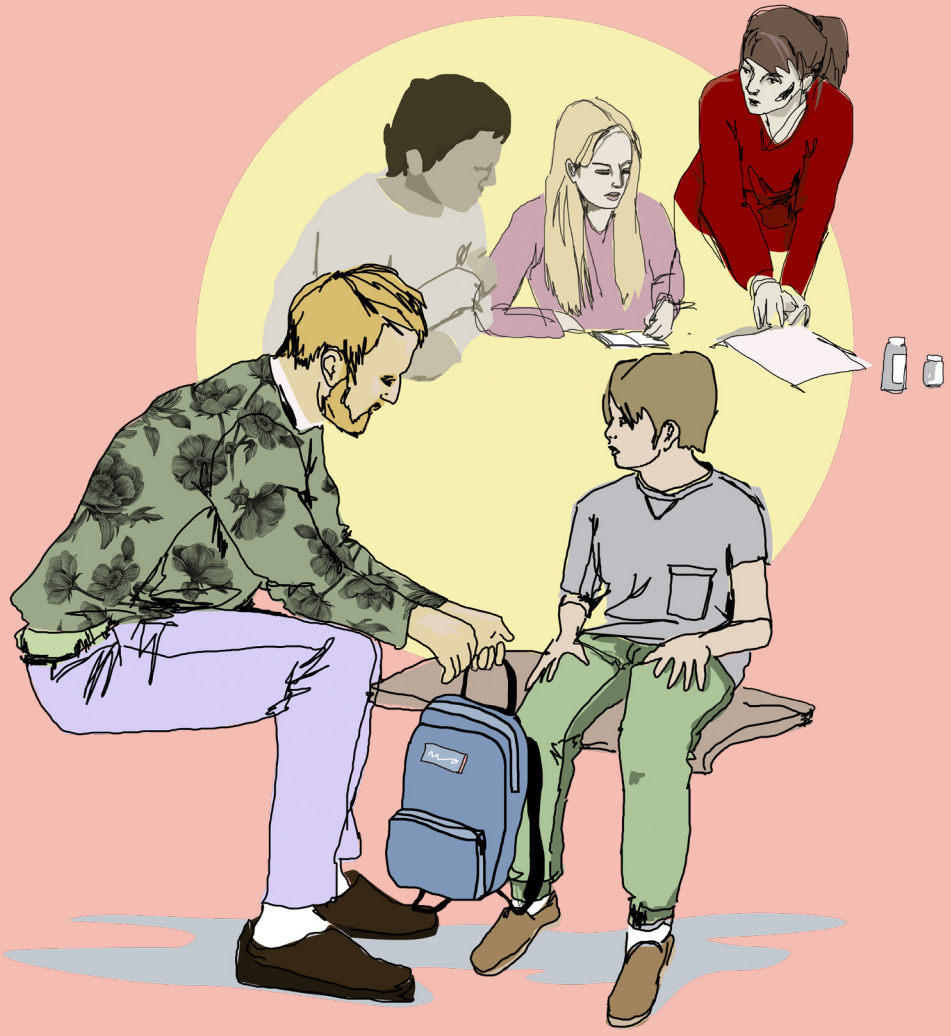
VAB för vårdåtgärder i skolan



DELBETÄNKANDE AV
VAB-UTREDNINGEN

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2021:41

VAB för vårdåtgärder i skolan

Delbetänkande av VAB-utredningen

Stockholm 2021

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2021:41

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
Bild: Lisa Ling
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0112-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-0113-9 (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 består 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. Som särskild utredare förordnades den 5 november 2020 chefsutredare Marika Lindgren Åsbrink.

Som sakkunniga förordnades den 16 februari 2021 departementssekreteraren Kajsa Eliasson och kanslirådet Susanna Pålsson Alstergren (Socialdepartementet). Som experter förordnades samma dag 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). Vidare förordnades den 16 april 2021 departementssekreteraren Angelica Kauntz (Finansdepartementet) som sakkunnig.

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.

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 delbetänkande *VAB för vårdåtgärder i skolan* (SOU 2021:41).

Stockholm i maj 2021

Marika Lindgren Åsbrink

/Charlotta Örn
Tommy Fraenkel

Innehåll

Sammanfattning **9**

1 Författningsförslag **13**

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 13

2 Utredningens uppdrag och arbete **17**

2.1 Uppdraget 17

2.2 Utredningens arbete 18

2.3 Betänkandets disposition 19

3 Bakgrund **21**

3.1 Ansvar för barnet 21

3.2 Sjukdom och funktionsnedsättning 22

3.3 Egenvård 24

3.4 Skolplikt och verksamheter enligt skollagen 27

3.5 Föräldrapenning 29

3.6 Tillfällig föräldrapenning 30

3.6.1 Grundläggande förutsättningar för rätt till tillfällig föräldrapenning 30

3.6.2 Vård av barn som inte har fyllt 12 år 31

3.6.3 Vård av barn som har fyllt 12 år 34

3.6.4 Vård av barn som omfattas av LSS 35

3.6.5 Vård av allvarligt sjukt barn 36

3.6.6 Vad som gäller i fråga om att styrka rätten till tillfällig föräldrapenning 38

3.6.7 Försäkringskassans handläggning av tillfällig föräldrapenning ... 39
3.6.8 Föräldrars användande av tillfällig föräldrapenning ... 40
3.7 Omvårdnadsbidrag ... 43
3.8 Föräldraledighetslagen ... 45
3.9 Personlig assistans och assistansersättning ... 45
3.10 Barnkonventionen ... 47
3.11 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ... 48

4 Barns behov av hjälp med egenvård och föräldrars möjlighet till ersättning och ledighet ... 49

4.1 Barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning ... 49
4.1.1 Behovet av egenvård vid sjukdom ... 51
4.2 Ansvar för hjälp med egenvård i skola ... 53
4.2.1 Hälso- och sjukvårdens bedömning av egenvård ... 53
4.2.2 Skolans ansvar för barns egenvård ... 56
4.2.3 Föräldrars ansvar ... 57
4.3 Instruktioner till skolpersonal om barns egenvård ... 58
4.4 Föräldrars behov av frånvaro från arbete ... 62
4.5 Föräldrars möjlighet till ersättning för förlorad arbetsinkomst ... 64
4.5.1 Ersättning beviljas på felaktig grund ... 67

5 Överväganden och förslag ... 69

5.1 Utgångspunkter för utredningens förslag ... 69
5.1.1 Behovet av en ny ersättningsgrund i regelverket om tillfällig föräldrapenning med anledning av barns behov av hjälp med egenvård i skolan ... 69

5.1.2 Så få ändringar som möjligt bör göras i de regelverk som berörs ... 70

5.2 Den nya ersättningsgrundande situationen ... 70
5.2.1 Medverkan i introduktion av barnets behov av hjälp med egenvårdsåtgärder ... 71
5.2.2 Barnets behov av hjälp med egenvårdsåtgärder ska vara styrande ... 73
5.2.3 Vård- eller behandlingsåtgärder i stället för egenvård ... 75
5.2.4 Skolor och andra verksamheter som bör omfattas av förslaget ... 76
5.2.5 Barnets ålder och förmånstid ... 78
5.2.6 Gränsdragning mot möjligheten till föräldrapenning vid introduktion i vissa verksamheter enligt skollagen ... 79
5.2.7 Placering av den nya bestämmelsen i regelverket ... 81

5.3 Styrkande av rätten till tillfällig föräldrapenning i den nya situationen ... 83

5.4 Övriga bestämmelser om tillfällig föräldrapenning påverkas inte av förslaget ... 85

5.5 Ledighetsrätten enligt föräldraledighetslagen ... 86

5.6 Gränsdragningen mot personlig assistans och assistansersättning ... 87

5.7 Gränsdragningen mot omvårdnadsbidrag ... 88

5.8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 89
5.8.1 Tidpunkt för ikraftträdande och från vilken dag som ersättning tidigast kan börja beviljas ... 90
5.8.2 Rätten till tillfällig föräldrapenning när det finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag ... 90

5.9 Behov av uppföljning ... 94

6 Konsekvenser 95

6.1 Konsekvenser för enskilda 95
6.1.1 Bedömning av antalet personer som berörs av förslaget 95
6.1.2 Konsekvenser för barn 98
6.1.3 Konsekvenser för föräldrar 99
6.1.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män 100

6.2 Konsekvenser för statens budget och myndigheter 101
6.2.1 Anslagsposten för tillfällig föräldrapenning 101
6.2.2 Försäkringskassan 103
6.2.3 De allmänna förvaltningsdomstolarna 104

6.3 Konsekvenser för kommuner och regioner 104

6.4 Konsekvenser för företag 106

6.5 EU-rättsliga konsekvenser 107

7 Författningskommentar 109

7.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 109

Litteraturförteckning och källor 117

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:114 123

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen. En del av uppdraget består 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 uppdraget ingår att utreda om föräldraledighetslagen (1995:584) behöver följdändras och, om så bedöms vara fallet, lämna nödvändiga författningsförslag även i denna del. I detta delbetänkande redovisas utredningens förslag gällande uppdraget om ersättning för att instruera personal om egenvård för barn.

Barns behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder och föräldrars möjlighet till ersättning och ledighet

Det är hälso- och sjukvården som bedömer vilka vård- eller behandlingsåtgärder som en person kan utföra själv eller med hjälp av någon annan, vilket kan benämnas som egenvård. I fråga om barn som har behov av hjälp med egenvård när barnet vistas i eller deltar i en verksamhet enligt skollagen (2010:800) åligger det som regel huvudmannen för denna verksamhet att tillgodose detta behov.

Det finns ingen reglering som pekar ut en särskild aktör som ansvarig för att lära upp personal i dessa verksamheter om barnets egenvård. Av utredningens kartläggning framgår att det finns stora skillnader i hur egenvårdsfrågan löses i skolorna. Oavsett vilket stöd hälso- och sjukvården bidrar med i detta sammanhang har föräldern en viktig funktion att fylla. För barnets, föräldrarnas och personalens trygghet, liksom för att säkerställa att personalen får tillräcklig kunskap om barnet och egenvården, kan det vara en nödvändighet att

föräldern är närvarande när barnet påbörjar eller återkommer till den aktuella verksamheten.

I regelverket om tillfällig föräldrapenning saknas det en bestämmelse för ersättning i denna situation, vilket också innebär att föräldern inte har därav följande ledighetsrätt.

Utredningen bedömer därför, i likhet med vad som anges i direktivet, att det finns skäl att införa en ersättningsgrund i den tillfälliga föräldrapenningen som tar sikte på föräldrar till barn som är i behov av hjälp med egenvård i vissa verksamheter enligt skollagen.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att det ska införas en ny ersättningsgrund som innebär att en förälder till ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med medverkan i introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i förskola, skola, fritidshem samt andra pedagogiska verksamheter.

Barnets sjukdom eller funktionsnedsättning ska inte vara avgörande för förälderns rätt till ersättning, utan barnets behov av hjälp med vårdåtgärder. Ett exempel på sådana vårdåtgärder kan vara åtgärder som motiveras av en sjukdom som diabetes.

Ersättningsgrunden ska gälla för barn som inte har fyllt 12 år, och under vissa förutsättningar även barn som har fyllt 12 men inte 16 år. Förmånstiden föreslås vara densamma som enligt nuvarande regelverk gäller för de flesta andra situationer, dvs. högst totalt 120 dagar för varje barn och år.

Vid införandet av en ersättningsgrund följer även en ledighetsrätt enligt föräldraledighetslagen när en förälder behöver medverka i en introduktion om barnets hjälpbehov.

Gränsdragningen mellan tillfällig föräldrapenning och omvårdnadsbidrag är svår att överblicka, vilket medför att föräldrar kan ha svårt att avgöra vilken ersättning de kan ha rätt till vid medverkan i en introduktion av barnets vårdåtgärder. Det finns därför skäl att ge Försäkringskassan i uppdrag att se över informationen som ges till föräldrar under handläggningen av en ansökan om omvårdnadsbidrag.

För barn för vilket det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag föreslås vissa övergångsbestämmelser.

Tillfällig föräldrapenning enligt förslaget ska kunna lämnas även om det finns ett sådant beslut, tills dess att Försäkringskassan har prövat en ny ansökan om omvårdnadsbidrag eller omprövat beslutet om omvårdnadsbidrag.

Ikraftträdandet bör mot bakgrund av dessa barns och föräldrars situation ske så snart som möjligt, vilket i detta fall bedöms vara tidigast den 1 juli 2022.

Förslaget och dess konsekvenser bör följas upp av Försäkringskassan eller annan lämplig myndighet.

Konsekvenser av utredningens förslag

Förslaget bedöms bidra till en ökad trygghet för barnet under introduktionen av hjälpbehovet och när barnet sedan deltar i skolverksamheten, vilket är en förutsättning för att barnet ska kunna fullgöra sin skolgång med en god hälsa. Förslaget bedöms inte innebära att kommunernas och regionernas ansvar för barn med behov av vårdåtgärder minskar.

För föräldrar innebär förslaget kompensation för inkomstbortfall och en ledighetsrätt, vilket kan vara av särskild betydelse för de som redan har en längre frånvaro från arbetet på grund av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning. Förslaget bedöms särskilt gynna ekonomiskt svagare grupper samt föräldrar med anställningar som innebär begränsade möjligheter till hemarbete eller flexibel arbetstid. Förslaget bedöms även gynna jämställdheten mellan kvinnor och män, eftersom obetalt omsorgsarbete, som oftare utförs av kvinnor, i högre grad kompenseras.

Förslaget bedöms innebära att statens kostnader för den tillfälliga föräldrapenningen ökar med mellan 20 miljoner kronor och 55 miljoner kronor, och det mest troliga scenariot är att kostnaderna uppgår till cirka 30 miljoner kronor för ett helår. Det finns dock en mycket stor osäkerhet i beräkningarna, eftersom underlaget för ett flertal faktorer av betydelse för beräkningarna är otillräckligt eller helt saknas.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 13 kap. 21, 23 och 25 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 kap. 20 a §, och närmast före 13 kap. 20 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 kap.
	Vid introduktion av vård- eller behandlingsåtgärder
	20 a §
	En förälder till ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning, som inte har fyllt 12 år, har rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med medverkan i introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i en verksamhet enligt skollagen (2010:800), om den avser
	1. förskola,
	2. förskoleklass,

	3. grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola eller internationell skola på grundskolenivå,
	4. fritidshem som kompletterar utbildningen i en skolform enligt 2 eller 3, eller
	5. verksamhet enligt 25 kap. 2, 4 eller 5 § skollagen.
	21 §
Tillfällig föräldrapenning enligt 16–20 §§ lämnas under sammanlagt högst 60 dagar för varje barn och år.	Tillfällig föräldrapenning enligt 16–20 *a* §§ lämnas under sammanlagt högst 60 dagar för varje barn och år.
Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 16 § 1, 3 eller 4 *eller* 20 § lämnas tillfällig föräldrapenning under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år.	Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 16 § 1, 3 eller 4, 20 *eller 20 a* § lämnas tillfällig föräldrapenning under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år.
	23 §
En förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 22 § endast om han eller hon behöver avstå från sitt förvärvsarbete av skäl som anges i 16 *eller* 20 §.	En förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 22 § endast om han eller hon behöver avstå från sitt förvärvsarbete av skäl som anges i 16, 20 *eller 20 a §.*
	25 §
Tillfällig föräldrapenning enligt 22 § lämnas under högst 60 dagar för varje barn och år.	
Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 16 § 1, 3 eller 4 *eller* 20 § lämnas tillfällig föräldrapenning under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år.	Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 16 § 1, 3 eller 4, 20 *eller 20 a* § lämnas tillfällig föräldrapenning under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen i 13 kap. 20 a § lämnas inte för 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 a § 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 prövat en ny ansökan om 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 a § 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. Detta gäller till dess att Försäkringskassan har prövat en ansökan om omvårdnadsbidrag.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av regelverket om den tillfälliga föräldrapenningen. En del av uppdraget består 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 uppdraget ingår att utreda om föräldraledighetslagen (1995:584) behöver följdändras och, om så bedöms vara fallet, lämna nödvändiga författningsförslag även i denna del. Uppdraget ska i nämnda delar redovisas senast den 31 maj 2021. Utredningens direktiv finns i bilaga 1.

I dagsläget finns begränsningar i möjligheten att få tillfällig föräldrapenning när föräldern avstår från förvärvsarbete för att närvara i till exempel skolan av ett sådant skäl. I direktivet framgår att om ett barn har en kronisk sjukdom som exempelvis diabetes kan personalen i barnets ordinarie verksamhet, till exempel 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.

Direktiven hänvisar vidare till betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) där det konstateras att trots att ersättningen byggts ut kraftigt sedan den infördes finns situationer när ersättning inte kan utges trots att till exempel sjukdom föreligger hos barnet. En sådan situation är då föräldern som har ett barn som

är sjukt i diabetes behöver avstå från arbete för att överföra kunskap till personal i förskola och skola.

Av betänkandet framgår vidare att detta innebär att föräldrar kan ha begränsade möjligheter att få ledigt från arbetet och även kan få en kännbar inkomstförlust. Det finns även andra situationer då barnet till exempel har sjukdomar som kräver upplärning av personal eller kräver förälders närvaro i förskola och skola. Vidare framgår att det bör anses rimligt med ett ekonomiskt stöd till föräldrar under sådana situationer som beskrivs ovan, och därmed följande rätt till ledighet från arbete. Samtidigt anges i betänkandet att frågan är komplicerad, bland annat mot bakgrund av att ansvaret för att se till att barnet har möjlighet att delta i verksamheten ifråga kan ligga hos flera parter (kommun, region och vårdnadshavare). Det är därmed inte givet i vilken form ett sådant stöd bör ges. Det är viktigt att ansvarsfördelningen är tydlig – det kan inte anses vara till fördel för barnet och dess föräldrar om en möjlighet till ekonomiskt stöd till föräldrarna tas till intäkt för att andra parters ansvar minskar jämfört med vad som gäller i dag. Detta kräver grundliga överväganden i ett större sammanhang. Vidare anges att för det fall den tillfälliga föräldrapenningen skulle bedömas vara den lämpliga lösningen krävs överväganden bland annat i fråga om vilka sjukdomar som skulle omfattas av möjligheten till ersättning och att detta i sin tur kräver medicinsk expertis (SOU 2017:101 s. 628 f.).

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i december 2020. Under utredningstiden har två sammanträden hållits med utredningens experter och sakkunniga. Utredningen har i enlighet med direktiven följt arbetet i Utredningen stärkt assistans (S 2020:01). Utredningen har under arbetets gång haft diskussioner med företrädare för Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Skolverket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Region Skåne, Halmstad kommun, Partille kommun, Friskolornas riksförbund, Svenska barnläkarföreningen och Socialdepartementet. Skriftliga frågor har skickats ut till ett flertal patientorganisationer och funktionshindersorganisationer för att samla in erfarenheter om möjligheten att använda ersättningen och vilka behov av egenvård i skolan som barnen har. Kompletterande intervjuer har också genom-

förts med Diabetesförbundet, Diabetesorganisationen DiOS och Astma- och allergiförbundet.

Därtill har utredningen tagit del av skriftligt material från en rad kommuner och regioner om rutiner för egenvård. Utredningen har inhämtat Skolinspektionens beslut om ärenden som rört anmälningar om bland annat barns rätt till stöd vid behov av hjälp med egenvård i skolan.

Utredningens bakgrundsanalyser har i huvudsak utgått från befintligt material i form av rättskällor, rapporter, statistik och artiklar.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet består av sju kapitel. I kapitel 3 återfinns bakgrunden till förslaget. Det inleds med en redogörelse av de rättsliga förutsättningarna för egenvård samt det ansvar som åligger de olika huvudmännen. Därutöver redogörs för gällande rätt för de socialförsäkringsförmåner som berörs, barnkonventionen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt för Försäkringskassans handläggning av tillfällig föräldrapenning och föräldrars användning av tillfällig föräldrapenning.

I kapitel 4 redovisas resultatet av utredningens kartläggning. Kapitlet inleds med att redovisa kartläggningen av barns behov av egenvård i förskola och skola, nuvarande ansvarsförhållanden för egenvården samt hur instruktionen av egenvården för personalen i skolan går till. Vidare redovisas föräldrars rätt till ledighet och ersättning för att medverka vid instruktionen av barnets behov av hjälp med egenvård i skolan.

I kapitel 5 presenteras de förslag, överväganden och bedömningar som utredningen har gjort.

I kapitel 6 redovisas utredningens bedömningar av konsekvenserna av förslaget. I kapitlet redovisas utredningens uppskattning av antalet personer som berörs samt konsekvenser för föräldrar och barn, konsekvenser för staten och myndigheter samt övriga konsekvenser av förslaget.

I kapitel 7 återfinns förslagets författningskommentar.

3 Bakgrund

I det här bakgrundskapitlet beskrivs ansvarsförhållandet för barnet samt skolans och hälso- och sjukvårdens roll i fråga om barnets behov av hjälp med egenvård. Vidare beskrivs gällande rätt för berörda socialförsäkringsförmåner, föräldraledighetslagen (1995:584), barnkonventionen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I kapitlet ges även en översiktlig beskrivning av Försäkringskassans handläggning av tillfällig föräldrapenning och föräldrars användande av ersättningen.

3.1 Ansvar för barnet

Ett barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Ett barn står som regel under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem till dess att barnet fyller 18 år. Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. I syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan ska vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas (6 kap. 1–2 §§ föräldrabalken).

Skolan ansvarar för elevernas trygghet och säkerhet när eleverna befinner sig i skolan (5 kap. 3 och 6 §§ skollagen [2010:800]). Förskolan, skolan och fritidshemmet har ansvar för tillsynen av barn och elever. Det ansvaret är inte uttryckligen reglerat i någon lag, utan är samma tillsynsansvar som vårdnadshavare har för sina barn. Vårdnadshavarnas ansvar för tillsynen går över till skolhuvudmannen när

barnet eller eleven är i förskolan, skolan eller fritidshemmet.[1] Huvudmannen är kommunen om det är en kommunal skola och skolans styrelse om det är en fristående skola. Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan. Tillsynsansvaret innebär att barn och elever, på samma sätt som när vårdnadshaven har ansvar, får sina behov tillgodosedda, inte skadas och inte skadar något eller någon annan. Det innebär även ett ansvar för att ett barn får hjälp med sin egenvård. Skolinspektionen har framhållit att det alltid är huvudmannen, genom skolan, som ansvarar för att det finns personal på plats med tillräcklig kunskap och kompetens som säkerställer en elevs behov av egenvård.[2]

Skolans ansvar i fråga om egenvård ska inte förväxlas med ansvaret när det gäller stöd i form av extra anpassning, särskilt stöd och åtgärdsprogram, vilket regleras i 3 kap. 5–12 §§ skollagen. Även om gränsdragningsproblem kan uppstå syftar denna reglering till att eleven ska uppnå de kunskapskrav som gäller, inte att tillgodose barnets behov av hjälp med egenvård.

För att säkerställa att skolor uppfyller sitt ansvar har Skolinspektionen i uppdrag att genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.[3] Skolinspektionen genomför årligen tillsyn och kvalitetsgranskningar. Tillsynsverksamheten baseras på regelbunden, riktad och tematisk tillsyn men även på anmälningar i individärenden. Främst görs dessa anmälningar av vårdnadshavare som är missnöjda med eller oroade över skolsituationen för en enskild elev. Det kan till exempel gälla att en elev utsätts för kränkande behandling eller att eleven inte får det stöd hen har rätt till (Årsrapport 2019).

3.2 Sjukdom och funktionsnedsättning

I utredningens direktiv anges att förslag ska lämnas som möjliggör ersättning för att instruera personal om egenvård för ett barn med kronisk sjukdom.

[1] Jfr Högsta domstolens avgörande NJA 1984 s. 764.
[2] Se bland annat Skolinspektionens beslut den 15 september 2020, dnr 2020:4111.
[3] 1 § förordningen 2011:556 med instruktion för Statens skolinspektion.

Det försäkringsmässiga sjukdomsbegreppet har inte definierats i lag. I praxis[4] hänvisas till förarbeten[5] till den numera upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring. Där finns det vissa uttalanden om begreppets innebörd. Av dessa framgår bland annat följande. Vid bedömning av om sjukdom föreligger bör man i första hand hålla sig till vad som enligt vanligt språkbruk och gällande läkarvetenskaplig uppfattning anses vara sjukdom. Med denna utgångspunkt kan varje onormalt kropps- eller själstillstånd som inte sammanhänger med den normala livsprocessen betecknas som sjukdom. Sjukdomsbegreppet har successivt utvidgats. Exempel på detta är den utveckling som skett beträffande synen på störningar under graviditet, operativa ingrepp samt sorg- och trötthetstillstånd.

Det saknas även en enhetlig och gemensam definition av begreppet kronisk sjukdom. De sjukdomsområden som ofta benämns som kroniska är kardiovaskulära sjukdomar, cancer, diabetes och kroniska lungsjukdomar.

I den tidigare nationella strategin för att förebygga och behandla kroniska sjukdomar definieras kroniska sjukdomar som sjukdomar en person har under sin livstid eller under mycket lång tid.[6] De vanligaste förekommande kroniska sjukdomarna anges tillhöra grupperna hjärt- och kärlsjukdomar, diabetes, cancersjukdomar, lungsjukdomar såsom astma, allergi och KOL, psykiska sjukdomar inklusive beroendesjukdomar, neurologiska sjukdomar, muskel- och ledsjukdomar samt långvariga smärttillstånd.

Vad gäller begreppet funktionsnedsättning definieras detta i Socialstyrelsens termbank[7] som en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Vidare beskrivs att en funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller av övergående natur.

[4] Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2009 ref. 102 och Kammarrättens i Jönköping mål nr 338-15.
[5] SOU 1944:15 s. 162, prop. 1946:312 samt prop. 1994/95:147 s. 19 f.
[6] Socialdepartementet (2014), Handlingsplan 2014. Nationell strategi för att förebygga och behandla kroniska sjukdomar, dnr S2014.016.
[7] Termbanken innehåller begrepp för fackområdet vård och omsorg. Begreppen har analyserats enligt terminologilärans metoder och principer och förankrats i bred remiss till kommuner, regioner, myndigheter och andra organisationer.

