

Ett svenskt lapptäcke  
*Föräldraförsäkringen*  
*under 50 år*

---

*Ann-Zofie Duvander*  
*Åsa Lundqvist*

Ett svenskt lapptäcke.  
Föräldraförsäkringen under 50 år



Ett svenskt lapptäcke.  
Föräldraförsäkringen  
under 50 år

---

*Ann-Zofie Duvander*  
*Åsa Lundqvist*

SNS Förlag  
Box 5629, 114 86 Stockholm  
Telefon: 08-50702500  
info@sns.se www.sns.se

SNS är en oberoende ideell förening grundad 1948, vars mål är att vara Sveriges ledande mötesplats för saklig samhällsdebatt och en viktig kunskapskälla för beslutsfattare. SNS sammanför företrädare för näringsliv, förvaltning, akademi och politik. Denna brobyggande roll främjas av att SNS som organisation inte tar ställning i policyfrågor.

*Ett svenskt lapptäcke. Föräldraförsäkringen under 50 år*  
Ann-Zofie Duvander och Åsa Lundqvist  
© 2025 Författarna och SNS Förlag  
Tryck: Libri Plureos GmbH, Hamburg, Tyskland  
ISBN 978-91-89754-58-4

## INNEHÅLL

Förord	7
Sammanfattning	9
Inledning	19
Tillkomsten av föräldraförsäkringen: en historisk tillbakablick	29
Utbyggnad, flexibilitet och (o)jämslällhet, 1975–1991	37
Föräldraförsäkringen under 1990-talets krisår	46
Expansion och riskhantering, 2000–2010	53
Begränsning för vissa och flexibilitet för andra, 2010–2024	62
Föräldraförsäkringen 50 år: konsekvenser och framtida utmaningar	71
Referenser	82

#### FÖRFATTARNAS TACK

Vi vill rikta ett varmt tack till Anne Boschini för konstruktiva och väl genomtänka kommentarer på tidigare utkast av rapporten. Vi vill även tacka referensgruppen för hjälpsamma och relevanta synpunkter. Slutligen riktar vi ett stort tack till Gabriella Chirico Willstedt och Gabriella Stjärnborg vid SNS, som genom professionell hantering förbättrat läsvänligheten i rapporten.

# Förord

Den svenska föräldraförsäkringen var banbrytande när den infördes för 50 år sedan. För första gången någonsin fick både mammor och pappor rätt till ersättning för att vara hemma med sitt nyfödda barn. Försäkringen har sedan dess reformerats flera gånger. I rapporten summerar Ann-Zofie Duvander och Åsa Lundqvist föräldraförsäkringens första 50 år. De analyserar de principer och argument som har motiverat reformerna och belyser vilka grupper som har gynnats och missgynnats av dessa. De beskriver också de avvägningar och utmaningar dagens beslutsfattare står inför.

Ann-Zofie Duvander är professor i sociologi och demografi vid Stockholms universitet och Mittuniversitetet. Åsa Lundqvist är professor i sociologi vid Lunds universitet.

Rapporten är en del i SNS treåriga forskningsprojekt »Ekonomisk trygghet«. Det är SNS förhoppning att rapporten ska bidra med underlag till en kunskapsbaserad diskussion om möjliga vägval framåt för föräldraförsäkringen.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportförfattarna. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS initierar och presenterar forskningsbaserade och policyrelevanta analyser av centrala samhällsfrågor.

Forskningsprojektet kan genomföras tack vare bidrag från den referensgrupp som följer projektet. I gruppen ingår Alecta, Almega, Arbetsförmedlingen, Folksam, Företagarna, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), LO, Pensionsmyndigheten, Saco, SEB, Socialdepartementet, Svenskt Näringsliv, Sveriges a-kassor, Swedbank, TCO, Trygghetsfonden TSL



och Försäkringskassan. Johannes Lindvall, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet, ingår i referensgruppen som representant för SNS vetenskapliga råd. Eva-Lo Ighe, generaldirektör för Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), är gruppens ordförande. SNS tackar för det engagemang som referensgruppens ledamöter visat. Referensgruppen ansvarar dock inte för innehållet i rapporten.

