dagar med rätt till tillfällig föräldrapenning i 31 §, och*
– *beräkning av tillfällig föräldrapenning i 32–37 §§.*

I paragrafen finns en innehållsförteckning över vilka bestämmelser som finns i de olika paragraferna i det nya kapitlet.

2 § *Rätt till tillfällig föräldrapenning har en försäkrad förälder som avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med ett barns födelse eller behov av vård eller i samband med att ett barn har avlidit.*

Tillfällig föräldrapenning lämnas i de fall och under de närmare förutsättningar som anges i detta kapitel.

I paragrafen finns allmänna bestämmelser om rätten till tillfällig föräldrapenning. Bestämmelserna fanns även tidigare i 13 kap. 2 § och är oförändrade.

3 § *Särskilda bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning när denna förmån lämnas på grundval av inkomst av annat förvärvsarbete finns i 34 §.*

I paragrafen upplyses om att det finns särskilda bestämmelser i 34 § som gäller för företagare. Paragrafen motsvarar tidigare 13 kap. 3 a §. Någon ändring i förhållande till den bestämmelsen har inte gjorts.

4 § *En förälder som är arbetslös har rätt till tillfällig föräldrapenning endast för tid som föräldern avstått från arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.*

Kravet på att ha avstått från arbetslöshetsersättning gäller inte om arbetslösheten inträder under en pågående och sammanhängande period med hel tillfällig föräldrapenning.

Vid tillämpning av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning likställs fall som anges i första och andra styckena med att avstå från förvärvsarbete.

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en förälder som är arbetslös har rätt till tillfällig föräldrapenning.

Av *första stycket* framgår att det för rätt till tillfällig föräldrapenning för en förälder som är arbetslös krävs att föräldern avstått från arbetslöshetsersättning. Det behöver alltså finnas en rätt till arbetslöshetsersättning som har fastställts av förälderns arbetslöshetskassa. Vidare ska föräldern ha avstått från sådan ersättning med anledning av något av de skäl som berättigar till tillfällig föräldrapenning. Även tid som annars skulle ha utgjort karenstid inom arbetslöshetsförsäkringen omfattas dock.

Enligt *andra stycket* är det möjligt att göra undantag från kravet på att ha avstått från arbetslöshetsersättning. Undantag kan göras om föräldern blir arbetslös under en pågående och sammanhängande period med hel tillfällig föräldrapenning. Undantaget tar sikte på situationen då en förälder inte har börjat få arbetslöshetsersättning och inte heller kan börja få en sådan ersättning, eftersom föräldern vid arbetslöshetens inträde inte till någon del står till arbetsmarknadens förfogande på grund av något skäl som berättigar till tillfällig föräldrapenning och som föräldern också får hel tillfällig föräldrapenning för. När dessa förutsättningar inte längre är uppfyllda behöver föräldern följaktligen uppfylla kravet i första stycket på att ha gått miste om arbetslöshetsersättning. När föräldern inte längre får hel tillfällig föräldrapenning behöver föräldern alltså ansöka om arbetslöshetsersättning, och få sådan rätt fastställd, för att vid behov på nytt kunna få tillfällig föräldrapenning.

Av *tredje stycket* framgår att fall som anges i första och andra styckena ska likställas med att avstå från förvärvsarbete, vilket är en grundläggande förutsättning för att få tillfällig föräldrapenning enligt bestämmelserna i 13 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 8.15.

5 § *Tillfällig föräldrapenning får förutom i de fall som anges i 11 kap. 10 § första stycket lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid för vård av barnet i samband med sjukdom eller smitta hos barnet, om båda föräldrarnas medverkan i vården av barnet är nödvändig.*

Tillfällig föräldrapenning får förutom i de fall som anges i 11 kap. 10 § andra stycket lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid i fall som anges i 19 § första stycket 3, om barnet vårdas på sjukhus eller om föräldrarnas närvaro vid sådant besök är nödvändig. Tillfällig föräldrapenning får även lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid i fall som anges i 20 § 1, 3 och 5.

I paragrafen anges i vilka fall utöver sådana som framgår av 11 kap. 10 § som båda föräldrarna eller flera föräldrar kan få tillfällig föräldrapenning för samma barn och tid. Sådana bestämmelser fanns tidigare i 13 kap. 3 §.

Enligt *första stycket* kan tillfällig föräldrapenning lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid för vård av ett barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet. Som förutsättning för detta gäller att båda föräldrarnas medverkan i vården av barnet är nödvändig.

I tidigare bestämmelse i 13 kap. 3 § första stycket angavs att tillfällig föräldrapenning kan lämnas till båda föräldrarna om föräldrarna följer med sitt barn till läkare när barnet lider av allvarlig sjukdom, och om föräldrarna, som en del i behandlingen av sitt barn, behöver delta i läkarbesök eller i behandling som ordinerats av läkare. Möjlighet till samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning i dessa situationer finns nu i stället enligt den nya lydelsen av *andra stycket*.

I andra stycket regleras när tillfällig föräldrapenning för samma barn och tid kan lämnas till flera föräldrar, dvs. inte bara en eller två föräldrar. Detta är möjligt i vissa fall som anges i 19 § första stycket 3, dvs. vid besök hos en vårdgivare som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), om besöket syftar till att medicinskt förebygga, utreda eller behandla sjukdomar och skador hos barnet. Utöver situationen då barnet vårdas på sjukhus kan tillfällig föräldrapenning lämnas till flera föräldrar för samma barn och tid om föräldrarnas närvaro är nödvändig. Detta kan vara fallet exempelvis om alla föräldrarna behöver få information om barnets tillstånd och behandling.

Vidare är det även möjligt att lämna tillfällig föräldrapenning till flera föräldrar för samma barn och tid vid deltagande i

1. kurs som ordnas av en huvudman inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten, om kursen syftar till att lära sig att vårda barnet utifrån barnets sjukdom eller funktionsnedsättning (20 § 1),

2. möte med den verksamhet enligt skollagen (2010:800) som barnet normalt deltar i, om mötet är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning (20 § 3), och

3. utredning om barnets behov av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas (20 § 5).

Enligt tidigare bestämmelse i 13 kap. 3 § andra stycket kunde tillfällig föräldrapenning för samma barn och tid lämnas till flera föräldrar vid deltagande i en kurs som ordnas av en sjukvårdshuvudman i syfte att lära sig att vårda ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning. Genom de nya bestämmelserna vidgas alltså möjligheterna till samtidig rätt till tillfällig föräldrapenning för flera föräldrar.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

6 § *Försäkringskassan får i förväg pröva om förutsättningarna för tillfällig föräldrapenning enligt 24 § första stycket eller 27 § är uppfyllda. Ett sådant beslut är bindande för den tid som anges i beslutet men kan omprövas om de förhållanden som har lagts till grund för beslutet ändras.*

I paragrafen finns bestämmelser om när Försäkringskassan kan lämna förhandsbesked om rätten till tillfällig föräldrapenning för barn som har fyllt 12 år och som är i behov av särskild tillsyn eller vård. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i 13 kap. 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.1 och 8.10.2.

7 § Tillfällig föräldrapenning lämnas enligt följande förmånsnivåer:

1. Hel tillfällig föräldrapenning lämnas för dag när en förälder helt avstått från förvärvsarbete.

2. Tre fjärdedels tillfällig föräldrapenning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst en fjärdedel av den tid han eller hon annars skulle ha arbetat.

3. Halv tillfällig föräldrapenning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst hälften av den tid han eller hon annars skulle ha arbetat.

4. En fjärdedels tillfällig föräldrapenning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst tre fjärdedelar av den tid han eller hon annars skulle ha arbetat.

5. En åttondels tillfällig föräldrapenning lämnas för dag när en förälder förvärvsarbetat högst sju åttondelar av den tid han eller hon annars skulle ha arbetat.

I paragrafen anges vilka olika förmånsnivåer som finns inom den tillfälliga föräldrapenningen. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 5 § och är oförändrade.

8 § *Som förvärvsarbete betraktas inte*

1. vård av barn som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i förälderns hem, och

2. sådant förvärvsarbete som den försäkrade utför under tid för vilken han eller hon får sjukersättning enligt bestämmelserna i 37 kap. 3 §.

Om det vid tillämpningen av första stycket 2 inte går att avgöra under vilken tid den försäkrade avstår från förvärvsarbete för att vårda sitt barn ska frånvaron i första hand anses som frånvaro från sådant förvärvsarbete som avses i 37 kap. 3 §.

I paragrafen finns vissa bestämmelser om vad som inte ska betraktas som förvärvsarbete vid tillämpningen av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 6 § och är oförändrade.

9 § *Om en förälder får oavkortade löneförmåner under tid då han eller hon bedriver studier, likställs avstående från studier med avstående från förvärvsarbete vid tillämpning av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning. Detta gäller dock endast i den utsträckning föräldern går miste om löneförmånerna.*

I paragrafen finns bestämmelser om rätten till tillfällig föräldrapenning vid vissa typer av studier. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 7 § och är oförändrade.

10 § En förälder får överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn till någon som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barnet i de fall som anges i 19 § första stycket.

I paragrafen anges när en förälder har rätt att överlåta en rätt till tillfällig föräldrapenning. Bestämmelser om överlåtelse fanns tidigare i 13 kap. 8 §.

Av paragrafen framgår att överlåtelse kan ske i alla situationer enligt 19 § första stycket, dvs. i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare, vid besök i hälso- och sjukvården eller tandvården samt när en förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna. Enligt tidigare bestämmelser var överlåtelse möjligt endast i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare. Möjligheten till överlåtelse vidgas alltså till att omfatta fler situationer.

Övervägandena finns i avsnitt 8.12.

11 § Tillfällig föräldrapenning får lämnas till en annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning i fall som anges i 19 § första stycket 2, om den ordinarie vårdaren är en förälder och det inte finns någon annan förälder som kan vårda barnet.

Av paragrafen framgår att även en annan person än en förälder kan få rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn i samband med ordinarie vårdares sjukdom eller smitta, om den ordinarie vårdaren är en förälder och det inte finns någon annan förälder som kan vårda barnet. Som förutsättning för detta gäller även att personen som ska vårda barnet i förälderns ställe har ett förvärvsarbete som denne då behöver avstå från.

Övervägandena finns i avsnitt 8.13.

12 § Tillfällig föräldrapenning lämnas inte för längre tid tillbaka än 30 dagar före den dag ansökan kom in till Försäkringskassan.

Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl för att tillfällig föräldrapenning ändå bör lämnas. Tidsbegränsningen gäller inte heller i fråga om sådan tillfällig föräldrapenning som avses i 29 §.

I paragrafen regleras rätten till tillfällig föräldrapenning för tid före ansökan. Bestämmelser om detta fanns tidigare i 13 kap. 9 a §.

Av *första stycket* framgår att tillfällig föräldrapenning som regel inte lämnas för längre tid tillbaka än 30 dagar före den dag ansökan kom in till Försäkringskassan, till skillnad från den tidigare gränsen på 90 dagar. Någon ändring i övrigt har inte skett.

Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

13 § *Rätt till tillfällig föräldrapenning har en far som avstår från förvärvsarbete i samband med sitt barns födelse för att*

1. närvara vid förlossningen,

2. sköta hemmet, eller

3. vårda barn.

Det som föreskrivs om en far i första stycket och i 14–16 §§ gäller även en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken.

I paragrafen finns bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med ett barns födelse. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 10 § och är oförändrade.

14 § *I följande fall får Försäkringskassan besluta att en annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som i stället för en far eller mor avstår från sitt förvärvsarbete i samband med ett barns födelse ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning för ändamål som anges i 13 §:*

1. Barnet har inte någon far som har rätt till tillfällig föräldrapenning.

2. Barnets mor är avliden.

3. Barnets far avstår från sin rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 § och det skulle vara oskäligt att inte låta honom avstå.

4. Barnets far kan inte utnyttja sin rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 §.

5. Barnets far kommer sannolikt inte att utnyttja sin rätt enligt 13 § på grund av kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud eller liknande eller på grund av andra särskilda omständigheter.

I paragrafen regleras när en annan person än en far eller mor kan få tillfällig föräldrapenning enligt 13 §. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 11 § och är oförändrade.

15 § *Vid adoption lämnas tillfällig föräldrapenning enligt 13 och 14 §§, dock endast om barnet inte fyllt 10 år.*

Av paragrafen framgår att bestämmelserna i 13 § om rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med ett barns födelse även gäller vid adoption. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 12 § och är oförändrade.

16 § *Vid adoption eller när två personer enligt 6 kap. 10 a § föräldrabalken har förordnats att gemensamt utöva vårdnaden om ett barn gäller följande:*

1. Rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 § tillkommer båda adoptivföräldrarna eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna.

2. Det som i 14 § föreskrivs om en far eller mor ska i stället gälla adoptivföräldrarna eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna.

Av paragrafen framgår att vid adoption tillkommer rätten till tillfällig föräldrapenning enligt 13 § båda adoptivföräldrarna. Vidare framgår att detta på motsvarande sätt gäller för särskilt förordnade vårdnadshavare. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 13 § och är oförändrade.

17 § *Tillfällig föräldrapenning enligt 13–16 §§ lämnas under högst tio dagar per barn, dock inte för tid efter sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. Vid adoption räknas tiden från den tidpunkt föräldrarna fått barnet i sin vård.*

Är det fråga om tillfällig föräldrapenning enligt 14 § eller 16 § 2, ska dock avräkning ske för dagar med tillfällig föräldrapenning som en förälder kan ha fått med stöd av 13 § och 16 § 1.

I paragrafen regleras förmånstiden för tillfällig föräldrapenning enligt 13–16 §§. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 14 § och är oförändrade.

18 § *Vid adoption och för särskilt förordnade vårdnadshavare fördelas de dagar som anges i 17 § med hälften till vardera föräldern eller vårdnadshavaren om de inte kommer överens om annat.*

Om det finns endast en adoptivförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare med rätt till ersättning, har den föräldern eller vårdnadshavaren ensam rätt till alla dagar som anges i 17 §.

I paragrafen regleras hur förmånstiden för adoptivföräldrar och särskilt förordnade vårdnadshavare ska fördelas. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 15 § och är oförändrade.

19 § *En förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn, som inte har fyllt 12 år, om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med*

1. sjukdom eller smitta hos barnet,

2. sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare,

3. besök hos en vårdgivare som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), om besöket syftar till att medicinskt förebygga, utreda eller behandla sjukdomar och skador hos barnet,

4. besök hos tandvården, om besöket syftar till att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan hos barnet, eller

5. vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna, under förutsättning att det sistnämnda barnet omfattas av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning.

Tillfällig föräldrapenning kan i fall som anges i första stycket 3 lämnas även om föräldern inte har barnet i sin vård.

I paragrafen finns bestämmelser om när en förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn som inte har fyllt 12 år. En grundläggande förutsättning för rätt till ersättning är att föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av något av de skäl som anges i paragrafens första stycke. Med nedanstående ändringar motsvarar bestämmelserna de som tidigare fanns i 13 kap. 16 §.

Enligt *första punkten* har en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnet. I bestämmelsen utgår en skrivning som anger att bestämmelsen inte gäller vid vård av ett allvarligt sjukt barn, eftersom bestämmelserna om allvarligt sjukt barn upphör att gälla. Detta innebär att bestämmelsen numera omfattar vård av ett sjukt barn oavsett hur sjukt barnet är. Vidare omfattade bestämmelsen i första punkten tidigare även vård av barn när barnet vårdades på sjukhus. Rätt till tillfällig föräldrapenning i en sådan situation finns numera enligt den tredje punkten. I övrigt ska bestämmelsen tillämpas på samma sätt som tidigare.

Bestämmelsen i *andra punkten* är oförändrad.

Enligt *tredje punkten* fanns tidigare en rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn i samband med besök i samhällets förebyggande barnhälsovård. Bestämmelsen har nu fått en vidare utformning genom att den kopplas till hälso- och sjukvårdslagen (HSL) och den lagens definitioner av vårdgivare och hälso- och sjukvård.

Med vårdgivare avses enligt HSL statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet (2 kap. 3 §).

Med hälso- och sjukvård avses enligt HSL bland annat åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador (2 kap. 1 § första stycket 1). Vad som ingår i definitionen av hälso- och sjukvård utvecklas i äldre förarbeten, prop. 1981/82:97 s. 29 f. och 110 f.

Om det finns ett medicinskt skäl till besöket hos vårdgivaren omfattas alltså både den hälso- och sjukvård som regioner och kommuner i egenskap av huvudmän ska erbjuda men även enskild hälso- och sjukvård.