3.3 Egenvård

Begreppet egenvård används i allmänt språkbruk och inom vården som ett samlingsbegrepp för åtgärder som den enskilde själv kan vidta vid enkla och vanliga symtom, sjukdomar och skador, utan någon kontakt med hälso- och sjukvården.[8]

Det finns även en annan innebörd av begreppet egenvård. Denna typ av egenvård är i viss mån reglerad i 5 kap. 2 § patientlagen (2014:821). I detta lagrum anges att en patients medverkan i hälso- och sjukvården, genom att han eller hon själv utför vissa vård- eller behandlingsåtgärder, ska utgå från patientens önskemål och individuella förutsättningar. I förarbetena (prop. 2013/14:106 s. 72 ff. och 121 f.) konstateras att patienter själva kan medverka i vården genom bland annat egenvård i olika former, till exempel genom att mäta det egna blodtrycket eller att sköta sin dialysbehandling eller behandling av diabetes. Vidare hänvisas till den så kallade egenvårdsföreskriften[9] som Socialstyrelsen utfärdat. I 2 kap. 1 § i egenvårdsföreskriften definieras egenvård som en hälso- och sjukvårdsåtgärd som legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal bedömt att en patient kan utföra själv eller med hjälp av till exempel en närstående. En åtgärd som bedömts vara egenvård är inte hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Själva bedömningen av om åtgärden kan utföras som egenvård är dock fortfarande hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (prop. 2018/19:145 s. 17).

Det går inte generellt att säga vilka åtgärder som utgör egenvård utan det måste bedömas i varje enskilt fall. Egenvårdsinsatser kan vara allt från enklare åtgärder, som exempelvis såromläggning och påtagning av stödstrumpor, till mer avancerade åtgärder som hemdialys och respiratorvård i hemmet (prop. 2018/19:145 s. 6).

Av bestämmelserna i fjärde kapitlet i egenvårdsföreskriften framgår att det är den behandlande legitimerade yrkesutövaren inom hälso- och sjukvården som inom sitt ansvarsområde ska göra bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård. Bedömningen ska göras i samråd med patienten, utifrån patientens fysiska och psykiska hälsa samt med hänsyn till hans eller hennes livssituation i övrigt. Den som gör bedömningen ska analysera om utfö-

[8] Socialstyrelsen (2017), Hur arbetar hälso- och sjukvården med egenvårdsinsatser? – En kartläggning, s. 29 och 31.
[9] Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård.

randet av egenvården kan innebära att patienten utsätts för risk att skadas. Det ska utredas om patienten själv kan utföra den aktuella hälso- och sjukvårdsåtgärden som egenvård på ett säkert sätt, eller om han eller hon kan göra det med hjälp av någon annan. Om patienten behöver praktisk hjälp för att utföra egenvården ska den behandlande legitimerade yrkesutövaren först samråda med den eller de som ska hjälpa till. Det kan vara en närstående eller en ansvarig befattningshavare på till exempel en skola.[10] En hälso- och sjukvårdsåtgärd får inte bedömas som egenvård om analysen visar att det finns en risk att patienten skadas. Egenvårdsbedömningen ska dokumenteras i patientens journal.

Föräldrar som bedömts kunna ta ansvar för sitt barns egenvård kan inte lämna över ansvaret för egenvården utan att den behandlande legitimerade yrkesutövaren inom hälso- och sjukvården har gjort en bedömning. När ett barn börjar i förskola eller skola måste således en ny bedömning göras utifrån de nya förutsättningarna. Förskolan eller skolan kan tillsammans med vårdnadshavarna ta kontakt med den ansvarige och begära en sådan bedömning. Det är således alltid hälso- och sjukvården som bedömer om en åtgärd kan utföras som egenvård. I sammanhanget konstateras att elevhälsan inte ansvarar för att utföra egenvård. Elevhälsan ska främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande. Den ska även stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Elevhälsan har ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling i det individuellt riktade arbetet och ska vara med när behov av särskilt stöd utreds. På det sättet kan elevhälsan ändå bli involverad i arbetet med elevers egenvård, till exempel vid planering och samverkan.[11]

I egenvårdsföreskriften finns en bestämmelse som anger att patienten ska få information om vad egenvården innebär (4 kap. 9 §). Bestämmelsen innebär att den som gör bedömningen att en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård ska informera om att egenvården inte är att betrakta som hälso- och sjukvård och därför inte omfattas av hälso- och sjukvårdslagstiftningen.[12]

[10] Socialstyrelsens meddelandeblad nr 6/2013 om Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av egenvård, s. 5.
[11] 4 kap. 10 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård, Socialstyrelsens meddelandeblad nr 6/2013 om Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av egenvård, s. 7 f., 2 kap. 25 § och 3 kap 8 § skollagen samt prop. 2009/10:165 s. 276.
[12] Socialstyrelsens meddelandeblad nr 6/2013, s. 9.

Om patienten behöver stöd och hjälp i samband med egenvården, och om det inte är uppenbart obehövligt, ansvarar den som gjort bedömningen för att planera egenvården tillsammans med den enskilde. Om andra, till exempel närstående och skolan, också berörs av egenvården ska planeringen göras i samråd även med dem. Av dokumentationen av planeringen ska det framgå bland annat vilken åtgärd som har bedömts som egenvård och hur information och instruktioner till den eller de som ska utföra egenvården ska ges.[13]

Egenvårdsföreskriften är föremål för en översyn hos Socialstyrelsen. Enligt Socialstyrelsen är inriktningen i detta arbete att föreskriften ska upphöra och detta kan komma att ske under år 2021. I regeringens proposition 2018/19:145 Personlig assistans för hjälp med andning (s. 15 ff.) har regeringen dock uttalat att det ytterst är fråga om att tillämpa de grundläggande bestämmelserna i patientsäkerhetslagen (2010:659) och hälso- och sjukvårdslagen. Det strider mot dessa författningar att överlämna en hälso- och sjukvårdsåtgärd till en enskild person under benämningen egenvård, om det innebär att patientsäkerheten äventyras. Misskötsel vid egenvårdsbedömningar kan aktualisera ingripanden enligt patientsäkerhetslagen i form av prövotid och återkallelse av legitimation. Vidare uttalade regeringen även följande.

> Det är sedan lång tid tillbaka en väletablerad ordning att legitimerad personal inom hälso- och sjukvården i enskilda fall bedömer vilka hälso- och sjukvårdsåtgärder som den enskilde kan utföra själv eller med hjälp av någon annan utanför hälso- och sjukvårdslagens (HSL) tillämpningsområde. Sådan vård benämns egenvård. Denna tillämpning är i grunden helt oberoende av att Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter om begreppet egenvård och tillämpningsområdet för HSL. I sammanhanget kan det särskilt uppmärksammas att Socialstyrelsen före 2009 inte hade utfärdat några föreskrifter om egenvård utan frågan behandlades då i myndighetens allmänna råd.

Regeringen har vidare konstaterat, i likhet med Lagrådet, att det finns gränsdragningsproblem och oklarheter kring begreppen hälso- och sjukvård och egenvård. Mot bakgrund av detta har regeringen gett en utredare i uppdrag att bland annat analysera gränsdragningen mellan egenvård och hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen och överväga om frågan ska regleras i författning på en högre

[13] 5 kap. 1–4 §§ SOSFS 2009:6 och Socialstyrelsens meddelandeblad nr 6/2013, s. 10.

nivå än myndighetsföreskrifter (Dir. 2020:3). Utredningens betänkande har lämnats den 24 maj 2021.

Även om egenvårdsföreskriften upphävs torde detta inte innebära några ändringar i sak, men vad som gäller vid egenvårdsbedömningar riskerar förstås att bli otydligare. Mot bakgrund av vad som angetts ovan kan konstateras att det i dagsläget inte finns någon tydlig reglering om vad som gäller i fråga om ansvarsfördelningen när personal i förskola och skola ska utbildas i fråga om ett barns egenvård. Det framgår dock av egenvårdsföreskriften att detta får lösas genom samråd mellan alla inblandade aktörer, dvs. hälso- och sjukvården, huvudmannen för barnets skola eller den barnomsorg som barnet deltar i, samt barnets vårdnadshavare. Detta måste även vara fallet om egenvårdsföreskriften upphävs.

3.4 Skolplikt och verksamheter enligt skollagen

Utredningens förslag ska enligt direktivet omfatta verksamheterna i förskola, skola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Bestämmelser om förskolan finns i 8 kap. skollagen. Vidare har barn som är bosatta i Sverige skolplikt. Det är barnets vårdnadshavare som ansvarar för att barnet kommer till skolan. Huvudmannen för den skola som eleven går i ska se till att eleven fullgör sin skolgång, vilket innebär att eleven går till skolan och deltar i utbildningen (7 kap. 2, 20 och 22 §§).

Av 7 kap. 4 § framgår att skolplikten ska börja fullgöras i förskoleklass. Därefter ska skolplikten fullgöras i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Skolplikten kan även fullgöras på annat sätt enligt bestämmelserna i 24 kap. I detta kapitel finns bestämmelser om särskilda utbildningsformer. Sådana utbildningsformer är bland annat internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus, utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats och annat sätt att fullgöra skolplikten. Vidare finns det i skollagen bestämmelser om bland annat gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Fritidshem kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer. 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 (1 kap. 1 §, 14 kap. 7 § och 25 kap. 4 §). Den öppna fritidsverksamheten är en enklare form av verksamhet som inte erbjuder samma grad av omsorg och tillsyn. Personalen där har således inte samma möjlighet att ge elever särskilt stöd. Vilken form, fritidshem eller öppen fritidsverksamhet, som är mest lämplig i ett enskilt fall beror på elevens behov och förutsättningar samt önskemål från barnets vårdnadshavare. Utifrån önskemål från elevens vårdnadshavare kan också elever i behov av särskilt stöd delta i öppen fritidsverksamhet, om deras behov kan tillgodoses i sådan verksamhet (prop. 2009/10:165 s. 530).

Barn som är över 12 år, och som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), kan beviljas korttidstillsyn utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov (9 § 7 LSS). Korttidstillsyn kan sägas vara en förlängning på den fritidsverksamhet som kommunerna enligt skollagen är skyldiga att erbjuda.[14]

Pedagogisk omsorg regleras i 25 kap. skollagen. Av dessa bestämmelser framgår att kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det (2 §). Vad som avses med pedagogisk omsorg är familjedaghem men även flerfamiljslösningar och andra verksamheter i olika former där det bedrivs pedagogisk verksamhet.[15]

I 25 kap. skollagen finns även bestämmelser om öppen förskola. Den öppna förskolan ska erbjuda barn en pedagogisk verksamhet i samarbete med de till barnen medföljande vuxna samtidigt som de vuxna ges möjlighet till social gemenskap (3 §).

Avslutningsvis ska kommunen sträva efter att erbjuda omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrars förvärvsarbete och familjens situation i övrigt (25 kap. 5 §). Vad som avses är omsorg under obekväm arbetstid, dvs. kvällar, nätter och helger. Bestämmelsen innebär ingen rättighet att få omsorg under obekväm arbetstid. Föräldrar har ett ansvar för att hitta lösningar på barnets behov

[14] Prop. 1992/93:159 s. 78 f. samt Socialstyrelsen (2020), Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser, s. 65.
[15] Prop. 2009/10:165 s. 526 f. samt Skolverket (2012), Allmänna råd med kommentarer för pedagogisk omsorg, s. 10 f.

av omsorg under sådan tid. Omsorgen kan erbjudas i olika former som nattöppna förskolor, familjedaghem eller barnvårdare i det egna hemmet. Omsorg under obekväm arbetstid kan även anordnas i flerfamiljslösningar och andra verksamheter. Det är upp till kommunen att besluta i vilka former verksamheten ska bedrivas samt tidpunkten för när kvällsomsorgen tar vid efter dagtid (prop. 2009/10:165 s. 531 f.).

3.5 Föräldrapenning

En försäkrad förälder som vårdar barn när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete har rätt till föräldrapening (12 kap. 2 §, socialförsäkringsbalken, SFB). Föräldrapenning kan lämnas på tre olika nivåer – sjukpenningnivå, grundnivå eller lägstanivå (12 kap. 18 §). Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå (5 kap. 9 §). Den som arbetar i Sverige är försäkrad för föräldrapenning på grundnivå och sjukpenningnivå (6 kap. 6 §). En ytterligare förutsättning för att kunna beviljas föräldrapenning är att barnet är bosatt i Sverige (11 kap. 8 §).

Föräldrapenning omfattas av förordning nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, vilket innebär att den förälder som omfattas av den svenska socialförsäkringen och befinner sig inom EU/EES eller Schweiz, har samma rätt till föräldrapenning för att vårda sitt barn som den som befinner sig i Sverige.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenning likställs vissa personer med en förälder. Dessa personer är förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet samt blivande adoptivförälder (11 kap. 4 § SFB).

För att ha rätt till föräldrapenning gäller som huvudregel att föräldern till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder (12 kap. 3 §). Detta innebär att föräldern måste ha rumslig kontakt med barnet under större delen av den tid som föräldrapenningen lämnas (prop. 2017/18:270 s. 31). Rätt till föräldrapenning finns bland annat vid besök i barnets förskola eller vissa andra verksamheter, till exempel öppen förskola och öppen fritidsverksamhet (12 kap. 7 §). Båda föräldrarna kan få föräldrapenning för samma barn och tid under sådana besök (11 kap. 10 §).

Det finns även situationer då rätt till föräldrapenning föreligger trots att föräldern inte vårdar barnet. Ett sådant exempel är när en förälder deltar i ett barns introduktion i förskola, förskoleklass, grundskola eller annan skolform inom skolväsendet i vilken skolplikt kan fullgöras, fritidshem och vissa andra pedagogiska verksamheter (12 kap. 7 a §). En introduktion i den mening som avses i bestämmelsen förutsätter dock att föräldern hela tiden har möjlighet att snabbt kunna inställa sig om det inte fungerar för barnet att vara ensamt i verksamheten. I annat fall kan föräldern inte anses delta i introduktionen på det sätt som krävs för rätt till föräldrapenning. Rätten till föräldrapenning enligt bestämmelsen gäller både vid inskolningen när barnet först börjar i verksamheten och, om det finns behov av det, när barnet har varit frånvarande från verksamheten under en längre tid, exempelvis på grund av sjukdom (prop. 2017/18:270 s. 31 f. och 70).

Förmånstiden regleras i 12 kap. 12 §. Av bestämmelserna där framgår att föräldrapenning lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna. För tid efter barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, lämnas föräldrapenning dock under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna. Särskilda bestämmelser om antal dagar finns vid flerbarnsfödsel och om barnet eller barnen blir bosatta i landet under eller efter det andra levnadsåret. Föräldrapenning lämnas längst till dess att barnet har fyllt tolv år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan (12 kap. 13 §). Föräldrapenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning (12 kap. 9 §).

3.6 Tillfällig föräldrapenning

3.6.1 Grundläggande förutsättningar för rätt till tillfällig föräldrapenning

Även i fråga om tillfällig föräldrapenning gäller att barnet ska vara bosatt i Sverige för att rätt till förmånen ska finnas (11 kap. 8 § SFB). Barn till en förälder som omfattas av den svenska socialförsäkringen och som befinner sig inom EU/EES eller Schweiz omfattas dock av förordning nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Föräldrar som omfattas av förordningens bestämmelser har

samma rätt till tillfällig föräldrapenning som de som befinner sig i Sverige.

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 § SFB).

Försäkrad för tillfällig föräldrapenning är den som arbetar i Sverige (6 kap. 6 §). Den som är arbetslös kan under vissa förutsättningar dock också ha rätt till tillfällig föräldrapenning. Det krävs då att föräldern är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten (13 kap. 36 § 2). Vidare krävs det att föräldern går miste om a-kassa för den dag eller de dagar som föräldern begär ersättning för. Att en förälder går miste om arbetslöshetsersättning jämställs med att föräldern har avstått från förvärvsarbete (jfr Försäkringsöverdomstolens avgörande FÖD 1986:14).

Med förälder likställs samma personer som i fråga om föräldrapenning, dvs. förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet samt blivande adoptivförälder (11 kap. 4 § SFB). Därutöver likställs även familjehemsförälder (11 kap. 5 §). Även andra personer kan under vissa förutsättningar likställas med en förälder, till exempel någon som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete för att ta hand om barnet när det är sjukt (11 kap. 6 § och 13 kap. 8 §).

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

3.6.2 Vård av barn som inte har fyllt 12 år

Vid smitta, sjukdom eller annat vårdbehov

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

1. sjukdom eller smitta hos barnet i annat fall än som avses i 30 § (gäller allvarligt sjukt barn, se avsnitt 3.6.5 nedan),

2. sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare,
3. besök i samhällets förebyggande barnhälsovård, eller
4. 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.

Med stöd av bestämmelsen om vård av sjukt barn i den första punkten har Försäkringskassan tidigare beviljat ersättning när föräldrar behövt instruera personal i förskola och skola om barnets egenvård. Efter ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg, mål nr 3574-14, såg Försäkringskassan över sin tillämpning. Detta resulterade i att ersättning inte längre beviljas i den här aktuella situationen. I kammarrättens avgörande var det fråga om ett barn med diabetes. Barnet gick normalt sett i förskolan, var inte försämrad i sin diabetes och var inte heller sjuk på annat sätt. Barnet kunde dock inte vara på förskolan den aktuella dagen eftersom det då saknades personal som var utbildad i diabetesvård. Kammarrätten konstaterade att det var personalbristen som var den direkta orsaken till ansökan om ersättning, inte barnets sjukdom. Rätt till ersättning förelåg därför inte enligt kammarrätten.

I sitt avgörande HFD 2016 ref. 86 har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) kommit fram till en liknande slutsats. I målet var det fråga om ett barn med omfattande allergier som gick i en allergianpassad förskola. Förskolan var stängd under en period av två veckor på sommaren. Kommunen erbjöd då plats på en annan förskola som inte var allergianpassad. Föräldern bedömde att det skulle innebära stora hälsorisker för barnet att vistas i den erbjudna förskolan. Föräldern stannade därför hemma med barnet och ansökte om tillfällig föräldrapenning för perioden.

HFD konstaterade att syftet med bestämmelsen om tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn är att ersättning ska utgå vid mer akut uppkomna insjuknanden eller försämringar av sjukdomstillstånd, även i fall då ett barn lider av en kronisk grundsjukdom. Vidare uttalades att för barn som behöver mer omfattande eller kontinuerligt stöd på grund av ett sjukdomstillstånd finns andra bestämmelser i socialförsäkringsbalken som ska tillgodose sådana behov, bland annat reglerna om tillfällig föräldrapenning för vård av ett allvarligt sjukt barn och reglerna om vårdbidrag (som nu har ersatts av bestäm-

melser om omvårdnadsbidrag). HFD lyfte även fram kommunernas grundläggande ansvar att ordna förskola för alla barn, även för barn med särskilda behov, och kom fram till att bestämmelsen om vård av sjukt barn inte gav rätt till tillfällig föräldrapenning i den i målet aktuella situationen.

I en situation där ett barn kan vistas i förskolan eller skolan, men det saknas faktiska förutsättningar för detta utifrån till exempel att förskolan är stängd eller att det saknas personal med kunskap om hur barnets egenvård ska skötas, går det enligt praxis således inte att beviljas tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelsen om vård av sjukt barn.

Vid läkarbesök, behandling eller deltagande i kurs

Enligt 13 kap. 20 § SFB har en förälder till ett barn, som inte har fyllt tolv år, även rätt till tillfällig föräldrapenning om barnet är sjukt eller har en funktionsnedsättning och föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med

1. besök på en institution för medverkan i behandling av barnet eller för att lära sig vårda barnet,
2. deltagande i en kurs som ordnas av sjukvårdshuvudman i samma syfte som anges i 1,
3. läkarbesök på grund av att barnet lider av allvarlig sjukdom,
4. läkarbesök som är en del i behandlingen av barnet, eller
5. deltagande i någon behandling som är ordinerad av läkare i samma syfte som anges i 4.

Bestämmelserna ställer inte upp något krav på att barnet ska vara närvarande vid de besök som avses. En förälder kan därmed ha rätt till tillfällig föräldrapenning i dessa situationer även om föräldern inte samtidigt vårdar barnet (prop. 1992/93:159 s. 147). Vidare kan båda föräldrarna få tillfällig föräldrapenning samtidigt i dessa situationer (13 kap. 3 §).

I fråga om den första punkten finns det ett avgörande från HFD (RÅ 2005 ref. 63) som är av intresse. Avgörandet gäller 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. HFD 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.

För att ha rätt till tillfällig föräldrapenning enligt den första punkten krävs att det är fråga om en institution. I förarbetena har detta exemplifierats med en habiliteringsklinik eller en specialskola (prop. 1992/93:159 s. 204). I HFD:s avgörande var det också fråga om en specialskola. Kammarrätten i Göteborg har i ett avgörande ansett att en vanlig skola inte omfattas av begreppet institution (kammarrättens mål nr 249-17).

Förmånstid vid vård av barn som inte har fyllt 12 år

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 (13 kap. 21 §). I den situationen gäller således en begränsning med 60 dagar.

3.6.3 Vård av barn som har fyllt 12 år

För barn som har ett särskilt behov av tillsyn eller vård är åldersgränsen för tillfällig föräldrapenning i de situationer som angetts i föregående avsnitt i stället 16 år (13 kap. 22 och 23 §§ SFB). Förmånstiden är också densamma som gäller för barn som inte fyllt 12 år (se ovan och 13 kap. 25 §).

Det särskilda behovet av tillsyn eller vård ska ha sin grund i sjukdom, utvecklingsstörning eller annan funktionsnedsättning. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1984/85:78 s. 67) kan de barn som bestämmelsen 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. För dessa kan det också vara fråga om att de vid tillkommande sjukdomstillstånd behöver ytterligare hjälp.

I denna grupp ingår barn med till exempel allergier, diabetes och epilepsi. Den andra gruppen av barn som avses i bestämmelsen 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.

3.6.4 Vård av barn som omfattas av LSS

Kontaktdagar

Utöver vad som anges i de två föregående avsnitten har en förälder till barn som omfattas av LSS även rätt till tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar från barnets födelse till dess att det fyller 16 år. Detta gäller under förutsättning att föräldern avstår från förvärvsarbete i samband med deltagande i föräldrautbildning, besök i barnets skola, förskola, eller fritidshem eller i sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (13 kap. 26 § SFB).

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. 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).

Båda föräldrarna kan få tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar samtidigt för samma barn (11 kap. 10 § SFB). Rätten till kontaktdagar är begränsad till 10 dagar per barn och år (13 kap. 28 §).

Barn som omfattas av LSS som har fyllt 16 år

För en förälder till ett barn som omfattas av LSS är det 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). Tillfällig föräldrapenning kan lämnas för högst 60 dagar för varje barn och år. I vissa situationer, bland annat vid sjukdom eller smitta hos barnet, kan ersättning dock lämnas under ytterligare 60 dagar per år (13 kap. 29 §).

3.6.5 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).

Bestämmelsen om rätten till 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 lagmotiven anfördes att reglerna hade fått en betydligt mer restriktiv tillämpning än som hade varit avsedd. Som ett exempel nämndes cancersjuka barn som behöver långvarig behandling. Behandlingen av dessa barn kan vara intensiv och påfrestande med ett stort behov av föräldrarnas omhändertagande. Även om behandlingen inte behöver vara lika intensiv hela tiden och symptomen kan variera, kan behovet av att ha tillgång till en närstående ändå vara av avgörande betydelse under behandlingsperioden. Barnet kan under vissa perioder inte vistas i förskoleverksamhet, skola eller skolbarnomsorg dels på grund av vårdinsatser, dels på grund av en ökad infektionskänslighet. Tillfällig föräldrapenning borde därför kunna betalas ut 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 (prop. 2005/06:159 s. 17 f.).

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 (a. prop. s. 32).

HFD har i ett avgörande (RÅ 2011 ref. 3) 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.

Ett annat mål i HFD 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. HFD ansåg att barnet, även efter att behandlingen hade avslutats, var att anse som allvarligt sjuk i den mening som avses i 30 § (HFD 2013 ref. 76).

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 om tillfällig föräldrapenning (2016:2, version 5, s. 38) 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 cancerbehandling. Ett barn i den situationen kan periodvis vistas i sin ordinarie 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.

3.6.6 Vad som gäller i fråga om att styrka 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 §). När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning får Försäkringskassan dessutom göra förfrågningar hos den försäkrades arbetsgivare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter (110 kap. 14 § 1). För myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare finns det vidare en 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 §).

När det gäller tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. 22 § finns det krav på att läkarutlåtande ska ges in för att styrka det särskilda vård- eller tillsynsbehovet (110 kap. 18 §). 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 ytterligare intyg.[16]

I fråga om ett allvarligt sjukt barn enligt 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 (110 kap. 18 §). Även i dessa fall kan det sedan tidigare, i ett ärende om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag, finnas ett läkarutlåtande hos Försäkringskassan med tillräcklig information.[17]

Utöver vad som redogjorts för ovan finns det i övrigt inga bestämmelser i socialförsäkringsbalken som säger att rätten till tillfällig föräldrapenning på något sätt *ska* styrkas. När det behövs för bedömningen av frågan om ersättning enligt socialförsäkringsbalken *får* Försäkringskassan dock begära ett utlåtande av viss läkare eller någon annan sakkunnig (110 kap. 14 § 3). I fråga om tillfällig föräldrapen-

[16] Försäkringskassan (2020), Vägledning om tillfällig föräldrapenning (2016:2), version 5, s. 41.
[17] Försäkringskassans vägledning 2016:2, version 5. s. 39.

ning har sistnämnda bestämmelse kompletterats med föreskrifter från Försäkringskassan.[18] Av föreskrifterna framgår att en förälder ska lämna in ett läkarutlåtande från och med den åttonde dagen i barnets vårdperiod. Om särskilda omständigheter motiverar det får Försäkringskassan dock begära in ett sådant utlåtande både tidigare och senare i vårdperioden. Kravet på läkarutlåtande från och med den åttonde dagen gäller vid sjukdom eller smitta hos barnet eller barnets ordinarie vårdare. Om Försäkringskassan redan har ett sådant utlåtande gällande den ordinarie vårdaren, eftersom denne får sjukpenning, behöver föräldern dock inte lämna något ytterligare läkarutlåtande.[19]

När det gäller föräldrapenningsförmåner finns det ytterligare bestämmelser i 110 kap. 17 § om när Försäkringskassan får begära in intyg. Enligt dessa 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 §§ och gäller situationen då en förälder vill byta ut föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning, vilket bara är möjligt om barnet vårdas på sjukhus (prop. 1991/92:106 s. 19 ff. och 40 f.).

