

Införandet av en familjevecka påbörjas Ds 2020:24

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har erbjudits att lämna synpunkter på ovanstående promemoria.

Sammanfattning

SKR avstyrker promemorians förslag av följande skäl:

- Det är olämpligt att genomföra reformer som minskar arbetskraftsutbudet i kommuner och regioner med tanke på den demografiska utvecklingen framöver. Enligt SKR:s mening kommer det att bli en stor utmaning att klara de ökade volymer som förväntas och samtidigt upprätthålla den kvalitet i välfärden vi har vant oss vid. Utmaningen består främst i att klara kompetensförsörjningen.
- Personalsituationen är för närvarande ytterst ansträngd och förväntas vara det en tid framöver, dels pga coronapandemin, men också pga en underliggande personalbrist.
- Ledighet med familjedagspenning skulle särskilt öka kvinnors frånvarande på arbetsmarknaden då ledighet enligt förslaget bedöms utnyttjas mer av kvinnor än av män. Kvinnor är redan idag i betydligt högre grad än män frånvarande från arbetsmarknaden främst på grund av deltidsarbete, föräldraledighet inklusive VAB, obetalt hemarbete samt sjukfrånvaro. Välfärdssektorns medarbetare består till 80 % av kvinnor och antalet arbetade timmar behöver öka snarare än minska.
- Dessutom vänder sig SKR mot promemorians resonemang om att kommunsektorn skulle tjäna ekonomiskt på att antalet arbetade timmar minskar.

Promemorian

Syfte och förslag

Förslagen baseras på en överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna. Familjeveckan syftar till att underlätta för förvärvsarbetande föräldrar att kombinera arbetsliv och familjeliv, förbättra förutsättningarna för föräldrar att förvärvsarbeta samt främja minskat deltidsarbete. Familjeveckan ska även ge föräldrar till något äldre barn bättre möjligheter att i vissa situationer vara lediga tillsammans

med barnen. I promemorian lämnas förslag till en ny föräldrapenningsförmån i socialförsäkringsbalken. Förmånen ska kunna lämnas till föräldrar som har barn som är mellan fyra och sexton år gamla. Förmånen föreslås kunna lämnas när en förälder avstår från förvärvsarbete för att ta hand om sitt barn under en dag när det exempelvis är lov, terminsuppehåll, studiedag för personalen eller för att delta i ett utvecklingssamtal om barnet. Förmånen föreslås beräknas på samma sätt som tillfällig föräldrapenning.

Fullt utbyggd ska familjeveckan, när föräldrarna har gemensam vårdnad om sina barn, omfatta fem dagars ledighet med ersättning för vardera föräldern per kalenderår. Tre alternativa förslag om förmånstiden lämnas, omfattande högst en, två eller tre dagar med familjedagspenning. Anledningen till att tre alternativa förmånstider föreslås anges vara att den nedgång i konjunkturen som orsakats av spridningen av det nya coronaviruset i Sverige och omvärlden påverkar det statsfinansiella läget och att det råder osäkerhet kring pandemins utveckling och att återhämtningen av ekonomin kan bli utdragen.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2022.

Ekonomiska konsekvenser enligt promemorian

Ca 1,6 miljoner personer beräknas omfattas av reformen, varav 25 % i kommunal sektor. Antalet arbetade timmar beräknas minska 2022 med 16,7 miljoner varav 3,8 i kommunal sektor och ytterligare efterföljande år vid fullt genomslag.

Tabellen nedan visar en beräkning i promemorian av de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och regioner enligt huvudscenariot¹.

Tabell 6.8 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Huvudscenario, år 2022–2024, miljarder kronor

	År 2022	År 2023	År 2024
Kommunal inkomstskatt	-0,21	-0,26	-0,27
Arbetsgivaravgifter	0,18	0,21	0,22
Löner	0,56	0,68	0,70
Summa	0,53	0,63	0,65

Källa: Egna beräkningar i FASIT-modellen.

En minskning av antalet arbetade timmar i ekonomin minskar också det kommunala skatteunderlaget. Att antalet arbetade timmar minskar i kommunal sektor menar man

¹ Det finns en stor osäkerhet när det gäller i vilken grad förmånen skulle komma att utnyttjas. Huvudscenariot utgår från en nyttjandegrad på 70 procent. I en bilaga finns även beräkningar enligt två alternativa scenarier, med en nyttjandegrad på 60 respektive 70 procent. Införandeåret antas dock nyttjandegraden vara 10 procentenheter lägre.

skulle innebära en besparing. Nettoeffekten skulle sammantaget bli positiv, dvs kommunsektorn skulle göra en ekonomisk vinst genom den föreslagna reformen.