Av *fjärde punkten* framgår att rätt till tillfällig föräldrapenning också finns för vård av barn i samband med besök hos tandvården. Sådan rätt fanns enligt den tidigare utformningen av tredje punkten, dvs. för vård av barn i samband med besök i samhällets förebyggande barnhälsovård, men har nu fått en egen punkt. Som förutsättning för rätt till ersättning krävs att besöket syftar till att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan hos barnet. Detta är den definition av tandvård som finns i 1 § tandvårdslagen (1985:125). Tandreglering som utförs av kosmetiska skäl omfattas alltså inte av en ersättningsrätt.

Femte punkten är ny. Bestämmelserna där har flyttats från den fjärde punkten och är oförändrade.

Andra stycket, som är nytt, kompletterar bestämmelsen i första stycket 3. Den möjliggör att tillfällig föräldrapenning kan lämnas vid besök hos en vårdgivare även om barnet inte är närvarande. Enligt tidigare bestämmelser i 20 § var detta möjligt i flera fall vid olika kontakter med hälso- och sjukvården. Sådan möjlighet finns alltså även fortsättningsvis så länge som besöket handlar om barnets tillstånd.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1–8.3.5.

20 § En förälder till ett barn som inte har fyllt 12 år har även rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med deltagande i

1. kurs som ordnas av huvudman inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten, om kursen syftar till att lära sig att vårda barnet utifrån barnets sjukdom eller funktionsnedsättning,

2. behandling som är ordinerad av läkare,

3. möte med den verksamhet enligt skollagen (2010:800) som barnet normalt deltar i, om mötet är föranlett av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning,

4. introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i, eller

5. utredning om barnets behov av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas.

I paragrafen finns ytterligare bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning för en förälder till ett barn som inte har fyllt 12 år när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i vissa situationer. Gemensamt för dessa situationer är att det inte krävs att barnet är närvarande för att rätt till ersättning ska finnas. Även i den tidigare utformningen av 13 kap. 20 § fanns bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning i sådana situationer. Nedanstående beskrivna ändringar är i förhållande till dessa tidigare bestämmelser.

I *första punkten* fanns tidigare en bestämmelse som gav rätt till tillfällig föräldrapenning för besök på en institution för medverkan i behandling av barnet eller för att lära sig vårda barnet. Dessa grunder för ersättning omfattas nu i stället främst av andra punkten och 19 § 3.

Rätt till tillfällig föräldrapenning för deltagande i kurser som ordnas av huvudmän inom hälso- och sjukvården medgavs tidigare enligt den andra punkten men bestämmelsen har alltså flyttats upp. En skillnad mot den tidigare bestämmelsen är att motsvarande kurser som ordnas av socialtjänsten nu också omfattas. För rätt till ersättning för deltagande i dessa kurser krävs att kursen syftar till att föräldern ska lära sig att vårda barnet utifrån barnets sjukdom eller funktionsnedsättning.

Andra punkten motsvarar femte punkten i tidigare utformning av 20 § och ska tillämpas på samma sätt. I fråga om gränsdragningen

mot den nya bestämmelsen i 19 § 3 ska framhållas att den här aktuella bestämmelsen främst tar sikte på situationen då behandlingen utförs på annat ställe än hos vårdgivaren.

I *tredje punkten* fanns tidigare en bestämmelse som gav rätt till ersättning för läkarbesök på grund av att barnet lider av allvarlig sjukdom. Denna grund för ersättning omfattas nu i stället av 19 § 3.

Enligt den nya bestämmelsen i tredje punkten har en förälder till ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning rätt till tillfällig föräldrapenning för deltagande i möte med skola och vissa omsorgsverksamheter som är föranlett av barnets tillstånd. Det ska alltså inte vara fråga om utvecklingssamtal eller liknande. Om representanter för till exempel hälso- och sjukvården eller socialtjänsten skulle närvara vid ett sådant möte som avses i bestämmelsen är detta inget hinder för att lämna tillfällig föräldrapenning.

I *fjärde punkten* fanns tidigare en bestämmelse som gav rätt till tillfällig föräldrapenning för läkarbesök som är en del i behandlingen av barnet. Denna grund för ersättning omfattas nu i stället av 19 § 3.

Den nya bestämmelsen i fjärde punkten motsvarar förslaget i SOU 2021:41, *VAB för vårdåtgärder i skolan*. I förhållande till den där föreslagna utformningen har endast en redaktionell ändring gjorts i form av att förteckningen över vilka verksamheter som omfattas har bytts ut mot formuleringen ”den verksamhet enligt skollagen som barnet normalt deltar i”, vilket är samma formulering som finns i den föregående punkten.

Bestämmelsen i femte punkten är även den ny. Bestämmelsen ger en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning för medverkan i en utredning hos socialtjänsten som avser barnets behov av hjälp och stöd, eller för medverkan i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.6–8.3.10.

21 § *För ett barn som är yngre än 240 dagar lämnas tillfällig föräldrapenning enligt 19 § endast om tillsynen av barnet är stadigvarande ordnad eller om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet.*

Första stycket gäller inte i fall som anges i 19 § första stycket 2 om tillfällig föräldrapenning kan lämnas med stöd av 11 §.

I paragrafen begränsas rätten till tillfällig föräldrapenning för de yngsta barnen. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i 13 kap. 17 §. Ändringarna som redogörs för nedan är i förhållande till den paragrafen.

I *första stycket* har det i första meningen utgått att begränsningen gäller vid vård av barn. Skälet är att det enligt 19 § andra stycket är möjligt att lämna ersättning även om föräldern inte har barnet i sin vård vid besök i hälso- och sjukvården.

Eftersom begränsningen i rätten till tillfällig föräldrapenning endast gäller i förhållande till situationerna som anges i 19 § är det avseende här aktuella barn följaktligen möjligt att lämna tillfällig föräldrapenning av skäl som anges i de nya bestämmelserna i 20 §.

Av *andra* stycket, som är nytt, framgår att begränsningen i rätten till tillfällig föräldrapenning inte heller gäller i fråga om vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare, om ersättning kan lämnas med stöd av 11 §. Enligt sistnämnda lagrum kan en annan person än en förälder få tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare, när den ordinarie vårdaren är en förälder. Bestämmelsen införs med anledning av att en annan person än en förälder i en sådan situation inte har möjlighet att lösa behovet av ersättning och ledighet genom att nyttja den andra föräldrapenningsförmånen, dvs. föräldrapenning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.8, 8.13.7 och 8.13.9.

22 § *För ett barn som är 240 dagar eller äldre lämnas tillfällig föräldrapenning enligt 19 eller 20 § inte för tid när föräldrapenning annars skulle ha lämnats, om förutsättningarna för föräldrapenning fortfarande är uppfyllda. Detta gäller dock inte om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet.*

I paragrafen finns bestämmelser som begränsar möjligheterna att få tillfällig föräldrapenning för tid då föräldraledighet med föräldrapenning pågår. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i 13 kap. 18 §. Ändringarna som redogörs för nedan är i förhållande till den paragrafen.

I paragrafen görs ett tillägg om att det inte är möjligt att byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning så länge som förutsättningarna för föräldrapenning är uppfyllda. Om det uppstår en

situation rörande barnet, som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning, kan föräldern alltså inte byta föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning om föräldern i en sådan situation fortfarande uppfyller föräldrapenningens krav på att samtidigt vårda barnet.

Vidare görs det ett tillägg så att begränsningen inte gäller om barnet får motsvarande vård i hemmet. Sådant undantag finns i 21 § och ska tillämpas på samma sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.8.

23 § *Tillfällig föräldrapenning enligt 19–22 §§ lämnas under sammanlagt högst 40 dagar för varje barn och år.*

Vid beräkning av förmånstiden enligt första stycket bortses från tid som det finns intyg, utlåtande eller liknande till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning. Detta gäller dock inte i fall som anges i 19 § första stycket 2.

Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 § första stycket 1 eller 3–5 eller 20 § ska vid beräkning av förmånstiden enligt första stycket även bortses från tid som tillfällig föräldrapenning har lämnats av skäl som anges i 19 § första stycket 2. Detta gäller dock endast för tid som det finns läkarintyg till stöd för att barnets ordinarie vårdare varit förhindrad att vårda barnet.

I paragrafen finns bestämmelser om förmånstid, dvs. för hur många dagar som tillfällig föräldrapenning kan lämnas för varje barn och år. Bestämmelser om förmånstid för barn som inte har fyllt 12 år fanns tidigare i 13 kap. 21 §. Nedanstående ändringar är i förhållande till dessa bestämmelser.

I *första stycket* ändras förmånstiden från 60 till 40 dagar.

I *andra stycket* fanns tidigare bestämmelser om att tillfällig föräldrapenning i vissa situationer kunde lämnas under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år.

Av de nya bestämmelserna framgår att det vid beräkning av förmånstiden på 40 dagar ska bortses från tid som det finns underlag till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning. Detta gäller dock inte för vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare. Finns inga underlag till stöd för ersättningsrätten, eller om det är fråga om ordinarie vårdares sjukdom eller smitta, kan tillfällig föräldrapenning enligt huvudregeln i första stycket följaktligen lämnas under sammanlagt högst 40 dagar för varje barn och år.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att det vid beräkning av förmånstiden i alla situationer, utom för vård av barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare, även ska bortses från tid som tillfällig föräldrapenning har lämnats på sistnämnda grund, dvs. för vårdbehov med anledning av sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare. Detta gäller dock endast för tid som det finns läkarintyg till stöd för att den ordinarie vårdaren då varit förhindrad att vårda barnet.

Bestämmelserna i paragrafen innebär att tillfällig föräldrapenning aldrig kan lämnas för fler än 40 dagar för vård av ett barn i samband med sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

24 § *En förälder till ett barn som har fyllt 12 men inte 18 år har rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 eller 20 §, om barnet är i behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.*

Även om barnet inte har ett sådant särskilt tillsyns- eller vårdbehov som avses i första stycket har en förälder ändå rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 § första stycket 3 eller 20 § 5.

Det som anges i andra stycket gäller också en förälder som behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 § första stycket 4, om barnets behov i samband med ett sådant besök kräver förälderns vård.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att lämna tillfällig föräldrapenning för barn som har fyllt 12 år. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i 13 kap. 22 §. Ändringarna som redogörs för nedan är i förhållande till dessa bestämmelser.

I *första stycket* höjs åldersgränsen från 16 till 18 år. Vidare angavs det tidigare att det var för vård av barn som tillfällig föräldrapenning lämnades för barn med särskilt tillsyns- eller vårdbehov. Formuleringen ”vård av barn” har här dock utgått. Tillfällig föräldrapenning kan följaktligen lämnas av skäl som anges i 19 § första stycket 3 eller 20 § även om barnet inte är närvarande.

Vidare angavs det tidigare att det särskilda tillsyns- eller vårdbehovet skulle bero på sjukdom i annat fall än som avsågs i dåvarande 13 kap. 30 § (allvarligt sjukt barn), utvecklingsstörning eller annat funktionshinder. Eftersom bestämmelserna om vård av allvarligt

sjukt barn upphör att gälla har formuleringen avseende allvarligt sjukt barn utgått. Vidare har ”utvecklingsstörning eller annat funktionshinder” bytts mot ”funktionsnedsättning”. Ändringen är språklig och innebär alltså inte någon ändring i sak.

Ytterligare en ändring är att det inte längre anges att det ska vara styrkt att barnet är i behov av särskild tillsyn eller vård. Detta är i linje med hur tidigare bestämmelse tillämpas av Försäkringskassan, som inte ser begreppet ”styrkt” i paragrafen som nivån på ett beviskrav, utan endast att det särskilda tillsyns- eller vårdbehovet ska intygas eller bekräftas på något sätt. Att ”styrkt” inte längre anges i bestämmelsen innebär alltså inte någon ändring i hur bestämmelsen ska tillämpas.

Andra stycket är nytt. Av bestämmelserna framgår att det är möjligt att lämna tillfällig föräldrapenning i samband med besök i hälso- och sjukvården eller vid deltagande i en utredning eller förhandsbedömning hos socialtjänsten, även om barnet inte har ett sådant särskilt tillsyns- eller vårdbehov som avses i första stycket. Bestämmelserna kompletteras av 110 kap. 18 § andra stycket som för dessa situationer ställer krav på att intyg ges in till Försäkringskassan för att styrka rätten till tillfällig föräldrapenning.

Tredje stycket är också nytt. Enligt bestämmelserna där finns rätt till tillfällig föräldrapenning också för vård av barn i samband med besök i tandvården, om detta kan anses motiverat utifrån barnets behov. Detta kan vara fallet om barnet är väldigt rädd eller vid större ingrepp som kräver lugnande medel som gör barnet omtöcknat och i behov av förälderns vård och tillsyn. Även dessa bestämmelser kompletteras med krav på att intyg ska ges in till Försäkringskassan för att styrka rätten till tillfällig föräldrapenning, se 110 kap. 18 § tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.1.

25 § *Tillfällig föräldrapenning enligt 24 § lämnas inte för tid när föräldrapenning annars skulle ha lämnats, om förutsättningarna för föräldrapenning fortfarande är uppfyllda. Detta gäller dock inte om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet.*

I paragrafen finns bestämmelser som begränsar möjligheterna att få tillfällig föräldrapenning för tid då föräldraledighet med föräldrapenning pågår. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i 13 kap. 24 §.

Paragrafen har sin motsvarighet i 22 § och ska tillämpas på samma sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.8.

26 § *Tillfällig föräldrapenning enligt 24 § lämnas under högst 40 dagar för varje barn och år.*

Vid beräkning av förmånstiden enligt första stycket bortses från tid som det finns intyg, utlåtande eller liknande till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning. Detta gäller dock inte i fall som anges i 19 § första stycket 2.

Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 § första stycket 1 eller 3–5 eller 20 § ska vid beräkning av förmånstiden enligt första stycket även bortses från tid som tillfällig föräldrapenning har lämnats av skäl som anges i 19 § första stycket 2. Detta gäller dock endast för tid som det finns läkarintyg till stöd för att barnets ordinarie vårdare varit förhindrad att vårda barnet.

I paragrafen finns bestämmelser om förmånstid för tillfällig föräldrapenning som gäller för barn som har fyllt 12 men inte 18 år. Bestämmelser om förmånstid för barn som fyllt 12 men inte 16 år fanns tidigare i 13 kap. 25 §.

I fråga om förmånstiden på 40 dagar enligt *första stycket* samt bestämmelserna i *andra och tredje stycket* har samma ändringar och tillägg gjorts som i 23 §. Bestämmelserna ska också tillämpas på samma sätt som de i 23 §. I sammanhanget ska dock framhållas att ett utlåtande om att ett barn är i behov av särskild tillsyn eller vård inte innebär att andra stycket är tillämpligt, om inte utlåtandet också avser en viss tid. Tid som undantas enligt dessa bestämmelser är alltså endast sådan tid som det finns underlag till stöd för det specifika anspråket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

27 § *En förälder till någon som har fyllt 18 men inte 21 år har rätt till tillfällig föräldrapenning om den unge är i behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Rätt till tillfällig föräldrapenning finns dock endast om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 19 § första stycket 1 eller 3 och om skolgången fortfarande pågår i grundskola, grundsärskola, specialskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola.*

I paragrafen finns bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning för föräldrar till personer som har fyllt 18 men inte 21 år. Som förutsättning för detta gäller att den unge ska ha ett behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning, vilket alltså är samma förutsättning som enligt huvudregeln gäller för rätt till tillfällig föräldrapenning avseende barn som har fyllt 12 men inte 18 år. För rätt till tillfällig föräldrapenning krävs dessutom att skolgången fortfarande pågår i någon av de skolformer som anges i paragrafen.

Om ovan angivna förutsättningar är uppfyllda kan tillfällig föräldrapenning lämnas av skäl som anges i 19 § första stycket 1 eller 3, dvs. för vård av den unge i samband med sjukdom eller smitta hos denne eller vid besök hos hälso- och sjukvården.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.2.

28 § *Tillfällig föräldrapenning enligt 27 § lämnas under högst 40 dagar för varje ung person och år.*

Vid beräkning av förmånstiden enligt första stycket bortses från tid som det finns intyg eller utlåtande till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning.

I paragrafen finns bestämmelser som reglerar förmånstiden i fråga om unga som har fyllt 18 men inte 21 år.

Enligt *första stycket* gäller, liksom för barn som omfattas av den tillfälliga föräldrapenningen, en förmånstid på 40 dagar.