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.

3.6.7 Försäkringskassans handläggning av tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassans handläggning av ansökningar om tillfällig föräldrapenning är till stor del automatiserad. Av de ansökningar som inkommer lämnas 99 procent i någon av myndighetens e-tjänster. Under 2019 handlades 68,4 procent av alla ansökningar helt automatiskt. Det innebär att de kontroller av ansökan som görs i dessa ärenden är inbyggda i it-systemet och sker maskinellt mot de register som För-

[18] 5–7 §§ Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2010:30) om föräldrapenningsförmåner.
[19] Försäkringskassan (2020), Vägledning om tillfällig föräldrapenning (2016:2), version 5, s. 28 och 30.

säkringskassan har tillgång till. De kontroller som systemet inte själv kan ta hand om faller ut för åtgärd av handläggare innan den automatiska handläggningen tar vid igen. För att säkerställa att den automatiska handläggningen fungerar följer Försäkringskassan löpande hur många ärenden som faller ut för manuell handläggning och vidtar åtgärder om antalet avviker jämfört med tidigare perioder (Försäkringskassans årsredovisning 2019 s. 88 f.).

Försäkringskassan anger vidare i årsredovisningen att antalet upptäckta felaktiga utbetalningar har ökat, vilket till viss del anges bero på att myndigheten genomför fler kontroller än tidigare. Handläggningssystemets inbyggda kontroller förbättras också kontinuerligt för att minska risken för felaktiga utbetalningar. Bland annat har manuell handläggning införts för personer som ansöker om ersättning för det datum personen redan har fått avslag för.

Försäkringskassan har organiserat handläggningen av tillfällig föräldrapenning så att särskilt utredningskrävande ärenden som till exempel ärenden om allvarligt sjuka barn hanteras av en särskilt utsedd grupp av handläggare. Övriga ärenden som kräver en manuell åtgärd hanteras av ordinarie handläggare av tillfällig föräldrapenning.

3.6.8 Föräldrars användande av tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassan betalade 2020 ut cirka 32 miljarder kronor i tillfällig föräldrapenning. Enligt statistik från Försäkringskassan avser drygt 88 procent av de totala utgifterna och det totala antalet nettodagarna inom tillfällig föräldrapenning vård av barn (VAB). Resterande del utgörs av dagar vid barns födelse och kontaktdagar, vilka utgör cirka 11 respektive 0,2 procent av det totala antalet dagar. Därtill kommer dagar som tas ut i samband med att ett barn har avlidit, vilket motsvarar cirka 0,1 procent av det totala antalet dagar.

Antalet VAB-dagar ökade från knappt 6,7 miljoner dagar 2019 till drygt 8 miljoner dagar 2020. Ökningen är främst en följd av pandemin och de skärpta regler många förskolor och skolor har kring barns hälsotillstånd när de vistas i förskola och skola.

Utbetalningen av VAB-dagar var cirka 5,6 VAB-dagar per barn i befolkningen 2020, vilket är en ökning jämfört med 2019 när motsvarande antal var cirka 4,4 VAB-dagar per barn i befolkningen. Antalet barn som VAB utbetalats för varierar också mellan åren, och 2020 var

antalet barn cirka 803 000 och motsvarande för 2019 var 794 000. VAB betalades ut till cirka 891 000 mottagare. Sett till antalet dagar innebär det att de barn som VAB utbetalades för var cirka 9,5 dagar 2020 och 7,5 dagar 2019. Flest dagar utbetalades för barn i åldern 2–3 år.

Kontaktdagar betalades ut till cirka 6 100 mottagare 2020. Året innan var motsvarande antal cirka 8 100 mottagare.

Användningen av VAB varierar stort mellan olika föräldrar. Försäkringskassan har i en studie undersökt hur stor andel av barnen där ingen av barnens föräldrar använt tillfällig föräldrapenning under ett år, och konstaterar att ersättning under 2010 endast har använts av föräldrar till cirka 40 procent av förskolebarnen mellan 2–5 år och cirka 50 procent av barnen mellan 6–12 år. Att föräldrar inte använder försäkringen kan bero på att barnen aldrig är sjuka, att de inte uppfyllde försäkringskraven, att de redan var hemma med föräldrapenning för ett syskon när förskolebarnet blev sjukt, att den andra föräldern eller någon annan var hemma i stället när barnet blev sjukt, att de var hemma ändå men jobbade hemifrån och tog ut lön från arbetsgivaren etc. Bland föräldrar till barn under 12 år är det framför allt inom tre olika grupper som icke-användandet av VAB är som störst; egenföretagare, svenskfödda män med höga inkomster samt bland utrikesfödda kvinnor (Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2013:6).

I en studie har man följt antalet föräldrar som tagit ut tillfällig föräldrapenning för barn födda 2007 under en period fram till med 2016, då barnen var nio år. Ett stort antal föräldrar använde inte en enda dag med föräldrapenning under perioden. Det var fler män än kvinnor som avstod eller inte behövde använda ersättningen. Det mest frekventa intervallet var att använda mer än fem men mindre än 15 dagar under perioden. Det gällde för både män och kvinnor. När antalet dagar som används är högre, mellan 25 till 50 och över 50 dagar, tar kvinnor ut en högre andel av dagarna (SOU 2017:101 s. 366).

Vidare visar en studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) av hur föräldrar använder föräldraförsäkringen under småbarnsåren att föräldrarna till barnen i studiens urval tar ut VAB för ungefär en tredjedel av den tid barnen är hemma från förskolan på grund av sjukdom. För föräldrar som i högre utsträckning deltagit på arbetsmarknaden ökar andelen dagar som någon förälder har fått ersättning vid VAB till 55 procent (IFAU 2018:24).

I Försäkringskassas rapport Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning (2018:1) framgår att antalet föräldrar som nyttjar försäkringen har ökat med 21 procent mellan åren 2006 och 2017, samtidigt som antalet barn som ersättning ansöks för minskat under samma period. Antalet barn för vilka ersättning ansöks om i förhållande till det totala antalet barn i befolkningen varierar något över åren men ligger relativt konstant strax över 50 procent.

Försäkringskassans undersökning visar att det finns flera faktorer som förklarar den ökande nyttjandegraden. Antalet barn i befolkningen och sysselsättningsgraden har ökat under perioden, samtidigt som andelen barn som är inskrivna i förskola eller fritidshemsverksamhet ökar. Därtill finns det faktorer som eventuellt kan ha bidragit till det ökade nyttjandet, till exempel att ”karensdagar” innan barnet kan återkomma till förskolan efter sjukdomen införts i större utsträckning än tidigare samt Försäkringskassans digitala satsningar som gjort det enkelt och smidigt att ansöka om ersättning.

Inom tillfällig föräldrapenning förekommer på samma sätt som inom andra samhällsstöd felaktiga utbetalningar. Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning kan bero på fel i myndighetens handläggning eller utbetalning eller på felaktiga uppgifter från föräldrar. De felaktiga uppgifterna från föräldrarna kan vara oavsiktliga eller avsiktliga.

Försäkringskassans egna undersökningar visar att en relativt stor andel av ansökningarna som inkommer innehåller felaktigheter som innebär risk för felaktiga utbetalningar. En fördjupad analys av utfallet av 2017 års slumpmässiga kontroller indikerar att nästan 15 procent av de utbetalade dagarna och pengarna betalas ut felaktigt. Försäkringskassan anger att en majoritet bedöms ha orsakats av föräldern och den vanligaste anledningen till att det har blivit fel är att föräldern har lämnat oriktiga uppgifter. Handläggare som intervjuats i Försäkringskassans studie vittnar om föräldrars okunskap om regelverket och att det är relativt vanligt förekommande att ansökningar fylls i felaktigt. Men högst sannolikt förekommer även avsiktliga fel bland de felaktiga anspråken (Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2018:1).

Delegationen för korrekta utbetalningar anger att de från genomförda omfattningsstudier uppskattar de felaktiga utbetalningarna för tillfällig föräldrapenning till knappt 21 procent av de totala utgifterna, varav 74 procent bedöms vara misstänkt avsiktliga (SOU 2019:59).

3.7 Omvårdnadsbidrag

Ovan har gällande rätt avseende tillfällig föräldrapenning behandlats. Av 11 kap. 16 § SFB framgår att tillfällig föräldrapenning inte lämnas för sådant behov av omvårdnad eller tillsyn av ett barn som har grundat rätt till omvårdnadsbidrag. Regleringen avseende omvårdnadsbidrag finns i 22 kap. SFB. Av dessa bestämmelser framgår att en försäkrad förälder har rätt till omvårdnadsbidrag 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. 71 f. och 169 f.).

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, insmörjning eller annan egenvård. Vidare kan det 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 beredskap 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).

I Försäkringskassans vägledning finns ett metodstöd för utredningen av vilken omvårdnad och tillsyn ett barn totalt behöver.[20] I detta metodstöd finns ett antal frågor till hjälp för en sådan utredning. Bland dessa frågor finns bland annat följande.

> Behöver föräldern delta i vägledning och handledning för att kunna informera och instruera övriga familjemedlemmar, kamrater, skolpersonal, avlösarservice, stödfamilj, färdtjänst, sjukhuspersonal m.fl.? Detta gäller till exempel vid inskolning i förskola, skolstart, stadiebyte, byte av skola, inför större operationer etc.

Den situation som uppdraget tar sikte på kan således vara en omständighet som Försäkringskassan kan ha lagt eller kan lägga till grund för att bevilja omvårdnadsbidrag.

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 §). 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. Prövningen ska vara förutsättningslös, vilket innebär att Försäkringskassan inte är bunden av den bedömning som gjordes vid föregående prövning.[21]

[20] Försäkringskassan (2019), Vägledning om omvårdnadsbidrag (2018:4), version 3, s. 37 ff.
[21] Försäkringskassan (2019), Vägledning om omvårdnadsbidrag (2018:4), version 3, s. 77 f.

3.8 Föräldraledighetslagen

Bestämmelser om föräldrars rätt till ledighet från arbetet och förkortad arbetstid för vård av barn finns i föräldraledighetslagen. Med förälder likställs förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, blivande adoptivförälder och familjehemsförälder (1 §).

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 §).

Ledigheten får delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår. Denna begränsning gäller dock inte vid ledighet med tillfällig föräldrapenning. Begränsningen gäller inte heller vid ledighet med föräldrapenning enligt bland annat 12 kap. 7 och 7 a §§ SFB, dvs. vid besök eller deltagande i introduktion i vissa verksamheter enligt skollagen (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.

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 §).

3.9 Personlig assistans och assistansersättning

Personlig assistans är en insats enligt LSS (9 §). Det är ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med grundläggande behov i form av andning, personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp

som förutsätter ingående kunskaper om personen. Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till denna insats för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt (9 a §).

En försäkrad som omfattas av LSS kan få assistansersättning för kostnader för personlig assistans. För sådan rätt krävs att den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sina grundläggande behov (51 kap. 2 och 3 §§ SFB).

Egenvård är en hälso- och sjukvårdsåtgärd. När åtgärden bedömts kunna utföras av den enskilde själv, eller med hjälp av någon annan, är det dock inte längre en uppgift som åvilar hälso- och sjukvårdspersonal. Vårdåtgärden utförs då inte enligt hälso- och sjukvårdslagen. Det finns således inte några principiella hinder mot att egenvård beaktas vid bedömningen av om rätt föreligger till personlig assistans enligt LSS respektive assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (HFD 2018 ref. 21).

Assistansersättning lämnas som regel dock inte för tid när barnet vistas i eller deltar i barnomsorg eller skola (106 kap. 24 § SFB). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i LSS. Personlig assistans enligt LSS beviljas dock inte för behov som tillgodoses på annat sätt (7 § LSS). Personlig assistans beviljas därmed som regel inte för att tillgodose insatser som andra huvudmän ska tillhandahålla. Enligt skollagen finns det en skyldighet för skolhuvudmännen att ge det stöd som behövs för att personerna i fråga ska kunna delta i verksamheterna (HFD 2018 ref. 44 och prop. 1995/96:146 s. 14 f.). Av avsnitt 3.1 ovan framgår det vidare att skolhuvudmannens tillsynsansvar innebär en skyldighet att tillgodose ett barns behov av hjälp med egenvård (se även prop. 2019/20:92 s. 35).

Om det finns särskilda skäl kan assistansersättning ändå lämnas även under tid när barnet deltar i barnomsorg eller skola. Om barnet har behov av hjälp med andning och sondmatning finns inget krav på särskilda skäl för att bevilja assistansersättning under sådan tid (106 kap. 25 och 25 a §§). Något behov av motsvarande reglering i LSS har inte ansetts finnas men gäller ändå (jfr prop. 2019/20:92 s. 35 f.). Barn som har behov av hjälp med egenvård i form av andning och sondmatning kan således vara exempel på när barnet har beviljats tid för personlig assistans eller assistansersättning under skoltid.

Vårdbehov som beaktats vid bedömningen av rätten till assistansersättning ersätts inte genom den tillfälliga föräldrapenningen. Detsamma gäller om barnet har beviljats personlig assistans enligt LSS (jfr prop. 1992/93:159 s. 151 och 205). För barn som har beviljats personlig assistans eller assistansersättning för egenvårdsbehov för tid i skolan kan tillfällig föräldrapenning således inte lämnas för samma behov och tid.

3.10 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 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.

3.11 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.

4 Barns behov av hjälp med egenvård och föräldrars möjlighet till ersättning och ledighet

I detta kapitel återges utredningens kartläggning av barns behov av hjälp med egenvård i förskola, skola, fritidshem och pedagogisk verksamhet.[1] Vidare redogörs för nuvarande ansvarsförhållanden för egenvård samt hur instruktionen av barns egenvård för skolpersonal går till. Därefter redovisas föräldrars nuvarande möjligheter till ledighet och ersättning för att närvara i skolan i denna situation. Kapitlet bygger på såväl skriftliga underlag som på muntliga och skriftliga beskrivningar av erfarenheter från myndigheter, kommuner och organisationer.

4.1 Barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning

Barn kan ha allvarliga eller långvariga sjukdomar, skador, funktionsnedsättningar eller andra tillstånd som är medfödda eller förvärvade.[2] Dessa kan innebära att barnet har behov av vårdåtgärder under hela eller delar av livet för att på samma sätt som andra barn få växa upp under jämlika levnadsvillkor och kunna vara delaktiga i samhället.

Vid behandlingen av ett barns sjukdom ska läkaren eller annan legitimerad person inom sjukvården avgöra om barnet har fortsatta behov av åtgärder efter att den akuta fasen av sjukdomen är passerad.

[1] Hädanefter används endast begreppet skola för samtliga dessa verksamheter om inget annat framgår av sammanhanget.
[2] Hädanefter används endast begreppet sjukdom för samtliga dessa tillstånd om inget annat framgår av sammanhanget.

Barnet kan behöva hjälp med vårdåtgärder, egenvård, i barnets fortsatta vardag av föräldrar eller andra vuxna. För vissa barn är dessa egenvårdsåtgärder livsnödvändiga och för ännu fler barn en förutsättning för att kunna leva ett liv som andra. Beroende på tillstånd kan barnet ha ett kontinuerligt behov av olika typer av åtgärder för att inte drabbas av allvarliga komplikationer eller för sin överlevnad.

Hur många barn har behov av egenvård i skolan?

Utredningen har kartlagt befintlig information som kan bidra till en bedömning av antalet barn som kan anses ha ett behov av egenvård i skolan. Såväl myndigheter som organisationer som utredningen har varit i kontakt uppger att det saknas heltäckande uppgifter om antalet barn som berörs.

Enligt uppgift från Myndigheten för delaktighet (MFD) bedöms det finnas cirka 300 000 barn i Sverige med någon form av funktionsnedsättning.[3] Det kan då röra sig om alltifrån lindriga allergier till mer allvarliga tillstånd. Endast en begränsad del av dessa barn har så omfattande behov att de behöver hjälp med egenvårdsinsatser i skolan. Antalet barn i åldern 0–12 år med funktionsnedsättning som hade en insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) under 2019 var knappt 6 000 enligt Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har vidare uppgifter om antal personer som diagnosticerats med olika sjukdomar eller tillstånd och exempelvis insjuknade cirka 1 300 barn i åldern 0–15 år 2019 i endokrina sjukdomar, där bland annat diabetes ingår. Det var under samma år 426 barn i ålder 0–19 år som diagnosticerades med cancer. Antalet barn som diagnosticerats årligen ger dock inte heller någon samlad bild av behovet av egenvårdsinsatser i skolan. Enligt en bedömning av Diabetesförbundet från 2017 lever cirka 6 000 barn i Sverige i åldern 0–16 år med diabetes.

En stor andel av föräldrarna till barn med egenvårdsbehov har olika ersättningar från Försäkringskassan. Enligt Försäkringskassans statistik betalas det ut omvårdnadsbidrag eller den äldre förmånen vårdbidrag för cirka 60 000 barn årligen. De barn som ersättning utbetalas för behöver inte ha någon särskild diagnos utan grund-

[3] Se https://www.mfd.se/resultat-och-uppfoljning/kunskapsunderlag/funktionshinderspolitikens-utveckling/foraldrar-till-barn-med-funktionsnedsattning/ hämtad 2021-05-04.

förutsättningen för rätt till ersättning är att barnet på grund av medicinska orsaker har en funktionsnedsättning som innebär en aktivitetsbegränsning. Ett rimligt antagande är att de barn som har behov av egenvårdsåtgärder i skolan återfinns bland de barn som har rätt till omvårdnadsbidrag, vilket dock inte ska likställas med att samtliga barn med rätt till omvårdnadsbidrag har omfattande egenvårdsbehov. De barn som tillhör personkretsen enligt LSS och som har stora och varaktiga funktionsnedsättningar kan ha rätt till personlig assistans. Enligt Försäkringskassans uppgifter hade 1 447 barn i åldern 0–14 år assistansersättning 2020 (i december). En stor del av dessa barn kan antas ha ett behov av hjälp med egenvård. Rätten till tillfällig föräldrapenning kan påverkas av att föräldern har beviljats ersättningar såsom assistansersättning eller omvårdnadsbidrag (se avsnitt 3.7 och 3.9).

Vidare är uppgiften om antalet barn för vilka det beviljas tillfällig föräldrapenning när de är att betrakta som allvarligt sjuka relevant i sammanhanget. En relativt stor andel av föräldrarna till barn med behov av hjälp med egenvård i skolan torde ha haft tillfällig föräldrapenning på denna grund i samband med barnets insjuknande. Enligt uppgifter från Försäkringskassan utbetalades tillfällig föräldrapenning för allvarligt sjukt barn för 5 711 barn under 2020.

4.1.1 Behovet av egenvård vid sjukdom

De egenvårdsåtgärder som ett barn med sjukdom har behov av i skolan kan vara kontinuerliga eller i vissa fall mer akuta. Åtgärden som avses är en medicinsk vårdåtgärd som legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal har bedömt att en patient kan utföra själv eller med hjälp av till exempel en närstående eller personal i skolan.

Åtgärderna kan vara av enklare karaktär, som att ta ett ordinerat läkemedel vid en viss tidpunkt, eller av mer komplicerad karaktär för såväl barnet som för den som hjälper barnet med åtgärden, som exempelvis att få hjälp med att beräkna behovet av insulin. Det är inte möjligt att specificera samtliga egenvårdsåtgärder som kan behöva utföras i skolan och där barnet kan behöva hjälp, utan det beror på omständigheterna i varje enskilt fall.

Exempel på egenvårdsåtgärder som utförs i skolan har inhämtats vid utredningens kontakter med Socialstyrelsen, Försäkringskassan,

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och ett flertal organisationer. Åtgärder som nämns är olika typer av behandlingsåtgärder till följd av diabetes, insmörjning vid svårt eksem eller annan hudsjukdom, medicinering vid allvarliga allergier eller astma samt behov av åtgärder vid allvarlig andningsproblematik. Det kan också vara barn med behov av akut medicinering för att de har epilepsi eller drabbas av krampanfall samt barn som har behov av hjälp med andra typer av läkemedel som ges kontinuerligt.

ILCO Tarm-, uro- och stomiförbundet har beskrivit för utredningen att många barn med deras medlemmars diagnoser ofta har stora egenvårdsbehov. Vanliga egenvårdsåtgärder är olika typer av stomier, kateterisering och alternativ nutrition som exempelvis sondmatning, knapp på magen eller via CVK-dropp. Det förekommer också att barn har extraordinära behov av egenvårdsåtgärder kring hygien då det finns risk för urin- eller avföringsläckage.

Egenvård för barn med diabetes

Av utredningens direktiv framgår att diabetes är en av de kroniska sjukdomar som ställer stora krav på kontinuerliga vårdåtgärder. Diabetes är en allvarlig sjukdom om den inte behandlas. Tillgänglig medicinsk teknik möjliggör dock en ökad träffsäkerhet i behandlingen av sjukdomen genom att personens glukosnivå kan hanteras mer precist. En sådan hantering är i sin tur avgörande för att minska risken för diabeteskomplikationer hos patienter med typ 1-diabetes.[4]

Nya metoder och mer avancerad teknik innebär dock större krav på egenvården som ges. För föräldrar och skolpersonal innebär detta ett stort ansvar för att barnets blodsockernivå kontrolleras mer eller mindre dygnet runt. Diabetesförbunden och även representanter för hälso- och sjukvården anger att det finns ett konstant behov av att övervaka barnet eller säkerställa att någon med kunskap om sjukdomen och behandlingen gör det. Barns blodsockernivåer påverkas av en rad faktorer, inte bara mat och dryck, utan även av till exempel aktivitetsnivå, sömn, temperatur och hormoner.

Diabetes kan debutera i olika åldrar och såväl småbarn som tonåringar kan insjukna. Behovet av vårdsinsatser varierar beroende på barnets individuella situation och ålder. Egenvården i skolan för barn

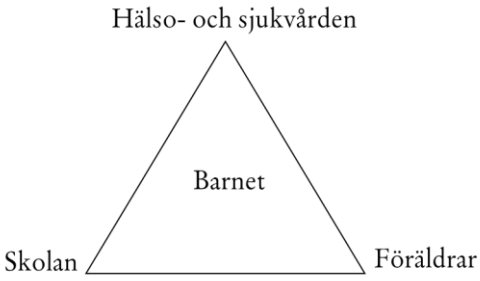
[4] Socialstyrelsen (2018), Nationella riktlinjer för diabetesvård – Stöd för styrning och ledning.

med diabetes består således inte bara av vissa vårdåtgärder utan kräver att någon kontinuerligt följer barnet under dagen. En intervjuad representant anger att den som ansvarar för barnets omvårdnad behöver ha ett ”mentalt excelark”. Även barn i tonåren kan ha behov av stöd för såväl övervakning som andra egenvårdsåtgärder till följd av sjukdomen. Om denna kontroll fungerar har barn med diabetes goda möjligheter att i övrigt leva ett liv som andra barn.

4.2 Ansvar för hjälp med egenvård i skola

För att kunna ta ställning till om föräldrar behöver närvara i skolan när personalen ges information om barns behov av hjälp med egenvård har utredningen kartlagt ansvarsfördelningen för egenvården. De aktörer som berörs är huvudmännen för hälso- och sjukvård, huvudmännen för skolan och barnets föräldrar. I figuren nedan illustreras dessa parters viktiga roller för att barnets behov ska kunna tillgodoses.

Figur 4.1 Ansvarsförhållanden för barns egenvård



4.2.1 Hälso- och sjukvårdens bedömning av egenvård

Hälso- och sjukvårdens grundläggande ansvar är att ge vård av god kvalitet. Det innebär bland annat att vården särskilt ska tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet.[5] Med detta ansvar följer att den behandlande legitimerade yrkesutövaren ska bedöma om en patient själv, eller med hjälp av till exempel en närstående, kan klara av att utföra de vårdåtgärder patienten har behov

[5] 5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

av (se avsnitt 3.3). Socialstyrelsen har tidigare konstaterat att problem kan uppstå kring denna bedömning, vilket bekräftas av flera kommuner i en kartläggning av Socialstyrelsen 2017.[6]

En annan kartläggning av Socialstyrelsen från samma år tyder på att hälso- och sjukvårdens arbete med bedömning av och information om egenvård i de flesta fall fungerar bra vid kontakt med patienten, och när det gäller barn, med föräldrarna. Bilden blir dock en annan när det gäller information till andra som ska hjälpa patienten med egenvården (exempelvis skolpersonal och personal på korttidsboende). Kartläggningen visar att patienten eller föräldrarna i dessa fall ofta får rollen som bärare av information om egenvård. Kartläggningen visar även att ändrade förutsättningar inte alltid medför att hälso- och sjukvården gör en ny bedömning av om åtgärden fortfarande kan utföras som egenvård.[7]

Skolinspektionen, som har till uppgift att granska om skolor uppfyller gällande regler, fattar beslut om skolors ansvar i frågor som rör barns rätt till stöd vid egenvård i skolan. I de beslut som utredningen tagit del av anges vikten av att det görs en ny bedömning av ett barns behov av vårdåtgärder när barnet börjar skolan. Läkaren ska då samråda dels med elevens närstående, dels med skolan. Vid bedömningen ska den behandlande läkaren utreda om skolpersonalen kan utföra egenvårdsåtgärden på ett säkert sätt. I utredningens kartläggning har det framkommit att kunskapen om egenvårdsbedömningen skiljer sig åt mellan olika kliniker och behandlande yrkesutövare inom hälso- och sjukvården. Barnkliniker anges dock vara vana att inte bara inkludera föräldrar i dialogen om barnets fortsatta behandling, utan att även beakta barnets möjligheter att påbörja eller återgå till skolan. I samtal med representanter från myndigheter, regioner, kommuner och organisationer framkommer särskilt behovet av samverkan mellan berörda parter för att barnet ska få ett tillräckligt och adekvat stöd för sitt behov av hjälp med egenvård.

[6] Socialstyrelsen (2017), Kommunernas stöd vid genomförande av egenvård – En kartläggning, s. 26.
[7] Socialstyrelsen (2017), Hur arbetar hälso- och sjukvården med egenvårdsinsatser? – En kartläggning, s. 7, 23 och 31.