SKR:s synpunkter

Konsekvenser för jämställdhet

Sverige har ett mycket generöst socialförsäkringssystem. Det är i grunden positivt.

Kvinnor tar dock fortfarande ut den stora majoriteten av all föräldraledighet och arbetar deltid i större utsträckning än män. Idag tar kvinnor ut 70 procent av alla föräldrapenningdagar. Mammor är borta i genomsnitt 14,5 månader från arbetslivet under barnets två första år medan pappor enbart är borta 3,8 månader. Det finns också en stark samvariation mellan fördelningen av föräldraledighet och fördelningen av VAB och obetalt hemarbete. För kompetensförsörjningen i sektorn, där 80 procent av de anställda är kvinnor, för jämställdheten i stort och inte minst för kvinnors möjlighet till lönekarriär och utvecklingsmöjlighet på arbetsmarknaden behöver antalet arbetade timmar öka.

Detta är en fråga som kommuner, regioner och SKR aktivt arbetar med, bland annat genom Heltidsresan som är ett utvecklingsprojekt som drivs av SKR och Kommunal mellan 2016-2024 där målet är att heltidsarbete ska bli norm inom välfärden.

Ledighet med familjedagspenning bedöms utnyttjas mer av kvinnor än av män vilket kommer att öka kvinnors frånvaro ännu mer. Detta omöjliggör inte bara ett jämställt arbetsliv utan försvårar även kompetensförsörjningen i välfärden.

För att främja jämställdhet bör föräldraförsäkringen inte byggas ut med en utökad ledighetsrätt utan snarare ses över avseende flexibilitet och åldersgränser.

Föräldrapenningen bör koncentreras till barnets första tid i livet, särskilt den öronmärkta tiden. Möjligheten att förlänga föräldraledigheten över lång tid till exempel genom att ta ut endast ett fåtal dagar med föräldrapenning per vecka bör begränsas.

Ansträngd personalsituation

Personalsituationen är för närvarande mycket ansträngd i kommunsektorn. Det fanns redan före pandemin en brist på personal inom ett flertal områden, bl.a lärare, sjuksköterskor och annan vårdpersonal. När pandemin slog till våren 2020 ökade arbetsbelastningen markant inom ett flertal områden, dels genom ökade behov men också genom många sjukskrivningar. När smittspridningen avklingade framåt sommaren fanns förhoppningar om att personalen skulle kunna återhämta sig. Vittnesmålen är idag emellertid många om att den tillfälliga andhämtningen i epidemin under sommaren inte medgivit tillräcklig återhämtning för de anställda.

Utsikterna framöver är allt annat än ljusa. Vi befinner oss i en andra våg av smittspridning. Behov av vård och annan välfärd har trängts undan och ackumulerats. När epidemin så småningom kommer att avklinga kan det förväntas ta lång tid innan ett normalläge infinner sig, med en personal som har återhämtat sig och där uppskjuten vård har kunnat hanteras.

Ovanpå detta tilltar det demografiska trycket. Antal invånare i Sverige i behov av kommunal och regional välfärd kommer att öka snabbt framöver, samtidigt som antalet invånare i yrkesför ålder ökar långsamt. SKR ser en stor utmaning i att framöver kunna upprätta den kvalitet och service vi har vant oss vid. En viktig strategi i detta sammanhang är att göra allt som är möjligt för att klara kompetensförsörjningen. I detta ligger bland annat att få fler anställda att arbeta mer och längre.

Mot denna bakgrund anser SKR att det inte är lämpligt att genomföra reformer som minskar utbudet av arbetskraft. Även om det finns positiva effekter med en familjevecka anser SKR att risken är stor att de positiva effekterna förtas av negativa bieffekter.

Ekonomiska effekter

SKR vänder sig mot promemorians resonemang när det gäller beräkning av ekonomiska effekter. Det är ett märkligt påstående att kommunsektorn skulle tjäna ekonomiskt på att antalet arbetade timmar minskar. Bakom den redovisade beräkningen måste antingen finnas ett antagande om att det inte uppstår något produktionsbortfall när personal är ledig eller att ett produktionsbortfall inte har någon betydelse. Åtminstone finns inget sådan resonemang i promemorian. Om man utgår från att det finns luft i organisationerna bör detta redovisas. Vilka läkare, sjuksköterskor eller lärare kan vara lediga utan att det krävs ersättare? Ersättare behövs och dessa kan vara svåra och dyra att hitta, särskilt när det gäller vissa personalkategorier. Ofta är enda utvägen att anlita bemanningsföretag.