Av *andra* stycket framgår att om det finns intyg eller utlåtande till stöd för rätten till tillfällig föräldrapenning ska man vid beräkning av förmånstiden dock bortse från sådan tid. Härmed avses inte sådant utlåtande till stöd för att den unge har ett särskilt tillsyns- eller vårdbehov, om inte utlåtandet också avser en viss tid. Tid som undantas enligt dessa bestämmelser är alltså endast sådan tid som det finns underlag till stöd för det specifika anspråket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

29 § *Föräldrar till ett barn som inte har fyllt 18 år har rätt till tillfällig föräldrapenning när de avstår från att utföra förvärvsarbete i samband med att barnet har avlidit.*

I paragrafen finns bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 31 e § och är oförändrade.

30 § *Tillfällig föräldrapenning enligt 29 § lämnas under högst 10 dagar per förälder och barn. Förmånen lämnas tidigast från och med dagen efter den då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 90 dagar efter den dag då barnet har avlidit.*

I paragrafen regleras förmånstiden i fråga om rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 31 f § och är oförändrade.

31 § *Vid beräkning av antal dagar med rätt till tillfällig föräldrapenning gäller följande:*

– En dag med hel tillfällig föräldrapenning motsvarar en dag.

– En dag med tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels tillfällig föräldrapenning motsvarar tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel respektive en åttondel av en dag.

I paragrafen finns bestämmelser om beräkning av antal dagar med rätt till tillfällig föräldrapenning. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 32 § och är oförändrade.

32 § *Tillfällig föräldrapenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning på normalnivån och sjukpenninggrundande inkomst i 25–28 kap. samt 33–37 §§ i detta kapitel, dock med undantag av bestämmelserna i*

- *25 kap. 5 § om bortseende från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete överstigande 10,0 prisbasbelopp,*
- *27 kap. 27 §, 27 a § och 28 b § första stycket om karensavdrag och karensdagar,*
- *27 kap. 29–33 a §§ om karenstid, och*
- *28 kap. 7 § 2 om beräkningsunderlag för sjukpenning på fortsättningsnivån.*

Vid beräkning av tillfällig föräldrapenning ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bortses från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av dessa

inkomster överstiger 7,5 prisbasbelopp. Det ska vid denna beräkning i första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete.

För hel tillfällig föräldrapenning motsvarar ersättningsnivån förälderns beräkningsunderlag för sjukpenning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1 grundat på en sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt första och andra styckena (beräkningsunderlaget).

I paragrafen finns bestämmelser om beräkning av tillfällig föräldrapenning. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 33 § och är oförändrade.

33 § *Om inte annat följer av 34–37 §§ ska hel tillfällig föräldrapenning beräknas på grundval av beräkningsunderlaget med tillämpning av bestämmelserna i 28 kap. 13–16 §§.*

I paragrafen finns bestämmelser om beräkning av tillfällig föräldrapenning. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 34 § och är oförändrade.

34 § *Om tillfällig föräldrapenning lämnas på grundval av inkomst av annat förvärvsarbete, ska hel tillfällig föräldrapenning för dag motsvara kvoten mellan beräkningsunderlaget och 260.*

Beloppet avrundas till närmaste hela krontal, varvid 50 öre avrundas uppåt. Tillfällig föräldrapenning lämnas under högst fem kalenderdagar per sjudagarsperiod. För det fall föräldern avstår från förvärvsarbete under fler än fem kalenderdagar under en sjudagarsperiod, lämnas tillfällig föräldrapenning för de första fem dagarna i perioden. Sjudagarsperioden ska alltid beräknas med utgångspunkt i den dag för vilken ersättning begärs, varefter de närmast föregående sex dagarna räknas med i perioden.

I paragrafen finns bestämmelser om beräkning av tillfällig föräldrapenning vid inkomst av annat förvärvsarbete. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 35 § och är oförändrade.

35 § *Hel tillfällig föräldrapenning ska för dag motsvara kvoten mellan beräkningsunderlaget och 365, varvid beloppet avrundas till närmaste hela krontal och 50 öre avrundas uppåt*

1. när den försäkrade ska få tillfällig föräldrapenning för tid då annars graviditetspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha lämnats, och

2. när den försäkrade är arbetslös och tillfällig föräldrapenning ska lämnas med stöd av 4 §.

I paragrafen finns bestämmelser om kalenderdagsberäknad tillfällig föräldrapenning. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 36 §. Ändringarna som redogörs för nedan är i förhållande till dessa bestämmelser.

I *andra punkten* angavs tidigare att när den försäkrade är arbetslös och anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen samt är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten ska, om det inte framstår som oskäligt, kalenderdagsberäknad tillfällig föräldrapenning lämnas.

Av ändringen framgår att för en förälder som är arbetslös ska kalenderdagsberäknad tillfällig föräldrapenning lämnas om förutsättningarna i 4 § är uppfyllda. Av sistnämnda lagrum framgår att för rätt till tillfällig föräldrapenning för en förälder som är arbetslös krävs att föräldern har avstått från arbetslöshetsersättning. Undantag kan dock göras om arbetslösheten inträder under en pågående och sammanhängande period med hel tillfällig föräldrapenning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.15.

36 § *Om tillfällig föräldrapenning ska lämnas på grundval av sjukpenninggrundande inkomst av såväl anställning som annat förvärvsarbete beräknas den del av förmånen som svarar mot inkomst av anställning enligt 33 §, medan den del av förmånen som svarar mot inkomst av annat förvärvsarbete beräknas enligt 34 §.*

I paragrafen finns bestämmelser om beräkning av tillfällig föräldrapenning vid inkomst av såväl anställning som annat förvärvsarbete. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 37 § och är oförändrade.

37 § *Om en familjehemsförälder får ersättning för vården av barnet, ska det bortses från den del av den sjukpenninggrundande inkomsten som grundas på ersättningen.*

Vidare ska tillfällig föräldrapenning beräknas enligt 35 § i fall som avses i 28 kap. 6 § andra stycket.
I paragrafen finns bestämmelser om beräkning av tillfällig föräldrapenning för en familjehemsförälder. Bestämmelserna fanns tidigare i 13 kap. 38 § och är oförändrade.

110 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
– tillämpningsområdet i 2 och 3 §§,
– ansökan och anmälan m.m. i 4–12 §§,
– utredning och uppgiftsskyldighet i 13–30 §§,
– uppgiftsskyldighet för andra än parter i 31–35, 37 och *37 a* §§,
– bevisupptagning rörande arbetsskada m.m. vid allmän domstol i 38 §,
– undantag från sekretess i 39–42 a §§,
– anmälan om bosättning eller arbete i Sverige i 43–45 §§,
– skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i 46–51 §§, och
– indragning och nedsättning av ersättning i 52–58 §§.

I paragrafen finns en innehållsförteckning över bestämmelserna i 110 kap.

Redaktionella ändringar har gjorts i *tredje strecksatsen*, som numera inkluderar även 19 §, som tidigare var upphävd men där det nu finns bestämmelser om krav på intyg från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod när det gäller tillfällig föräldrapenning.

Redaktionella ändringar har även gjorts i *fjärde strecksatsen* med anledning av den nya bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 37 a §, som gäller för verksamheter enligt skollagen i fråga om föräldrapenningsförmåner.

17 § När det gäller tillfällig föräldrapenning i fall som avses i 13 kap. *22* och *25* §§ får Försäkringskassan kräva att en förälder ger in särskilt intyg av arbetsgivare eller någon annan som kan ge upplysning om arbetsförhållandena.

Försäkringskassan får också kräva att en förälder styrker sin rätt till föräldrapenningsförmån i samband med föräldrautbildning eller deltagande i en behandling av ett *barn med sjukdom eller funktions-*

nedsättning genom intyg av den som anordnat utbildningen eller ordinerat behandlingen.

I paragrafen finns bestämmelser om när Försäkringskassan får begära att föräldern styrker sin rätt till tillfällig föräldrapenning.

I *första stycket* finns redaktionella ändringar i form av att hänvisningarna ändrats från 13 kap. 18 och 24 §§ till 13 kap. 22 och 25 §§. Dessa bestämmelser avser när föräldrapenning får bytas mot tillfällig föräldrapenning. Någon ändring i sak har inte skett.

I *andra stycket* har endast gjorts en språklig ändring då ”sjukt eller funktionshindrat barn” bytts ut mot ”barn med sjukdom eller funktionsnedsättning”.

18 § När det gäller tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *24 § första stycket och 27 §* ska läkarutlåtande ges in för att styrka det särskilda vård- eller tillsynsbehovet, *om det inte hos Försäkringskassan redan finns tillräcklig utredning för att bedöma rätten till ersättning*.

I fall som avses i 13 kap. 24 § andra stycket ska intyg för att styrka att föräldern närvarat eller deltagit vid sådant tillfälle ges in till Försäkringskassan.

När det gäller tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 24 § tredje stycket ska intyg för att styrka barnets behov av förälderns vård ges in till Försäkringskassan.

I paragrafen finns bestämmelser om när rätten till tillfällig föräldrapenning ska styrkas i vissa situationer. Paragrafen omfattade tidigare barn som fyllt 12 men inte 16 år, och som är i behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning, samt allvarligt sjuka barn.

Genom ändringen i *första stycket,* omfattar paragrafen nu barn som har fyllt 12 men inte 21 år och som har ett behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Vidare framgår det numera att läkarutlåtande inte behöver ges in om det hos Försäkringskassan redan finns tillräcklig utredning för att bedöma rätten till tillfällig föräldrapenning. Detta är i linje med hur Försäkringskassan tillämpar motsvarande bestämmelser redan i dagsläget.

Enligt *andra stycket,* som är nytt, ska intyg för att styrka att föräldern närvarat vid besök i hälso- och sjukvården eller hos social-

tjänsten deltagit i utredning om barnets behov av hjälp och stöd, eller i en förhandsbedömning om en sådan utredning ska inledas, ges in till Försäkringskassan. Bestämmelsen omfattar barn som har fyllt 12 men inte 18 år.

Av *tredje stycket*, som också är nytt, framgår att även vid besök hos tandvården med ett barn som har fyllt 12 men inte 18 år ska intyg ges in till Försäkringskassan. Intyget ska styrka att barnet under ett sådant besök varit i behov av förälderns vård.

Övervägandena finns i avsnitt 8.11.2 och 8.11.3.

19 § *När det gäller tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 19 § första stycket 1–3 ska rätten till ersättning styrkas senast från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod, eller den tidigaste dagen därefter för vilken tillfällig föräldrapenning kan lämnas, genom att intyg ges in till Försäkringskassan. Som periodens första dag räknas den första dagen med tillfällig föräldrapenning.*

I paragrafen fanns tidigare bestämmelser om att föräldern med intyg eller på annat sätt skulle styrka att barnet varit frånvarande från den förskola, den pedagogiska omsorg, det fritidshem eller den skola där barnet normalt vistas. Dessa bestämmelser upphörde dock att gälla från och med den 1 januari 2013.

Av paragrafen framgår att intyg ska ges in till Försäkringskassan senast från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod, eller den tidigaste dagen därefter för vilken tillfällig föräldrapenning kan lämnas, vid vård av barn med anledning av sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare eller vid besök i hälso- och sjukvården (19 § första stycket 1–3). Som periodens första dag räknas den första dagen med tillfällig föräldrapenning. Om tillfällig föräldrapenning inte har lämnats för alla följande dagar, eller om tillfällig föräldrapenning har lämnats även till någon annan förälder, påverkar det inte beräkningen av perioden. Intyg kan utfärdas av både läkare och sjuksköterska. Det är dock Försäkringskassan som vid sin försäkringsmedicinska bedömning avgör om det i det enskilda fallet finns tillräckligt stöd för att lämna tillfällig föräldrapenning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.11.1.

37 a § *Huvudmannen för den verksamhet enligt skollagen (2010:800) som ett barn som inte har fyllt tolv år normalt deltar i ska på begäran lämna Försäkringskassan uppgifter om när barnet har varit frånvarande från verksamheten i ärenden om föräldrapenningsförmåner. Uppgiftsskyldigheten ska kunna fullgöras under två år från det att frånvaron upphörde.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen.

Av bestämmelserna framgår att de verksamheter som ett barn som inte har fyllt 12 år normalt vistas i på begäran av Försäkringskassan ska lämna uppgift om när barnet har varit frånvarande från verksamheten. Detta gäller i ärenden om föräldrapenningsförmåner. Sådana uppgifter ska kunna lämnas under två år från det att frånvaron upphörde.

Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenningsförmåner som avser tid före ikraftträdandet.

3. Bestämmelsen i 11 kap. 16 § utgör inte hinder för att lämna tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen i 13 kap. 20 § 3 för ett barn för vilket det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag enligt 22 kap. Detta gäller till dess att Försäkringskassan har omprövat beslutet enligt 22 kap. 15 § eller beslutat att lämna omvårdnadsbidrag efter en ny ansökan som inte endast avser en ändrad fördelning av sedan tidigare beviljat omvårdnadsbidrag.

4. Bestämmelsen i 11 kap. 16 §, i dess lydelse före den 1 januari 2019, utgör inte hinder för att lämna tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen i 13 kap. 20 § 3 för ett barn för vilket det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om vårdbidrag enligt 22 kap. i dess lydelse före den 1 januari 2019.

5. Uppgiftsskyldigheten enligt den nya bestämmelsen i 110 kap. 37 a § gäller inte tid före ikraftträdandet.

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2024.

I *andra punkten* förtydligas att äldre föreskrifter fortfarande gäller för föräldrapenningsförmåner som avser tid före ikraftträdandet. Detta innebär bland annat att ändringen från 90 till 30 dagar i fråga om för hur lång tid tillbaka före den dag ansökan kom in till Försäkringskassan som tillfällig föräldrapenning kan lämnas gäller först för tid efter ikraftträdandet, dvs. för tid innan ikraftträdandet gäller fortfarande begränsningen på 90 dagar.

Vidare framgår det av 11 kap. 16 § SFB att tillfällig föräldrapenning inte lämnas för sådant behov av omvårdnad eller tillsyn av ett barn som har grundat rätt till omvårdnadsbidrag. Enligt den äldre lydelsen av 11 kap. 16 § gäller motsvarande för den äldre förmånen vårdbidrag. Av *tredje och fjärde punkten* framgår att bestämmelsen i 11 kap. 16 § inte utgör något hinder för att lämna tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen i 13 kap. 20 § 3, dvs. för deltagande i möte med skola och vissa omsorgsverksamheter med anledning av ett barns sjukdom eller funktionsnedsättning, för ett barn för vilket det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag.

För ett barn för vilket det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag gäller detta till dess att Försäkringskassan har omprövat beslutet enligt 22 kap. 15 § SFB, eller beslutat att lämna omvårdnadsbidrag efter en ny ansökan, som inte endast avser en ändrad fördelning av sedan tidigare beviljat omvårdnadsbidrag.

För ett barn för vilket det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om vårdbidrag gäller undantaget till dess att beslutet av någon anledning upphör att gälla.

Av den *femte punkten* framgår att skyldigheten för vissa verksamheter enligt skollagen att på begäran lämna uppgifter till Försäkringskassan om när ett barn har varit frånvarande från verksamheten inte avser tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

13.2 Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

8 § En arbetstagare har rätt till ledighet under den tid då han eller hon

1. får tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. socialförsäkringsbalken,

2. skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *13–30* §§ samma balk, om arbetstagaren inte omfattats av bestämmelserna i 37 kap. 3 § balken, eller

3. skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. *10* § samma balk, om barnets förälder inte omfattats av bestämmelserna i 37 kap. 3 § balken.

En förälder som behöver vårda sitt barn när den ordinarie vårdaren blivit sjuk eller smittad har rätt till ledighet även om föräldern inte har rätt till tillfällig föräldrapenning på grund av att

1. barnet är yngre än 240 dagar, eller

2. barnet är yngre än 240 dagar och föräldern omfattas av bestämmelserna i 37 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om rätten till ledighet med anledning av att tillfällig föräldrapenning lämnas och även i vissa andra situationer, trots att tillfällig föräldrapenning då inte lämnas.

I *första stycket 2* hänvisades tidigare till 13 kap. 10–31 §§ och 31 e och 31 f §§. Ändringarna är en följd av att bestämmelserna om kontaktdagar, vård av barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och vård av ett allvarligt sjukt barn upphör att gälla, samt att det tillkommit nya bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning för föräldrar till personer som har fyllt 18 men inte 21 år.