Rutiner för samverkan om egenvård

Flera regioner har tagit fram egna mer specificerade rutiner för hur olika berörda intressenter ska få information om läkarens bedömning av vad som kan göras som egenvård.[8] I vissa fall finns rutiner för hur informationen ska lämnas mellan regioner och kommunala verksamheter.[9] I Region Kalmars anvisningar framgår att ledstjärnan för arbetet är att se till den enskildes bästa och att skapa förutsättningar för patientens vård och omsorg. Patientens och de närståendes delaktighet är en förutsättning. Det framgår vidare att egenvården ska bidra till att stärka patientens autonomi, integritet och delaktighet i vården av den egna hälsan samtidigt som egenvården ska bedrivas patientsäkert.

I Skolinspektionens beslut finns beskrivningar av olika tillvägagångssätt för samarbetet mellan hälso- och sjukvården, skolan och vårdnadshavarna. Processen inleds i de flesta fall med att föräldern kontaktar skolan om barnets egenvårdsbehov inför skolstart. Skolan efterfrågar i de flesta fall ett egenvårdsintyg från hälso- och sjukvården för att styrka och få en skriftlig beskrivning av barnets behov. Det framgår att vissa skolor ändå bistår barnet med egenvårdsåtgärder trots att intyget saknas, medan andra skolor nekar barnet stöd för dessa åtgärder fram till dess att behovet intygats av behandlande läkare. Det beskrivs i flera ärenden att bedömningen av vilket stöd som är lämpligt att ge barnet inleds med att ansvarig rektor har ett möte eller en kontakt med barnets behandlande läkare för att få ytterligare beskrivning av barnets behov. Skolinspektionens beslut gäller dock ärenden där egenvården inneburit komplikationer, vilket därmed i sig kan innebära en större inblandning från hälso-och sjukvården än i normalfallet. Det framgår vidare av Skolinspektionens beslut att om till exempel en rektor anser att personalen i skolan inte kan hjälpa en elev med dennes egenvård på ett säkert sätt måste ansvarig inom hälso- och sjukvården tillsammans med skolan komma överens om hur man ska lösa situationen.[10]

Det är viktigt att hälso- och sjukvården, skola och föräldrar tillsammans planerar för egenvården i skolan och att man samarbetar

[8] Socialstyrelsen (2017), Hur arbetar hälso- och sjukvården med egenvårdsinsatser? – En kartläggning, s. 23.
[9] Se till exempel Region Kalmar (2020) Praktiska anvisningar egenvård samt Region Skåne (2016) Regional rutin för egenvårdsbedömning.
[10] Se även Socialstyrelsens meddelandeblad nr 6/2013 om Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av egenvård, s. 8.

utifrån barnets bästa. I intervjuer med representanter för olika regioner och kommuner framgår det att man använder samordnad individuell plan (SIP) som en framgångsrik metod när flera huvudmän ska samverka om ett gemensamt åtagande för exempelvis ett barn med stora egenvårdsbehov och som behöver vårdåtgärder i hemmet såväl som i skolan.

4.2.2 Skolans ansvar för barns egenvård

Skolan, och ytterst hemkommunen där barnet bor, har som huvudman ett långtgående ansvar för att se till att eleverna får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Alla barn med skolplikt har rätt att få tillgång till utbildning inom grundskolan. Kommunen har också ett ansvar att erbjuda barn som är bosatta i kommunen förskola och fritidshem. Under den tid barnet är i skolan övergår ansvaret för barnets tillsyn till skolan (se avsnitt 3.1).

I utredningens samtal med representanter för SKR har det framkommit att deras bedömning är att det saknas en tydlig reglering för egenvård i skolan. Det är framför allt Skolinspektionens praxis som tydliggjort att skolan genom sitt tillsynsansvar också har ett ansvar för att en elev får hjälp med sin egenvård. Vid Socialstyrelsens införande av föreskriften om egenvård 2009 ökade kraven på kommuner och regioner att utveckla samarbetet vid barns behov av hjälp med egenvård i skolan. Det har även ställt krav på kommuner att skapa rutiner för uppgifter som hör samman med tillsynsansvaret och egenvården.

För att barn med sjukdomar som kräver egenvårdsåtgärder ska kunna få en trygg och säker skolgång krävs att skolan säkerställer att det finns adekvat kunskap och tillräckliga resurser. Det är rektors ansvar att ordinarie skolpersonal och lärare har denna kunskap och att bedöma om det kan finnas behov av särskilda utsedda resurspersoner som kan hjälpa och stödja barnet under dagen med de vårdåtgärder som krävs.

När barn insjuknar i en allvarlig långvarig sjukdom eller drabbas av en olycka krävs i många fall perioder av vård på sjukhus och i hemmet. Tiden fram till att barnet åter kan börja i skolan kan, förutom av barnets tillstånd, även avgöras av hur lång tid det tar innan det finns någon i verksamheten som kan ansvara för och utföra de

egenvårdsinsatser som krävs för att barnet ska kunna vistas i verksamheten på ett säkert sätt. Representanter för hälso- och sjukvården nämner särskilt vikten av att barnet, så snart det är möjligt ur medicinskt hänseende, återgår till skolan för att barnet och familjen ska få en mer normal vardag.

Barn med personlig assistans

Barn som tillhör personkretsen enligt LSS och som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med grundläggande behov kan ha rätt till personlig assistans (se avsnitt 3.9). I de fall ett barn har så stora och varaktiga funktionsnedsättningar att barnet får personlig assistans har barnet inte rätt till personlig assistans i skolan, om det inte finns särskilda skäl. Detta gäller även om barnet har ett stort behov av hjälp med egenvård. Barn som har behov av hjälp med andning och sondmatning undantas dock eftersom det sällan är möjligt för huvudmän inom skolväsendet och barnomsorgen att överta ansvaret för egenvårdsåtgärder som avser andning och sondmatning (prop. 2019/20:92 s. 35).

Det vårdbehov man har tagit hänsyn till vid exempelvis bedömningen av rätt till personlig assistans och assistansersättning ersätts inte genom den tillfälliga föräldrapenningen (jfr prop. 1992/93:159 s. 151 och 205).

Barn som har rätt till personlig assistans har i regel omfattande behov av stöd i skolan på grund av sin funktionsnedsättning och då även med egenvårdsåtgärder. I den kartläggning som utredningen gjort framkommer att oavsett om dessa barn har rätt till personlig assistans under skoltid har de i många fall en assistent för att kunna vistas i skolan. Hjälp med egenvård anges då ingå som en av de åtgärder barnet får kontinuerligt stöd med under skoldagen.

4.2.3 Föräldrars ansvar

Vårdnadshavare har ett ansvar för barnets omvårdnad och skolgång. Skollagen innehåller inte bara bestämmelser om skyldigheten för kommuner att se till att alla barn får utbildning, utan också ett ansvar för barnets vårdnadshavare att se till att barnet fullgör sin skolgång (7 kap. 20–22 §§ skollagen [2010:800]). Det innebär att barnets för-

äldrar och skolan har ett stort ansvar för att samarbeta för att skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars lärande.

Skolinspektionen anger att vårdnadshavaren har ett generellt ansvar för barnets behov av omvårdnad och att vårdnadshavaren måste samarbeta med hälso- och sjukvården samt se till att tillräcklig information kommer till skolan (se bland annat Skolinspektionens beslut den 16 oktober 2020, dnr SI 2019:10288).

I utredningens kartläggning framkommer att många föräldrar till barn med sjukdom avsätter mycket tid och resurser för samordning av kontakter, utbildning, information och administration med vård, skola och andra samhällsaktörer. Det ställs ofta stora krav på föräldern att få skolgången för barnet att fungera.[11] I utredningens samtal med organisationer bekräftas denna beskrivning. Föräldrar får ta ett extra stort ansvar för att dessa barn ska få goda levnadsvillkor.

Som framkommit ovan är det föräldern som ansvarar för att skolan får information om barnets behov av egenvårdsåtgärder, och att hålla huvudmännen uppdaterade om eventuella förändringar. Skolan är ofta beroende av att föräldern deltar vid personalens upplärning. För föräldrar med språksvårigheter, egna funktionsnedsättningar eller i socialt utsatta familjer kan ansvaret innebära särskilda utmaningar.

4.3 Instruktioner till skolpersonal om barns egenvård

För att barn med behov av hjälp med egenvård ska kunna vara i skolan och få rätt stöd krävs att den personal som ska ha ansvar för barnet har kännedom om behovet och de nödvändiga åtgärderna. Vid instruktionerna och det praktiska utförandet är det avgörande att barnet, föräldrarna och skolpersonalen upplever att åtgärderna kan ges på ett tryggt och säkert sätt. När åtgärderna är av mer komplicerad eller krävande karaktär kan det därför finnas behov av mer än skriftliga instruktioner om de åtgärder som är nödvändiga.

I utredningens kartläggning framgår att omfattningen på stödet från hälso- och sjukvårdens sida, i fråga om att förmedla kunskap om aktuell sjukdom och att instruera skolpersonal, varierar beroende på barnets tillstånd och diagnos men även beroende på ansvarig region.

[11] https://www.mfd.se/resultat-och-uppfoljning/kunskapsunderlag/funktionshinderspolitikens-utveckling/foraldrar-till-barn-med-funktionsnedsattning/ hämtad 2021-05-04.

I vilken mån skolan efterfrågar stöd från hälso- och sjukvården varierar på samma sätt.

Med utgångspunkt i den behandlande läkarens bedömning av vilka vårdåtgärder som kan ges som egenvård behöver skolpersonal få instruktioner om dessa vårdåtgärder. För de åtgärder som kräver mer än skriftliga instruktioner kan dessa ges på olika sätt beroende på de rutiner som finns i regionen eller på kliniken, skolans behov av upplärning och barnets och föräldrarnas individuella förutsättningar. Det har också betydelse hur upparbetat samarbetet är mellan sjukvårdshuvudmän och skolhuvudmän i regionen. En avgörande faktor torde vara omfattningen och komplexiteten i de vårdåtgärder som barnet har behov av.

I Skolinspektionens beslut framgår att det i verksamheten bör finnas rutiner för uppgifter som hör samman med tillsynsansvaret om egenvården av barn och elever. Samtliga som kommer att arbeta med elevens egenvård ska således ha vetskap om vad som ska göras, vem som ska kontaktas om eleven riskerar att skadas samt vem som ska ge instruktioner.

Utredningen har tagit del av flera kommuners rutinbeskrivningar för egenvård i skolan. I några av dessa framgår det tydligt att skolans personal ska instrueras av vårdnadshavarna. I en av kommunernas rutiner framgår dock att det är skolans ansvar ”att vid behov kontakta behandlande vårdenhet för information och undervisning (gäller till exempel barn med diabetes)”. I en annan kommuns rutindokument anges i stället att ”om rektor bedömer att skolan inte kan utföra ett barns/elevs egenvård på ett säkert sätt ansvarar rektor för dialog med vårdnadshavare och ansvarig läkare”.

Vidare framgår det av utredningens kartläggning att det förekommer att skolpersonal informeras om barnets diagnos specifikt av en sjuksköterska från berörd klinik. Beroende på vilken sjukdom eller funktionsnedsättning barnet har kan även habiliteringen bistå med utbildning av sjuksköterska på plats i skolan för att informera personal eller bistå skolpersonalen med löpande stöd. Detta kan gälla i samband med mer allvarliga tillstånd, till exempel vid hjärntumör eller då barnet har behov av att få näring via sond.

Utredningens kartläggning visar att skolhälsovården och skolsköterskan, som inte har något formellt ansvar för egenvård i skolan, i vissa skolor ändå har en konsultativ eller uppföljande roll för barns egenvård. I vissa fall deltar till exempel skolsköterskan vid den in-

struktion som ges till personal i skolan. Det förekommer också att skolsköterskan är den som håller kontakt med barnets vårdnadshavare och upprättar en handlings- eller åtgärdsplan. En instruktion med anledning av ett barns egenvårdsbehov kan gå till enligt följande.[12]

> Skolan har i dialog med vårdnadshavarna och med stöd av skolhälsovården utformat personalorganisationen på ett sätt som är anpassat utifrån elevens behov av stöd och tillsyn. Personalen har utbildats om diabetes och i stickteknik av diabetessjuksköterska för att de skulle kunna följa den av elevens läkare utarbetade egenvårdsplanen. Detta har varit en utbildning som varit anpassad för skolpersonal med ansvar för elever med diabetes. Vidare har personalen fått utbildning av kommunens dietist om kost vid diabetes. Personalen har även fått stöd av skolsköterskan.

Utredningen har i kontakten med Socialstyrelsen, Skolverket, SKR och flera organisationer fått en samstämmig bild av behovet av att skolan och vårdnadshavarna samarbetar för att barnet ska få tillräckligt stöd vid utförandet av de egenvårdsåtgärder som läkare har bedömt att barnet har behov av.

Skolpersonalen behöver också känna att de behärskar de åtgärder som de ansvarar för. Utredningen har i kontakt med kommuner fått beskrivet att skolpersonalen ofta specifikt efterfrågar förälderns medverkan när personalen ska ges information om barnets behov av egenvård. Det kan innebära en trygghet även för skolans personal. Samtidigt påtalas att beroende på situation kan skolor föredra att få instruktioner direkt av personal från hälso- och sjukvården. I vissa fall kan föräldrars oro och omsorg om barnen, framför allt då de befinner sig i en krissituation, försvåra den praktiska informationsöverföringen.

I de fall barns egenvårdsbehov är av mer omfattande och krävande karaktär ställs krav på kunskap om barnets tillstånd, de risker som är förknippade med detta, samt en praktisk instruktion för medicinering och medicintekniska hjälpmedel. Det kan i vissa fall även handla om att det behöver göras en strukturerad planering av egenvården utifrån barnets skoldag.

En av organisationerna som utredningen har varit i kontakt med uppger att föräldrar även behöver planera när och hur aktuella vårdåtgärder ska genomföras under dagen för att bäst passa verksamhetens rutiner. Utöver skriftliga riktlinjer krävs också vana och erfa-

[12] Se Skolinspektionens beslut den 14 oktober 2011, dnr 41-2011:3267.

renhet för att kunna genomföra barnets egenvård. På fråga om det finns ett behov för föräldrar att få ersättning i samband med egenvårdsåtgärder i skolan uppger organisationen följande:

> Det handlar också till stor del om tillit där föräldrarna behöver känna trygghet att personalen garanterat vet och kan, men framförallt handlar det om tillit för barnet. Barnet behöver känna att de vuxna runt omkring kan ta hand om det och vet hur de ska göra, hur de ska läsa av barnets signaler och se när barnet behöver hjälp och stöd. Det handlar såväl om barnets fysiska behov som om psykiska behov. Det är ett stort ingrepp i barnets personliga integritet att en annan vuxen exempelvis behöver hjälpa barnet att föra in en kateter i barnets urinrör och här är det av största vikt att barnet känner trygghet för att det inte ska upplevas traumatiskt och barnet behöver också vara avslappnat för att behandlingen ens ska kunna genomföras. Det är med andra ord inte någonting som kan instrueras snabbt en gång, eller lämnas en manual kring. Det är någonting som behöver etableras under tid.

Liknande beskrivningar ges av andra patientorganisationer. Diabetesorganisationerna beskriver i samtal med utredningen att de medicintekniska och praktiska komponenterna av egenvårdsåtgärderna, såsom att sköta en insulinpump, glukosmätare och sprutor, är något som kräver instruktion och upplärning men att det mest utmanande i omvårdnaden av barnet kan vara behovet av att kontinuerligt följa barnet under dagen och hålla koll på andra parametrar som påverkar barnets blodsocker, såsom allt från aktivitet till kost och utetemperatur. Det krävs därmed att den skolpersonal som ansvarar för barnet inte bara har kunskap om de praktiska delarna utan även behärskar övriga parametrar.

Skolan, men även den medverkande föräldern, behöver också ta hänsyn till barnets upplevelse av såväl utförandet av egenvården som förälderns medverkan när personalen får information om barnets behov av hjälp med egenvård. I kontakten med organisationer och kommuner beskrivs det som en viktig aspekt att hitta en balans där man tar tydligt ansvar för barnets behov av vårdåtgärder utan att barnet ska känna sig annorlunda eller utpekat. Det innebär vidare att utformandet av personalens upplärning och barnets introduktion i verksamheten i mesta möjliga mån bör utformas så att hänsyn tas till vad som är bäst för såväl barnet med egenvårdsbehov som de andra barnen i skolan. Det kan exempelvis innebära att föräldern, om det inte är nödvändigt på grund av barnets behov, vistas utanför klassrummet under lektionstid, eller att instruktionen till personalen sker

avskilt. Det kan vara särskilt viktigt för äldre barn att förälderns medverkan sker smidigt och under en så begränsad tid som möjligt. Som ett led i att barnet påbörjar eller återkommer i verksamheten kan även barnets klasskamrater beroende på ålder, barnets sjukdom samt barnets och föräldrars önskemål ges grundläggande information om egenvården och barnets sjukdom.

I utredningens samtal med representanter från såväl hälso- och sjukvård som skola och organisationer har framkommit att antalet dagar en förälder behöver närvara i skolan av ovan nämnda skäl är högst individuellt. Generellt sett tenderar behovet att vara större för mindre barn. Det kan i vissa fall räcka att föräldern medverkar någon enstaka dag eller del av dag en eller ett par gånger per läsår.

För barn med mer komplicerade åtgärder såsom diabetes anger exempelvis flera intervjuade representanter att det generellt rör sig om cirka två veckor för barn i förskola och cirka en vecka för yngre barn i skolan. För äldre barn med diabetes bör det främst röra sig om enstaka dagar eller del av dag. Faktorer som ändrad medicinering eller verksamhetsförändringar i skolan kan dock innebära att föräldrar till barn i alla åldrar behöver medverka vid flera separata tillfällen under året, även om det då rör sig om ett mindre antal dagar vid varje tillfälle.

4.4 Föräldrars behov av frånvaro från arbete

Föräldrar som medverkar när information ges om barnets behov av hjälp med egenvård kan i många fall behöva avstå från arbete för att närvara i skolan. Behovet att avstå från arbete beror i stora delar på förälderns anställningsform, arbetstid och möjlighet att förlägga arbetstiden.

I betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101 s. 253) framgår att villkor på arbetsmarknaden kan styra behoven av föräldraförsäkringen liksom incitamenten till och möjligheterna att vara föräldraledig. Förutsättningarna för en jämställd fördelning av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet påverkas och varierar följaktligen mellan olika sektorer, olika yrkeskategorier och positioner i arbetslivet m.m. Det finns samtidigt stora skillnader i vilka möjligheter och svårigheter som föräldrar har att förena arbets-

liv och familjeliv inom gruppen män och inom gruppen kvinnor. Utsikterna till löneökning, karriärutveckling, god arbetsmiljö och möjligheter till flexibilitet i arbetet ser väldigt olikartade ut. I vissa branscher och yrken är rätten till ledighet och ersättning för exempelvis vård av barn en nödvändig förutsättning, utan den kan föräldern inte försörja sig eller få möjlighet att stanna hemma när barnet är sjukt. Vidare anges att arbetsplatsfaktorer och även normer på arbetsplatsen kan spela en stor roll. Sammanfattningsvis skiljer sig villkoren åt mellan yrken, positioner i arbetslivet och anställningsformer, exempelvis avseende flexibla arbetstider m.m., vilket påverkar både behovet av att använda tillfällig föräldrapenning och normer på arbetsplatsen (SOU 2017:101 s. 248).

Det kan innebära utmaningar för många föräldrar att förena arbetsliv med föräldraskap. Statistiska centralbyrån (SCB) har i en intervjuundersökning från 2016 och 2017[13] undersökt hur förvärvsarbetande uppfattar möjligheterna att förena arbete med familj och fritid. Olika faktorer påverkar hur man upplever balansen mellan arbete och fritid. Ofta har det att göra med hur individens arbets- och familjesituation ser ut. Till exempel är det vanligare bland dem som har barn att uppleva en obalans. Nästan tre av tio förvärvsarbetande som har barn under 13 år har varje vecka svårt att förena arbete med familj och fritid. Bland dem som både arbetar heltid och har barn under 13 år upplever 30 procent att de minst en gång i veckan har svårt att förena arbete med familj och fritid.

Arbetstagare har enligt föräldraledighetslagen (1995:584) rätt att vara frånvarande från en anställning på grund av sjukdom eller smitta hos barnet under den tid arbetstagaren får tillfällig föräldrapenning. Arbetstagare har även rätt till ledighet i andra situationer som exempelvis föräldraledighet med föräldrapenning eller ledighet med omvårdnadsbidrag. Därutöver har arbetstagare rätt till ledighet i enlighet med andra arbetsrättsliga lagar genom vad som föreskrivs i kollektivavtal, såsom semester eller obetald tjänstledighet. I dessa fall torde dock inte ledighetsrätten vara direkt kopplad till barnets behov av omvårdnad eller förälders medverkan i skolan.

I utredningens kontakt med patientorganisationer beskrivs möjligheten att kombinera föräldraskapet med arbete som extra utmanande för föräldrar till barn med långvariga sjukdomar eller funktionsnedsättningar. Den beskrivning som ges är att dessa föräldrar

[13] Undersökningarna av levnadsförhållandena, ULF/SILC.

har behov av en större andel såväl planerad frånvaro som frånvaro med kort varsel. Möjligheten att avstå från arbetet uppges av flera intervjuade till stor del bero på en tillåtande arbetssituation, förstående kollegor och välvilliga arbetsgivare.

För många föräldrar 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. Sammantaget innebär detta en sämre ekonomisk situation, framför allt för kvinnor, som i många fall anges vara de som får ta det största ansvaret för barnet.

4.5 Föräldrars möjlighet till ersättning för förlorad arbetsinkomst

När en förälder behöver avstå från arbete och går miste om arbetsinkomst, finns det för många ett behov av en ersättning för att täcka inkomstbortfallet. Föräldrars behov och benägenhet att ansöka om tillfällig föräldrapenning för att täcka inkomstbortfall varierar mellan olika grupper och kan påverkas av flera faktorer (se avsnitt 3.6.8).

För närvarande utgör frånvaro från arbetet för att medverka vid instruktion av barns behov av hjälp med egenvård i skolan inte någon specifik ersättningsgrund inom tillfällig föräldrapenning, men enligt tidigare praxis kunde föräldrar få ersättning i denna situation (se avsnitt 3.6.2). Föräldrar kan dock få ersättning genom kontaktdagar inom tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning eller omvårdnadsbidrag för detta behov.

Enligt uppgifter från Försäkringskassan ansöker dock föräldrar fortfarande i viss utsträckning om tillfällig föräldrapenning för olika situationer kopplade till barnets egenvårdsbehov i skolan, trots att rätten till ersättning saknas. Detta görs troligtvis på grund av okunskap om gällande regelverk, eller på grund av otydlig information från exempelvis hälso- och sjukvården. I vissa fall bifogar föräldern även läkarintyg till ansökan för att påvisa behovet av ersättning.

Ersättning vid kontaktdagar

En möjlighet att få ersättning när föräldern är med i skolan när personal får information om barnets behov av hjälp med egenvård är tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar. En förutsättning för detta är dock att barnet tillhör personkretsen enligt LSS (se avsnitt 3.6.4). Det är maximalt tio dagar årligen föräldern kan få ersättning för att till exempel närvara i förskola eller skola tillsammans med barnet utan specificerade krav på orsak. Kontaktdagar nyttjas endast i liten utsträckning av de föräldrar som har rätt till dem. Endast cirka två dagar per barn används årligen.

I utredningens kartläggning har framkommit att föräldrar i kontakter med Försäkringskassan uppger att kontaktdagarna används till framför allt möten i skolan och att information till personal i skolan om barnets behov av egenvård kan vara ett av skälen för dessa. För de barn som tillhör personkretsen enligt LSS, och som har ett egenvårdsbehov, kan således förälderns närvaro i skolan ge rätt till ersättning. Endast en begränsad del av de barn som har behov av egenvårdsåtgärder i skolan tillhör dock personkretsen enligt LSS.

Föräldrapenning

En möjlighet att ersätta det inkomstbortfall som uppstår när föräldern behöver närvara i skolan är föräldrapenning. Ett av syftena med föräldrapenning är att kunna använda dagarna vid barnets inskolning i förskolan. Om föräldern har dagar kvar kan det också gälla viss inskolning i förskoleklass, när barnet börjar skolan. I en hel del fall sammanfaller inskolningen i den nya verksamheten med lämnandet av information till personalen om barnets behov av hjälp med egenvård. Beroende på barnets ålder och behov kan antalet dagar för inskolning vara både fler och färre än antalet dagar som behövs för information till skolpersonalen om barnets egenvårdsbehov. För äldre barn som inskolas i förskoleklass är vanligtvis inskolningen endast någon eller några dagar.

En förutsättning för att föräldrapenning ska kunna användas är att föräldern har dagar kvar. I vilken mån föräldern väljer att spara ersättningsdagar påverkas av föräldrars kunskap om regelverket men också av förälderns ekonomiska förutsättningar.

Omvårdnadsbidrag

Föräldrar till barn med egenvårdsbehov har i många fall rätt till omvårdnadsbidrag. I Försäkringskassans utredning av rätten till omvårdnadsbidrag utreder myndigheten barnets behov vad gäller egenvård i hemmet men även i vilken utsträckning föräldern behöver instruera bland annat skolpersonal vid inskolning i förskola och vid skolstart (se avsnitt 3.7).

Utredningen har i intervjuer med representanter för Försäkringskassans handläggning av omvårdnadsbidrag fått bekräftat att en av de situationer som utreds är om det finns behov för föräldern att närvara i exempelvis skolan för att instruera personal om barnets egenvård. I många fall kan det också innebära att föräldern behöver informera och närvara i skolan i andra situationer än egenvården specifikt. Vidare kan föräldern behöva informera och instruera personer i andra verksamheter som barnet vistas i såsom fritidsaktiviteter eller barnens kompisars föräldrar. Framför allt uppges det röra sig om föräldrar till barn med diabetes, epilepsi, svår astma, sondmatning eller andra sjukdomar som kräver egenvård i skolan, som uppger att detta behov finns.