Som förslaget om familjeveckan är konstruerat är avsikten att ledighet ska tas ut i korta perioder, och i många fall med kort framförhållning. Detta bedöms leda till svårigheter vid personalplanering och ett ökat behov av korttidsvikarier, inte minst inom verksamheter såsom äldreomsorgen där kontinuitet och trygga anställningar på heltid under lång tid har eftersträvat.

Enligt SKR:s mening är det inte heller möjligt att ställa in operationer, lektioner eller bussturer utan att det får negativa konsekvenser. Kommuner och regioner kämpar varje dag med att hitta ersättare för sjukskrivna, föräldralediga mfl. Det är också en stor utmaning att kunna anställa nya medarbetare som ska ersätta de som pensioneras och samtidigt klara ett successivt ökande antal patienter, personer med behov av äldreomsorg, elever, pendlare etc.

Promemorians beräkningar avser endast effekterna på kort sikt. På längre sikt måste alla ersättas, vilket är ett ytterligare skäl till att det inte är rimligt att räkna med kostnadsbesparingar.

Förslagets konstruktion

Om förslagen om en familjevecka kommer att införas, trots vad som ovan framförts, vill SKR lyfta fram några synpunkter på den föreslagna konstruktionen.

Förslaget bör justeras så att rätt till ledighet i samband med att förälder deltar i utvecklingssamtal stryks.

Enligt förslaget ska förälder ges rätt till ledighet och ersättning i form av familjedagspenning i samband med deltagande i utvecklingssamtal eller motsvarande. Den här delen av förslaget är problematisk ur flera aspekter.

Som förslaget är konstruerat ska deltagande i utvecklingssamtal ge rätt till förmån på halv nivå, vilket kräver att föräldern avstår från förvärvsarbete under minst en halv dag. I praktiken innebär det att en förälder som vill vara ledig enligt förslaget för att delta i ett utvecklingssamtal som varar i exempelvis 15 minuter måste vara ledig från sitt arbete under minst en halv dag.

Promemorian motiverar förslaget bland annat med att föräldrar med oflexibla arbetstider annars kan ha svårt att delta vid utvecklingssamtal. Även om småbarnsföräldrar naturligtvis kan uppleva utmaningar att få ihop vardagspusslet, är tidpunkten för utvecklingssamtalet inte en situation som föräldrar saknar inflytande över. Tidpunkten för utvecklingssamtalet är i grunden en överenskommelse mellan föräldern och skolan eller förskolan. Skolan eller förskolan föreslår i regel en tidpunkt för samtalet, men det ligger i både parternas ansvar och intresse att tillsammans hitta en tid som fungerar. I regel kommer parterna överens om en tidpunkt som ligger utanför förälderns ordinarie arbetstid eller är i samband med annan ledighet.

Då utvecklingssamtal i förskola/skola ska erbjudas minst en gång varje läsår respektive en gång per termin kan det antas att uttaget av ledigheten inte kommer att vara ringa.

I förslaget är rätten till ledighet förenad med en anmälningstid till arbetsgivaren om en vecka. Arbetsgivare har normalt inte möjlighet att ändra den ordinarie arbetstidens förläggning hos annan personal med en veckas framförhållning för att på så sätt täcka frånvaron. Kvar finns alternativen att ersätta frånvaron med anställda vikarier, att ta in bemanningsföretag, att beordra overtidsarbete eller att inte täcka frånvaron alls, vilket i många fall inte är möjligt. Samtliga alternativ innebär en risk för kvalitetsförsämringar i verksamheterna.

Då förläggning av utvecklingssamtal i högsta grad är en situation som föräldrar kan påverka samtidigt som samtalet i sig tar ytterst lite tid i anspråk, är det olämpligt att tillföra en ledighetsrätt som dessutom är betydligt mer omfattande än vad som kan betraktas som rimligt för ändamålet. En sådan ledighetsrätt skulle medföra stora negativa konsekvenser för arbetsgivare inom den kommunala sektorn.