I *första stycket 3* ändras hänvisningen från 13 kap. 8 §, där bestämmelser om överlåtelse av rätt till tillfällig föräldrapenning tidigare fanns men som nu i stället finns i 13 kap. 10 §. Vidare hänvisades det tidigare även till 13 kap. 9 §, som reglerade möjligheten till tillfällig föräldrapenning för någon annan person än en förälder efter medgivande av föräldern. Hänvisningen har utgått eftersom dessa bestämmelser upphävs.

Övervägandena finns i avsnitt 8.16.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen ska lagen träda i kraft den 1 januari 2024.

Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Litteratur och källförteckning

Regeringens propositioner och skrivelser

Proposition 1973:47 *angående förbättrade familjeförmån inom den allmänna försäkringen, m.m.*

Proposition 1975/76:133 *om utbyggnad av föräldraförsäkringen m.m.*

Proposition 1977/78:104 *med förslag om utvidgad rätt till ledighet för vård av barn, m.m.*

Proposition 1978/79:168 *om föräldrautbildning och förbättringar av föräldraförsäkringen m.m.*

Proposition 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*

Proposition 1981/82:97 *om hälso- och sjukvårdslag, m.m.*

Proposition 1984/85:78 *om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen.*

Proposition 1984/85:209 *om förskola för alla barn.*

Proposition 1986/87:69 *om förbättrad kompensation vid korttidssjukdom och vid tillfällig vård av barn.*

Proposition 1987/88:100 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89.*

Proposition 1988/89:69 *om utbyggnad av föräldraförsäkringen och förstärkt föräldraledighet.*

Proposition 1991/92:106 *om vissa socialförsäkringsfrågor.*

Proposition 1992/93:159 *om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Proposition 1993/94:11. *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m.*

Proposition 1993/94:220. *Vissa socialförsäkringsfrågor, m.m.*

Proposition 1997/98:1. *Budgetpropositionen för 1998.*

Proposition 1998/99:119. *Socialförsäkringens personkrets.*

Proposition 2000/01:44. *Föräldraförsäkring och föräldraledighet.*

Proposition 2000/01:96. *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension.*

Proposition 2002/03:2. *Vissa socialförsäkringsfrågor m.m.*

Proposition 2004/05:1. *Budgetpropositionen för 2005.*

Proposition 2005/06:159. *Vissa socialförsäkringsfrågor.*

Proposition 2007/08:94. *Åtgärder mot missbruk av tillfällig föräldrapenning.*

Proposition 2007/08:95. *Ett starkare skydd mot diskriminering.*

Proposition 2008/09:194. *Vissa socialförsäkringsfrågor, m.m.*

Proposition 2008/09:200. *Socialförsäkringsbalk.*

Proposition 2010/11:1. *Budgetpropositionen för 2011.*

Proposition 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013.*

Proposition 2013/14:4. *Nya åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen.*

Proposition 2013/14:106. *Patientlag.*

Proposition 2015/16:167. *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet.*

Proposition 2016/17:58. *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.*

Proposition 2017/18:182. *Samling för skolan.*

Proposition 2017/18:190, *Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning.*

Proposition 2017/18:270. *Regelförenklingar inom ekonomisk familjepolitik.*

Proposition 2017/18:276. *Föräldrapenning för fler familjekonstellationer och reserverad grundnivå.*

Proposition 2018/19:1. *Budgetpropositionen för 2019.*

Proposition 2019/20:126. *Några frågor om rehabiliteringsersättning och vårdbidrag.*

Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021.*

Proposition 2021/22:175. *Genomförande av balansdirektivet.*

Regeringens skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

Lagrådsremiss 2021-06-17. *Införandet av en familjevecka påbörjas.*

Statens offentliga utredningar

SOU 1972:34. *Familjestöd.* Betänkande av Familjepolitiska kommittén.

SOU 1975:62. *Förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar.* Betänkande av Familjestödsutredningen.

SOU 1978:39. *Föräldraförsäkringen.* Betänkande av Familjestödsutredningen.

SOU 1982:36. *Enklare föräldraförsäkring.* Betänkande av Föräldraförsäkringsutredningen.

SOU 1991:46. *Handikapp – Välfärd – Rättvisa.* Betänkande av Handikapputredningen.

SOU 1992:52. *Ett samhälle för alla.* Slutbetänkande av Handikapputredningen.

SOU 2005:114. *Socialförsäkringsbalk.* Betänkande av Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol).

SOU 2008:74. *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

SOU 2009:6. *Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning.* Betänkande av återkravsutredningen.

SOU 2011:3. *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet.* Betänkande av Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen.

SOU 2014:28. *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser.*

SOU 2014:81. *Yrke, karriär och lön – kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden*. Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.

SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.* Betänkande av Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro.

SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. Betänkande av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.

SOU 2017:52. *Så stärker vi den personliga integriteten*. Slutbetänkande av Integritetskommittén.

SOU 2017:47. *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.* Slutbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa.

SOU 2017:101. *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen.* Slutbetänkande av Utredningen om en modern föräldraförsäkring.

SOU 2018:5. *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*. Betänkande av Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.

SOU 2019:5. *Tid för trygghet.* Slutbetänkande av Utredningen för hållbart arbetsliv över tid.

SOU 2019:41. *Företagare i de sociala trygghetssystemen.* Betänkande av Utredningen om ett tryggare företagande i ett förändrat arbetsliv – för tillväxt och innovation.

SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

SOU 2020:30. *En moderniserad arbetsrätt.* Betänkande av Utredningen om en moderniserad arbetsrätt.

SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Betänkande av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet.* Betänkande av Jämlikhetskommissionen.

SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.* Slutbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst.

SOU 2020:81. *Genomförande av balansdirektivet – balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare*. Betänkande av Utredningen om genomförande av direktivet om balans mellan arbete och privatliv.

SOU 2021:8. *När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa*. Betänkande av utredningen om jämlik tandhälsa.

SOU 2021:34. *Börja med barnen! Sammanhållen god och nära vård för barn och unga.* Delbetänkande av Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga.

SOU 2021:41. *VAB för vårdåtgärder i skolan.* Delbetänkande av VAB-utredningen.

SOU 2021:89. *Sverige under pandemin – Smittspridning och smittskydd.* Delbetänkande av Coronakommissionen.

SOU 2021:98. *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart.* Slutbetänkande av Utredningen om ett förbättrat trygghetssystem för företagare.

SOU 2022:4. *Minska gapet – Åtgärder för jämställda livsinkomster.* Betänkande av Kommissionen för jämställda livsinkomster.

Utskottsbetänkanden

SfU 1984/85:12. *Socialförsäkringsutskottets betänkande om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen.*

SfU 1987/88:6. *Socialförsäkringsutskottets betänkande om vissa frågor inom föräldraförsäkringen*.

1989/90:SfU11. *Föräldraförsäkringen.* Betänkande av Socialförsäkringsutskottet.

1989/90:SfU24. *Förnyad behandling av föräldraförsäkringen.* Betänkande av Socialförsäkringsutskottet.

2000/01:SfU10. *Föräldraförsäkring och föräldraledighet.* Betänkande av Socialförsäkringsutskottet.

Departementsserien

Ds 2007:41. *Åtgärder mot missbruk av tillfällig föräldrapenning*.

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

Kommittédirektiv

Kommittédirektiv 2020:114. *Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar.*

Kommittédirektiv 2021:39. *Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen.*

Kommittédirektiv 2021:90. *Översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet.*

Regleringsbrev

Socialdepartementet (2012). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan.*

Socialdepartementet (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan.*

Socialdepartementet (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försäkringskassan.*

Socialdepartementet (2019). *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försäkringskassan.*

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1998 ref. 37.

RÅ 2001 ref. 70.

RÅ 2003 ref. 65.

RÅ 2004 ref. 52.

RÅ 2004 ref.121.

RÅ 2005 ref. 63.

RÅ 2009 ref. 25.

RÅ 2011 ref. 3.

HFD 2013 ref. 76.

HFD 2014 ref. 60.

HFD 2016 ref. 42.

HFD 2016 ref. 86.
HFD 2019 ref. 3.
Mål nr 2329-21, dom 2022-04-13.

Försäkringsöverdomstolen

FÖD 1983:3.
FÖD 1984:15.
FÖD 1984:47
FÖD 1986:14.
FÖD 1988:40.

Arbetsdomstolen

AD 1982 nr 97.

Kammarrätten i Göteborg

Mål nr 1382-12.
Mål nr 7973-12.
Mål nr 403-13.
Mål nr 249-17.
Mål nr 2212-17.
Mål nr 3291-20.
Mål nr 3641-20.
Mål nr 2441-21.

Kammarrätten i Jönköping

Mål nr 3108-17.

Kammarrätten i Stockholm

Mål nr 4579-18.
Mål nr 4599-18.

Kammarrätten i Sundsvall

Mål nr 3597-20.

Publikationer från myndigheter och organisationer

Allmänna ombudet för socialförsäkringen (2021). *Årlig rapport 2020.*

Autism- och Aspergerförbundet (2018). *Medlemsundersökning om skolgången.* www.autism.se/media/eimpib2p/skolenkat_autismforbundet_2018.pdf

Arbetsgivarverket (2020). *Remissvar SOU 2019:59*. Dnr 2020/0100.

Barnombudsmannen (2021). *Covid-19-pandemins konsekvenser för barn-Slutredovisning av regeringsuppdrag*. Dnr 2020-0218.

Bris (2018). *Årsrapport 2017.*

Bris (2021). *Årsrapport 2020.*

Brottsförebyggande rådet (2005). *När olyckan inte är framme – Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*. Rapport 2005:10.

Datainspektionen (2020). *Remissvar SOU 2019:59*. Dnr DI-20201108.

Ekonomistyrningsverket (2021). *Rapport – Underlag inför 2022 års omfattningsstudier.* ESV 2021:37.

Ekonomistyrningsverket (2022). *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder*. ESV 2022:26.

Folkhälsomyndigheten (2018). *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2017/2018.* Grundrapport.

Folkhälsomyndigheten (2021). *Folkhälsans utveckling – Årsrapport 2021.*

Folkhälsomyndigheten (2022). www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psykisk-halsa-och-suicidprevention/vad-ar-psykisk-halsa.

Folkhälsomyndigheten (2022). www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/verksamheter/information-till-skola-och-forskola-om-den-nya-sjukdomen-covid-19.

Företagarna (2020) *Remissvar SOU 2019:59.* Finansdepartementets dnr Fi2019/04199/BATOT.

Försäkringskassan (2005). *Tillfällig föräldrapenning när föräldrar saknas eller är avlidna – föräldrabegreppet*. Rättsligt ställningstagande FKRS 2005:06, dnr 84615-2005.

Försäkringskassan (2006). *Rapport till regeringen – åtgärder mot fusk med tillfällig föräldrapenning.* Dnr 040215/2006.

Försäkringskassan (2007). *Årsredovisning 2006.*

Försäkringskassan (2009). *Årsredovisning 2008.*

Försäkringskassan (2009). *Är det verkligen ekonomin som styr? – En studie av ekonomiska drivkrafter vid vård av barn.* Working Papers in Social Insurance 2009:1.

Försäkringskassan (2011). *Intygskrav inom tillfällig föräldrapenning – En utvärdering av införd reform 1 juli 2008.* Socialförsäkringsrapport 2011:1.

Försäkringskassan (2013). *Föräldrar som inte vabbar.* Socialförsäkringsrapport 2013:6.

Försäkringskassan (2015). *Årsredovisning 2014.*

Försäkringskassan (2015). *Framställning om ändring i socialförsäkringsbalken.* Dnr 038891-2015.

Försäkringskassan (2016). *Rätt till tillfällig föräldrapenning för dygnsvila.* Rättsligt ställningstagande FKRS 2016:03, dnr 8285-2016.

Försäkringskassan (2018). *Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning – Hur utbrett är problemet, vad beror det på och vad kan Försäkringskassan göra för att motverka de felaktiga utbetalningarna?* Socialförsäkringsrapport 2018:1.

Försäkringskassan (2018). *Försäkringskassans kontrollarbete – Kartläggning och förslag på fortsatt arbete.* PM 2018:3.

Försäkringskassan (2018). *Tillfällig föräldrapenning när det inte är samma vård- och tillsynsbehov som har medfört rätt till omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag.* Rättsligt ställningstagande FKRS 2018:09, dnr 18493-18.

Försäkringskassan (2019). *Felaktiga utbetalningar från tillfällig föräldrapenning – Omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om arbete och barnomsorg*. PM 2019:3.

Försäkringskassan (2020). *Inkomstbortfallsprincipen försvagas över tid.* Korta analyser 2020:2.

Försäkringskassan (2020). *Inkomstutveckling efter barnafödande.* Korta analyser 2020:3.

Försäkringskassan (2020). *Framställning om ändringar i skatteförfarandelagen (2011:1244) och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet*. Dnr 012152-2019.

Försäkringskassan (2021). *Socialförsäkringen och coronapandemin – En översikt av nyttjandet av socialförsäkringen under coronapandemin 2020.* Socialförsäkringsrapport 2021:1.

Försäkringskassan (2021). *Tillfällig föräldrapenning vid vård av barn – Varför ökade totalt antal nettodagar 2009–2018?* Socialförsäkringsrapport 2021:2.

Försäkringskassan (2021). *Uppdrag att genomföra riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar.* Dnr 2021/000500.

Försäkringskassan (2021). *Årsredovisning 2020.*

Försäkringskassan (2021). *Socialförsäkringen i siffror 2021.*

Försäkringskassan (2021), *Utgiftsprognos för budgetåren 2021-2025,* 2021-10-25, dnr FK 2021/000300.

Försäkringskassan (2021). *Sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*. Vägledning 2004:5, version 16.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (2021). *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.* Dnr FK 2020/001747 respektive VER 2020-180.

Försäkringskassan (2021). *Remissvar SOU 2021:41.* Dnr FK 2021/012639.

Försäkringskassan (2022). *Årsredovisning 2021.*

Försäkringskassan (2022). *Tillfällig föräldrapenning.* Vägledning 2016:2, version 6.

Försäkringskassan (2022). *Utgiftsprognos för budgetåren 2022-2025*. Dnr FK 2022/002244.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2012). *Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare – En analys av utvecklingen under 2000-talet.* Rapport 2012:8.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2013). *Slopat frånvarointyg – Kontroll och uttag av tillfällig föräldrapenning*. Rapport 2013:19.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2014). *Återkravshandläggning på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – Styrning och tillämpning.* Rapport 2014:3.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2015). *Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning.* Rapport 2015:12.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2018*). Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller.* Rapport 2018:5.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2020). *Kontrollnivåer och normbildning inom socialförsäkringen – En analys utifrån simuleringar i ett socialpolitiskt laboratorium*. Rapport 2020:1.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2020). *Vad vet föräldrar om föräldrapenningen? – En redovisning av nyblivna föräldrars kunskap om reglerna för föräldrapenning.* Rapport 2020:3.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2022). *Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna under de senaste 30 åren.* Rapport 2022:2.

Inspektionen för vård och omsorg, IVO (2021). *De tar inte hand om hela mig – Samordning av insatser för barn med psykisk ohälsa behöver förbättras.* IVO 2021-6.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2006). *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn.* Rapport 2006:9.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2007). *Remissvar Ds 2007:41*. Dnr 103/2012.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2011). *Överströmning mellan tillfällig föräldrapenning och sjukskrivning – effekter av utökad kontroll av den tillfälliga föräldrapenningen.* Rapport 2011:23.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2014). *Can you stay at home today? The relationship between economic dependence, parents' occupation and care leave for sick children.* Working paper 2014:4.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2015). *Mer vab, lägre lön? – Uttag av tillfällig föräldrapenning för vård av barn och lön bland svenska föräldrar.* Rapport 2015:15.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2018). *Familj och arbete under småbarnsåren. Hur använder föräldrar förskola och föräldraförsäkring?* Rapport 2018:24.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2018). *Kan kvinnor ha både barn och karriär? Resultat från data på assisterade befruktningar ur använder föräldrar förskola och föräldraförsäkring.* Rapport 2018:2.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2020). *Familjebildning och karriär – konsekvenser av oförutsägbar frånvaro.* Rapport 2020:11.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2020). *Arbete, familj och kvinnors hälsa senare i livet.* Rapport 2020:8.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2021). *Barn och unga under coronapandemin – Lärdomar från forskning om uppväxtmiljö, skolgång, utbildning och arbetsmarknadsinträde*. Rapport 2021:2.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2021). *Kvinnors hälsa, sjukfrånvaro och inkomster efter barnafödande –Vad vet vi om barneffektens orsaker och vilken roll spelar hälsa och föräldraförsäkringen*? Rapport 2021:17.