Vid utredningens kartläggning anger såväl representanter för Försäkringskassan som representanter för hälso- och sjukvården att föräldrars kännedom om regelverket för omvårdnadsbidraget och gränsdragningen till tillfällig föräldrapenning är relativt låg. I Försäkringskassans utredning ingår för föräldern att avgöra vilka behov som ska inkluderas i bedömningen av omvårdnadsbidraget, exempelvis läkarbesök, och i vilka situationer som föräldern även fortsättningsvis vill kunna beviljas tillfällig föräldrapenning. Det kan vara svårt för föräldrarna att ta ställning till och få känner till de regler som gäller. Enligt intervjuade representanter för Försäkringskassans handläggning av omvårdnadsbidrag ska dock föräldern få information som möjliggör ett välgrundat val.

Försäkringskassan tar ställning till rätten till omvårdnadsbidrag utifrån en samlad bedömning av barnets behov och i vilken omfattning ersättning kan lämnas. Som framgår ovan kan detta även inkludera behovet för föräldern att närvara i skolan när personal ges information om barnets behov av hjälp med egenvård. Det har i utredningens kartläggning dock inte framkommit att det uppfattats av intervjuade organisationer att detta är ett behov som täcks av omvårdnads-

bidraget. I stället har det av flera intervjuade framförts att det upplevs som svårt att få den nivå på omvårdnadsbidraget som man anser sig vara berättigad till och att ersättningen generellt upplevs vara låg.

4.5.1 Ersättning beviljas på felaktig grund

Under utredningens kartläggning har det framkommit att föräldrar, trots nuvarande begränsningar i regelverket, felaktigt får tillfällig föräldrapenning för att närvara i skolan när personalen ges instruktioner om barnets behov av hjälp med egenvård. Under många år har också risken för överutnyttjande och missbruk av tillfällig föräldrapenning diskuterats. Försäkringskassan har under flera år bedrivit ett aktivt arbete för att motverka felaktiga utbetalningar. Detta arbete består bland annat av att slumpmässigt kontrollera om uppgifterna i ansökningarna stämmer överens med uppgifterna hos arbetsgivare och barnomsorg (se avsnitt 3.6.8).

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning (ISF-rapport 2015:12). I ISF:s granskning framgår att regelverket för att bedöma om vissa anledningar ger rätt till ersättning är komplext. Det medför att föräldrar i vissa fall kan ha svårt att förutse om de kan få ersättning och därför ansöker om ersättning för anledningar som inte täcks av försäkringen. Vidare framgår det av ISF:s granskning att liknande ärenden hanteras olika beroende på om det är helt maskinell eller manuell handläggning, men också beroende på vilken bedömning handläggaren gör i ärendet. Vilka ärenden som kräver manuell handläggning beror delvis på hur föräldern har fyllt i ansökan. Om föräldern har angett ett förvalt alternativ, till exempel läkarbesök, och barnet är under 12 år handläggs ansökan maskinellt. Om föräldern däremot har angett anledningen i fritext måste handläggaren bedöma vad det är för typ av aktivitet och ibland även syftet med den (2015:12 s. 67 f.).

I utredningens kartläggning bekräftar intervjuade handläggare på Försäkringskassan den bild som beskrivits ovan, att regelverket är komplext och att det i vissa fall är svårt för föräldrar att förutse när de kan få ersättning. Vidare bekräftas att ärenden hanteras olika och får olika utfall beroende på hur föräldern fyller i ansökan. Intervjuade representanter uppger att det finns ett lärande hos föräldrar vad gäller skillnader i utfall av Försäkringskassans handläggning och

beslut beroende på hur ansökan är ifylld. Det förekommer att föräldrar återtar sin ansökan om ersättning och därefter ansöker igen, men utifrån en annan orsak, när de får information om regelverket eller att myndigheten avser att avslå ansökan. I andra fall beskrivs exempel där föräldern inte specificerat de dagar föräldern närvarat vid instruktion av egenvård i skolan. Det gäller främst ärenden där föräldrar har beviljats tillfällig föräldrapenning för allvarligt sjukt barn eller vård av barn under en längre tid, och har läkarintyg för att vårda barnet under en längre period. Föräldern kan i dessa fall avsiktligt eller oavsiktligt ange en grund för ansökan som innebär att ersättning beviljas felaktigt.

I kartläggningen har det framkommit att det finns information på internet om hur föräldrar kan kringgå regelverket genom att vara ”kreativa” och få ersättning när föräldern behöver vara med vid instruktion av egenvård i skolan, exempelvis genom att i stället sjukanmäla barnet och få ersättning på denna grund. Orsaken torde vara att föräldrar i denna situation upplever att det saknas ett fungerande system som medger att de får ersättning när de gått miste om arbetsinkomst.[14]

Vidare visar kartläggningen att föräldrar, på uppmaning av mottagningar inom hälso- och sjukvården, ibland anger så lite information som möjligt för att Försäkringskassan inte ska avslå begäran om ersättning på grund av att det rör sig om att föräldern närvarat vid instruktion av personal i skolan.

Skolans krav att föräldern ska närvara vid upplärning eller information till personal, tillsammans med föräldrars och barns behov av att säkerställa att egenvården utförs på ett tryggt och säkert sätt, medför att föräldern behöver vara med i skolan oavsett möjlighet till ersättning. Sammantaget innebär nuvarande krav på att föräldrar närvarar i skolan att föräldrar av allt att döma ibland, avsiktligt eller oavsiktligt, undanhåller viss information från Försäkringskassan för att få ersättning i strid med regelverket.

[14] Se exempelvis https://www.barndiabetesfonden.se/mer/artiklar/vab-for-typ-1--diabetes-i-skolan/ hämtad 2021-04-30.

5 Överväganden och förslag

I detta kapitel återges utredningens slutsatser i fråga om behovet av en reglering i enlighet med utredningens direktiv. Vidare redovisas vilka utgångspunkter utredningen har haft i arbetet med att ta fram förslagen samt vilka överväganden och avvägningar som har gjorts i de delar som berörs.

5.1 Utgångspunkter för utredningens förslag

5.1.1 Behovet av en ny ersättningsgrund i regelverket om tillfällig föräldrapenning med anledning av barns behov av hjälp med egenvård i skolan

Utredningen konstaterar att ansvaret för bedömningen av vad som kan utföras som egenvård tydligt ligger hos huvudmännen inom hälso- och sjukvården. Ansvaret för att barnet får hjälp med egenvården i skolan åligger huvudmannen för skolan. Kartläggningen som utredningen har gjort visar att samma tydlighet saknas när det gäller vem som ansvarar för instruktionen och upplärningen av personal i skolan när det gäller barns behov av egenvård. Det framgår vidare att det finns stora skillnader i hur frågan löses i skolorna. Trots de skillnader som har konstaterats framstår det som ett genomgående krav från skolhuvudmännens sida att föräldern i de flesta fall medverkar vid introduktionen. Det kan dock utifrån kartläggningen konstateras att förälderns medverkan i skolan inte ersätter behovet av stöd från hälso- och sjukvården. Oavsett vilket stöd hälso- och sjukvården bidrar med har föräldern en viktig funktion att fylla. Sammantaget gör utredningen bedömningen att förälderns medverkan vid introduktionen av barnets hjälp med egenvård i skolan i de flesta fall är av stor vikt för såväl barnets trygghet som för att säkerställa att skolpersonalen får tillräcklig kunskap om barnet. Mot bakgrund av denna be-

dömning anser utredningen, i likhet med vad som anges i direktivet, att det finns skäl att införa en ersättningsgrund i den tillfälliga föräldrapenningen för denna situation.

5.1.2 Så få ändringar som möjligt bör göras i de regelverk som berörs

I arbetet med detta uppdrag har utredningen haft som utgångspunkt att förslaget ska innebära så få ändringar som möjligt i dagens regelverk om tillfällig föräldrapenning. Skälet till det är att det i utredningens uppdrag även ingår att göra en översyn av hela regelverket om tillfällig föräldrapenning och att lämna förslag på ett förenklat regelverk. Uppdraget i sistnämnda del ska dock redovisas först den 31 maj 2022. Till dess anser utredningen att nya bestämmelser så långt det är möjligt bör passa in i systematiken i nu gällande regelverk.

5.2 Den nya ersättningsgrundande situationen

Förslag: En rätt till tillfällig föräldrapenning ska införas för en förälder till ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning, som inte har fyllt 12 år, när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med medverkan i introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i en verksamhet enligt skollagen, om den avser förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, internationell skola på grundskolenivå, fritidshem eller verksamhet enligt 25 kap. 2, 4 eller 5 § skollagen.

Rätt till tillfällig föräldrapenning i den nya ersättningsgrundande situationen ska även finnas för barn som har fyllt 12 men inte 16 år om det är styrkt att barnet är i behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annan funktionsnedsättning.

Tillfällig föräldrapenning i den nya ersättningsgrundande situationen ska kunna lämnas under sammanlagt högst 120 dagar per barn och år.

5.2.1 Medverkan i introduktion av barnets behov av hjälp med egenvårdsåtgärder

Enligt utredningens direktiv ska föräldrar ges rätt till tillfällig föräldrapenning för att instruera personal i vissa verksamheter om ett barns egenvård. Utredningen föreslår att en sådan ny ersättningsgrund inom tillfällig föräldrapenning införs i socialförsäkringsbalken.

Att barnets behov av hjälp med egenvårdsåtgärder ska kunna tillgodoses förutsätter att hälso- och sjukvården, föräldrarna och huvudmannen för den aktuella verksamheten samråder, och att även barnet får komma till tals i fråga om behovet av hjälp. Som konstaterats i avsnitt 3.3 finns det dock ingen reglering som anger vem som har ansvaret för att utbilda sådan personal i dessa situationer.

Om begreppet instruera används i lagtexten kan det finnas en risk för att ansvarsfördelningen rubbas på så sätt att föräldrar pekas ut som primärt ansvariga för att personal får erforderlig kunskap om egenvårdsåtgärder och hur de ska utföras. I sammanhanget bör beaktas att föräldrar, till exempel utifrån egna funktionsnedsättningar eller social problematik, har olika förutsättningar att förmedla sådan information och att ge sådant stöd som krävs för att barnets hjälpbehov ska kunna tillgodoses på ett tillfredsställande sätt i den verksamhet som barnet vistas i. Barnets ålder och kognitiva förmåga är vidare faktorer som påverkar i vilken utsträckning barnet själv kan vara delaktig i utförandet eller instruktionen av hjälp med egenvård. Åtgärdernas komplexitet och de risker som åtgärderna innebär, såväl som personalens vana och kompetens, påverkar också behovet av instruktioner från hälso- och sjukvården.

Variationen är således stor när det gäller vilka insatser som en förälder kan och behöver bidra med för att personal ska kunna hjälpa barnet med egenvården. Att i lagtext specificera dessa olika insatser anser utredningen vara förenat med stora svårigheter, utan det måste i stället bli fråga om en allmän och övergripande formulering.

För att ändå kunna besvara frågan om vad som ska berättiga till ersättning i form av tillfällig föräldrapenning, och hur detta ska lösas rent lagtekniskt, anser utredningen att man måste sätta barnets behov och förutsättningar i centrum, dels i form av att nödvändiga egenvårdsåtgärder ska kunna tillgodoses, dels i form av att barnet ska känna sig tryggt.

En förutsättning för att barnet ska känna trygghet är att även föräldrar och ansvarig personal känner sig trygga med att behovet av egenvårdsåtgärder kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Om inte detta uppnås kan barnets behov av hjälp med egenvårdsåtgärderna inte tillgodoses. I sammanhanget bör beaktas att det ofta kan handla om åtgärder som är av livsavgörande betydelse för barnet. Personalen kan då känna olust inför uppgiften att bistå barnet och kan behöva tid för att känna sig säkra vid utförandet av aktuella åtgärder. Det kan även handla om integritetskänsliga åtgärder som också ställer stora krav på att alla inblandade är trygga med varandra. Att personalen fått information om egenvården och hur den ska utföras är många gånger således inte tillräckligt. Det kan därför krävas att föräldern närvarar en period för att skapa nödvändig trygghet hos barnet, föräldrarna och personalen. Detta framhålls också i utredningens direktiv där det anges att det kan finnas behov av att föräldrar närvarar vid en introduktion för skol- eller förskolepersonal om barnets egenvård. Att det finns förutsättningar för ett gott samarbete mellan föräldrar och personal är förstås alltid viktigt, men är extra viktigt när barnet har ett behov av hjälp med egenvård.

Som redogjorts för ovan anser utredningen att lagtexten i denna del behöver vara allmänt hållen. Att i lagtexten benämna den ersättningsgrundande situationen som medverkan i introduktion om barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder anser utredningen därför vara den lämpligaste lösningen. Denna formulering ligger också i linje med utredningens direktiv. Exakt vilka insatser som föräldern ska bidra med för att ha rätt till tillfällig föräldrapenning behöver därmed inte specificeras.

Genom begreppet introduktion tydliggörs att det ska vara fråga om en avgränsad period. Den självklara målsättningen med förälderns insatser under denna period ska vara att personalen själva ska kunna utföra aktuella egenvårdsåtgärder på ett tillfredsställande sätt. Då ska beaktas att huvudmannen för här aktuella verksamheter har ett ansvar för att tillgodose barnets behov av hjälp med egenvårdsåtgärder. Syftet med förslaget är inte på något sätt att ta ifrån huvudmannen detta ansvar.

I fråga om begreppet introduktion kan vidare konstateras att ett behov av medverkan i introduktionen av ett barns behov av hjälp med egenvård kan uppstå vid flera olika tillfällen. De mest givna exemplen är när ett barn börjar i någon av här aktuella verksamheter

eller när ett barn, efter ett insjuknande, ska återgå till den ordinarie verksamheten. Behovet av en introduktion om barnets hjälpbehov kan dock förstås även uppkomma vid andra tillfällen, exempelvis när ordinarie personal slutar, vid skolbyte eller vid förändringar i de egenvårdsåtgärder som ska utföras.

Under introduktionsperioden kan föräldern bidra med information om egenvårdsåtgärderna och sådan unik kunskap om barnet som bara en förälder kan ha och som är av betydelse vid åtgärdernas utförande. Utifrån bland annat schemaläggning kan föräldrar och personal behöva planera när aktuella åtgärder ska utföras eller, exempelvis i fråga om diabetes, vilken planering som ska finnas rörande barnets kosthållning. Det kan även vara så att föräldern endast behöver närvara en tid som stöd och trygghet för barnet och personalen, men även för att föräldern ska känna sig trygg med att åtgärderna kommer att kunna utföras på ett bra sätt i den aktuella verksamheten. Ovanstående ska ses som exempel, då omfattningen av och innehållet i förälderns medverkan vid introduktionen behöver avgöras tillsammans med skolan utifrån vad som är bäst för barnet, med hänsyn tagen till verksamheten.

I introduktionsperioden kan det även finnas inslag såsom exempelvis möten mellan skolpersonal och föräldrar där barnets närvaro inte är nödvändig. Det kan dessutom i vissa fall vara olämpligt att barnet är närvarande när föräldrar och personal pratar om barnets sjukdom eller funktionsnedsättningar.[1] Det bör således inte finnas något krav på att barnet ska vara närvarande under alla delar av introduktionsperioden.

5.2.2 Barnets behov av hjälp med egenvårdsåtgärder ska vara styrande

Utredningens uppdrag tar sikte på barn med kroniska sjukdomar. Vad gäller kronisk sjukdom framgår det dock av avsnitt 3.2 att det kan uppstå gränsdragningsproblem i fråga om detta begrepp, eftersom det försäkringsmässiga sjukdomsbegreppet inte har definierats i lag och då det inte heller finns någon enhetlig definition av begreppet kronisk sjukdom.

[1] Jfr prop. 1992/93:159 s. 147 och 204 om behovet av att föräldrar vid läkarbesök kan prata själva med läkaren, utan att barnet närvarar.

I förarbetena till bestämmelserna i 13 kap. 22 § – som reglerar rätten till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn som har fyllt 12 men inte 16 år, och som är i behov av särskild tillsyn eller vård – behandlades en liknande gränsdragningsproblematik.[2] Det konstaterades att det fanns behov av en vidgad ersättningsmöjlighet för vissa grupper av barn över 12 år men samtidigt framhölls svårigheterna att avgränsa vilka barn som skulle omfattas av en utökad ersättningsrätt. Bland annat mot bakgrund av denna problematik avstod Föräldraförsäkringsutredningen (S 1980:08) från att föreslå någon ändring i fråga om åldersgränsen inom den tillfälliga föräldrapenningen. I den efterföljande propositionen ansågs det dock vara möjligt att genom en beskrivning av de hjälp- och tillsynsbehov som avses få fram en sådan avgränsning. För rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av barn som är 12 år eller äldre föreslogs det därför att det skulle åvila föräldrarna att anskaffa ett särskilt läkarutlåtande. I propositionen angavs att man på så sätt kan avgränsa vilka barn som bör få rätt till den utökade tillfälliga föräldrapenningen utan att tillämpningen låses till barn med vissa funktionsnedsättningar eller sjukdomstillstånd.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att det är barnets behov av hjälp med egenvårdsåtgärder, och de insatser som detta kräver av föräldern för att behovet ska kunna tillgodoses i de olika verksamheterna, som ska vara avgörande för om rätt till ersättning ska finnas. Det kan annars finnas risk för att föräldrar, som har barn med ett nog så stort behov av hjälp med egenvårdsåtgärder, inte får ersättning enbart utifrån att barnets tillstånd inte kan bedömas vara kroniskt. Utredningen anser att en sådan bedömning inte är rimlig, och kan uppfattas som orättvis för de som faller utanför systemet och inte får ersättning för sitt inkomstbortfall.

Vilken sjukdom eller funktionsnedsättning ett barn har ska således inte ha avgörande betydelse. Det bör i stället vara tillräckligt att sjukdomen eller funktionsnedsättningen medför ett behov av egenvårdsåtgärder som barnet behöver hjälp med att utföra. Behovet av att föräldern avstår från förvärvsarbete för att medverka i introduktionen av barnets hjälpbehov kommer förstås att uppstå endast i fråga om egenvårdsåtgärder som är av viss omfattning eller karaktär. I sammanhanget ska även beaktas att förälderns närvaro i verksamheten förutsätter att behovet finns för såväl barnet, föräldern och huvudmannen för barnets verksamhet. Därigenom begränsas förälderns

[2] Prop. 1984/85:78 s. 67 ff. och SOU 1982:36 s. 143.

närvaro på ett naturligt sätt och riskerar inte att bli längre än nödvändigt. Egenvårdsåtgärder som det är tillräckligt att informera om skriftligt, eller genom en kort kommunikation mellan föräldrar och personal, faller därmed utanför tillämpningsområdet för den nya ersättningsgrundande situationen.

Någon uttömmande beskrivning av vilka typer av egenvårdsåtgärder som kan motivera ett behov av förälderns medverkan i introduktionen av barnets hjälpbehov går inte att lämna. Ett exempel på när ett sådant behov ofta uppstår är emellertid vid vårdåtgärder i form av kontinuerlig övervakning och kontroll som är nödvändiga när ett barn har diabetes. Andra exempel kan vara egenvårdsåtgärder som är omfattande eller som framstår som komplicerade för en person som inte är medicinskt skolad. Behov av förälderns medverkan i introduktionen kan förstås också finnas när det är fråga om integritetskänsliga egenvårdsåtgärder, till exempel barn som behöver hjälp med stomi, kateterisering, nutrition via sond eller knapp på magen. Vidare kan det röra sig om barn för vilka det kan uppstå ett behov av akut medicinering på grund av epilepsi, krampanfall eller allvarliga allergier. Det ska framhållas att ovanstående endast utgör exempel på egenvårdsåtgärder som kan framkalla ett behov av förälderns medverkan i introduktionen av barnets hjälpbehov. Att generellt uttala sig om vilka typer av egenvårdsåtgärder som kan motivera sådan medverkan är inte möjligt.

5.2.3 Vård- eller behandlingsåtgärder i stället för egenvård

I utredningens direktiv används begreppet egenvård. Av avsnitt 3.3 framgår att begreppet egenvård kan ha olika betydelser. Det framgår även att Socialstyrelsen har påbörjat en översyn av egenvårdsföreskriften[3] med inriktningen att den ska upphävas. I så fall kommer det, i vart fall under en övergångsperiod,[4] inte att finnas någon reglering som definierar begreppet egenvård. Rätten till tillfällig föräldrapenning i den situation som uppdraget tar sikte på förutsätter vidare att barnet behöver hjälp med utförandet av vissa vårdåtgärder.

[3] Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård.
[4] Frågor om egenvård omfattas även av kommittédirektivet Stärkt rätt till personlig assistans för stöd vid egenvård, vid tillsyn samt för barn (Dir 2020:3), som regeringen lämnat till en särskild utredare att se över.

Det är således inte fråga om vårdåtgärder som barnet kan utföra helt på egen hand. Mot denna bakgrund kan det i detta sammanhang vara missvisande att använda sig av begreppet egenvård.

Av avsnitt 3.3 framgår att egenvård i viss mån är reglerad i 5 kap. 2 § patientlagen (2014:821). I detta lagrum används inte begreppet egenvård. I stället anges att en patients medverkan i hälso- och sjukvården genom att han eller hon själv utför vissa vård- eller behandlingsåtgärder ska utgå från patientens önskemål och individuella förutsättningar.

Uttrycket ”vård- eller behandlingsåtgärder” är mer allmänt hållet än begreppet egenvård. I förhållande till begreppet egenvård torde en användning av detta uttryck dessutom innebära en minskad risk för att bli missledande i den situation som utredningens uppdrag tar sikte på. Utredningen anser följaktligen att det i detta sammanhang är bättre att använda sig av uttrycket ”vård- eller behandlingsåtgärder” i stället för egenvård. Med detta uttryck avses då sådana vård- eller behandlingsåtgärder som legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal bedömt att barnet kan få hjälp med att utföra av någon annan än hälso- och sjukvårdspersonal. Nedan kommer detta dock endast att benämnas som vårdåtgärder, om det inte av sammanhanget framgår något annat.

5.2.4 Skolor och andra verksamheter som bör omfattas av förslaget

Enligt direktiven är det verksamheten i förskola, skola, fritidshem och pedagogisk omsorg som ska omfattas av utredningens förslag. Vilka verksamheter som mer specifikt aktualiseras i detta sammanhang beskrivs i avsnitt 3.4.

Vad som avses med förskola torde inte vålla några problem i tillämpningen. Vad gäller skolor bör det vara verksamheten i de skolformer som skolplikten ska eller kan fullgöras i som ska omfattas. Dessa är förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola. Enligt bestämmelser i 24 kap. skollagen (2010:800) kan skolplikten även fullgöras på annat sätt. Av de utbildningsformer som regleras där anser utredningen att det endast är internationell skola på grundskolenivå som bör omfattas. Utredningen har då tagit ledning av bestämmelserna i 12 kap. 7 a § socialförsäkringsbalken (SFB). Nämnda lagrum reglerar rätten till föräldrapenning vid intro-

duktion i vissa verksamheter enligt skollagen. Vid införandet av dessa bestämmelser ansågs inskolning i övriga utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen inte vara relevant, alternativt genomförbar för utbildning på det sätt som avsågs i förslaget (prop. 2017/18:270 s. 32). Av samma skäl torde det i dessa utbildningsformer inte heller aktualiseras något behov av en förälders medverkan i en introduktion av ett barns behov av hjälp med vårdåtgärder.

Vad som avses med fritidshem torde liksom förskola inte vålla några problem i tillämpningen. Vad gäller öppen fritidsverksamhet är detta en enklare verksamhet som inte erbjuder samma form av omsorg och tillsyn som fritidshem. Detta talar för att det i denna typ av verksamhet inte bör vara aktuellt med en sådan introduktion av barnets hjälpbehov som avses i detta sammanhang. Utredningen anser dock att det inte går att utesluta att det i dessa verksamheter ändå kan finnas barn med sådana behov eller att dessa barn kan erbjudas plats i en sådan verksamhet. Även om denna typ av verksamhet inte uttryckligen anges i utredningens direktiv anser utredningen därför att öppen fritidsverksamhet också bör omfattas av förslaget.

I fråga om sådan verksamhet som avses i 9 § 7 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), dvs. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov, nämns inte heller denna typ av verksamhet i utredningens direktiv. Bestämmelserna i regelverket om tillfällig föräldrapenning gällande barn som omfattas av LSS bör dock ses över i ett sammanhang, vilket är en del i utredningens uppdrag som ska redovisas först den 31 maj 2022. I sammanhanget konstaterar utredningen att korttidstillsyn inte är en sådan verksamhet som omnämns i 13 kap. 26 § SFB, där rätten att ta ut kontaktdagar regleras. Sammantaget anser utredningen att insatsen korttidstillsyn enligt LSS inte bör vara en sådan verksamhet som ska omfattas av nuvarande förslag. Det kan dock finnas skäl att återkomma i denna fråga i utredningens slutbetänkande.

I utredningens direktiv anges specifikt att verksamhet i form av pedagogisk omsorg, som det finns bestämmelser om i 25 kap. 2 § skollagen, ska omfattas av utredningens förslag. En sådan typ av verksamhet kan bedrivas på ett flertal olika sätt men den vanligaste formen är familjedaghem.

Vad gäller övriga verksamheter som nämns i avsnitt 3.4 och som regleras i 25 kap skollagen, dvs. öppen förskola (3 §) samt omsorg

för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds (5 §), anser utredningen att öppen förskola inte ska omfattas av förslaget. Skälet till det är att en vuxen person följer med barnet till denna typ av verksamhet. Verksamhet i sådan omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds bör dock omfattas. Om kommunen har bedömt att omsorg ska erbjudas en förälder under sådan tid får det förutsättas att kommunen har beaktat att barnet har ett behov av hjälp med vårdåtgärder som behöver tillgodoses. I likhet med öppen fritidsverksamhet är det då rimligt att det finns möjlighet till tillfällig föräldrapenning vid behov av medverkan i en introduktion av barnets hjälpbehov även i en sådan verksamhet.

5.2.5 Barnets ålder och förmånstid

Enligt regelverket om tillfällig föräldrapenning lämnas sådan ersättning i ett antal specifika situationer, till exempel vid barns födelse eller när ett barn har avlidit. Det finns även särskilda bestämmelser om barn som omfattas av LSS. I övrigt är regelverket uppbyggt kring barnets ålder. Rätt till ersättning kan då finnas i ett antal situationer så länge barnet inte har fyllt 12 år (13 kap. 16–20 §§ SFB). För barn som har fyllt 12 men inte 16 år kan ersättning i dessa situationer också beviljas, om barnet är i behov av särskild tillsyn eller vård (13 kap. 22 och 23 §§).