Anne Boschini, professor i nationalekonomi på SOFI vid Stockholm universitet, har vid ett akademiskt seminarium lämnat konstruktiva synpunkter på ett utkast till rapporten.

Stockholm i december 2024

*Gabriella Chirico Willstedt*  
forskningsledare och medlemschef, SNS

# Sammanfattning

Den svenska föräldraförsäkringen har funnits i 50 år. Försäkringen var unik när den infördes, framförallt eftersom den gav både mammor och pappor rätt att med en inkomstbaserad ersättning vara tillfälligt hemma med sitt nyfödda barn. Målet med föräldraförsäkringen var att skapa förutsättningar för både kvinnor och män att vara verksamma på arbetsmarknaden samtidigt som de var föräldrar. Men den skulle också skydda familjer från inkomstbortfall och på så sätt utjämna de ekonomiska klyftor som fanns mellan familjer med och utan barn. Jämställdhet och jämlikhet var grundläggande mål i föräldraförsäkringen redan från start.

De ursprungliga politiska målsättningarna med föräldraförsäkringen gäller fortfarande, men samtidigt har mycket hänt. En rad reformer och justeringar har genomförts och konsekvenserna av dessa påverkar föräldrar på olika sätt. I den här rapporten analyseras denna utveckling. Syftet är att undersöka med vilka motiv och argument som förändringarna i föräldraförsäkringen genomförts, och vilka resultat som följt i dess spår. Särskilt uppmärksammas hur målen om jämställdhet och jämlikhet har identifierats i politiken över tid, om de har infriats och i så fall med vilka medel. De huvudsakliga frågorna gäller huruvida reformarbetet har reducerat eventuella ekonomiska risker i samband med föräldraskap samt vilka grupper som har prioriterats och gynnats av försäkringen, och vilka som inte har gynnats eller prioriterats. Genom att analysera föräldraförsäkringens utveckling över tid drar vi också slutsatser om vilka utmaningar som politiken står inför idag och vilka möjliga vägar vi menar att föräldraförsäkringen kan ta.

## Perspektiven: vilka gynnas av försäkringen och vilka risker finns?

Analysen vägleds av begreppen *deservingness* och *risk*. Det första knyter an till en lång tradition i den sociologiska forskningen om vilka grupper/individer som av olika välfärdsstater identifierats som önskvärda eller förtjänta mottagare av olika typer av social- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Emellertid har begreppet inte använts i studier av föräldraförsäkringen, men vi menar att det är användbart även i detta sammanhang, särskilt om man knyter det till olika former av risker. Vi utgår ifrån ett sociologiskt perspektiv på risk och inspireras av de analyser som inkluderar både individuella erfarenheter av risk, till exempel risken att ens karriärutveckling hindras om man får barn, och institutionella faktorer som både möjliggör och begränsar olika former av risker, till exempel föräldraförsäkringens utformning. Vi är särskilt intresserade av de ekonomiska risker som föräldrar utsätts för när de skaffar barn. Men vi intresserar oss också för hur försäkringens utformning kan påverka risken att begränsas i möjligheten att utöva sitt föräldraskap. Här är såväl ledighetens längd som reserverad tid relevanta aspekter för både mammor och pappor.

Det är också viktigt att beakta hur olika principer och politiska mål har dominerat under olika tidsperioder. När försäkringen infördes på 1970-talet präglades Sverige av en stark reformiver, där såväl jämlikhet som jämställdhet var vägledande principer i samhällsbygget. Under 1990-talets krisår omstrukturerades välfärdsstaten och inte minst familjepolitiken blev mindre generös. I början av 2000-talet identifierades en rad »nya sociala risker«, och den politiska hanteringen av dessa risker tog sig olika uttryck. Inom det familjepolitiska området genomfördes en rad förbättringar, bland annat när det gällde ersättningsnivåerna, om än aldrig till samma nivåer som före krisen. De senaste 20 åren har en rad familjereformer införts med det övergripande målet att underlätta för nyblivna föräldrar att kombinera ett betalt arbete med ett delat föräldraskap. Olika grupper av föräldrar har över tid berörts på olika sätt av de många förändringarna i föräldraförsäkringen. Vid varje förändring har frågan aktualiserats om vilka risker som kan reduceras och därmed också vem som ska gynnas av försäkringen.