LO (2019). *Sveriges jämställdhetsbarometer 2019 – Tid, makt och pengar i ett förändrat politiskt landskap*.

Malmö stad (2022). www.malmo.se/Coronaviruset-och-sjukdomen-covid-19/Forskola.html.

Nationellt kompetensområde anhöriga (2016). *Anhöriga som kombinerar förvärvsarbete och anhörigomsorg.* Kunskapsöversikt 2016:3.

Region Stockholm (2022). www.vardgivarguiden.se/kunskapsstod/smittskydd/amnesomraden/forskolan.

Riksrevisionen (2016). *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet.* RiR 2016:11.

Riksrevisionen (2018). *Fastställande av föräldrapenning för egenföretagare.* RiR 2018:1.

Saco (2017) *Föräldraskap och karriär – Hur frånvaron från arbetsmarknaden påverkar akademikers karriärmöjligheter.*

Saco (2018). *Löneskillnader mellan yrken och den könsuppdelade arbetsmarknaden.* Underlagsrapport.

Socialstyrelsen (2008). *Smitta i förskolan – En kunskapsöversikt*.

Socialstyrelsen (2010). *Habilitering och rehabilitering – Förutsättningar för uppföljning.*

Socialstyrelsen (2014). *Vägledning för barnhälsovården.*

Socialstyrelsen (2014). *Begreppet allvarlig sjukdom eller skada i ett försäkringsmedicinskt sammanhang*. Dnr 3.1-10780/2014.

Socialstyrelsen (2015). *Utreda barn och unga*.

Socialstyrelsen (2019*). Psykiatrisk vård och behandling till barn och unga – Öppna jämförelser 2019*.

Socialstyrelsen (2019). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa – Nationell kartläggning 2018.*

Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Begrepp inom området psykisk hälsa*.

Socialstyrelsen (2020). *Placerade barn och unga – handbok för socialtjänsten.*

Socialstyrelsen (2021). *Anhöriga som vårdar eller stödjer någon de står nära – Underlag till en nationell strategi*.

Socialstyrelsen (2021). *Effekter av covid-19 på anmälningar gällande barn till socialtjänsten*. Dnr. 5.7-21428/2020.

Socialstyrelsen (2021). *Kartläggning av första linjens verksamhet för barn och unga med psykisk ohälsa.*

Socialstyrelsen (2021). *Nationella riktlinjer för vård vid depression och ångestsyndrom.*

Skatteverket (2020). *Remissvar SOU 2019:59*. Dnr. 8-45853.

Skolinspektionen (2020). *Skolhuvudmäns utmaningar och möjligheter under Corona-pandemin – Kartläggning med särskilt fokus på stöd till elever i grundskolan, baserad på intervjuer med 106 huvudmän.* Dnr 2020:4850.

Skolverket (2020). *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet – Delredovisning augusti 2020*. Dnr 5.1.3-2020:1056.

Skolverket (2021). *Utredning om ett nationellt frånvaroregister.*

Skolverket (2022). www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/elevhalsa.

Statistiska Centralbyrån, SCB (2019). *Arbetstidens förläggning 2008-2018*. Statistiska meddelanden AM 110 SM 1903.

Statistiska Centralbyrån, SCB (2020). *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005-2019*. Statistiska meddelanden AM 110 SM 2001.

Statistiska Centralbyrån, SCB (2021). *Så många har jobbat hemifrån under pandemin.* Pressmeddelande 21-09-28.

Statistiska Centralbyrån, SCB (2022). *En fråga om tid – En studie av tidsanvändningen bland kvinnor och män 2021*.

TCO (2020). *Remissvar SOU 2019:59.* Finansdepartementets dnr Fi2019/04199/BATOT.

TCO (2020). *Får tjänstemännen ihop livspusslet?*

Unionen (2016). *Föräldravänligt arbetsliv 2016*.

Unionen (2019). *Föräldravänligt arbetsliv 2019.*

Unionen (2021). *Hemarbete ökar vobbandet bland tjänstemän.* Pressmeddelande 21-02-03.

Unionen (2022). *Vobba 2022.* Undersökning gjord av Novus. https://via.tt.se/data/attachments/00078/482d1c9f-9ae4-4bfb-a066-8720d2c2495f.pdf.

Övriga källor

Caisse Nationale des Allocations Familiales. https://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/petite-enfance/l-allocation-journaliere-de-presence-parentale-ajpp?active=tab3.

Leavenetwork.org

https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/country_notes/2021/France.final.edited_pm.21july2021.pdf.

Mörk, Sjögren och Svaleryd (2014). *Hellre rik och frisk – Om familjebakgrund och barns hälsa.*

NAV (2022). www.nav.no/omsorgspenger.

NAV (2022). www.nav.no/pleipenger-barn.

Skaldeman och Zamore (2019). *Vabba eller jobba? – Är ditt barn friskt nog för förskolan?*

Expressen 2019-03-15. www.expressen.se/mama/barn-baby/forskola/vabba-eller-jobba-ar-ditt-barn-friskt-nog-for-forskolan.

Øresunddirekt. www.oresunddirekt.se/se/jag-arbetar-i-danmark/barn-och-familj/vaard-av-barn-i-danmark.

Kommittédirektiv 2020:114

Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar

Beslut vid regeringssammanträde den 5 november 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen. Syftet med översynen är att modernisera, renodla och förenkla regelverket och göra det mer lättöverskådligt, framför allt för föräldrar, att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt att stärka möjligheterna till kontroll. Översynen ska också ha som mål att bidra till ett mer jämställt uttag av förmånen. Inkomstbortfallsprinicpen ska gälla. Utgångspunkten ska fortsatt vara att tillfällig föräldrapenning är en förutsättning för ledighetsrätt.

Utredaren ska bl.a.

– identifiera för vilka syften och situationer samt för barn i vilka åldrar som den tillfälliga föräldrapenningen bör kunna användas av försäkrade föräldrar och lämna förslag på ett förenklat regelverk och, som en del i detta uppdrag, lämna förslag som möjliggör att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att instruera personal i förskola, skola, fritidshem och pedagogisk omsorg om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom,
– kartlägga och analysera vilka utmaningar som dagens arbetsliv innebär för föräldrars och vårdnadshavares möjligheter att använda tillfällig föräldrapenning samt vid behov lämna förslag på hur för-

månen och handläggningen av den kan utformas för att möta dessa utmaningar,

– undersöka och föreslå hur regelverket om tillfällig föräldrapenning och Försäkringskassans hantering av förmånen kan förändras i syfte att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar, och

– i alla delar lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022. Den del som rör förslag som möjliggör att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att instruera bland andra skol- och förskolepersonal om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom ska dock redovisas senast den 31 maj 2021.

Behovet av en översyn av regelverket

Den tillfälliga föräldrapenningen är en central komponent för att uppnå målen inom såväl den ekonomiska familjepolitiken som arbetsmarknadspolitiken, jämställhetspolitiken och barnrättspolitiken. Den möjliggör arbetsmarknadsdeltagande och kombination av familjeliv och arbetsliv för föräldrarna. Den bidrar till en god uppväxt för barn genom möjlighet till omsorg och vård av en förälder eller annan närstående när barnet exempelvis är sjukt eller smittat och till upprätthållande av en god ekonomisk levnadsstandard.

Arbetsmarknaden har förändrats under de cirka 40 år som den tillfälliga föräldrapenningen har existerat. Majoriteten arbetstagare har en tillsvidareanställning och arbetar regelbundna tider men allt fler har oregelbundna arbetstider och kortvariga och ibland osäkra anställningar, t ex så kallade intermittenta anställningar. Samtidigt har flexibiliteten ökat i många yrken och arbete kan nu många gånger utföras på en annan plats än den faktiska arbetsplatsen. Antalet egenföretagare har ökat. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har funnit att en förälders förankring på arbetsmarknaden och vilken typ av arbete föräldern har påverkar både behovet av samt möjligheten att få tillfällig föräldrapenning för vård av barn (IFAU 2018:24).

Arbetsmarknaden är starkt könssegregerad. Förutsättningarna att kombinera arbetsliv och familjeliv skiljer sig därmed ofta åt mellan

kvinnor och män. Under 2019 användes tillfällig föräldrapenning för vård av barn av cirka 493 000 kvinnor och cirka 384 000 män. I genomsnitt använde kvinnor åtta dagar och män sju. Kvinnor tog 2019 ut cirka 61 procent av den tillfälliga föräldrapenningen för vård av sjukt barn. Ett ojämställt uttag av tillfällig föräldrapenning kan, tillsammans med ett ofta ojämställt uttag av föräldrapenning och föräldraledighet, bidra till negativa konsekvenser för kvinnors möjligheter på arbetsmarknaden i form av löne- och karriärutveckling, vilket i ett livscykelperspektiv även påverkar kvinnors pensioner.

Mot bakgrund av det ojämställda uttaget av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning tillsatte regeringen 2016 Utredningen om en modern föräldraförsäkring (S 2016:02). Utredningen föreslog i betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) bl.a. att inkomsttaket inom den tillfälliga föräldrapenningen skulle höjas från 7,5 till 8 prisbasbelopp samt att tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse skulle tas bort och i stället ingå som en del av föräldrapenningen som ett sätt att renodla föräldraförsäkringen. Betänkandet bereds i Regeringskansliet. Utredningen gjorde även bedömningen att den tillfälliga föräldrapenningen är i behov av en större översyn i syfte att förenkla regelverket och göra det mer lättöverskådligt för framför allt föräldrar.

Studier utförda av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Försäkringskassan avseende år 2017 visar att mellan 15 och 20 procent av utbetald tillfällig föräldrapenning kan vara utbetald felaktigt på grund av att den sökande medvetet eller omedvetet angett felaktiga uppgifter. Det innebär inte bara att tillfällig föräldrapenning betalas ut trots att rätt till förmånen saknas, det riskerar även att underminera förtroendet för försäkringen som helhet. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2016:07) uppskattade i sin studie att mellan 16 och 29 procent av utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning är felaktiga och att en hög andel av dessa utgjordes av misstänkt avsiktliga fel från de sökande (SOU 2019:59).

Tillfällig föräldrapenning syftar till att kompensera för inkomstbortfall i olika situationer, såsom i samband med barns födelse, i samband med när en förälder avstår från förvärvsarbete för att vårda ett sjukt barn, i händelse av ett barns dödsfall eller i samband med att en ensamstående förälder själv är sjuk och inte kan vårda sitt sjuka barn. Regelverket innehåller således ett antal olika syften, skilda situa-

tioner då ersättningen kan användas, olika åldersgränser och olika möjligheter för föräldrar att överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning eller använda förmånen samtidigt. Det gör regelverket komplext och inte alltid lätt att förstå för föräldrar. Det kan även innebära utmaningar i handläggningen av förmånen hos Försäkringskassan. Det finns vidare konstaterade gränsdragningsproblem i förhållande till andra stöd, framför allt omvårdnadsbidraget.

Mot bakgrund av det ovan beskrivna anser regeringen att en översyn av den tillfälliga föräldrapenningens regelverk samt handläggningen av förmånen bör göras. Regelverket behöver förenklas, renodlas och moderniseras.

I 8 § första stycket föräldraledighetslagen (1995:584) finns bestämmelser om en arbetstagares rätt till ledighet under den tid arbetstagaren får tillfällig föräldrapenning eller under den tid arbetstagaren skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning i vissa situationer. Vid en översyn av regelverket för tillfällig föräldrapenning måste även eventuella följdändringar i lagstiftningen när det gäller ledighetsrätten utredas. Ledighetslagstiftningen är av central vikt för att syftena med den tillfälliga föräldrapenningen ska kunna uppfyllas.

Uppdraget att förenkla, renodla och modernisera regelverket när det gäller i vilka situationer och för barn i vilka åldrar förmånen ska lämnas

Den tillfälliga föräldrapenningen kan i dag användas i flera olika situationer med olika syften. Huvuddelen av både utbetalda dagar och utbetalt belopp avser situationen att ett barn blivit sjukt eller smittat. Förmånen kan dock även lämnas i samband med ett barns födelse eller adoption eller vård av ett allvarligt sjukt barn och i samband med att ett barn har avlidit (i de två senare situationerna finns möjlighet för föräldrarna att vara lediga samtidigt). Den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn kan även användas när en förälder behöver delta vid ett läkarbesök som gäller barnet eller i en kurs för att lära sig vårda barnet. Dessutom kan en förälder till ett barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, få tio s.k. kontaktdagar med tillfällig föräldrapenning som kan användas när föräldern exempelvis deltar i föräldrautbildning eller besöker barnets förskola eller skola.

Ett antal nya syften och nya situationer när förmånen kan användas har som ovan nämnts successivt tillförts under årens lopp, vilket har ökat komplexiteten för föräldrar, arbetsgivare och Försäkringskassan. För ett mer modernt och renodlat regelverk krävs en översyn av i vilka situationer tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas.

Trots de många tillkomna situationerna finns det lägen när föräldranärvaro krävs på grund av att barnet har en sjukdom, men för vilka tillfällig föräldrapenning inte kan lämnas för att barnet inte är sjukt i den mening som krävs för att grunda rätt till tillfällig föräldrapenning. Om ett barn har en kronisk sjukdom som exempelvis diabetes kan personalen i barnets ordinarie verksamhet, t.ex. förskola eller fritidshem, behöva utbildning, hjälp och stöd för att hantera barnets sjukdom eller assistera och stödja barnet i nödvändig egenvård till följd av sjukdomen. För att skapa trygghet för barnet och föräldrarna och inte begränsa kompetensöverföringen till skriftlig information kan det finnas behov av att föräldrar närvarar vid en sådan introduktion för skol- eller förskolepersonal om barnets egenvård. I dagsläget finns begränsningar i möjligheten att få tillfällig föräldrapenning när föräldern avstår från förvärvsarbete för att närvara i t.ex. skolan av ett sådant skäl (se HFD 2016 ref. 86). I betänkandet SOU 2017:101 gjorde Utredningen om en modern föräldraförsäkring bedömningen att det är rimligt med ett ekonomiskt stöd till föräldrar och en tillhörande rätt till ledighet från arbetet i den aktuella situationen. Utredningen framhöll dock att frågan är komplicerad, bl.a. mot bakgrund av att ansvaret för att se till att barnet har möjlighet att delta i verksamheten i fråga kan ligga hos flera parter. Denna fråga bör därför analyseras och en lösning tas fram inom ramen för den tillfälliga föräldrapenningen.

Utredningen om en modern föräldraförsäkring uppmärksammade därutöver att det för föräldrar till vissa barn som genomgår en insats enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller har kontakt med socialtjänsten på annat sätt kan finnas behov av att delta i återkommande besök inom t.ex. barn- och ungdomspsykiatrin. Även det kan innebära ett behov av att vara ledig från arbetet för en förälder och ibland även för båda föräldrarna. Det finns därför skäl att analysera behovet av kompensation för inkomstförlust och den med tillfällig föräldrapenning sammanhängande ledighetsrätten även i detta fall.

Som huvudregel kan tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn lämnas från och med det att barnet är 240 dagar gammalt till dess att

det fyller 12 år. I vissa fall kan tillfällig föräldrapenning dock lämnas till dess att ungdomen fyllt 23 år. När ett barn är allvarligt sjukt kan föräldern få tillfällig föräldrapenning till dess att barnet fyller 18 år. För barn som omfattas av LSS finns möjlighet till kontaktdagar till dess barnet fyller 16 år. Synen på barn och vad barn i olika åldrar bedöms klara av formas och förändras med tiden av värderingar i samhället. Barn ses allt mer som kompetenta, delaktiga och medvetna samtidigt som det finns motsatta tendenser i fråga om synen på t.ex. barns självständighet. Det finns mot denna bakgrund, samt i syfte att förenkla och renodla regelverket, skäl att se över för barn i vilka åldrar rätten till tillfällig föräldrapenning bör finnas.

Utvidgad tillfällig föräldrapenning kan lämnas om en annan person än föräldern vårdar ett sjukt barn som inte har fyllt tre år på grund av att föräldern är sjuk och inte kan vårda barnet. Detta gäller även om föräldern inte skulle ha arbetat om han eller hon inte hade varit sjuk. Det är i första hand ensamstående föräldrar med ensam vårdnad som omfattas av reglerna om utvidgad tillfällig föräldrapenning. En granskning av ISF har visat att det är svårt för föräldrar att förstå regelverket i fråga om när en annan person än föräldern kan få tillfällig föräldrapenning och att det i vissa fall även är svårt för handläggarna hos Försäkringskassan att administrera (ISF 2015:12). Det finns därför skäl att se över regelverkets ändamålsenlighet för ensamstående föräldrar.