Som redogjorts för ovan i avsnitt 5.1.2 har utredningen som utgångspunkt att förslaget ska passa in i systematiken i dagens regelverk och därför innebära så få ändringar som möjligt i detta. Utredningen anser därför att rätt till tillfällig föräldrapenning i den nya ersättningsgrundande situationen ska gälla för barn som inte har fyllt 12 år. På motsvarande sätt som gäller i dagsläget ska sådan rätt dock även finnas avseende barn som har fyllt 12 men inte 16 år som är i behov av särskild tillsyn eller vård. För dessa barn har det ansetts finnas ett fortsatt behov av rätt till ersättning när föräldern till exempel följer med vid ett läkarbesök. Det finns inte skäl att göra en annan bedömning i detta sammanhang.

I fråga om förmånstid gäller för ovan nämnda åldersgrupper att tillfällig föräldrapenning i de flesta fall kan lämnas med totalt 120 dagar per barn och år (13 kap. 21 och 25 §§). Utredningen anser att detta även bör gälla i den nya ersättningsgrundande situationen. Även vid

behov av längre eller upprepade insatser för att få barnets behov av hjälp med vårdåtgärder att fungera i den verksamhet som barnet ska vistas i har en förälder därmed goda förutsättningar att få sitt inkomstbortfall kompenserat av tillfällig föräldrapenning. Utredningen beaktar även att det skulle vara förenat med stora svårigheter att närmare precisera ett lämpligt antal dagar för hur länge tillfällig föräldrapenning ska kunna beviljas för den aktuella situationen, eftersom behovet av en förälders medverkan i en introduktion av barnets hjälpbehov varierar kraftigt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Mot bakgrund av utredningens uppdrag att se över regelverket i stort, vilket ska redovisas först den 31 maj 2022, konstaterar utredningen att det i slutbetänkandet kan finnas skäl att återkomma till vad som ska gälla i fråga om barnets ålder och förmånstid i denna situation.

5.2.6 Gränsdragning mot möjligheten till föräldrapenning vid introduktion i vissa verksamheter enligt skollagen

En särskild fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är hur bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning med anledning av ett barns behov av hjälp med vårdåtgärder ska förhålla sig till bestämmelserna i 12 kap. 7 a § SFB. Enligt detta lagrum har en förälder rätt till föräldrapenning för att delta i ett barns introduktion i vissa verksamheter enligt skollagen. Frågor som relaterar till barnets behov av hjälp med vårdåtgärder kan förstås avhandlas med personal under en sådan inskolningsperiod. För att beviljas föräldrapenning vid en sådan inskolningssituation krävs inte att föräldern har barnet i sin vård. Enligt avsnitt 5.2.1 anser utredningen att detta också bör gälla i fråga om rätt till tillfällig föräldrapenning i den nya ersättningsgrundande situationen. Som framgår av avsnitt 3.8 har en arbetstagare dessutom rätt att vara ledig från sitt arbete under en period med föräldrapenning.

Frågan som då uppstår är om rätten till tillfällig föräldrapenning, i den situation som utredningens uppdrag tar sikte på, bör begränsas i sådana inskolningssituationer, eftersom det då finns möjlighet att kompensera inkomstbortfallet genom att ta ut föräldrapenning, samtidigt som det finns en rätt att vara ledig från arbetet. En förälder till ett barn med behov av hjälp med vårdåtgärder kan i dessa situationer annars välja att kompensera inkomstbortfallet med tillfällig föräldra-

penning i stället för att ta ut föräldrapenning. Någon sådan möjlighet kommer inte föräldrar till barn utan behov av hjälp med vårdåtgärder att ha, vilket förstås kan upplevas som orättvist av dessa föräldrar.

När bestämmelserna om rätt till föräldrapenning vid inskolning infördes konstaterade regeringen att olika verksamheter kan ha olika inskolningsmetoder och att barn har varierande behov. Det ansågs därför inte vara lämpligt att sätta någon gräns för hur många dagar en sådan inskolning som avsågs kan pågå (prop. 2017/18:270 s. 31). Det torde i många fall inte heller vara möjligt att dela upp en sådan inskolningsperiod i två olika perioder – där den första perioden avser ”vanlig” inskolning, varvid en förälder är hänvisad till att söka föräldrapenning – och den följande perioden enbart avser behovet av att säkerställa att vårdåtgärderna kan ges på ett tillfredsställande sätt, för vilken tillfällig föräldrapenning kan beviljas. Det bör dock inte finnas något hinder mot att föräldern själv gör en sådan uppdelning genom att ansöka om föräldrapenning för de första dagarna och sedan ansöka om tillfällig föräldrapenning för följande dagar, om introduktionen av barnets hjälpbehov kräver att föräldern vistas ytterligare några dagar med barnet i exempelvis förskolan.

En annan omständighet som talar emot en begränsande bestämmelse är att det är fråga om relativt få barn där föräldrarna i fråga om föräldrapenningsförmåner kan få en något mer gynnsam situation än föräldrar till barn utan funktionsnedsättning. En inskolningssituation som avses i 12 kap. 7 a § uppstår främst i förskola och i förskoleklass. Det är således endast avseende de yngsta barnen som denna gränsdragningsproblematik uppstår.

Vidare har föräldrar olika möjligheter att spara dagar med föräldrapenning. Dessa kan vara förbrukade när ett barn drabbas av sådan sjukdom som innebär ett behov av hjälp med vårdåtgärder. För föräldrar med barn med sådana behov torde dessutom möjligheten till ledighet med barnet vara ännu viktigare än för föräldrar till barn som inte har något sådant behov.

Sammantaget anser utredningen att möjligheten att ta ut föräldrapenning i inskolningssituationer inte bör påverka rätten till tillfällig föräldrapenning i den situation som uppdraget tar sikte på. Härvid har utredningen även beaktat att bestämmelsen i 12 kap. 7 a § om föräldrapenning vid introduktion och förslaget till den nya ersättningsgrundande situationen i tillfällig föräldrapenning har olika syf-

ten. Den nya ersättningsgrundande bestämmelsen bör således inte innehålla någon begränsning i detta avseende.

5.2.7 Placering av den nya bestämmelsen i regelverket

Lämpligaste placeringen av den nya bestämmelsen och behov av följdändringar

Rätten till tillfällig föräldrapenning i den nya ersättningsgrundande situationen bör, enligt vad utredningen redogjort för ovan, gälla barn som inte har fyllt 12 år och, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, barn som har fyllt 12 men inte 16 år. För att passa in i systematiken i nuvarande regelverk behöver den nya bestämmelsen därmed placeras bland övriga bestämmelser som gäller för barn som inte har fyllt 12 år, dvs. bland bestämmelserna i 13 kap. 16–21 §§ SFB. Skälet till det är att bestämmelserna om rätten till ersättning för barn i den äldre åldersgruppen hänvisar till bestämmelserna som gäller för barn som inte har fyllt 12 år.

Ett alternativ är att föra in den nya bestämmelsen i någon av befintliga paragrafer. Att göra det i 16 § anser utredningen dock inte vara något bra alternativ. Skälet till det är att detta lagrum ställer som krav att föräldern vårdar barnet. Som redogjorts för ovan anser utredningen att det inte alltid torde krävas, och inte heller vara önskvärt, att barnet hela tiden är närvarande vid introduktionen av barnets hjälpbehov.

I 13 kap. 17–19 §§ finns bestämmelser om vård av barn som är yngre än 240 dagar samt möjligheten att i vissa fall byta ut föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning. Dessa bestämmelser är därmed inte heller lämpliga att komplettera med en bestämmelse om ersättning med anledning av medverkan i introduktion av ett barns hjälpbehov i skolan.

I 20 § finns bestämmelser om rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med läkarbesök, behandling eller deltagande i kurs. Detta stämmer relativt väl ihop med ett barns behov av hjälp med vårdåtgärder. Rätt till ersättning enligt denna paragraf kräver vidare inte att föräldern samtidigt vårdar barnet. Barnet behöver således inte vara närvarande för att föräldern, om övriga förutsättningar är uppfyllda, ska ha rätt till tillfällig föräldrapenning. Dessa omständigheter

talar för att en lämplig lagteknisk lösning på utredningens uppdrag är att föra in den nya ersättningsgrundande bestämmelsen i detta lagrum.

Vad som dock talar emot att lägga till en ny punkt i 20 § är att det av lagtexten uttryckligen borde framgå vilka typer av verksamheter som introduktionen ska ske i för att rätt till tillfällig föräldrapenning ska finnas. Som redogjorts för ovan är det ett flertal olika verksamheter enligt skollagen som borde omfattas. Vid utformningen av författningsförslaget borde därför ledning sökas i 12 kap. 7 a § SFB, där rätten till föräldrapenning vid inskolning i vissa verksamheter enligt skollagen regleras. Eftersom en motsvarande utformning svårligen låter sig göras i en ny punkt i 20 § anser utredningen att den nya ersättningsgrundande situationen ska regleras i en helt ny paragraf, 13 kap. 20 a §. I den nya bestämmelsen bör, i likhet med bestämmelserna i bland annat 16 och 20 §§, finnas ett krav på att föräldern behöver avstå från förvärvsarbete för att ha rätt till ersättning.

Eftersom utredningen anser att den lämpligaste lösningen är en ny paragraf behöver följdändringar göras i 13 kap. 21, 23 och 25 §§ SFB. I dessa lagrum behöver 20 a § läggas till för att behålla systematiken i fråga om barnets ålder och förmånstid (se avsnitt 5.2.5).

Kontaktdagar är inte en lämplig lösning

För föräldrar till barn som omfattas av LSS är det möjligt att använda kontaktdagar för att få ersättning när de behöver avstå från förvärvsarbete i en sådan situation som utredningens uppdrag tar sikte på. En möjlig lagteknisk lösning skulle därmed kunna vara att komplettera eller ändra bestämmelserna om kontaktdagar så att de omfattar även andra barn med behov av hjälp med vårdåtgärder.

Ett förslag till lösning genom regleringen om kontaktdagar har tidigare lämnats in till regeringen av Diabetesförbundet.[5] Enligt uppgift till utredningen anser Diabetesförbundet dock inte längre att detta är en lämplig lösning. Ett skäl för det är att rätten till ersättning för kontaktdagar är begränsad till tio dagar per barn och år, vilket enligt Diabetesförbundet riskerar att vara för få dagar. Ett annat skäl som Diabetesförbundet lyfter fram är att kontaktdagar skulle vara en ny förmån som föräldrar till barn med diabetes inte tidigare har

[5] Svenska Diabetesförbundet (2017), Kontaktdagar för föräldrar till barn med allvarliga kroniska sjukdomar – Ett konkret och enkelt förslag till regeringen från Svenska Diabetesförbundet, 2017-03-28.

använt sig av. Diabetesförbundet har funnit att kunskaperna om när vård av barn kan användas är bristfällig och att det därmed finns en risk för att föräldrar inte kommer att använda sig av denna förmån.

Utredningen kan också konstatera att en lösning genom regleringen om kontaktdagar skulle brista i tydlighet, eftersom det inte specifikt skulle framgå att rätt till ersättning skulle finnas i den här aktuella situationen. Som nämnts är rätten till denna förmån också begränsad till tio dagar, vilket i vissa fall riskerar att vara för lite. Utredningen kan dessutom se att det finns lagtekniska utmaningar med en lösning genom regelverket för kontaktdagar i form av att rubriksättningen och systematiken i 13 kap. måste ses över. Sammantaget anser utredningen att bestämmelserna om kontaktdagar inte är lämpliga att komplettera eller ändra för att möjliggöra för föräldrar att få ersättning med anledning av ett barns behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan.

5.3 Styrkande av rätten till tillfällig föräldrapenning i den nya situationen

Bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse om krav på intyg för att styrka rätten till tillfällig föräldrapenning vid medverkan i introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i skolan.

Det finns vidare inget behov av att införa någon ny bestämmelse om dataskydd vid införandet av ovanstående förslag.

Av avsnitt 3.6.6 framgår att det i ärenden gällande tillfällig föräldrapenning endast är i ett fåtal fall som det finns ett föreskrivet krav på intyg eller utlåtande. Om tillräcklig utredning redan finns hos Försäkringskassan behöver föräldern dessutom inte komplettera med ytterligare handlingar. Detta talar för att det i den situation som utredningens uppdrag tar sikte på inte heller bör ställas något krav på att det ska ges in något intyg i samband med ansökan. Då bör beaktas att Försäkringskassan även i dessa fall ofta redan borde ha någon form av dokumentation avseende barnets sjukdom eller funktionsnedsättning. När ett barn insjuknar i diabetes är det till exempel möjligt att få tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna om

vård av allvarligt sjukt barn. Som beskrivits i avsnitt 3.6.6 ska barnets sjukdomstillstånd då styrkas med ett läkarutlåtande.

Utredningen kan inte se att regleringen om behandling av personuppgifter skulle utgöra något hinder mot att använda sig av redan tidigare ingivna läkarutlåtanden, om ett sådant behov uppstår vid prövningen av rätten till tillfällig föräldrapenning i den nya ersättningsgrundande situationen. Bestämmelser om personuppgiftsbehandling i Försäkringskassans verksamhet finns bland annat i 114 kap. SFB. Av dessa framgår att känsliga personuppgifter, vilket uppgifter om hälsa är, får behandlas om uppgifterna lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av ett ärende (11 §).

Vid ställningstagande till om det i detta sammanhang bör ställas upp ett krav på att ge in ett intyg bör det vidare beaktas att uppgifter i en ansökan om tillfällig föräldrapenning ska lämnas på heder och samvete (110 kap. 4 § och 111 kap. 4 §). Av avsnitt 3.6.6 framgår det vidare att om det vid prövningen av rätten till tillfällig föräldrapenning i den nya ersättningsgrundande situationen inte redan finns tillräcklig dokumentation hos Försäkringskassan har myndigheten goda möjligheter att komplettera utredningen med sådant underlag.

Sammantaget anser utredningen att det i nuläget inte finns något behov av att införa en bestämmelse om krav på intyg för att styrka rätten till ersättning i den nya ersättningsgrundande situationen. I sammanhanget ska dock framhållas att det i övriga delar av utredningens uppdrag, som ska redovisas först den 31 maj 2022, bland annat ingår att 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. Frågor om kontroll och krav på intyg hör ihop. Utredningen kan därför behöva återkomma i denna fråga i slutbetänkandet.

5.4 Övriga bestämmelser om tillfällig föräldrapenning påverkas inte av förslaget

Bedömning: Utredningens förslag föranleder inget behov av ytterligare ändringar i övrig reglering om tillfällig föräldrapenning.

I 11 kap. SFB finns det allmänna bestämmelser om föräldrapenningsförmåner och tillfällig föräldrapenning. Här finns bland annat bestämmelsen om gränsdragningen mellan omvårdnadsbidrag och tillfällig föräldrapenning (16 §). Detta behandlas dock mer utförligt nedan (se avsnitt 5.7).

Av bestämmelserna i 11 kap. framgår vidare vilka undantag som finns från huvudregeln att föräldrapenningsförmåner inte lämnas till båda föräldrarna för samma barn och tid (10 §). I fråga om tillfällig föräldrapenning finns det i detta avseende kompletterande bestämmelser i 13 kap. 3 §. Utredningen anser det inte vara motiverat att föreslå någon ändring i dessa lagrum, eftersom det torde vara tillräckligt med en förälders närvaro vid introduktion av ett barns behov av hjälp med vårdåtgärder. Utredningen beaktar då att föräldrarna kan dela upp introduktionsperioden mellan sig för att båda på så sätt ska kunna känna sig trygga med att barnets hjälpbehov kan tillgodoses i verksamheten.

I 13 kap. finns det även bestämmelser om överlåtelse av rätten till tillfällig föräldrapenning (8 och 9 §§). Dessa gäller dock endast för vård av barn vid sjukdom eller smitta hos barnet eller hos barnets ordinarie vårdare. För många av de situationer som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning finns således inte möjligheten till överlåtelse. Utredningen anser därför att en sådan möjlighet i nuläget inte heller bör införas i den nya ersättningsgrundande situationen. I sammanhanget konstaterar utredningen att bestämmelserna om överlåtelse ställer upp som krav att den som rätten till ersättning ska överlåtas till också vårdar barnet. Som framgår av avsnitt 5.2.1 anser utredningen att det i den nya ersättningsgrundande situationen inte ska finnas något krav på att barnet är närvarande hela tiden. Även detta talar emot en ändring i bestämmelserna om överlåtelse.

I 13 kap. finns det vidare bestämmelser om utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning vid förälders sjukdom eller smitta (31 a–31 d §§). Dessa gäller dock också vid vård av barn och bör i nuläget därför inte

heller ändras med anledning av den nya ersättningsgrundande situationen.

I fråga om överlåtelse och utvidgad rätt till tillfällig föräldrapenning konstaterar utredningen att det i uppdraget i övrigt, som ska redovisas den 31 maj 2022, ingår att se över dessa regleringar. I utredningens slutbetänkande kan det därmed finnas skäl att återkomma till dessa bestämmelser och vad som bör gälla vid introduktion av ett barns behov av hjälp med vårdåtgärder.

Utifrån nuvarande uppdrag kan utredningen avslutningsvis inte se att det finns något behov av att ändra någon annan bestämmelse i 11 kap., 13 kap. eller i övriga delar i socialförsäkringsbalken som berör tillfällig föräldrapenning. Skälet till det är att detta är generella bestämmelser som inte påverkas av utredningens förslag. De behöver således inte heller kompletteras eller ändras för att förverkliga detta.

5.5 Ledighetsrätten enligt föräldraledighetslagen

Bedömning: Det krävs inga ändringar i föräldraledighetslagen för att föräldrar som är arbetstagare ska ha rätt till ledighet från arbetet i den nya ersättningsgrundande situationen.

I avsnitt 3.8 finns en redogörelse för de i detta sammanhang relevanta bestämmelserna i föräldraledighetslagen (1995:584). Av 8 § framgår att det finns en rätt till ledighet under den tid då en arbetstagare får tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. SFB.

Utredningens uppdrag går ut på att möjliggöra för föräldrar att få tillfällig föräldrapenning med anledning av att barnets behov av vårdåtgärder ska kunna tillgodoses i vissa verksamheter. Det är således fråga om att införa en bestämmelse om ytterligare en ersättningsgrundande situation i regelverket om tillfällig föräldrapenning. Om förutsättningarna är uppfyllda för att bevilja en förälder rätt till tillfällig föräldrapenning i denna situation, kommer föräldern också att ha en rätt till ledighet enligt nuvarande lydelse av 8 § föräldraledighetslagen. Utredningens förslag i fråga om tillfällig föräldrapenning föranleder således inte någon följdändring i 8 § föräldraledighetslagen.

För att utnyttja rätten till ledighet med tillfällig föräldrapenning ska ledigheten anmälas till arbetsgivaren minst en vecka före ledig-

hetens början. Om ledigheten beror på sjukdom eller smitta, gäller dock inte någon anmälningstid. Detta framgår av 13 § i föräldraledighetslagen. Ett behov av ledighet med anledning av medverkan i introduktion av barnets hjälpbehov i skolan torde inte uppkomma så akut att det inte går att anmäla detta minst en vecka före ledighetens början. Något skäl att i den nya ersättningsgrundande situationen frångå huvudregeln om att ledigheten ska anmälas minst en vecka innan ledighetens början finns därmed inte. Utredningen kan inte heller finna att det skulle krävas någon följdändring i något annat lagrum i föräldraledighetslagen.

5.6 Gränsdragningen mot personlig assistans och assistansersättning

Bedömning: Förslaget bedöms inte medföra att författningsändringar behöver göras med anledning av gränsdragningen mot personlig assistans och assistansersättning.

Av avsnitt 3.9 framgår att om ett barn har beviljats personlig assistans eller assistansersättning för tid i skolan kan en förälder inte beviljas tillfällig föräldrapenning i enlighet med utredningens förslag, eftersom det då ankommer på assistenten att hjälpa barnet. När barnet inte har bedömts ha rätt till personlig assistans eller assistansersättning under skoltid är det följaktligen skolhuvudmannen som har ansvaret för att barnets behov av hjälp med vårdåtgärder tillgodoses. I denna situation kan föräldern dock beviljas tillfällig föräldrapenning, om övriga förutsättningar för att beviljas sådan ersättning är uppfyllda.

Ovan beskrivna gränsdragning framstår enligt utredningen som rimlig. Utredningen anser följaktligen att nämnda gränsdragning inte påkallar något behov av författningsändringar med anledning av förslaget om den nya ersättningsgrundande situationen i regelverket om tillfällig föräldrapenning.

5.7 Gränsdragningen mot omvårdnadsbidrag

Bedömning: Försäkringskassan bör få i uppdrag att se över informationen som ges till föräldrar under handläggningen av ansökningar om omvårdnadsbidrag.

Av avsnitt 3.7 framgår att den situation som uppdraget tar sikte på kan vara ett behov som Försäkringskassan kan lägga till grund för att bevilja omvårdnadsbidrag. I så fall är det inte möjligt att också beviljas tillfällig föräldrapenning i denna situation, eftersom tillfällig föräldrapenning inte lämnas för sådant behov av omvårdnad eller tillsyn av ett barn som har grundat rätt till omvårdnadsbidrag (11 kap. 16 § SFB). Detta påverkar inte bara vilken kompensation en förälder kan få för sitt inkomstbortfall när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete vid introduktion av ett barns egenvård, utan även ledighetsrätten. För en förälder med omvårdnadsbidrag finns endast en rätt att förkorta arbetstiden med upp till en fjärdedel. Rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning har man dock så länge som det finns rätt till tillfällig föräldrapenning (se avsnitt 3.8). Ledighetsrätten med anledning av tillfällig föräldrapenning kan för vissa föräldrar därmed framstå som ett bättre alternativ.

Vid en ansökan om omvårdnadsbidrag bör föräldrar, i likhet med vad som i dagsläget gäller för behov som exempelvis läkarbesök, kunna välja om de vill att behovet av medverkan vid introduktion av barns vårdåtgärder i skolan ska läggas till grund för omvårdnadsbidraget eller inte. Mot bakgrund av vilka konsekvenser detta val har för rätten till tillfällig föräldrapenning och ledighetsrätten är det av största vikt att de vid ansökningstillfället får en mycket tydlig information om dessa förhållanden.

Försäkringskassan är en statlig myndighet som omfattas av förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser om service och handläggning av ärenden. Av dessa framgår bland annat att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen (6 §). Av myndighetens instruktion framgår vidare att Försäkringskassan ska ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.[6] Till utredningen har handläggare för omvårdnadsbidrag uppgett

[6] 2 § 1 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

att de vid utredningssamtal också informerar föräldrarna om möjligheten att inte lägga behov som läkarbesök till grund för bedömningen av rätten till omvårdnadsbidrag. Enligt uppgifter till utredningen föranleder denna information många frågor från föräldrarna.

Om utredningens förslag blir till lag kommer en ny ersättningsgrundande situation att införas i regelverket om tillfällig föräldrapenning. Denna situation är ett behov som kan beaktas vid prövningen av rätten till omvårdnadsbidrag. Som beskrivits ovan kan det ha mycket stor betydelse för en förälder vilken typ av förmån som denne väljer som ersättning för de insatser som introduktionen av barnets vårdåtgärder i skolan kräver. Även om det redan i dagsläget finns bestämmelser som reglerar Försäkringskassans informationsskyldighet anser utredningen därför att det ytterligare kan behöva säkerställas att föräldrar får nödvändig information för att kunna ta ett välgrundat beslut i denna fråga. Den lämpligaste lösningen på detta anser utredningen vara att Försäkringskassan får i uppdrag att se över hur informationen på bästa sätt ska ges till föräldrarna när de ansöker om omvårdnadsbidrag.

För barn som det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag, eller den äldre förmånen vårdbidrag, finns det skäl till särskilda överväganden. Detta görs i nedan i avsnitt 5.8.2.

5.8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya bestämmelsen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen ska inte lämnas för 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 enligt den nya bestämmelsen. 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 prövat en ny ansökan om omvårdnadsbidrag. För ett barn för vilket det finns ett gällande beslut om vårdbidrag ska detta gälla till dess att Försäkringskassan har prövat en ansökan om omvårdnadsbidrag.

5.8.1 Tidpunkt för ikraftträdande och från vilken dag som ersättning tidigast kan börja beviljas

Att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning när de behöver avstå från förvärvsarbete i samband med medverkan i introduktion av barnets behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan, med därtill hörande ledighetsrätt, måste anses vara mycket angeläget för att dessa föräldrar ska få en lättare situation och på ett bättre sätt ska kunna kombinera familjeliv och arbetsliv. Förslaget bör därför träda i kraft så snart som sedvanlig lagstiftningsprocess tillåter, vilket utredningen bedömer är tidigast den 1 juli 2022.

Tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen bör lämnas först för tid från och med ikraftträdandet. Av 13 kap. 9 a § SFB framgår att tillfällig föräldrapenning kan lämnas för tid före en ansökan. Det bör därför finnas en bestämmelse som tydligt anger att tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen inte lämnas för tid före ikraftträdandet.

5.8.2 Rätten till tillfällig föräldrapenning när det finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag

I fråga om barn för vilka det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag eller den äldre förmånen vårdbidrag (fortsättningsvis nämns endast omvårdnadsbidrag), där behovet av en förälders medverkan vid introduktion av barnets behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan har beaktats, kommer tillfällig föräldrapenning inte att kunna beviljas i denna situation (jfr 11 kap. 16 § SFB). Då omständigheten har beaktats i bedömningen av rätten till omvårdnadsbidrag har dock redan en form av ersättning för detta behov beviljats. Att få ersättning för ett och samma behov genom flera olika förmåner är av naturliga skäl något som normalt sett inte kan anses vara rimligt (prop. 2017/18:190 s. 96). Detta talar emot att det ska införas en särskild reglering som möjliggör att det vid ikraftträdandet, trots ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag, ska kunna beviljas tillfällig föräldrapenning i den situation som utredningens förslag avser.