## En historisk tillbakablick

Alltsedan tidigt 1970-tal och oavsett regering har familjepolitikens syfte varit att förmå kvinnor och män att dela på ansvaret för barnen samtidigt som de uppmuntrats att delta i förvärvslivet. Denna politiska ambition har emellertid en längre historia än föräldraförsäkringen. Redan under 1930-talet infördes så kallade familjevårdande eller befolkningspolitiska reformer med syftet att på politisk väg hantera den omfattande barnadödligheten och den utbredda fattigdomen bland landets barnfamiljer. Under efterkrigstiden, på 1940- och 1950-talen, tonades de befolkningspolitiska argumenten ned och istället framhölls social- och rättviseskäl till en utbyggd familjepolitik. Barnbidraget och den allmänna moderskapsförsäkringen är exempel på reformer från den här tiden. Under 1960- och 1970-talen ökade behovet av kvinnors arbetskraftsdeltagande samtidigt som både forskning och en allt starkare kvinnorörelse kritiserade traditionella könsroller. Detta innebar en omsvängning i politiken, och idén om den jämställda familjen föddes.

När föräldraförsäkringen infördes 1974 präglades dessutom Sverige fortfarande av en stark reformvilja där jämlikhet och jämställdhet stod högt på den politiska dagordningen. Föräldraförsäkringen lanserades som en könsneutral lösning, vilket innebar att både kvinnor och män fick samma rättigheter till ledighet och ekonomisk ersättning vid barnets födelse. Syftet var att skapa ett jämställt föräldraskap, där båda föräldrarna skulle ta ansvar för barnomsorgen samtidigt som deras position på arbetsmarknaden skulle bibehållas. Genom en inkomstbaserad ersättning skulle de ekonomiska riskerna minska för familjer med barn och det ekonomiska bortfallet begränsas när föräldrar var hemma med sina barn.

## Utbyggnad, flexibilitet och (o)jämställdhet, 1975–1991

Perioden efter införandet av föräldraförsäkringen utmärktes av familjepolitiska reformer som hade som mål att skapa möjligheter att kombinera barn och arbete, något som tydligast knöt an till målet om jämställdhet. Bland annat byggdes barnomsorgen ut. Föräldrapenningen förlängdes också stegvis under denna period, från 6 månader till 15 månader i slutet av perioden. Den särskilda föräldrapenningen

infördes för att öka flexibiliteten i hur försäkringen kunde användas. Försäkringen gjordes också individuell genom att inte längre omfatta den andra föräldrarnas arbetssituation, och den så kallade snabbhetspremien infördes. Pappor ökade sitt uttag under perioden, men långsamt och från blygsamma nivåer. Jämställdhetsfrågan var under perioden högaktuell medan jämlikhetsfrågan tonades ned, inte minst i takt med att kvinnors arbetskraftsdeltagande ökade.

De som gynnades av föräldraförsäkringen var naturligtvis alla nyblivna pappor som fick möjlighet att stanna hemma med sina barn. Detta var unikt i världen på 1970-talet. Deras rätt till föräldrapenning ökade även under perioden då det i början bara var möjligt för män att använda föräldrapenning om kvinnan arbetade under tiden han var hemma. Men även förvärvsarbetande mammor gynnades då de fick möjlighet till ett tillfälligt avbrott från sitt förvärvsarbete samtidigt som de bibehöll sin anställningstrygghet. Man kan också hävda att snabbhetspremien gynnade dem som hade möjlighet att skaffa barn i relativt snabb takt och de kvinnor som hade råd och preferens att gå ned i arbetstid efter första barnet. Detta gynnade i första hand föräldrar som bodde ihop och familjer som kunde försörja sig på en kombination av en heltidslön och en deltidslön. De kvinnor som missgynnades var de som gick ned i arbetstid när de blev föräldrar och som blev ensamstående, separerade eller blev änkor, vilket i sig innebar en ökad risk att hamna i ekonomisk utsatthet. Deltidsarbete innebar också en lägre pension så småningom.