I vissa fall kan en förälder behöva vårda sitt barn trots att barnet är 12 år eller äldre. För rätt till tillfällig föräldrapenning för barn mellan 12 och 16 år krävs att barnet har ett styrkt behov av särskild tillsyn eller vård på vissa grunder (13 kap. 22 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). Ett sådant särskilt tillsyns- eller vårdbehov kan i dag endast styrkas av en läkare (110 kap. 18 § SFB). Det bör ses över om också andra yrkesgrupper som t.ex. tandläkare och psykologer ska kunna styrka ett sådant behov i vissa fall.

Tillfällig föräldrapenning lämnas inte för omvårdnads- och tillsynsbehov som har grundat rätt till omvårdnadsbidrag för barnet (11 kap. 16 § SFB). Om det senare händer något som man inte kunnat förutse kan tillfällig föräldrapenning ändå bli aktuellt. Det innebär att om barnet blir försämrat i sin grundsjukdom eller får en ny sjukdom kan tillfällig föräldrapenning betalas ut för det behov av omvårdnad och tillsyn som uppstår på grund av den nya omständigheten. Det kan bli svåra gränsdragningsproblem när försämringen

eller den nya sjukdomen övergår till ett permanent tillstånd i de fall där det redan betalas ut ett helt omvårdnadsbidrag för barnet. En tydligare gränsdragning mellan förmånerna kan förenkla både för föräldern och för Försäkringskassan.

De många olika situationer för vilka tillfällig föräldrapenning kan lämnas, med tillhörande specialregleringar avseende till exempel möjlighet för föräldrar att vara lediga med ersättning tillsammans, samt de olika åldersgränserna gör regelverket komplext och svårt att överblicka.

Utredaren ska därför

- ta ställning till för vilka syften och situationer samt för barn i vilka åldrar som den tillfälliga föräldrapenningen bör kunna användas av försäkrade föräldrar och lämna förslag på ett förenklat regelverk,
- lämna förslag som möjliggör att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att instruera personal i förskola, skola, fritidshem och pedagogisk omsorg om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom,
- utreda hur väl den utvidgade tillfälliga föräldrapenningen fungerar för ensamstående föräldrar och vid behov lämna förslag på hur förmånen i högre grad kan fungera som en hjälp för dessa föräldrar,
- utreda möjligheten att låta ett barns särskilda vård- eller tillsynsbehov som avses i 13 kap. 22 § SFB styrkas även genom andra än läkare, t.ex. tandläkare eller psykolog,
- analysera gränsdragningen till omvårdnadsbidraget och vid behov föreslå förändringar,
- utreda om föräldraledighetslagen behöver följdändras och, om så bedöms vara fallet, lämna förslag om detta, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att modernisera regelverket för att möta nya utmaningar i arbetslivet

Studier visar att barns hälsa, precis som vuxnas, varierar med socioekonomiska förhållanden. Barn till föräldrar med lägre socioekonomisk status har sämre hälsa (Mörk, Sjögren, Svaleryd, 2014, Hellre rik och frisk: Om familjebakgrund och barns hälsa). Socioekonomi har också betydelse för barns sjukfrånvaro i förskoleålder. Ju lägre utbildningsnivå och arbetsinkomster föräldrarna har, desto högre är sjukfrånvaron i förskolan (IFAU 2018:24).

IFAU har funnit att föräldrar tar ut tillfällig föräldrapenning enbart för ungefär 55 procent av de dagar som barnen anmäls som sjukfrånvarande i förskolan. Enligt IFAU indikerar detta att föräldrar ofta löser vården om barnet på annat sätt än genom att ta hjälp av den tillfälliga föräldrapenningen, t.ex. genom att arbeta hemifrån, ta flexledigt eller låta någon annan ta hand om barnet. Föräldrar med högre utbildning tar ut tillfällig föräldrapenning för betydligt fler av de dagar då barnen är sjukfrånvarande än föräldrar med högst gymnasieutbildning. En stor del av skillnaden mellan grupperna kan förklaras av att många av föräldrarna med gymnasieutbildning inte arbetade under den för analysen aktuella perioden, och därmed inte hade rätt till förmånen. Även om urvalet begränsas till föräldrar med årsinkomster från arbete som överstiger två prisbasbelopp under den aktuella perioden är uttaget betydligt lägre bland föräldrar utan slutförd gymnasial utbildning jämfört med föräldrar med högre utbildning. Skillnaderna mellan gruppernas uttag kan bero på skillnader i anställningsförhållanden. Exempelvis kan en större förekomst av deltidsarbete och kortare anställningar (t.ex. arbete som timvikarie) göra det svårare att använda den tillfälliga föräldrapenningen bland föräldrar utan slutförd gymnasieutbildning. I gruppen med högst utbildning (minst fyra års eftergymnasial utbildning) är det mindre vanligt att ta ut tillfällig föräldrapenning då barnet är sjukfrånvarande från förskolan jämfört med i gruppen med näst högst utbildning. Samma mönster syns bland föräldrar med de högsta arbetsinkomsterna. Detta skulle kunna förklaras av att föräldrar med allra högst utbildning och inkomster ofta har mer flexibla arbeten och därmed lättare kan hantera sjuka barn utan att behöva avstå från att förvärvsarbeta. (IFAU 2018:24). Ytterligare en förklaring kan vara att den andra föräldern i stället nyttjar föräldraförsäkringen.

Genom årens lopp har antalet egenföretagare på arbetsmarknaden ökat. En studie av ISF från 2012 visar att den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn utnyttjas mindre av företagare än av anställda, men skillnaderna är stora mellan olika grupper av företagare. I föräldrapar där den ena föräldern är egenföretagare och den andra är anställd är det oftast den med anställning som tar ut tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Detta bedöms bidra till egenföretagares lägre användning. Om båda föräldrarna är egenföretagare är det oftast kvinnan som tar ut tillfällig föräldrapenning för vård av barn (ISF 2012:8).

För att förmånen ska kunna anses fungera ändamålsenligt bör föräldrar oavsett anställningsform eller sektor ha goda möjligheter att använda föräldraförsäkringen om de har behov av det. Det bör därför kartläggas och analyseras vilka utmaningar dagens arbetsliv innebär för föräldrar och hur utformningen av den tillfälliga föräldrapenningen och dess handläggning kan bidra till att dagens föräldrar bättre kan möta dessa utmaningar.

Uttaget av tillfällig föräldrapenning skiljer sig åt mellan kvinnor och män och ser dessutom olika ut beroende på vilken situation som den tillfälliga föräldrapenningen används för. Det är till exempel mer vanligt att kvinnor vårdar ett sjukt eller smittat barn. Att föräldrarna delar på vården är av stor vikt för att inte den sammantagna frånvaron från arbetslivet ska bli snedfördelad vid barns ibland långa och/eller ofta förekommande sjukdomstillfällen. En snedfördelning kan i sin tur medföra negativa effekter på individens inkomst och inkomstutveckling. Ett ojämlikt uttag kan ses som en signal på en ojämställd fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

En förälder kan överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning till en person som i stället för föräldern avstår från arbete för att vårda förälderns barn. En sådan överlåtelse får göras vid sjukdom eller smitta hos barnet eller hos barnets ordinarie vårdare. Föräldern måste själv ha rätt till tillfällig föräldrapenning för att kunna överlåta den rätten till en annan person. Överlåtelsemöjligheten används i dag i liten utsträckning. Det finns tecken på att överlåtelsemöjligheten kan behöva ses över för att fungera bättre. Som nämnts ovan har ISF lyft att föräldrar har svårt att förstå regelverket avseende när en annan person än föräldern kan få tillfällig föräldrapenning och att det i vissa fall är svårt för handläggarna hos Försäkringskassan att administrera

(ISF 2015:12). Regelverket om överlåtelse av rätten till tillfällig föräldrapenning bör därför ses över.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vilka utmaningar som dagens arbetsliv innebär för föräldrars och vårdnadshavares möjligheter att använda tillfällig föräldrapenning samt vid behov lämna förslag på hur förmånen och handläggningen av den kan utformas för att möta dessa utmaningar,
- kartlägga vilka föräldrar som inte alls eller enbart i låg utsträckning använder tillfällig föräldrapenning och skälen till detta samt vid behov lämna förslag i syfte att förbättra dessa föräldrars möjligheter att använda den tillfälliga föräldrapenningen,
- lämna förslag som syftar till att göra uttaget av tillfällig föräldrapenning mer jämställt mellan kvinnor och män,
- utreda hur väl överlåtelsemöjligheten inom den tillfälliga föräldrapenningen fungerar och vid behov lämna förslag på hur syftet med överlåtelsemöjligheten i högre grad kan uppfyllas,
- utreda om föräldraledighetslagen behöver följdändras och, om så bedöms vara fallet, lämna förslag om detta,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att stärka möjligheterna till kontroll och minska utrymmet för felaktiga utbetalningar

Det totala antalet utbetalda dagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn samt den totala utbetalda ersättningen har ökat med 27 procent respektive 34 procent mellan 2012 och 2016. Detta är markant mer än utvecklingen av antalet barn i befolkningen i åldern 0–11 år, som under samma period ökade med drygt 8 procent. Det finns flera möjliga förklaringar till denna utveckling, t.ex. att föräldrar blivit mer benägna att ansöka om tillfällig föräldrapenning eller att sysselsättningen har ökat. Även förekomsten av fusk och felaktiga utbetalningar kan vara en delförklaring.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har studerat felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen. Delegationen bedömer mot bakgrund av empiriska studier och en

analys av riskfaktorer att cirka 20 procent av det utbetalda beloppet för tillfällig föräldrapenning 2017 betalades ut felaktigt. Det motsvarar 1 426 miljoner kronor. Enligt delegationen är dessa felaktiga utbetalningar enbart sådana som beror på den sökande själv, dvs. de är inte orsakade av fel inom t.ex. ett it-system. Ungefär tre fjärdedelar av felen bedöms vara sådana fel som föräldern orsakat avsiktligt. Utredningen menar att den tillfälliga föräldrapenningen utmärker sig bland andra socialförsäkringsförmåner avseende både den höga graden av totala fel och graden av misstänkt avsiktliga fel (SOU 2019:59).

Försäkringskassans administration av den tillfällig föräldrapenningen är till stor del automatiserad, vilket innebär att ingen handläggare bedömer ärendet före utbetalning. Det sker ett stort antal maskinella kontroller före utbetalning och vid avvikelser faller ärendet ut för manuell handläggning. Automatiseringen minskar administrationskostnaderna för förmånen betydligt. Utöver de maskinella kontrollerna inkluderar Försäkringskassans kontrollapparat slumpmässiga kontroller, riktade kontroller och riskbaserade kontroller. Riskbaserade kontroller innebär att ärenden som kan ha hög risk för felaktigheter väljs ut via urvalsprofiler för ytterligare kontroll före eller efter utbetalning. ISF har efter en granskning av de riskbaserade kontrollerna funnit att dessa är ett effektivt sätt att bedriva kontroll som bör vidareutvecklas (ISF 2018:5).

De manuella kontroller som Försäkringskassan gör inom ramen för sitt kontrollarbete när det gäller den tillfälliga föräldrapenningen är t.ex. att kontrollera förälderns frånvaro från arbetet och barnets frånvaro från förskola eller skola den dag ansökan gäller. Uppgifterna kan dock vara svåra att få tag på och även svåra att tolka. Skyldigheten för myndigheter, t.ex. kommunala förskolor och skolor, att lämna uppgifter till Försäkringskassan regleras i 110 kap. 31 § SFB men uppgiftsskyldigheten omfattar inte fristående förskolor och skolor. Uppgiftsskyldigheten innebär i sig inget uttalat krav att dokumentera och spara uppgifter om elevers frånvaro. Dock har Försäkringskassan rätt att göra en förfrågan till den enskilda förskolan eller skolan om att få ut uppgifterna (110 kap. 14 § 1 SFB) och förskolan eller skolan får då själv bedöma om uppgifterna ska lämnas ut. Detta innebär att kontrollmöjligheterna generellt är sämre när det gäller barn som går i fristående förskolor och skolor.

Tillfällig föräldrapenning kan som huvudregel lämnas för tid som avser tidigast den 90:e dagen före den dag ansökan kom in till För-

säkringskassan. Det finns dock inte någon skyldighet för vare sig kommunala eller fristående förskolor och skolor att spara frånvarouppgifter för barnen någon viss tid, vilket försvårar Försäkringskassans kontrollarbete. Det krav på frånvarointyg som under perioden juli 2008 till och med december 2012 innebar att förskola eller skola skulle intyga barnets frånvaro avskaffades mot bakgrund av att administrationen för Försäkringskassan, föräldrar samt förskolor och skolor blev för betungande. Förfarandet var också ett hinder mot utvecklingen av en automatiserad och mer kostnadseffektiv handläggning av den tillfälliga föräldrapenningen.

Det bör mot bakgrund av det ovan beskrivna övervägas om informationsutbyte av uppgifter om förälderns frånvaro från arbetet för vård av barn skulle kunna användas för att styrka alternativt kontrollera rätten till tillfällig föräldrapenning.

Det bör utifrån förmånens syfte och med hänsyn till risk för överutnyttjande övervägas om dagens krav på intyg och läkarutlåtande för att styrka sjukdom m.m. är tillräckliga samt överväga ändamålsenligheten i de olika förmånstiderna.

Utredaren ska därför

- undersöka och föreslå hur regelverket om tillfällig föräldrapenning och Försäkringskassans hantering av förmånen kan förändras i syfte att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar,
- föreslå hur förutsättningarna för Försäkringskassans kontrollarbete kan bli mer likvärdiga oavsett huvudmannaform på den verksamhet som barnet deltar i,
- lämna förslag som möjliggör informationsutbyte för det fall detta behövs för att säkerställa att utbetalningarna kan kontrolleras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska beakta att förmånen ska vara enkel för föräldrar att ansöka om. Utredaren ska inte vara förhindrad att lämna förslag som innebär ökad administration om förslagets fördelar överväger dess nackdelar, utredaren ska dock särskilt beakta att betungande administration för Försäkringskassan, arbetsgivare samt skolor och förskolor ska undvikas.

Konsekvensbeskrivningar och övrigt att beakta

En utgångspunkt i utredningens arbete ska vara barnets rättigheter i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utöver de kostnadsberäkningar, konsekvensbeskrivningar och finansieringsförslag som ska lämnas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska utredaren särskilt bedöma förslagens konsekvenser ur ett barnrättsligt perspektiv. Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenser förslagen får för det jämställdhetspolitiska målet och väsentliga delmål samt för olika socioekonomiska grupper i samhället. Utredaren ska vidare redovisa fördelningspolitiska konsekvenser av förslagen. Konsekvenser för Försäkringskassans administration och möjligheten till effektiv kontroll ska redovisas. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska redovisa konsekvenser ur ett EU-rättsligt perspektiv och se till att förslagen är förenliga med EU-rättsliga regleringar såsom Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU, samt med internationella avtal som Sverige har ingått. Vid genomförande av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen har när det gäller möjligheterna till kontroll och minimering av felaktiga utbetalningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och i förekommande fall beakta relevant lagstiftningsarbete i Regeringskansliet. Utredaren bör särskilt beakta förslag från utredningen om företagares trygghetssystem (N 2020:04) och Utredningen om genomförande av direktivet om balans mellan arbete och privatliv (A 2019:05) samt följa arbetet och beakta förslag i frågan om egenvård från Utredningen stärkt assistans (S 2020:01).