Utredningen konstaterar dock att när dessa föräldrar ansökte om omvårdnadsbidrag fanns det ingen rätt till tillfällig föräldrapenning för denna situation. Till skillnad från de föräldrar som kommer att

ansöka om omvårdnadsbidrag efter ikraftträdandet av den nya bestämmelsen (se avsnitt 5.7 ovan) har dessa föräldrar således inte haft någon möjlighet till ett välgrundat ställningstagande till om de vill att behovet ska täckas av tillfällig föräldrapenning. De har i stället varit hänvisade till den kompensation som omvårdnadsbidraget kan ge, vilket är baserat på en samlad bedömning av barnets samtliga behov och förälderns merarbete.

Det är i många avseenden svårt att jämföra den kompensation som ges i de olika ersättningarna. Tillfällig föräldrapenning är dock en inkomstbortfallsförsäkring medan omvårdnadsbidrag lämnas som ett samhällsstöd till föräldrar för sådan omvårdnad och tillsyn av barn som går utöver vad som är vanligt för barn i samma ålder utan funktionsnedsättning (se avsnitt 3.7). I sammanhanget ska även framhållas att ledighetsrätten vid tillfällig föräldrapenning ofta kan vara ett bättre alternativ vid behov av medverkan i en introduktion av barnets behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan, eftersom den rätten är kopplad till ersättningstillfället. Ledighetsrätt med anledning av omvårdnadsbidrag tillåter endast en förkortning av arbetstiden med upp till en fjärdedel. Det är därmed sannolikt att många skulle föredra att täcka behovet genom tillfällig föräldrapenning, i vart fall föräldrar till de yngsta barnen som behöver hjälp med vårdåtgärder.

Under utredningens kartläggning har det vidare inte framkommit något som tyder på att föräldrar skulle vara medvetna om att de genom omvårdnadsbidraget redan skulle kunna vara kompenserade för behovet som utredningens uppdrag tar sikte på (se avsnitt 4.5). Om utredningens förslag blir till lag finns det följaktligen en stor risk för att handläggningen av både omvårdnadsbidrag och tillfällig föräldrapenning kan tyngas av föräldrar som vill få ett berättigat svar på om behovet av medverkan vid introduktion har beaktats i deras fall. Försäkringskassans handläggning av omvårdnadsbidrag är redan i dagsläget ålagd ett genomgripande uppdrag med att omvandla den äldre förmånen vårdbidrag till omvårdnadsbidrag.

Vidare är gränsdragningen mellan tillfällig föräldrapenning och omvårdnadsbidrag många gånger otydlig. I beslut avseende omvårdnadsbidrag har det tidigare inte heller funnits skäl för att, på ett lika tydligt sätt som görs med läkarbesök, ange om behovet vad gäller introduktion av hjälp med vårdåtgärder är inkluderat eller inte, eftersom det inte funnits någon rätt till tillfällig föräldrapenning i denna situation. Det kan följaktligen vara svårt för enskilda handläggare att

ge föräldrar ett säkert svar på om behovet har inkluderats eller inte. En förälder riskerar följaktligen att få till svar att behovet inte är inkluderat, men sedan ändå få avslag på sin ansökan om tillfällig föräldrapenning utifrån en motsatt bedömning. Det är inte rimligt att föräldrarna ska behöva känna osäkerhet i fråga om de kan vara borta från arbetet utifrån rätten till tillfällig föräldrapenning, eller om de saknar en sådan ledighetsrätt.

En förälder skulle kunna lösa ovanstående problematik genom att avsäga sig omvårdnadsbidraget för att på så sätt kunna få rätt till tillfällig föräldrapenning när behov av medverkan vid introduktion av barnets hjälpbehov uppstår. En sådan ordning framstår dock som mindre tilltalande. Beslut om omvårdnadsbidrag är gynnande beslut. Ersättningen som beviljats genom beslutet ingår som en naturlig del i planeringen av förälderns ekonomi. Härvid bör beaktas att beslut om omvårdnadsbidrag avser inte bara behov av medverkan vid introduktion av barns hjälpbehov. Ett stort antal andra behov och omständigheter kan beaktas i ett sådant beslut. Om föräldern avsäger sig omvårdnadsbidraget kommer föräldern inte längre att få någon ersättning för dessa andra behov. Utifrån beslutet och med stöd av föräldraledighetslagen kan föräldern dessutom ha förkortat sin arbetstid. Att avsäga sig omvårdnadsbidraget påverkar därmed även förälderns arbetssituation och följaktligen även förutsättningarna att kombinera familjelivet med arbetslivet. Föräldern kan förstås ansöka om omvårdnadsbidrag på nytt. Utifrån Försäkringskassans arbete med att omvandla vårdbidrag till omvårdnadsbidrag kan ett nytt beslut dock dröja.

En annan möjlig lösning på problematiken skulle kunna vara att Försäkringskassan, på en förälders begäran, omprövar tidigare beslut om omvårdnadsbidrag. Under handläggningstiden kommer dock föräldrarna inte att kunna få tillfällig föräldrapenning om behovet av medverkan vid introduktion av barnets behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan aktualiseras.

Att lösa problematiken genom att föräldrar får ansöka på nytt, eller begära omprövning av befintliga beslut innan sådan ordinarie omprövning ska ske enligt 22 kap. 15 § SFB, får dessutom till följd att Försäkringskassans handläggning av omvårdnadsbidrag belastas ytterligare.

Något som också bör framhållas i sammanhanget är att det är fråga om barn med särskilda behov. Barnets sjukdom och de svårigheter och merarbete som detta medför försätter barnen och deras föräldrar i en

svår situation. Föräldrarnas möjligheter att kombinera familjeliv och arbetsliv kan många gånger vara starkt begränsade. Om möjligheterna till förvärvsarbete är begränsade påverkas i sin tur också de ekonomiska förutsättningarna negativt. Fördelarna med att denna grupp av föräldrar skulle ges möjlighet att ansöka om tillfällig föräldrapenning för medverkan i introduktion av barnets behov av hjälp med vårdåtgärder i skola, trots att behovet skulle kunna ha lagts till grund för ett beslut om omvårdnadsbidrag, anser utredningen därmed överstiger nackdelarna. Härvid vill utredningen framhålla att det rör sig om ett relativt litet antal föräldrar och en relativt begränsad tid. Kostnaden för samhället är därmed mycket begränsad i förhållande till nyttan som en särskild reglering skulle innebära för dessa föräldrar.

Sammantaget anser utredningen att det bör införas övergångsbestämmelser som tar sikte på de barn för vilka det vid ikraftträdandet av den nu föreslagna bestämmelsen om tillfällig föräldrapenning finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag. Av övergångsbestämmelserna ska framgå att för dessa barn kan tillfällig föräldrapenning enligt utredningens förslag lämnas utan hinder av vad som föreskrivs i 11 kap. 16 § SFB. Sådana övergångsbestämmelser gör det tydligt både för föräldrarna och Försäkringskassan vad som gäller i fråga om rätten till tillfällig föräldrapenning i den nya ersättningsgrundande situationen. Det gör det dessutom tydligt för föräldrarna vad som gäller i fråga om ledighetsrätten och Försäkringskassans handläggning tyngs inte i onödan.

Övergångsbestämmelsernas tillämplighet bör dock begränsas i tid. Beslut om vårdbidrag kan inte längre bli föremål för omprövning (prop. 2017/18:190 s. 142 och prop. 2019/20:126 s. 17 ff.). Ett sådant beslut ska i stället ersättas med ett beslut om omvårdnadsbidrag, förutsatt att föräldern ansöker om denna förmån. I fråga om omvårdnadsbidrag kan en förälder som vill ha en högre nivå på bidraget lämna in en ny ansökan. Utredningen anser att övergångsbestämmelserna bör gälla som längst till dess att en ansökan i nu nämnda situationer har prövats av Försäkringskassan. I fråga om omvårdnadsbidrag bör övergångsbestämmelsen vidare begränsas på så sätt att den ska gälla som längst till dess att Försäkringskassan har omprövat beslutet i enlighet med 22 kap. 15 § SFB.

Utredningen konstaterar vidare att det vid ikraftträdandet av den nya ersättningsgrundande bestämmelsen kan finnas ärenden gällande en ansökan om omvårdnadsbidrag, eller omprövning av ett beslut om

omvårdnadsbidrag enligt 22 kap. 15 §, som är under handläggning hos Försäkringskassan. Försäkringskassan torde dock kunna hantera införandet av en ny ersättningsgrundande situation under pågående handläggning i dessa situationer, även utan någon övergångsbestämmelse.

5.9 Behov av uppföljning

Bedömning: Förslaget bör följas upp efter införande.

Syftet med förslaget är att möjliggöra för föräldrar att medverka vid introduktionen av barnets hjälp med vårdåtgärder i skolan, en möjlighet som saknas för närvarande. Avsikten med att föräldrar avstår från arbete och får tillfällig föräldrapenning för att medverka i skolan är att öka tryggheten för barn med behov av vårdåtgärder i skolan, såväl som att öka tryggheten för föräldrar och personal i skolan som ska utföra dessa åtgärder. Utredningen bedömer att det finns anledning för regeringen att ge Försäkringskassan eller annan lämplig myndighet ett särskilt uppdrag att följa upp om förslaget uppnår detta syfte. Den stora osäkerheten om antalet barn som berörs och även benägenheten för föräldrar att ansöka om ersättning för att medverka innebär svårigheter att bedöma vilka kostnader förslaget medför. Med anledning av detta finns det också anledning att följa upp konsekvenserna av införandet.

6 Konsekvenser

I detta kapitel redovisas utredningens bedömningar av konsekvenserna av förslaget. Inledningsvis finns en uppskattning av antalet barn som bedöms beröras av förslaget och antalet föräldrar som kan komma att ansöka om ersättning samt en bedömning av konsekvenserna av förslaget för dessa grupper. Vidare finns bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna för staten, regioner och kommuner. I kapitlet görs även bedömningar avseende konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män samt hur förslaget påverkar företag och arbetsgivare. Avslutningsvis redovisas bedömningar av konsekvenserna ur ett EU-rättsligt perspektiv, och då främst i förhållande till Europaparlamentets och rådets förordning nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

6.1 Konsekvenser för enskilda

6.1.1 Bedömning av antalet personer som berörs av förslaget

Det saknas till stor del uppgifter som kan ge en tydlig ledning om antalet barn som kan komma att beröras av förslaget. Därtill är även antalet föräldrar som kan komma att ansöka om ersättning enligt den föreslagna bestämmelsen svårbedömt, då flera omständigheter påverkar om någon av barnets föräldrar inte bara avstår från förvärvsarbete för att medverka vid introduktionen, utan även ansöker om ersättning.

För att ändå kunna kostnadsberäkna förslaget och ta ställning till ytterligare konsekvenser har utredningen gjort skattningar av antalet som berörs. Utredningen har behövt göra flera antaganden för att kunna göra skattningar. Skattningarna har gjorts med ledning av tillgängliga statistikuppgifter från Försäkringskassan, Socialstyrelsen,

SCB m.fl. (se avsnitt 4.1) som bedömts som relevanta för att kunna göra så välavvägda antaganden som möjligt.

Antal barn som berörs

Det går inte att med säkerhet konstatera vilka sjukdomar som medför ett behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan. Det råder därtill osäkerhet om antalet barn som har behov av att en förälder medverkar vid introduktionen i skolan, eftersom det styrs såväl av barnets som av verksamhetens behov. Mot denna bakgrund är det en närmast omöjlig uppgift att med säkerhet uttala sig om det antal barn som kan tänkas omfattas av förslaget.

I skattningen av antalet barn har utredningen utgått från de uppgifter som finns tillgängliga om antal barn med sjukdomar och funktionsnedsättningar, exempelvis antal barn som insjuknar årligen i diabetes och antal barn för vilka tillfällig föräldrapenning kan beviljas på grund av att barnet är allvarligt sjukt (se avsnitt 4.1). Med ledning av dessa uppgifter bedömer utredningen att cirka 10 000 barn årligen kan antas ha behov av förälderns medverkan i introduktionen av barnets behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan.

Antal föräldrar som antas ansöka om ersättning

Det finns flera aspekter som kan komma att påverka i vilken omfattning föräldrar, till barn som har behov av att en förälder medverkar i introduktionen av hjälp med vårdåtgärder i skolan, ansöker om och beviljas tillfällig föräldrapenning för denna situation.

En viss andel av föräldrarna uppfyller inte de grundläggande förutsättningarna för ersättning, såsom att vara försäkrad i Sverige och ha en sjukpenninggrundande inkomst. Dessutom krävs att föräldern avstår från arbete eller är arbetslös med a-kassa för att få rätt till ersättning. Vidare kan föräldern, i stället för att avstå från förvärvsarbete, välja att använda föräldrapenningdagar eller att nyttja möjligheten till flexibel arbetstid (se avsnitt 3.6.8). När det gäller föräldrars benägenhet att använda tillfällig föräldrapenning visar utredningens kartläggning att föräldrar till barn med behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan i allmänhet kan ha ett större behov av ersättning. Dessa föräldrar har ofta ett mer omfattande behov av att avstå från förvärvs-

arbete för att vårda barnet, i samband med barnets läkarbesök eller när barnet får sjukhusvård. Det kan i många fall innebära ett ökat behov av att täcka fler dagar av inkomstbortfall med tillfällig föräldrapenning. Därtill kan föräldrar som endast behöver närvara få eller endast delar av dagar komma att vara mindre benägna att ansöka om ersättning.

Samtidigt kan en viss andel av föräldrar till barn med dessa behov, i alla fall på längre sikt, ha behov av att arbeta deltid för att kunna kombinera arbetsliv med kraven som ställs på föräldrar till barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning, vilket delvis kan innebära att behovet att avstå från förvärvsarbete kan vara mindre än för heltidsarbetande föräldrar.

En ytterligare omständighet som påverkar antalet föräldrar som kan komma att nyttja den nya ersättningsgrunden är hur stor andel av föräldrar med omvårdnadsbidrag som även fortsättningsvis, efter omprövning, vill att behovet av introduktion av hjälp med barnets vårdåtgärder i skolan ingår i bedömningen av omvårdnadsbidrag, och som därefter saknar rätt till tillfällig föräldrapenning för samma behov.

Utifrån de olika aspekter som påverkar behovet och nyttjandegraden av den nya ersättningsgrunden har utredningen gjort en uppskattning av antalet föräldrar som kan komma att ansöka om ersättning enligt denna grund. Som angetts ovan är uppskattningen behäftad med stor osäkerhet, men utredningen gör dock bedömningen att ersättningsmöjligheten kan antas nyttjas av mellan 5 000 och 10 000 föräldrar årligen. Det scenario som utredningen bedömer som mest troligt är att cirka 7 000 föräldrar årligen kan komma att ansöka om och beviljas ersättning för att medverka i introduktion av barnets behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan.

Antalet dagar föräldrar kan antas ansöka om

I utredningens kartläggning har det framkommit att antalet dagar en förälder behöver medverka vid introduktionen i skolan är högst individuellt. Antalet dagar påverkas inte bara av barnets ålder och behov utan också av vilka behov verksamheten har av förälderns medverkan i skolan. Behovet kan också uppstå vid mer än ett tillfälle under ett år, då något i barnets eller verksamhetens förutsättningar kan förändras. För att kunna bedöma ekonomiska konsekvenser för såväl

föräldrar som för staten har utredningen, utifrån den kartläggning som har gjorts, uppskattat antalet ersättningsdagar föräldrar kan komma att ansöka om utifrån barnets behov.

Utredningen bedömer att dagantalet för en majoritet av de barn som omfattas bör variera mellan 1–20 dagar per barn och år. Användandet bör vara koncentrerat till ett fåtal tillfällen, exempelvis vid insjuknande eller när barnet påbörjar en ny verksamhet. Kartläggningen som har genomförts indikerar att det för de flesta barn sannolikt rör sig om ett fåtal dagar vid skolstart eller återgång i skolan och att det framför allt för barn i skolåldern kan röra sig om cirka 5–7 dagar för de med mer omfattande behov. För yngre barn i förskoleåldern rör det sig generellt sett om fler dagar, nära nog dubbelt så många som för äldre barn. Som framgått ovan kan förändringar i barnets eller verksamhetens förutsättningar innebära att det finns behov av förälderns medverkan vid ytterligare några dagar eller i undantagsfall en längre period i den omfattning som beskrivits ovan om barnet byter eller påbörjar en ny verksamhet. Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att det rör sig om i genomsnitt 5–7 dagar per barn och år som föräldrar kan antas ansöka om ersättning för.

6.1.2 Konsekvenser för barn

I barnkonventionen finns fyra viktiga principer som är avgörande för det förslag som lämnas. I konventionens artikel 23 och 24 framhålls barns rätt till bästa möjliga hälsa och rätten till ett fullvärdigt och anständigt liv samt hjälp att aktivt delta i samhället för barn med funktionsnedsättningar. För barn med långvariga sjukdomar, tillstånd eller funktionsnedsättningar kan möjligheten till hjälp med vårdåtgärder i skolan vara nödvändig för att kunna upprätthålla en god hälsa och samtidigt få förutsättningar till delaktighet och ett fullvärdigt liv. Med förslaget ökar förutsättningarna för föräldrar att avstå från förvärvsarbete för att medverka i skolan. Förslaget bedöms därmed bidra till att barnet får stöd för en god hälsa och trygghet i skolan.

Av artikel 28 framgår barns rätt till utbildning. Förslaget 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.

Av artikel 26 framgår barns rätt att åtnjuta social trygghet och socialförsäkring. Den svenska socialförsäkringen, och den tillfälliga föräldrapenningen som en del av föräldraförsäkringen, är ett viktigt bidrag till ekonomisk och social trygghet för barn. Genom förslaget införs en ersättningsrätt som bidrar till ökad social trygghet för barn och deras föräldrar.

6.1.3 Konsekvenser för föräldrar

Förslaget innebär att föräldrar ges en möjlighet till ersättning för förlorad arbetsinkomst när de avstår från arbete för att medverka vid introduktion av barns vårdåtgärder i skolan.

Förslaget som lämnas syftar inte till att öka förälderns ansvar för introduktionen, utan endast till att ge föräldern en rätt till ersättning och ledighet när förälderns medverkan i introduktionen bedömts vara nödvändig av såväl föräldern som skolan.

Genom att en grund för ersättning införs inom tillfällig föräldrapenning ges föräldrar till barn med behov av vårdåtgärder mer likformiga förutsättningar att medverka i skolan vid introduktionen. Förälderns medverkan är i många fall en förutsättning för att barnet men även föräldern ska kunna vara trygga med att barnets behov tillgodoses. Föräldern kan genom sin medverkan i skolan bidra med information och unik kunskap om barnet och samtidigt öka förutsättningarna för ett bättre samarbete med skolhuvudmannen om barnets behov.

Förslaget innebär att föräldrar inte på samma sätt är beroende av att ha en anställning som medger flexibla arbetstider eller av att ha en välvillig arbetsgivare för att kunna vara frånvarande från arbetet. Med möjligheten till ersättning följer också en lagstadgad ledighetsrätt, vilket stärker förälderns position gentemot arbetsgivaren vad gäller behovet av att avstå från arbete.

För föräldrar innebär förslaget kompensation för förlorad arbetsinkomst, vilket kan vara av särskild betydelse för föräldrar med en redan längre frånvaro från arbetet på grund av ett barns insjuknande eller föräldrar med begränsade ekonomiska förutsättningar (se avsnitt 6.1.4). Ersättningen som lämnas i form av tillfällig föräldrapenning är i första hand en dagersättning som kompenserar för de tillfällen föräldern avstår från arbete för att vårda barn. Omfattningen

av tiden föräldern behöver medverka vid barnets introduktion skiljer sig åt men för många föräldrar rör det sig sannolikt om ett mindre antal dagar som kan komma att ersättas. Föräldrar med barn med sjukdomar eller funktionsnedsättningar har dock ofta ett återkommande behov av att täcka inkomstbortfall med tillfällig föräldrapenning. Även ett mindre antal dagar kan då ha betydelse för familjens ekonomiska situation. Särskilt stor kan påverkan på ekonomin bli för ensamstående föräldrar.

Föräldrar till barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och som därmed har rätt till tillfällig föräldrapenning för kontaktdagar, omfattas på samma sätt som andra föräldrar av förslaget. I den mån kontaktdagarna tidigare har använts för detta ändamål kan nu dessa i stället användas för andra situationer.

Konsekvenser för olika socioekonomiska grupper

En förutsättning för rätt till tillfällig föräldrapenning är att föräldern avstår från arbete. Detta innebär att det endast är föräldrar som arbetar eller som är arbetslösa med a-kassa som påverkas av förslaget. Föräldrar som inte omfattas har därmed inte rätt till ersättning i enlighet med detta förslag.

I viss utsträckning kan förslaget särskilt anses gynna ekonomiskt svagare grupper som i större utsträckning än andra grupper är beroende av kompensation för inkomstbortfall. Ekonomiskt svagare grupper tenderar även i viss mån att verka i branscher som generellt sett inte har samma möjlighet till hemarbete eller flexibel arbetstid.

6.1.4 Konsekvenser för jämställdheten 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 förslaget 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.

En utökning av möjligheterna till tillfällig föräldrapenning bidrar till uppfyllandet av dessa delmål. Kvinnor tar generellt sett fortfarande ett större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Följden blir ofta att kvinnan behöver gå ner i arbetstid och risken att bli arbetslös, förtidspensionerad eller sjukskriven är högre för kvinnor med barn med långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning än för andra kvinnor. Förslaget innebär en ledighetsrätt och en ökad möjlighet till ersättning för frånvaro från arbetet. Detta bedöms innebära att obetalt omsorgsarbete kommer att ersättas i högre grad och påverka kvinnors livsinkomster positivt samt i viss mån gynna kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

Kvinnor använder dock redan tillfällig föräldrapenning i större utsträckning än män och cirka 60 procent av dagarna tas ut av kvinnor och cirka 40 procent av män. En ökad användning av tillfällig föräldrapenning av främst kvinnor kan riskera att bidra till att arbetsgivare i högre grad än tidigare förväntar sig att kvinnor ska vara borta från arbetet och därför välja bort dem som arbetstagare. Försättningarna för män att avstå arbete för att medverka i skolan för introduktion av vårdåtgärder bedöms dock också öka genom möjligheten till ersättning. Därigenom bedöms förslaget inte påverka risken för diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden.

6.2 Konsekvenser för statens budget och myndigheter

6.2.1 Anslagsposten för tillfällig föräldrapenning

Utredningens bedömning av förslagets kostnad för staten och anslagsposten för tillfällig föräldrapenning utgår från skattningen av antalet föräldrar som kan komma att ansöka om och beviljas ersättning samt skattningen av antalet ersättningsdagar föräldrarna antas ansöka om.

I beräkningen av kostnader har utredningen utgått från Försäkringskassans uppgifter att medelersättningen inom tillfällig föräldrapenning för 2021 uppgår till 1 013 kronor per dag.

Därtill kommer det förhållande att utredningens kartläggning visat att föräldrar av olika skäl felaktigt redan får tillfällig föräldrapenning för att medverka vid introduktion av barnets behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan. De uppskattningar av andelen felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning som har gjorts genom åren, där till exempel Försäkringskassan uppskattar andelen till cirka 15 procent, kan i viss mån vara en osäker utgångspunkt då denna situation har en delvis en annan karaktär (se avsnitt 3.6.8). Det saknas dock andra uppgifter eller indikationer som kan ge ledning i fråga om omfattningen. Denna omständighet, att tillfällig föräldrapenning redan lämnas i vissa av denna situation, medför dock att statens totala kostnad för förslaget till viss del redan belastar anslagsposten för tillfällig föräldrapenning.

För att kunna skatta kostnaden för förslaget har en sammanvägd bedömning gjorts utifrån de uppgifter som angetts i avsnitt 6.1.1. om antalet föräldrar som kan antas ansöka om ersättning och antalet dagar de kan antas ansöka om. Kostnaderna för förslaget bedöms röra sig mellan 25 miljoner kronor och 70 miljoner kronor årligen, innan hänsyn tagits till att en viss andel av dessa kostnader gäller ansökningar som redan ersätts. Om de antas motsvara en knapp femtedel av den totala kostnaden för förslaget, hamnar den antagna kostnaden för förslaget mellan cirka 20 miljoner kronor och cirka 55 miljoner kronor. Inom detta intervall bedömer utredningen att det mest troliga scenariot är att kostnaderna för förslaget uppgår till cirka 30 miljoner kronor för ett helår. Vid ett ikraftträdande den 1 juli 2022 innebär det ökade utgifter för staten med cirka 15 miljoner kronor för 2022. Utgiftsökningen för kommande år antas vara i nivå med vad som framgår ovan för helår. Osäkerheten i beräkningarna medför att utredningen gör bedömningen att kostnaderna bör följas upp löpande vid ett införande (se avsnitt 5.9).

Förslaget kan innebära ett behov av att extra medel tillförs anslagsposten för tillfällig föräldrapenning. Utredningen ska i övriga delar av uppdraget, som ska redovisas först den 31 maj 2022, bland annat undersöka och föreslå hur regelverket om tillfällig föräldrapenning kan moderniseras, föreslå effektiva kontroller och minska

utrymmet för felaktiga utbetalningar. I dessa delar avser utredningen att se över användningen av anslagspostens medel i stort.

6.2.2 Försäkringskassan

Kostnader för administrationen

Utifrån den skattning av antalet föräldrar som bedöms ansöka om tillfällig föräldrapenning på den nya grunden som föreslås bör Försäkringskassans handläggning av ärenden endast påverkas i begränsad omfattning. Försäkringskassan gjorde 2020 cirka 3 miljoner utbetalningar av tillfällig föräldrapenning till knappt 950 000 mottagare. Sett i den kontexten innebär den nya grunden för ersättning en marginell förändring av dessa volymer.

Styckkostnaden 2020 för ärenden om tillfällig föräldrapenning var 108 kronor per beslut i fasta priser (Försäkringskassans årsredovisning 2020). Utredningen har under arbetet haft kontakt med representanter för Försäkringskassan för att kunna bedöma förslagets konsekvens för myndighetens administrativa kostnader. Utifrån dessa uppgifter gör utredningen bedömningen att förslaget innebär en ökning av löpande handläggningskostnader med cirka 2 miljoner kronor årligen. Därtill kommer vissa engångskostnader för uppdatering av administrativa stöd och rutiner. Dessa bedöms dock vara av ringa karaktär då det endast rör sig om en mindre förändring i regelverket.