## Föräldraförsäkringen under 1990-talets krisår

Under 1990-talets ekonomiska kris omstrukturerades hela välfärdssystemet. Även familjepolitiken drabbades och utbyggnaden av föräldraförsäkringen avtog samtidigt som den begränsades. Ersättningsnivån sänktes i flera steg, men jämställdhet var fortsatt i fokus och pappors låga användning av föräldraledighet diskuterades livligt, i inte minst politiskt tillsatta grupper och utredningar. Som en konsekvens infördes 1995 den första reserverade månaden, i folkmun pappamånaden. Att båda föräldrar skulle vara del av barnens omvårdnad från början motiverades också ur ett barnrättsperspektiv, ett perspektiv som växte sig starkare under perioden.

När den reserverade månaden infördes skedde ett skifte i uttaget. De flesta pappor började använda föräldrapenning, om än bara en månad i början. De som gynnades av periodens reformer var således papporna, särskilt de som förvärvsarbetade och kunde få en inkomstrelaterad ersättning under sin nu skyddade rätt till föräldrapenning. Detta kan också uttryckas som att föräldrapar som delade på ansvaret för omvårdnad och ekonomi gynnades, medan de som av olika anledningar inte delade på föräldrapenningen missgynnades. Under denna period missgynnades även föräldrar som saknade tidigare inkomster. Eftersom denna grupp var ekonomiskt utsatt redan tidigare är det värt att notera att den utsattes för både en ökad ekonomisk risk och omsorgsrisk under perioden.

Generellt sett var det barnfamiljer som drabbades av den ekonomiska krisen, särskilt eftersom ersättningarna inte räknades upp under perioden. Föräldraförsäkringens garantinivå, det vill säga den ersättning för föräldrar som inte hade en inkomst att bygga föräldrapenningen på, låg kvar på 60 kronor om dagen under perioden. I sammanhanget var det särskilt de ensamstående mammorna, som dessutom fick en månad mindre i föräldrapenning, som missgynnades.

## Expansion och riskhantering, 2000–2010

Föräldrar med ekonomiska begränsningar stod i fokus för utvecklingen av föräldraförsäkringen under början av det nya millenniet. Ersättningen till dem utan tidigare inkomst ökade. En ytterligare reserverad månad infördes samtidigt som föräldraförsäkringen förlängdes med en månad. Det blev också möjligt för andra än barnets pappa att använda den tillfälliga föräldrapenningen vid barns födelse, det som tidigare kallats pappadagar. De mer välbeställda föräldrarna fick också del av den ekonomiskt mer gynnsamma situationen, främst på grund av höjt tak i försäkringen och en utbyggnad av de flesta kollektivavtal i privat sektor som gav extra ersättning under föräldraledigheten.

Perioden innebar också ökat fokus på valfrihet med jämställdhetsbonus och dubbeldagar som exempel på att försäkringen skulle kunna användas på de sätt som passade olika familjer. Flexibiliteten kom att nyttjas av föräldrarna. Det märks främst genom att föräldraledigheten i högre utsträckning varierade i längd och ersättning, vilket möjliggjordes av att betalda och obetalda dagar kunde användas relativt fritt.

Det jämställda uttaget ökade också under perioden, men främst bland dem med hög utbildning och hög inkomst. Skillnaderna mellan olika föräldragrupper ökade eftersom alla inte hade samma möjlighet att använda den generösa och flexibla försäkringen fullt ut. Särlevande föräldrar utan stabil inkomst är en särskilt viktig grupp att peka på. Denna grupp var missgynnad både när det gäller tid och i relation till flexibiliteten i försäkringen. Den höjda ersättningen på grundnivå kom troligen inte heller helt den mest utsatta gruppen till del eftersom föräldrapenningen räknas bort från försörjningsstödet.