Utredaren ska i sitt arbete föra en dialog med och inhämta synpunkter från myndigheter, näringsliv, arbetsmarknadens parter och andra organisationer, t.ex. inom det civila samhället, i den utsträckning som det behövs och bedöms lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022. Den del som rör förslag som möjliggör att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att instruera bland andra skol- och förskolepersonal om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom, med tillhörande författningsförslag, ska dock redovisas senast den 31 maj 2021.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]

Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. [30]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]

Regeringskansliet

Remiss

2022-06-17
S2022/02803

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten, Sjukförsäkring och familjepolitik

Remittering av betänkandet Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB (SOU 2022:31)

Remissinstanser

1 Adoptionscentrum
2 Arbetsförmedlingen
3 Arbetsgivarverket
4 Arvidsjaurs kommun
5 Astma- och Allergiförbundet
6 Autism- och Aspergerförbundet
7 Barncancerfonden
8 Barnens Rätt i Samhället (BRIS)
9 Barnombudsmannen
10 Botkyrka kommun
11 Centrala studiestödsnämnden (CSN)
12 Diskrimineringsombudsmannen
13 Ekonomistyrningsverket
14 Falu kommun
15 Friskolornas riksförbund
16 Funktionsrätt Sverige
17 Folkhälsomyndigheten
18 Föreningen Sveriges Skolchefer
19 Företagarna

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

20 Förhandlings- och samverkansrådet PTK

21 Försäkringskassan

22 Förvaltningsrätten i Falun

23 Gnesta kommun

24 Gävle kommun

25 Halmstads kommun

26 Haparanda kommun

27 Höörs kommun

28 Idéburna skolors riksförbund

29 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

30 Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)

31 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

32 Integritetsskyddsmyndigheten

33 Jämställdhetsmyndigheten

34 Karlstads kommun

35 Kammarrätten i Stockholm

36 Kungsbacka kommun

37 Landsorganisationen i Sverige (LO)

38 Ledarna

39 Lidingö kommun

40 Linköping universitet, Tema barn

41 Luleå kommun

42 Lärarförbundet

43 Lärarnas Riksförbund

44 Malmö kommun

45 Majblommans riksförbund

46 Maskrosbarn

47 Mjölby kommun

48 Myndigheten för delaktighet (MFD)

49 Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)
50 Norrköpings kommun
51 Nyköpings kommun
52 Oskarshamns kommun
53 Personskadeförbundet RTP
54 Region Gävleborg
55 Region Jönköpings län
56 Region Norrbotten
57 Region Skåne
58 Region Stockholm
59 Regelrådet
60 Riksdagens ombudsmän (JO)
61 Riksförbundet Attention
62 Riksförbundet FUB
63 Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU)
64 Rädda Barnen
65 Saco
66 Sameskolstyrelsen
67 Småföretagarnas Riksförbund
68 Socialstyrelsen
69 Solna kommun
70 Specialpedagogiska skolmyndigheten
71 Statskontoret
72 Statens skolverk
73 Stockholms kommun
74 Stockholms universitet, Institutet för social forskning (SOFI)
75 Strömsunds kommun
76 Svenska Barnläkarföreningen
77 Svenska Diabetesförbundet
78 Svenska Kommunalarbetarförbundet

79 Svenskt Näringsliv

80 Sveriges a-kassor

81 Sveriges Makalösa Föräldrar

82 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

83 Sveriges Kvinnoorganisationer

84 Sveriges Skolledarförbund

85 Sölvesborgs kommun

86 Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

87 Tjörns kommun

88 Trollhättans kommun

89 Umeå kommun

90 Vadstena kommun

91 Vännäs kommun

92 Växjö kommun

93 Älvsbyns kommun

94 Örebro kommun

95 Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 17 oktober 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till maria.lidstrom@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2022/02803 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i

remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Therese Karlberg
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Regeringskansliet

Remiss

2021-08-05
S2021/05712

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten, Sjukförsäkring och familjepolitik
Kajsa Eliasson

Remittering av betänkandet VAB för vårdåtgärder i skolan (SOU 2021:41)

Remissinstanser

Adoptionscentrum

Arbetsgivarverket

Arvidsjaurs kommun

Astma- och allergiförbundet

Barncancerfonden

Barnombudsmannen

Botkyrka kommun

Diabetesförbundet

Diabetesorganisationen i Sverige (DiOS)

Diskrimineringsombudsmannen

Falu kommun

Funktionsrätt Sverige

Folkhälsomyndigheten

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

Företagarna

Förhandlings- och samverkansrådet, PTK

Försäkringskassan

Förvaltningsrätten i Falun

Gnesta kommun

Gävle kommun

Halmstads kommun

Haparanda kommun

Höörs kommun

Integritetsskyddsmyndigheten

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)

Inspektionen för socialförsäkringen

Jämställdhetsmyndigheten

Karlstads kommun

Kungsbacka kommun

Lidingö kommun

Linköping universitet, Tema barn

LO

Luleå kommun

Lärarförbundet

Malmö kommun

Mjölby kommun

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Norrköpings kommun

Nyköpings kommun

Oskarshamns kommun

Region Gävleborg

Region Norrbotten

Region Skåne

Region Stockholm

Regelrådet

Riksdagens ombudsmän (JO)

Riksförbundet Attention

Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL)

Riksförbundet Barnens Rätt i Samhället (BRIS)

Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU)

Riksorganisationen Sveriges Makalösa föräldrar

Rädda Barnen

Saco

Socialstyrelsen

Solna kommun

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Statskontoret

Statens skolverk

Statens skolinspektion

Stockholms kommun

Stockholms universitet, Institutet för social forskning (SOFI)

Strömsunds kommun

Svenska barnläkarföreningen

Svenska epilepsiförbundet

Svenskt Näringsliv

Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges kvinnolobby

Sveriges skolchefers förening

Sölvesborgs kommun

Tarm-, uro- och stomiförbundet (ILCO)

TCO

Tjörns kommun

Trollhättans kommun

Umeå kommun

Vadstena kommun

Vännäs kommun

Växjö kommun

Älvsbyns kommun

Örebro kommun

Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast fredagen den 19 november 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till s.sf@regeringskansliet.se samt kajsa.eliasson@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2021/05712 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Therese Karlberg
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Regeringen

Dir. 2020:114

Kommittédirektiv

Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar

Beslut vid regeringssammanträde den 5 november 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen. Syftet med översynen är att modernisera, renodla och förenkla regelverket och göra det mer lättöverskådligt, framför allt för föräldrar, att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar samt att stärka möjligheterna till kontroll. Översynen ska också ha som mål att bidra till ett mer jämställt uttag av förmånen. Inkomstbortfallsprinicpen ska gälla. Utgångspunkten ska fortsatt vara att tillfällig föräldrapenning är en förutsättning för ledighetsrätt.

Utredaren ska bl.a.

- identifiera för vilka syften och situationer samt för barn i vilka åldrar som den tillfälliga föräldrapenningen bör kunna användas av försäkrade föräldrar och lämna förslag på ett förenklat regelverk och, som en del i detta uppdrag, lämna förslag som möjliggör att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att instruera personal i förskola, skola, fritidshem och pedagogisk omsorg om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom,
- kartlägga och analysera vilka utmaningar som dagens arbetsliv innebär för föräldrars och vårdnadshavares möjligheter att använda tillfällig

föräldrapenning samt vid behov lämna förslag på hur förmånen och handläggningen av den kan utformas för att möta dessa utmaningar,
- undersöka och föreslå hur regelverket om tillfällig föräldrapenning och Försäkringskassans hantering av förmånen kan förändras i syfte att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar, och
- i alla delar lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022. Den del som rör förslag som möjliggör att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att instruera bland andra skol- och förskolepersonal om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom ska dock redovisas senast den 31 maj 2021.

Behovet av en översyn av regelverket

Den tillfälliga föräldrapenningen är en central komponent för att uppnå målen inom såväl den ekonomiska familjepolitiken som arbetsmarknads-politiken, jämställhetspolitiken och barnrättspolitiken. Den möjliggör arbetsmarknadsdeltagande och kombination av familjeliv och arbetsliv för föräldrarna. Den bidrar till en god uppväxt för barn genom möjlighet till omsorg och vård av en förälder eller annan närstående när barnet exempelvis är sjukt eller smittat och till upprätthållande av en god ekonomisk levnadsstandard.

Arbetsmarknaden har förändrats under de ca 40 år som den tillfälliga föräldrapenningen har existerat. Majoriteten arbetstagare har en tillsvidare-anställning och arbetar regelbundna tider men allt fler har oregelbundna arbetstider och kortvariga och ibland osäkra anställningar, t ex så kallade intermittenta anställningar. Samtidigt har flexibiliteten ökat i många yrken och arbete kan nu många gånger utföras på en annan plats än den faktiska arbetsplatsen. Antalet egenföretagare har ökat. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har funnit att en förälders förankring på arbetsmarknaden och vilken typ av arbete föräldern har påverkar både behovet av samt möjligheten att få tillfällig föräldrapenning för vård av barn (IFAU 2018:24).

Arbetsmarknaden är starkt könssegregerad. Förutsättningarna att kombinera arbetsliv och familjeliv skiljer sig därmed ofta åt mellan kvinnor och män. Under 2019 användes tillfällig föräldrapenning för vård av barn av ca 493 000 kvinnor och ca 384 000 män. I genomsnitt använde kvinnor åtta dagar och män sju. Kvinnor tog 2019 ut cirka 61 procent av den tillfälliga

föräldrapenningen för vård av sjukt barn. Ett ojämställt uttag av tillfällig föräldrapenning kan, tillsammans med ett ofta ojämställt uttag av föräldrapenning och föräldraledighet, bidra till negativa konsekvenser för kvinnors möjligheter på arbetsmarknaden i form av löne- och karriärutveckling, vilket i ett livscykelperspektiv även påverkar kvinnors pensioner.

Mot bakgrund av det ojämställda uttaget av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning tillsatte regeringen 2016 Utredningen om en modern föräldraförsäkring (S 2016:02). Utredningen föreslog i betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) bl.a. att inkomsttaket inom den tillfälliga föräldrapenningen skulle höjas från 7,5 till 8 prisbasbelopp samt att tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse skulle tas bort och i stället ingå som en del av föräldrapenningen som ett sätt att renodla föräldraförsäkringen. Betänkandet bereds i Regeringskansliet. Utredningen gjorde även bedömningen att den tillfälliga föräldrapenningen är i behov av en störreöversyn i syfte att förenkla regelverket och göra det mer lättöverskådligt för framför allt föräldrar.

Studier utförda av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Försäkringskassan avseende år 2017 visar att mellan 15 och 20 procent av utbetald tillfällig föräldrapenning kan vara utbetald felaktigt på grund av att den sökande medvetet eller omedvetet angett felaktiga uppgifter. Det innebär inte bara att tillfällig föräldrapenning betalas ut trots att rätt till förmånen saknas, det riskerar även att underminera förtroendet för försäkringen som helhet. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2016:07) uppskattade i sin studie att mellan 16 och 29 procent av utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning är felaktiga och att en hög andel av dessa utgjordes av misstänkt avsiktliga fel från de sökande (SOU 2019:59).

Tillfällig föräldrapenning syftar till att kompensera för inkomstbortfall i olika situationer, såsom i samband med barns födelse, i samband med när en förälder avstår från förvärvsarbete för att vårda ett sjukt barn, i händelse av ett barns dödsfall eller i samband med att en ensamstående förälder själv är sjuk och inte kan vårda sitt sjuka barn. Regelverket innehåller således ett antal olika syften, skilda situationer då ersättningen kan användas, olika åldersgränser och olika möjligheter för föräldrar att överlåta rätten till till-

fällig föräldrapenning eller använda förmånen samtidigt. Det gör regelverket komplext och inte alltid lätt att förstå för föräldrar. Det kan även innebära utmaningar i handläggningen av förmånen hos Försäkringskassan. Det finns vidare konstaterade gränsdragningsproblem i förhållande till andra stöd, framför allt omvårdnadsbidraget.

Mot bakgrund av det ovan beskrivna anser regeringen att en översyn av den tillfälliga föräldrapenningens regelverk samt handläggningen av förmånen bör göras. Regelverket behöver förenklas, renodlas och moderniseras.

I 8 § första stycket föräldraledighetslagen (1995:584) finns bestämmelser om en arbetstagares rätt till ledighet under den tid arbetstagaren får tillfällig föräldrapenning eller under den tid arbetstagaren skulle ha haft rätt till tillfällig föräldrapenning i vissa situationer. Vid en översyn av regelverket för tillfällig föräldrapenning måste även eventuella följdändringar i lagstiftningen när det gäller ledighetsrätten utredas. Ledighetslagstiftningen är av central vikt för att syftena med den tillfälliga föräldrapenningen ska kunna uppfyllas.

Uppdraget att förenkla, renodla och modernisera regelverket när det gäller i vilka situationer och för barn i vilka åldrar förmånen ska lämnas

Den tillfälliga föräldrapenningen kan i dag användas i flera olika situationer med olika syften. Huvuddelen av både utbetalda dagar och utbetalt belopp avser situationen att ett barn blivit sjukt eller smittat. Förmånen kan dock även lämnas i samband med ett barns födelse eller adoption eller vård av ett allvarligt sjukt barn och i samband med att ett barn har avlidit (i de två senare situationerna finns möjlighet för föräldrarna att vara lediga samtidigt). Den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn kan även användas när en förälder behöver delta vid ett läkarbesök som gäller barnet eller i en kurs för att lära sig vårda barnet. Dessutom kan en förälder till ett barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, få tio s.k. kontaktdagar med tillfällig föräldrapenning som kan användas när föräldern exempelvis deltar i föräldrautbildning eller besöker barnets förskola eller skola.

Ett antal nya syften och nya situationer när förmånen kan användas har som ovan nämnts successivt tillförts under årens lopp, vilket har ökat komplexiteten för föräldrar, arbetsgivare och Försäkringskassan. För ett mer modernt och renodlat regelverk krävs en översyn av i vilka situationer tillfällig föräldrapenning ska kunna lämnas.

Trots de många tillkomna situationerna finns det lägen när föräldranärvaro krävs på grund av att barnet har en sjukdom, men för vilka tillfällig föräldrapenning inte kan lämnas för att barnet inte är sjukt i den mening som krävs för att grunda rätt till tillfällig föräldrapenning. Om ett barn har en kronisk sjukdom som exempelvis diabetes kan personalen i barnets ordinarie verksamhet, t.ex. förskolaeller fritidshem, behöva utbildning, hjälp och stöd för att hantera barnets sjukdom eller assistera och stödja barnet i nödvändig egenvård till följd av sjukdomen. För att skapa trygghet för barnet och föräldrarna och inte begränsa kompetensöverföringen till skriftlig information kan det finnas behov av att föräldrar närvarar vid en sådan introduktion för skol- eller förskolepersonal om barnets egenvård. I dagsläget finns begränsningar i möjligheten att få tillfällig föräldrapenning när föräldern avstår från förvärvsarbete för att närvara i t.ex. skolan av ett sådant skäl (se HFD 2016 ref. 86). I betänkandet SOU 2017:101 gjorde Utredningen om en modern föräldraförsäkring bedömningen att det är rimligt med ett ekonomiskt stöd till föräldrar och en tillhörande rätt till ledighet från arbetet i den aktuella situationen. Utredningen framhöll dock att frågan är komplicerad, bl.a. mot bakgrund av att ansvaret för att se till att barnet har möjlighet att delta i verksamheten i fråga kan ligga hos flera parter. Denna fråga bör därför analyseras och en lösning tas fram inom ramen för den tillfälliga föräldrapenningen.

Utredningen om en modern föräldraförsäkring uppmärksammade därutöver att det för föräldrar till vissa barn som genomgår en insats enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller har kontakt med socialtjänsten på annat sätt kan finnas behov av att delta i återkommande besök inom t.ex. barn- och ungdomspsykiatrin. Även det kan innebära ett behov av att vara ledig från arbetet för en förälder och ibland även för båda föräldrarna. Det finns därför skäl att analysera behovet av kompensation för inkomstförlust och den med tillfällig föräldrapenning sammanhängande ledighetsrätten även i detta fall.

Som huvudregel kan tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn lämnas från och med det att barnet är 240 dagar gammalt till dess att det fyller 12 år. I vissa fall kan tillfällig föräldrapenning dock lämnas till dess att ungdomen fyllt 23 år. När ett barn är allvarligt sjukt kan föräldern få tillfällig föräldrapenning till dess att barnet fyller 18 år. För barn som omfattas av LSS finns möjlighet till kontaktdagar till dess barnet fyller 16 år. Synen på barn och vad barn i olika åldrar bedöms klara av formas och förändras med tiden av värderingar i samhället. Barn ses allt mer som kompetenta, delaktiga och

medvetna samtidigt som det finns motsatta tendenser i fråga om synen på t.ex. barns självständighet. Det finns mot denna bakgrund, samt i syfte att förenkla och renodla regelverket, skäl att se över för barn i vilka åldrar rätten till tillfällig föräldrapenning bör finnas.