Effektiv kontroll

Förslaget bedöms, som framgått ovan, endast beröra en mindre andel av de föräldrar som vanligtvis nyttjar den tillfälliga föräldrapenningen. För de fall att medverkan vid introduktion av vårdåtgärder anges som ersättningsgrund torde Försäkringskassan i stor utsträckning ha tillgång till dokumentation genom tidigare ansökningar, läkarintyg och läkarutlåtanden som styrker såväl barnets diagnos eller tillstånd som en allmän beskrivning av barnets särskilda behov av omvårdnad (se avsnitt 3.6.6 och 5.3). En stor del av föräldrarna till de barn som kan komma att omfattas av bestämmelserna mottar även omvårdnadsbidrag. Försäkringskassan utreder förutsättningarna i dessa ärenden utifrån att samtidig rätt till ersättning inte medges. I ärenden om

omvårdnadsbidrag finns därtill en utförlig beskrivning av såväl diagnos som vilket behov av omvårdnad och tillsyn barnet har som går utöver de behov barn utan funktionsnedsättning i motsvarande ålder har. Försäkringskassan kan också vid behov begära en kompletterande uppgift från föräldern i form av det egenvårdsintyg som den behandlande läkaren har utfärdat till skolan. Risken för felaktiga utbetalningar bedöms därmed vara låg eller till och med lägre än i ersättningen i övrigt.

6.2.3 De allmänna förvaltningsdomstolarna

Utredningen bedömer att antalet tillkommande ärenden som kommer att överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna är begränsat. Av de 7,8 miljoner beslut som Försäkringskassan fattar årligen i ärenden om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning är det endast ett fåtal ärenden som överklagas till förvaltningsrätten (Försäkringskassans årsredovisning 2020). Förslaget bedöms därmed inte ge upphov till annat än sådana marginella kostnadsökningar för de allmänna förvaltningsdomstolarna som ryms inom befintliga ramar.

6.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

Nuvarande ansvarsförhållanden kvarstår

Förslaget att införa en ny grund för rätt till tillfällig föräldrapenning syftar inte till att leda till någon begränsning av kommunernas och regionernas ansvar och deras samarbete för barn med behov av vårdåtgärder.

Kommunen ansvarar för att erbjuda förskola och skola av god kvalitet. Skolan ansvarar för elevernas trygghet och säkerhet när eleverna befinner sig i skolan. Förskolan, skolan och fritidshemmen har ansvar för tillsynen av barn och elever och därigenom också för att barn får hjälp med sina vårdåtgärder.

Regionerna har det grundläggande ansvaret att erbjuda en god hälso- och sjukvård och att vård ges på lika villkor för hela befolkningen. Det innebär att den vård som ges ska vara av god kvalitet och tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet. Representanter för hälso- och sjukvården är ansvariga för att bedöma

i vilken mån en åtgärd är hälso- och sjukvård eller kan utföras av patienten eller med hjälp av någon annan.

Ett fungerande samarbete mellan barnets vårdnadshavare, ansvariga sjukvårdshuvudmän och skolhuvudmän är avgörande för att barn med behov av hjälp med vårdåtgärder ska kunna vistas på ett tryggt och säkert sätt i förskola och skola. Detta är i sig en förutsättning för att barnet kan delta i utbildningen och kan fullgöra sin skolgång. Förslaget innebär således att nuvarande ansvarsförhållanden för kommuner och regioner kvarstår, samtidigt som förälderns medverkan i introduktionen av barn med behov av hjälp med vårdåtgärder i skolan ger rätt till ersättning och ledighet.

Ingen ökad administration eller ökade kostnader

Förslaget bedöms inte innebära någon ökad administration för kommunala skolhuvudmän eller regionala huvudmän. Vad gäller introduktionen av barns vårdåtgärder och de resurser som avsätts för närvarande bedöms dessa vara desamma med förslaget. Som framgått ovan bedöms Försäkringskassan i stor utsträckning redan ha tillgång till uppgifter om barnets diagnos och tillstånd. Det innebär att såväl skolhuvudmän som hälso- och sjukvården inte åläggs att styrka behovet ytterligare annat än i undantagsfall. Behandlande läkare utfärdar ett intyg till skolan om vårdåtgärder och detta torde även kunna utgöra ett underlag för intygande till Försäkringskassan vid behov.

Arbetsgivare

Vad gäller kommuner och regioner som arbetsgivare innebär förslaget, likt för andra arbetsgivare, att arbetstagare med barn får en ytterligare grund för tillfällig föräldrapenning. För ett begränsat antal föräldrar kan det innebära några fler dagars frånvaro från arbetet, men eftersom få föräldrar berörs bedöms dock inte den totala frånvaron för arbetstagare öka nämnvärt. Sannolikt har en stor del av de arbetstagare som berörs av förslaget haft behov av frånvaro av detta skäl redan tidigare, men utan ersättning från den tillfälliga föräldrapenningen och den därav följande ledighetsrätten. Den förändring som nu föreslås innebär en lagstadgad ledighetsrätt vilket innebär att arbetsgivarens möjligheter att neka ledighet saknas. I viss utsträck-

ning kan det vara arbetstagare som redan varit frånvarande under en längre period med tillfällig föräldrapenning med anledning av barns insjuknande. Det kan också röra sig om föräldrar som har omvårdnadsbidrag och som även nyttjar den ledighetsrätten.

Införandet av en ersättningsgrund förtydligar samtidigt vilken rätt till ledighet arbetstagare har i denna situation.

Den kommunala självstyrelsen

Förslaget bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen då nuvarande ansvarsförhållanden mellan de huvudmän som berörs kvarstår.

6.4 Konsekvenser för företag

Fristående förskolor och skolor

Förslaget innebär att fristående förskolor eller skolor, på samma sätt som motsvarande kommunala verksamheter, även fortsättningsvis har samma ansvar för tillsyn och vårdåtgärder för barn. Det innebär inte något ökat åtagande vad gäller administration, utifrån det antagande som anges ovan om att Försäkringskassan redan förfogar över uppgifter om barns diagnos och tillstånd i tidigare eller pågående ärenden om tillfällig föräldrapenning sedan barnet insjuknat eller vårdats på sjukhus.

Arbetsgivare

Förslaget innebär att arbetstagare med barn får en ytterligare grund för tillfällig föräldrapenning. Konsekvenserna för företag som arbetsgivare är desamma som nämns i avsnitt 6.3. Endast ett begränsat antal föräldrar berörs av förslaget, men dessa arbetstagares lagstadgade rätt till frånvaro från arbetet kan i viss mån öka.

6.5 EU-rättsliga konsekvenser

Förslaget bedöms inte påverka den fria rörligheten inom EU. Förslaget 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 oberoende av grund för ansökan.

Förslaget bedöms vara förenligt 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. Förslaget bedöms öka möjligheterna att förena yrkesliv och familjeliv samt bidra till ökad ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män genom att tidigare obetalt omsorgsarbete ersätts.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

13 kap.

20 a §

En förälder till ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning, som inte har fyllt 12 år, har rätt till tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med medverkan i introduktion av barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder i en verksamhet enligt skollagen (2010:800), om den avser

1. förskola,

2. förskoleklass,

3. grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola eller internationell skola på grundskolenivå,

4. fritidshem som kompletterar utbildningen i en skolform enligt 2 eller 3, eller

5. verksamhet enligt 25 kap. 2, 4 eller 5 § skollagen.

Paragrafen är ny. I paragrafen regleras förutsättningarna för en förälder att beviljas tillfällig föräldrapenning när föräldern behöver närvara i vissa verksamheter enligt skollagen (2010:800) för att barnets behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder ska kunna tillgodoses av personal i en sådan verksamhet. Bestämmelsen gäller för barn som inte har fyllt 12 år.

Som förutsättning för ersättning gäller att föräldern behöver avstå från förvärvsarbete för att medverka i introduktionen av barnets hjälpbehov i

1. förskola enligt 8 kap. skollagen,
2. förskoleklass enligt 9 kap. skollagen,
3. grundskola enligt 10 kap. skollagen, grundsärskola enligt 11 kap. skollagen, specialskola enligt 12 kap. skollagen, sameskola enligt 13 kap. skollagen eller internationell skola på grundskolenivå enligt 24 kap. 2–4 a §§ skollagen,
4. fritidshem enligt 14 kap. skollagen som kompletterar utbildningen i skolformer enligt punkten 2 eller 3, eller
5. verksamhet enligt 25 kap. 2, 4 eller 5 § skollagen.

Samtliga skolformer i *tredje punkten* är på grundskolenivå. Av 14 kap. 2 § framgår att ett fritidshem som avses i *fjärde punkten* kompletterar utbildningen i dessa skolformer och i förskoleklass. *Femte punkten* avser pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (25 kap. 2 §), öppen fritidsverksamhet (25 kap. 4 §) eller omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds (25 kap. 5 §). Pedagogisk omsorg enligt 25 kap. 2 § kan exempelvis handla om familjedaghem. Öppen fritidsverksamhet får under vissa förutsättningar erbjudas i stället för fritidshem och ska komplettera utbildningen i de skolformer som anges i tredje punkten (25 kap. 4 §). Verksamhet enligt 25 kap. 5 § avser omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds, dvs. på kvällar, nätter och helger.

För bestämmelsens tillämpning saknar det betydelse vilken sjukdom eller funktionsnedsättning barnet har. Det väsentliga är att sjukdomen eller funktionsnedsättningen medför ett behov av hjälp med vård- eller behandlingsåtgärder som behöver tillgodoses av personal i den verksamhet som barnet vistas i.

I fråga om begreppet vård- eller behandlingsåtgärder (i det följande benämns detta endast som vårdåtgärder) har ledning hämtats från 5 kap. 2 § patientlagen (2014:821). Nämnda lagrum tar sikte på vad som normalt kan benämnas som egenvård. Bestämmelsen i patientlagen avser sådana fall där patienten själv ska utföra vårdåtgärderna. Den här föreslagna bestämmelsen i regelverket om tillfällig föräldrapenning tar dock sikte på barn som behöver hjälp med att utföra sådana vårdåtgärder som barnets tillstånd kräver. Med vårdåtgärder i detta sammanhang avses således sådana vård- eller behandlingsåtgärder som legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal bedömt

att barnet kan få hjälp med att utföra av någon annan än hälso- och sjukvårdspersonal.

Det går inte att lämna någon uttömmande beskrivning över vilka vårdåtgärder som kan aktualisera ett behov av en introduktion av barnets hjälpbehov på sätt som avses i bestämmelsen, eftersom detta beror på ett flertal omständigheter i det enskilda fallet. Vårdåtgärder som ett barn med diabetes är i behov av hjälp med är dock ett exempel på när ett sådant behov ofta uppstår. Andra exempel kan vara vårdåtgärder som är omfattande eller som är komplicerade att utföra för någon som saknar medicinsk utbildning. Ett behov av en sådan introduktion som avses här kan förstås också uppstå i fråga om integritetskänsliga vårdåtgärder, till exempel barn som behöver hjälp med stomi, kateterisering, nutrition via sond eller knapp på magen. Behovet kan också aktualiseras för barn för vilka det kan uppstå ett behov av akut medicinering på grund av epilepsi, krampanfall eller allvarliga allergier. Det ska dock åter framhållas att ovanstående beskrivningar inte är uttömmande.

Med begreppet introduktion avses en sådan avgränsad period som initialt är nödvändig för att det hos personal i verksamheten ska kunna upparbetas nödvändig och tillräcklig kompetens för att barnets behov av hjälp med vårdåtgärder ska kunna tillgodoses på ett sätt som alla inblandade, särskilt barnet, känner sig trygga med. Förälderns medverkan i introduktionen ska således syfta till att personalen så snart som möjligt själva ska kunna ombesörja detta behov, utan förälderns närvaro.

Begreppet introduktion är inte begränsat till den situationen då ett barn med behov av vårdåtgärder börjar i en ny verksamhet, eller kommer tillbaka efter en längre tids frånvaro. Bestämmelsen är tillämplig även vid stadiebyte i skolan, om annan personal då ska hjälpa barnet med vårdåtgärderna. Den är också tillämplig i den situationen att ordinarie personal slutar, varvid ny eller annan personal behöver introduceras, eller när det sker någon förändring av vårdåtgärderna som kräver en ny introduktion eller uppdatering hos ansvarig personal. Avsikten med bestämmelsen är dock inte att frånta huvudmannen ansvaret för att planera verksamheten på ett sådant sätt att det under hela barnets vistelsetid finns personal på plats som kan tillgodose barnets behov av hjälp med vårdåtgärderna. Tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen kan således inte beviljas

med anledning av att ordinarie personal är sjuk eller frånvarande av annan anledning.

I vilken omfattning och på vilket sätt föräldrarna behöver närvara i verksamheten för att barnets behov ska kunna tillgodoses på ett sätt som alla inblandade känner sig trygga med är upp till huvudmannen, i dialog med föräldrarna, att avgöra. I den utsträckning det är möjligt och lämpligt bör förstås även barnet komma till tals. Vilket stöd hälso- och sjukvården bidrar med är vidare också en viktig faktor. Bestämmelsen ger således inte föräldrar en rätt att vistas i verksamheten mer än vad som är brukligt, utan syftar endast till att föräldrar ska kunna få tillfällig föräldrapenning när det finns ett behov av att en förälder medverkar i introduktionen av barnets hjälpbehov.

Förälderns medverkan i introduktionen kan bestå i att förmedla information om vårdåtgärderna och sådan unik kunskap om barnet som bara en förälder kan ha och som är av betydelse vid åtgärdernas utförande. Det kan också handla om att i samråd med personalen planera för när åtgärderna ska utföras, utifrån från vad som är bäst för barnet och hur verksamheten är organiserad. Förälderns medverkan kan även bestå i att vara ett stöd för personalen en kortare period för att personalen ska känna sig tillräckligt säkra och trygga vid utförandet av vårdåtgärderna, och för att föräldrarna i sin tur ska känna sig trygga med att barnets behov kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Absolut viktigast i sammanhanget är dock givetvis att barnet känner sig trygg med att vårdåtgärderna ska utföras av någon annan än vårdpersonal eller föräldrarna. Detta kan förstås medföra ett behov av en förälders närvaro i verksamheten under en period. I introduktionsperioden kan det även finnas inslag där barnets närvaro inte är nödvändig, såsom möten med personal och föräldrar. Även detta omfattas av bestämmelsen eftersom den inte har något krav på att barnet ska vara närvarande i alla delar av introduktionen. Ovanstående är exempel på insatser som en förälder kan behöva bistå med under en introduktion av barnets hjälpbehov och ska inte ses som uttömmande.

Av 11 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (SFB) följer att det endast är en förälder i taget som kan få tillfällig föräldrapenning i samband med en sådan introduktion av barnets hjälpbehov som avses i detta sammanhang. Båda föräldrarna kan således inte få tillfällig föräldrapenning för samma tid vid medverkan i introduktionen av barnets hjälpbehov. Det finns dock inget som hindrar att de får tillfällig för-

äldrapenning för olika perioder av introduktionen, om de vill dela upp denna mellan sig.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

21 §

Tillfällig föräldrapenning enligt 16–20 *a* §§ lämnas under sammanlagt högst 60 dagar för varje barn och år.

Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 16 § 1, 3 eller 4, 20 *eller 20 a §* lämnas tillfällig föräldrapenning under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år.

I paragrafen regleras hur länge tillfällig föräldrapenning kan lämnas i de situationer som anges i 13 kap. 16–20 §§ SFB, vilka gäller för barn som inte har fyllt 12 år.

Av *första stycket* framgår att tillfällig föräldrapenning kan lämnas under sammanlagt högst 60 dagar för varje barn och år till en förälder när denne behöver avstå från förvärvsarbete i samband med sjukdom eller smitta hos barnet, sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare, besök i samhällets förebyggande barnhälsovård, vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna, läkarbesök, behandling eller deltagande i kurs. Ändringen i *första stycket* innebär att för barn som inte har fyllt 12 år kommer samma förmånstid, dvs. 60 dagar, att gälla för tillfällig föräldrapenning också i den nya situationen som regleras i 13 kap. 20 a § SFB.

Av *andra stycket* framgår att tillfällig föräldrapenning kan lämnas med ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år i de situationer som anges i 13 kap. 16 och 20 §§ SFB, med undantag för vård av barn med anledning av sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare (16 § 2). Ändringen i *andra stycket* innebär att tillfällig föräldrapenning i den nya situationen som regleras i 13 kap. 20 a § SFB också kommer att kunna lämnas med ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.5.

23 §

En förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 22 § endast om han eller hon behöver avstå från sitt förvärvsarbete av skäl som anges i 16, 20 *eller 20 a §*.

I paragrafen regleras i vilka situationer tillfällig föräldrapenning kan lämnas i enlighet med 13 kap. 22 § SFB. Av 22 § framgår att en förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn som har fyllt 12 men inte 16 år om det är styrkt att barnet är i behov av särskild tillsyn eller vård på grund av sjukdom i annat fall än som avses i 30 § (allvarligt sjukt barn), utvecklingsstörning eller annat funktionshinder. Enligt bestämmelsen i 23 § kan tillfällig föräldrapenning för dessa barn lämnas när föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i de situationer som anges i 13 kap. 16 eller 20 § SFB (se kommentaren till 13 kap. 21 § SFB).

Ändringen i bestämmelsen innebär att för barn som omfattas av 13 kap. 22 § SFB kan tillfällig föräldrapenning lämnas också till en förälder som behöver avstå från sitt förvärvsarbete med anledning av den nya situationen som regleras i 13 kap. 20 a § SFB.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.5.

25 §

Tillfällig föräldrapenning enligt 22 § lämnas under högst 60 dagar för varje barn och år.

Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 16 § 1, 3 eller 4, 20 *eller 20 a §* lämnas tillfällig föräldrapenning under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år.

I paragrafen regleras hur länge tillfällig föräldrapenning kan lämnas för barn som omfattas av 13 kap. 22 § SFB (se kommentaren till 13 kap. 23 § SFB).

Av det oförändrade *första stycket* framgår att för dessa barn kan tillfällig föräldrapenning lämnas under högst 60 dagar för varje barn och år. Ändringen i 13 kap. 23 § SFB (se kommentaren ovan till den bestämmelsen) innebär att detta också gäller när föräldern behöver avstå från sitt förvärvsarbete med anledning av den nya situationen som regleras i 13 kap. 20 a § SFB.

Av *andra stycket* framgår att för barn som omfattas av 13 kap. 22 § SFB kan tillfällig föräldrapenning i vissa situationer lämnas under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år. Detta är samma situationer som anges i 13 kap. 21 § andra stycket SFB (se kommentaren ovan till den bestämmelsen). Ändringen i *andra stycket* innebär att detta även gäller för tillfällig föräldrapenning i den nya situationen som regleras i 13 kap. 20 a § SFB.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen i 13 kap. 20 a § lämnas inte för 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 a § 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 prövat en ny ansökan om 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 a § 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. Detta gäller till dess att Försäkringskassan har prövat en ansökan om omvårdnadsbidrag.

Enligt den *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 juli 2022.

I den *andra punkten* tydliggörs att det inte är möjligt att beviljas tillfällig föräldrapenning enligt den nya bestämmelsen för tid före ikraftträdandet.

Av 11 kap. 16 § SFB framgår 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 a § SFB för ett barn för vilket det

vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag eller vårdbidrag. För ett barn för vilket det då finns ett gällande beslut om omvårdnadsbidrag gäller detta till dess att Försäkringskassan har omprövat beslutet enligt 22 kap. 15 § SFB eller prövat en ny ansökan om omvårdnadsbidrag. För ett barn för vilket det vid ikraftträdandet finns ett gällande beslut om vårdbidrag gäller detta till dess att Försäkringskassan har prövat en ansökan om omvårdnadsbidrag.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Litteraturförteckning och källor

Regeringens propositioner och skrivelser

Proposition 1946:312 *med förslag till lag om allmän sjukförsäkring, m.m.*

Proposition 1984/85:78 *om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen*.

Proposition 1991/92:106 *om vissa socialförsäkringsfrågor*.

Proposition 1992/93:159 *om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Proposition 1994/95:147, *Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension för gifta.*

Proposition 1995/96:146, *Vissa frågor om personlig assistans*.

Proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*.

Proposition 2005/06:155, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.

Proposition 2005/06:159, *Vissa socialförsäkringsfrågor*.

Proposition 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Proposition 2013/14:106, *Patientlag*.

Proposition 2017/18:190, *Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning*.

Proposition 2017/18:270, *Regelförenklingar inom ekonomisk familjepolitik*.

Proposition 2018/19:145, *Personlig assistans för hjälp med andning*.

Proposition 2019/20:92, *Personlig assistans för samtliga hjälpmoment som avser andning och måltider i form av sondmatning.*

Proposition 2019/20:126, *Några frågor om rehabiliteringsersättning och vårdbidrag.*

Regeringens skrivelse, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, Skr. 2016/17:10.

Statens offentliga utredningar

SOU 1944:15, *Socialvårdskommitténs betänkande.*

SOU 1982:36, *Enklare föräldraförsäkring*.

SOU 2017:101, *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen*.

SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.*

Kommittédirektiv

Kommittédirektiv 2020:3, *Stärkt rätt till personlig assistans för stöd vid egenvård, vid tillsyn samt för barn*.

Kommittédirektiv 2020:114, *Ett modernare och enklare regelverk för tillfällig föräldrapenning med minskad risk för felaktiga utbetalningar*.

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2005 ref. 63.

RÅ 2009 ref. 102.

HFD 2011 ref. 3.

HFD 2013 ref. 76.

HFD 2016 ref. 86.

HFD 2018 ref. 21.

HFD 2018 ref. 44.

Högsta domstolen

NJA 1984 s. 764.

Försäkringsöverdomstolen

FÖD 1986:14.

Kammarrätten i Jönköping

Mål nr 338-15, dom 2015-08-21.

Kammarrätten i Göteborg

Mål nr 3574-14, dom 2014-10-15.
Mål nr 249-17, dom 2017-05-15.

Publikationer från myndigheter och organisationer

Försäkringskassan (2010), *Föreskrifter (FKFS 2010:30) om föräldrapenningsförmåner*, beslutade 2010-12-03.

Försäkringskassan (2013), *Föräldrar som inte vabbar*, Socialförsäkringsrapport 2013:6.

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 (2019), *Vägledning om omvårdnadsbidrag (2018:4), version 3*, beslutad 2019-11-15.

Försäkringskassan (2020), *Vägledning om tillfällig föräldrapenning (2016:2), version 5*, beslutad 2020-01-22.

Försäkringskassan (2020), *Årsredovisning 2019*, fastställd 2020-02-18.

Försäkringskassan (2021), *Årsredovisning 2020*, fastställd 2021-02-17.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2015), *Försäkringskassans hantering av tillfällig föräldrapenning*, Rapport 2015:12.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2018), *Familj och arbete under småbarnsåren. Hur använder föräldrar förskola och föräldraförsäkring?,* Rapport 2018:24.

Skolinspektionen (2011), *Beslut*, 2011-10-14, dnr 41-2011:3267.

Skolinspektionen (2020), *Årsrapport 2019*, 2020-03-16, dnr 2020:2478.

Skolinspektionen (2020), *Beslut*, 2020-09-15, dnr 2020:4111.

Skolinspektionen (2020), *Beslut,* 2020-10-16, dnr SI 2019:10288.

Skolverket (2012), *Allmänna råd med kommentarer för pedagogisk omsorg*, utgiven 2012.

Socialdepartementet (2014), *Handlingsplan 2014. Nationell strategi för att förebygga och behandla kroniska sjukdomar*, dnr S2014.016.

Socialstyrelsen (2009), *Föreskrifter (SOSFS 2009:6) om bedömningen av om en hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård*, beslutade 2009-04-22, senast ändrade 2017-04-01.

Socialstyrelsen (2013), *Meddelandeblad om Socialstyrelsens föreskrifter om bedömningen av egenvård*, Meddelandeblad nr 6/2013.

Socialstyrelsen (2017), *Hur arbetar hälso- och sjukvården med egenvårdsinsatser? – En kartläggning*, 2017-01-27.

Socialstyrelsen (2017), *Kommunernas stöd vid genomförande av egenvård. – En kartläggning*, 2017-11-13.

Socialstyrelsen (2018), *Nationella riktlinjer för diabetesvård. – Stöd för styrning och ledning*, 2018-10-25.

Socialstyrelsen (2020), *Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. – Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser*, 2020-11-19.

Svenska Diabetesförbundet (2017), *Kontaktdagar för föräldrar till barn med allvarliga kroniska sjukdomar. – Ett konkret och enkelt förslag till regeringen från Svenska Diabetesförbundet*, 2017-03-28.

Övriga källor

Hessmark m.fl., *Socialförsäkringsbalken*, JUNO, version 2J.

Jönsson, Hans, VAB för typ 1-diabetes i skolan. *Barndiabetesfonden*, 2021-04-30. www.barndiabetesfonden.se/mer/artiklar/vab-for-typ-1--diabetes-i-skolan/.

Myndigheten för delaktighet (2021). www.mfd.se/resultat-och-uppfoljning/kunskapsunderlag/-funktionshinderspolitikens-utveckling/foraldrar-till-barn-med-funktionsnedsattning/.

Region Kalmar (2020) Praktiska anvisningar egenvård. https://regionkalmar.se/samarbetsportalen/uppdrag_samverkan/samordning-av-insatser-mellan-region-kalmar-lan-och-kommunerna/samordning-av-insatser-mellan-region-kalmar-lan-och-kommunerna/egenvard/.

Region Skåne (2016) Regional rutin för egenvårdsbedömning. https://vardgivare.skane.se/siteassets/1.-vardriktlinjer/regionala-riktlinjer---fillistning/regional-rutin-for-egenvardsbedomning.pdf.

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 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 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 genom-

snitt 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 situationer då ersättningen kan användas, olika åldersgränser och olika möjligheter för föräldrar att överlåta rätten till tillfällig föräldrapen-

ning 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 Försäk-

ringskassan. 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 tyd-

ligare 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 för-

äldrapenning 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 för-

månen 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 avsikt-

ligt. 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 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 konsekvens-

utredning 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 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggat källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]

Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]

Gode män och förvaltare – en översyn. [36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden – mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggat källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]

Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0113-9 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: Lisa Ling