Förslaget bör justeras genom att det föreslagna undantaget i 10 § Föräldraledighetslagen stryks och ledighet med familjedagspenning därmed ingår i begränsningen om tre perioder per kalenderår

Föräldraledighet får enligt föräldraledighetslagen som huvudregel delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår. Det finns dock undantag från denna regel när det gäller besök vid mödravården, deltagande i föräldrautbildning och deltagande vid inskolning. Även ledighet med tillfällig föräldrapenning undantas från begränsningen av antalet ledighetsperioder.

Att ledighet i regel får delas upp på högst tre perioder per år har tillkommit för att motverka orimligt stora planeringssvårigheter för arbetsgivare. De befintliga undantagen som är kopplade till föräldrapenning berör specifika tidsmässigt avgränsade situationer som till sin natur inte innebär många återkommande störningar i arbetsgivarens verksamhet. Undantaget som är kopplad till tillfällig föräldrapenning är rimlig då den i praktiken främst omfattar barns sjukdom som inte går att planera för, till sin natur kan omfatta fler än tre perioder per kalenderår och som innebär en situation som vore svår att lösa på annat sätt än genom ledighet.

I promemorian föreslås att ledighet med familjedagspenning ska undantas från begränsningen i 10 § Föräldraledighetslagen och således inte ingå i uppdelningen av ledighet på tre perioder. Detta motiveras med att syftet med reformen skulle urholkas ifall undantaget inte görs. Vidare konstateras att ”eftersom antalet dagar inte är så många när det gäller vårdnadshavare med gemensam vårdnad, bör det inte innebära någon större skillnad för arbetsgivare om föräldern är frånvarande under en eller flera perioder”.

SKR anser inte att de anförda skälen är godtagbara för att motivera att ledighet med familjedagspenning ska undantas från begränsningen av perioder enligt 10 § Föräldraledighetslagen. De ledighetsorsaker som föreslås omfattas av ledighet med familjedagspenning är sådana som går att förutse och tillsammans med annan föräldraledighet fördela över tre ledighetsperioder per kalenderår.

För arbetsgivare inom den kommunala sektorn innebär det större svårigheter att lösa flera frånvarotillfällen än att lösa färre frånvarotillfällen. Fler frånvarotillfällen innebär sämre kontinuitet inom verksamheter som kräver att frånvaro ersätts, till exempel

inom vård, skola, förskola och äldreomsorg. Som promemorian konstaterar finns redan ett antal undantag från begränsningen om tre ledighetsperioder. Dessa undantag kan betraktas som rimliga utifrån sina särskilda beskaffenheter. Detta gäller inte det föreslagna undantaget för ledighet med familjedagspenning.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet lämnar reservation med hänvisning till eget yrkande enligt bilaga.

Styrelsen
2021-01-29

Reservation från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet

Införandet av en familjevecka påbörjas

Vi reserverar oss mot beslutet i SKR:s styrelse med hänvisning till eget yrkande enligt följande:

SKR tillstyrker promemorians förslag.

Sverige har i en internationell jämförelse ett högt arbetskraftsdeltagande bland småbarnsföräldrar. Bakgrunden till detta är breda reformer, som till exempel en utbyggd förskola och en generös föräldraförsäkring, som stärkt framförallt kvinnors arbetskraftsdeltagande och möjligheten att kombinera arbetsliv och familjeliv.

Familjeveckan är en del i denna tradition som stärker möjligheten för föräldrar i allmänhet och kvinnor i synnerhet att arbeta heltid. Trots stora framgångar på jämställdhetens område ser vi fortsatt hur kvinnor tar ett större ansvar för hem och familj, tar ut majoriteten av all föräldraledighet och i högre utsträckning arbetar deltid. Arbetsmarknaden är dessutom delad, där många arbetar inom områden där det inte är möjligt att lämna arbetet för ett utvecklingssamtal eller semesterdagar räcker till för täcka skollov. Genom familjeveckan ges möjligheten att ta ut en kortare ledighet som kan ersätta behovet av nedsatt arbetstid och ger större utrymme för föräldrar också till något äldre barn möjlighet att vara lediga tillsammans.

Sveriges kommuner och regioner ser att reformen får konsekvenser för kommuner och regioner som såväl arbetsgivare som utförare av välfärden, men konstaterar samtidigt att reformens fördelar väger upp. Promemorians uppskattningarna kring ekonomiska konsekvenser behöver dock följas, då de bygger på antaganden om att personal inom kommuner och regioner inte behöver ersättas i den omfattning Sveriges kommuner och regioner ser behov av.