Utvidgad tillfällig föräldrapenning kan lämnas om en annan person än föräldern vårdar ett sjukt barn som inte har fyllt tre år på grund av att föräldern är sjuk och inte kan vårda barnet. Detta gäller även om föräldern inte skulle ha arbetat om han eller hon inte hade varit sjuk. Det är i första hand ensamstående föräldrar med ensam vårdnad som omfattas av reglerna om utvidgad tillfällig föräldrapenning. En granskning av ISF har visat att det är svårt för föräldrar att förstå regelverket i fråga om när en annan person än föräldern kan få tillfällig föräldrapenning och att det i vissa fall även är svårt för handläggarna hos Försäkringskassan att administrera (ISF 2015:12). Det finns därför skäl att se över regelverkets ändamålsenlighet för ensamstående föräldrar.

I vissa fall kan en förälder behöva vårda sitt barn trots att barnet är 12 år eller äldre. För rätt till tillfällig föräldrapenning för barn mellan 12 och 16 år krävs att barnet har ett styrkt behov av särskild tillsyn eller vård på vissa grunder (13 kap. 22 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). Ett sådant särskilt tillsyns- eller vårdbehov kan i dag endast styrkas av en läkare (110 kap. 18 § SFB). Det bör ses över om också andra yrkesgrupper som t.ex. tandläkare och psykologer ska kunna styrka ett sådant behov i vissa fall.

Tillfällig föräldrapenning lämnas inte för omvårdnads- och tillsynsbehov som har grundat rätt till omvårdnadsbidrag för barnet (11 kap. 16 § SFB). Om det senare händer något som man inte kunnat förutse kan tillfällig föräldrapenning ändå bli aktuellt. Det innebär att om barnet blir försämrat i sin grundsjukdom eller får en ny sjukdom kan tillfällig föräldrapenning betalas ut för det behov av omvårdnad och tillsyn som uppstår på grund av den nya omständigheten. Det kan bli svåra gränsdragningsproblem när försämringen eller den nya sjukdomen övergår till ett permanent tillstånd i de fall där det redan betalas ut ett helt omvårdnadsbidrag för barnet. En tydligare gränsdragning mellan förmånerna kan förenkla både för föräldern och för Försäkringskassan.

De många olika situationer för vilka tillfällig föräldrapenning kan lämnas, med tillhörande specialregleringar avseende till exempel möjlighet för

föräldrar att vara lediga med ersättning tillsammans, samt de olika åldersgränserna gör regelverket komplext och svårt att överblicka.

Utredaren ska därför

- ta ställning till för vilka syften och situationer samt för barn i vilka åldrar som den tillfälliga föräldrapenningen bör kunna användas av försäkrade föräldrar och lämna förslag på ett förenklat regelverk,
- lämna förslag som möjliggör att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att instruera personal i förskola, skola, fritidshem och pedagogisk omsorg om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom,
- utreda hur väl den utvidgade tillfälliga föräldrapenningen fungerar för ensamstående föräldrar och vid behov lämna förslag på hur förmånen i högre grad kan fungera som en hjälp för dessa föräldrar,
- utreda möjligheten att låta ett barns särskilda vård- eller tillsynsbehov som avses i 13 kap. 22 § SFB styrkas även genom andra än läkare, t.ex. tandläkare eller psykolog,
- analysera gränsdragningen till omvårdnadsbidraget och vid behov föreslå förändringar,
- utreda om föräldraledighetslagen behöver följdändras och, om så bedöms vara fallet, lämna förslag om detta, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att modernisera regelverket för att möta nya utmaningar i arbetslivet

Studier visar att barns hälsa, precis som vuxnas, varierar med socioekonomiska förhållanden. Barn till föräldrar med lägre socioekonomisk status har sämre hälsa (Mörk, Sjögren, Svaleryd, 2014, Hellre rik och frisk: Om familjebakgrund och barns hälsa). Socioekonomi har också betydelse för barns sjukfrånvaro i förskoleålder. Ju lägre utbildningsnivå och arbetsinkomster föräldrarna har, desto högre är sjukfrånvaron i förskolan (IFAU 2018:24).

IFAU har funnit att föräldrar tar ut tillfällig föräldrapenning enbart för ungefär 55 procent av de dagar som barnen anmäls som sjukfrånvarande i förskolan. Enligt IFAU indikerar detta att föräldrar ofta löser vården om barnet på annat sätt än genom att ta hjälp av den tillfälliga föräldrapenningen, t.ex. genom att arbeta hemifrån, ta flexledigt eller låta någon

annan ta hand om barnet. Föräldrar med högre utbildning tar ut tillfällig föräldrapenning för betydligt fler av de dagar då barnen är sjukfrånvarande än föräldrar med högst gymnasieutbildning. En stor del av skillnaden mellan grupperna kan förklaras av att många av föräldrarna med gymnasieutbildning inte arbetade under den för analysen aktuella perioden, och därmed inte hade rätt till förmånen. Även om urvalet begränsas till föräldrar med årsinkomster från arbete som överstiger två prisbasbelopp under den aktuella perioden är uttaget betydligt lägre bland föräldrar utan slutförd gymnasial utbildning jämfört med föräldrar med högre utbildning. Skillnaderna mellan gruppernas uttag kan bero på skillnader i anställningsförhållanden. Exempelvis kan en större förekomst av deltidsarbete och kortare anställningar (t.ex. arbete som timvikarie) göra det svårare att använda den tillfälliga föräldrapenningen bland föräldrar utan slutförd gymnasieutbildning. I gruppen med högst utbildning (minst fyra års eftergymnasial utbildning) är det mindre vanligt att ta ut tillfällig föräldrapenning då barnet är sjukfrånvarande från förskolan jämfört med i gruppen med näst högst utbildning. Samma mönster syns bland föräldrar med de högsta arbetsinkomsterna. Detta skulle kunna förklaras av att föräldrar med allra högst utbildning och inkomster ofta har mer flexibla arbeten och därmed lättare kan hantera sjuka barn utan att behöva avstå från att förvärvsarbeta. (IFAU 2018:24). Ytterligare en förklaring kan vara att den andra föräldern i stället nyttjar föräldraförsäkringen.

Genom årens lopp har antalet egenföretagare på arbetsmarknaden ökat. En studie av ISF från 2012 visar att den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn utnyttjas mindre av företagare än av anställda, men skillnaderna är stora mellan olika grupper av företagare. I föräldrapar där den ena föräldern är egenföretagare och den andra är anställd är det oftast den med anställning som tar ut tillfällig föräldrapenning för vård av barn. Detta bedöms bidra till egenföretagares lägre användning. Om båda föräldrarna är egenföretagare är det oftast kvinnan som tar ut tillfällig föräldrapenning för vård av barn (ISF 2012:8).

För att förmånen ska kunna anses fungera ändamålsenligt bör föräldrar oavsett anställningsform eller sektor ha goda möjligheter att använda föräldraförsäkringen om de har behov av det. Det bör därför kartläggas och analyseras vilka utmaningar dagens arbetsliv innebär för föräldrar och hur utformningen av den tillfälliga föräldrapenningen och dess handläggning kan bidra till att dagens föräldrar bättre kan möta dessa utmaningar.

Uttaget av tillfällig föräldrapenning skiljer sig åt mellan kvinnor och män och ser dessutom olika ut beroende på vilken situation som den tillfälliga föräldrapenningen används för. Det är till exempel mer vanligt att kvinnor vårdar ett sjukt eller smittat barn. Att föräldrarna delar på vården är av stor vikt för att inte den sammantagna frånvaron från arbetslivet ska bli snedfördelad vid barns ibland långa och/eller ofta förekommande sjukdomstillfällen. En snedfördelning kan i sin tur medföra negativa effekter på individens inkomst och inkomstutveckling. Ett ojämlikt uttag kan ses som en signal på en ojämställd fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

En förälder kan överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning till en person som i stället för föräldern avstår från arbete för att vårda förälderns barn. En sådan överlåtelse får göras vid sjukdom eller smitta hos barnet eller hos barnets ordinarie vårdare. Föräldern måste själv ha rätt till tillfällig föräldrapenning för att kunna överlåta den rätten till en annan person. Överlåtelsemöjligheten används i dag i liten utsträckning. Det finns tecken på att överlåtelsemöjligheten kan behöva ses över för att fungera bättre. Som nämnts ovan har ISF lyft att föräldrar har svårt att förstå regelverket avseende när en annan person än föräldern kan få tillfällig föräldrapenning och att det i vissa fall är svårt för handläggarna hos Försäkringskassan att administrera (ISF 2015:12). Regelverket om överlåtelse av rätten till tillfällig föräldrapenning bör därför ses över.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vilka utmaningar som dagens arbetsliv innebär för föräldrars och vårdnadshavares möjligheter att använda tillfällig föräldrapenning samt vid behov lämna förslag på hur förmånen och handläggningen av den kan utformas för att möta dessa utmaningar,
- kartlägga vilka föräldrar som inte alls eller enbart i låg utsträckning använder tillfällig föräldrapenning och skälen till detta samt vid behov lämna förslag i syfte att förbättra dessa föräldrars möjligheter att använda den tillfälliga föräldrapenningen,
- lämna förslag som syftar till att göra uttaget av tillfällig föräldrapenning mer jämställt mellan kvinnor och män,
- utreda hur väl överlåtelsemöjligheten inom den tillfälliga föräldrapenningen fungerar och vid behov lämna förslag på hur syftet med överlåtelsemöjligheten i högre grad kan uppfyllas,

- utreda om föräldraledighetslagen behöver följdändras och, om så bedöms vara fallet, lämna förslag om detta,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att stärka möjligheterna till kontroll och minska utrymmet för felaktiga utbetalningar

Det totala antalet utbetalda dagar med tillfällig föräldrapenning för vård av barn samt den totala utbetalda ersättningen har ökat med 27 procent respektive 34 procent mellan 2012 och 2016. Detta är markant mer än utvecklingen av antalet barn i befolkningen i åldern 0–11 år, som under samma period ökade med drygt 8 procent. Det finns flera möjliga förklaringar till denna utveckling, t.ex. att föräldrar blivit mer benägna att ansöka om tillfällig föräldrapenning eller att sysselsättningen har ökat. Även förekomsten av fusk och felaktiga utbetalningar kan vara en delförklaring.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har studerat felaktiga utbetalningar inom den tillfälliga föräldrapenningen. Delegationen bedömer mot bakgrund av empiriska studier och en analys av riskfaktorer att cirka 20 procent av det utbetalda beloppet för tillfällig föräldrapenning 2017 betalades ut felaktigt. Det motsvarar 1 426 miljoner kronor. Enligt delegationen är dessa felaktiga utbetalningar enbart sådana som beror på den sökande själv, dvs. de är inte orsakade av fel inom t.ex. ett it-system. Ungefär tre fjärdedelar av felen bedöms vara sådana fel som föräldern orsakat avsiktligt. Utredningen menar att den tillfälliga föräldrapenningen utmärker sig bland andra socialförsäkringsförmåner avseende både den höga graden av totala fel och graden av misstänkt avsiktliga fel (SOU 2019:59)

Försäkringskassans administration av den tillfällig föräldrapenningen är till stor del automatiserad, vilket innebär att ingen handläggare bedömer ärendet före utbetalning. Det sker ett stort antal maskinella kontroller före utbetalning och vid avvikelser faller ärendet ut för manuell handläggning. Automatiseringen minskar administrationskostnaderna för förmånen betydligt. Utöver de maskinella kontrollerna inkluderar Försäkringskassans kontrollapparat slumpmässiga kontroller, riktade kontroller och riskbaserade kontroller. Riskbaserade kontroller innebär att ärenden som kan ha hög risk för felaktigheter väljs ut via urvalsprofiler för ytterligare kontroll före eller efter utbetalning. ISF har efter en granskning av de riskbaserade kontrollerna funnit att dessa är ett effektivt sätt att bedriva kontroll som bör vidareutvecklas (ISF 2018:5).

De manuella kontroller som Försäkringskassan gör inom ramen för sitt kontrollarbete när det gäller den tillfälliga föräldrapenningen är t.ex. att kontrollera förälderns frånvaro från arbetet och barnets frånvaro från förskola eller skola den dag ansökan gäller. Uppgifterna kan dock vara svåra att få tag på och även svåra att tolka. Skyldigheten för myndigheter, t.ex. kommunala förskolor och skolor, att lämna uppgifter till Försäkringskassan regleras i 110 kap. 31 § SFB men uppgiftsskyldigheten omfattar inte fristående förskolor och skolor. Uppgiftsskyldigheten innebär i sig inget uttalat krav att dokumentera och spara uppgifter om elevers frånvaro. Dock har Försäkringskassan rätt att göra en förfrågan till den enskilda förskolan eller skolan om att få ut uppgifterna (110 kap. 14 § 1 SFB) och förskolan eller skolan får då själv bedöma om uppgifterna ska lämnas ut. Detta innebär att kontrollmöjligheterna generellt är sämre när det gäller barn som går i fristående förskolor och skolor.

Tillfällig föräldrapenning kan som huvudregel lämnas för tid som avser tidigast den 90:e dagen före den dag ansökan kom in till Försäkringskassan. Det finns dock inte någon skyldighet för vare sig kommunala eller fristående förskolor och skolor att spara frånvarouppgifter för barnen någon viss tid, vilket försvårar Försäkringskassans kontrollarbete. Det krav på frånvarointyg som under perioden juli 2008 till och med december 2012 innebar att förskola eller skola skulle intyga barnets frånvaro avskaffades mot bakgrund av att administrationen för Försäkringskassan, föräldrar samt förskolor och skolor blev för betungande. Förfarandet var också ett hinder mot utvecklingen av en automatiserad och mer kostnadseffektiv handläggning av den tillfälliga föräldrapenningen.

Det bör mot bakrund av det ovan beskrivna övervägas om informations-utbyte av uppgifter om förälderns frånvaro från arbetet för vård av barn skulle kunna användas för att styrka alternativt kontrollera rätten till tillfällig föräldrapenning.

Det bör utifrån förmånens syfte och med hänsyn till risk för överutnyttjande övervägas om dagens krav på intyg och läkarutlåtande för att styrka sjukdom m.m. är tillräckliga samt överväga ändamålsenligheten i de olika förmånstiderna.

Utredaren ska därför

- undersöka och föreslå hur regelverket om tillfällig föräldrapenning och Försäkringskassans hantering av förmånen kan förändras i syfte att minska utrymmet för fusk och felaktiga utbetalningar,
- föreslå hur förutsättningarna för Försäkringskassans kontollarbete kan bli mer likvärdiga oavsett huvudmannaform på den verksamhet som barnet deltar i,
- lämna förslag som möjliggör informationsutbyte för det fall detta behövs för att säkerställa att utbetalningarna kan kontrolleras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska beakta att förmånen ska vara enkel för föräldrar att ansöka om. Utredaren ska inte vara förhindrad att lämna förslag som innebär ökad administration om förslagets fördelar överväger dess nackdelar, utredaren ska dock särskilt beakta att betungande administration för Försäkringskassan, arbetsgivare samt skolor och förskolor ska undvikas.

Konsekvensbeskrivningar och övrigt att beakta

En utgångspunkt i utredningens arbete ska vara barnets rättigheter i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utöver de kostnadsberäkningar, konsekvensbeskrivningar och finansieringsförslag som ska lämnas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska utredaren särskilt bedöma förslagens konsekvenser ur ett barnrättsligt perspektiv. Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenser förslagen får för det jämställdhetspolitiska målet och väsentliga delmål samt för olika socioekonomiska grupper i samhället. Utredaren ska vidare redovisa fördelningspolitiska konsekvenser av förslagen. Konsekvenser för Försäkringskassans administration och möjligheten till effektiv kontroll ska redovisas. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska redovisa konsekvenser ur ett EU-rättsligt perspektiv och se till att förslagen är förenliga med EU-rättsliga regleringar såsom Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU, samt med internationella avtal som Sverige har ingått. Vid genomförande av uppdraget

ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen har när det gäller möjligheterna till kontroll och minimering av felaktiga utbetalningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och i förekommande fall beakta relevant lagstiftningsarbete i Regeringskansliet. Utredaren bör särskilt beakta förslag från utredningen om företagares trygghetssystem (N 2020:04) och Utredningen om genomförande av direktivet om balans mellan arbete och privatliv (A 2019:05) samt följa arbetet och beakta förslag i frågan om egenvård från Utredningen stärkt assistans (S 2020:01)

Utredaren ska i sitt arbete föra en dialog med och inhämta synpunkter från myndigheter, näringsliv, arbetsmarknadens parter och andra organisationer, t.ex. inom det civila samhället, i den utsträckning som det behövs och bedöms lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022. Den del som rör förslag som möjliggör att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning för att instruera bland andra skol- och förskolepersonal om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom, med tillhörande författningsförslag, ska dock redovisas senast den 31 maj 2021.

(Socialdepartementet)