## Begränsningar för vissa och flexibilitet för andra, 2010–2024

Från 2010 och framåt har principen om att föräldraförsäkringen ska utgöra en inkomstbaserad försäkring till viss del bibehållits, men perioden visar också att vissa avsteg gjorts från denna linje. Det främsta exemplet på ett sådant avsteg, och som debatterats inte minst av fackförbunden, är öppningen för andra än föräldrarna att använda föräldrapenningen. År 2019 blev det möjligt att avstå dagar till en sammanboende partner, och 2024 har det blivit möjligt att avstå 45 dagar till en person som föräldern själv utser. Detta kan ses som en fördel för föräldrar som lever i olika familjekonstellationer, bland annat för ensamstående föräldrar som själva kan bestämma vem de ska dela omsorgen med. Men reformen har också kritiserats för att motverka jämställdhetssträvandena eftersom män kan överföra dagar till kvinnor. Vissa kritiker menar också att det blir svårare att kontrollera vem som använder försäkringen och att reformen innebär ett generellt avsteg från den tidigare grundläggande principen om en individuell, inkomstbaserad socialförsäkring.

När det gäller flexibilitet går reformerna under denna period i olika riktning. Dubbeldagar införs och utökas under perioden, och det blir möjligt för föräldrar att vara föräldralediga samtidigt under en begränsad tid. Därtill har åldersrestriktioner för när föräldrapenning kan användas införts, och för nyanlända föräldrar har föräldrapenningen begränsats. En ytterligare reserverad månad infördes också 2016, vilket ledde till en viss ökning av pappors uttag, om än inte till samma nivå som de tidigare månaderna.

Perioden utmärks därmed av en något motsägelsefull utveckling.

Den flexibilitet som dubbeldagar och öppnandet för andra användare än barnets föräldrar innebär, har gynnat de som har möjlighet att använda denna flexibilitet, inte minst föräldrar i vissa familjekonstellationer och föräldrar som har svårt att vara borta från arbetet, kanske främst egenföretagare. Begränsningarna av när föräldrapenningen kan användas missgynnar de som vill använda föräldrapenning långt upp i barnens förskoleålder. De som gynnas av dessa begränsningar är arbetsgivarna som får en mer förutsägbar arbetskraft. Om begränsningen för nyanlända föräldrar innebär att de gynnas eller inte beror kanske främst på om åtgärder för integration i arbetslivet och förskola finns tillgängliga som alternativ till föräldraledighet.

## Konsekvenser och framtida utmaningar

Sammantaget visar vår analys att jämställdhetsmålet har varit ett prioriterat område under hela perioden. Samtidigt har valfrihet fått en alltmer framträdande plats i de familjepolitiska debatterna. Det har lett till en något tveeggad utveckling: valfrihetsargumentet vilar på tanken att varje familj själva ska ha rätt att besluta om vem som ska ta hand om barnen, samtidigt visar införandet av de reserverade månaderna att det finns en gräns för valfriheten. Jämlikhetsmålet har inte alls haft samma framträdande plats som jämställdhetsmålet. Vi vill dock understryka att skillnader mellan olika grupper av föräldrar uppmärksammas alltmer, särskilt i efterdyningarna av 1990-talskrisen, främst eftersom olika gruppers möjlighet att använda föräldraledighetens längd och ersättning varierar stort.

Föräldraförsäkringens huvudsakliga målsättningar, att främja ett jämställt föräldraskap och jämlika villkor för familjer med barn och de utan, är ännu inte uppnådda. Vår slutsats är att främst bör de grupper som står utanför arbetsmarknaden, och de som har en osäker anknytning till densamma, uppmärksammas. Föräldrar i båda dessa grupper får en mycket låg ersättning i föräldrapenningen, och flertalet av dem får inte heller ta del av de allt viktigare kollektivavtalade ersättningarna. Dessutom bör gruppen särlevande föräldrar uppmärksammas. De har svårare att använda försäkringen jämställt, och när så inte sker är det ofta de ensamstående mammorna som får ta hela ansvaret för omsorgen och till stor del även ekonomin. Lite hårdraget kan man säga att de vinster i jämställdhet och jämlikhet som gjorts är på bekostnad av



de som inte följer arbetslinjen och normen om två sammanboende föräldrar som delar på ansvaret. Vi menar därför att politiken idag står inför flera utmaningar:

- › Hur ska föräldraförsäkringens mål om både jämställdhet och jämlikhet uppnås? Idag dominerar jämställdhetsmålet i de reformer som genomförts. Frågan är hur en framtida föräldraförsäkring bäst integrerar både jämställdhet och jämlikhet, för att på så sätt inkludera alla föräldrar på lika villkor.
- › Föräldraförsäkringens utveckling har främst gynnat kärnfamiljer med två sammanboende föräldrar. På så sätt är jämställdhetsmålet villkorat till en viss typ av familj. Följaktligen bör frågan ställas hur föräldraförsäkringen fortsättningsvis ska kunna omfatta och särskilt gynna fler än kärnfamiljerna.
- › Ska föräldraförsäkringen vara inkomstbaserad och täcka ett temporärt inkomstbortfall, eller ska den ge ekonomisk grundtrygghet för alla nyblivna föräldrar? Det är uppenbart att olika föräldragrupper har skilda ekonomiska förutsättningar, och för många riskerar tiden som föräldraledig att präglas av ekonomisk utsatthet. Är det möjligt att kombinera en inkomstrelaterad ersättning, som leder till både jämställdhet och jämlikhet, med en grundnivå som innebär en ekonomisk trygghet för alla familjer?
- › Föräldraförsäkringen har blivit mer komplex. Det intrikata system av regler för hur, när och till vilken ersättning (från flera håll) ledigheten bäst kan användas gör försäkringen (samt ersättningar från andra håll) svåröverskådlig. Hur kan försäkringen förenklas så att legitimiteten bibehålls samtidigt som den fortsatt kan anpassas till olika familjesituationer?
- › Vad i föräldraförsäkringen ska vila på valfrihetsargumentet? Idag är största delen av försäkringen individuell, samtidigt är tre månader reserverade till vardera föräldern och 45 dagar kan överlämnas till annan person. Här framträder en familjepolitisk paradox: genom de reserverade månaderna regleras jämställdhetsmålet medan den senaste reformen, återigen, öppnar upp för föräldrar att själva välja omsorgsalternativ.
- › Barnafödandet idag sjunker snabbt och ingen vet riktigt varför. Föräldraförsäkringen har setts som en viktig förklaring till Sveriges höga barnafödande, men trots en generös försäkring föds numera

jämförelsevis få barn. Det är en avgörande forskningsfråga att på djupet analysera vilka skäl som finns för att inte skaffa barn. Bara då kan vi verkligen veta på vilka grunder och med vilka motiv som framtidens föräldraförsäkring ska utformas.

Den övergripande slutsatsen är att målen om jämställdhet och jämlikhet måste ses tillsammans, och de problemområden och utmaningar som uppstår inom föräldraförsäkringen har att göra med hur dessa mål vägs och balanseras gentemot varandra. De föräldrar som inte följer de premisser som försäkringen vilar på har inte på samma sätt gynnats över tid och deras situation bör uppmärksammas. Det grundläggande målet med föräldraförsäkringen är att kvinnor och män ska kunna kombinera arbete och barn. Även om detta är möjligt idag så är det viktigt att undersöka om det finns delar av föräldraförsäkringen som bättre kan anpassas till den situation som dagens unga lever i.

När den framtida politiken tar sig an det sjunkande barnafödandet bör det ske genom en analys som beaktar samspelet mellan familjepraktiker och olika gruppers situation på arbetsmarknaden. Men med all sannolikhet behövs ett bredare perspektiv där särskilt de ungas syn på framtiden beaktas. Det finns ny och inspirerande forskning inom det socialpolitiska fältet där mer än ekonomi och ekonomisk trygghet tar plats, och som ställer den något överväldigande frågan om hur vårt framtida välfärdsbygge ska utformas. Vilken roll föräldraförsäkringen ska ha i denna diskussion är en utomordentligt viktig fråga – för oss alla.



# Inledning

Den svenska föräldraförsäkringen är världsberömd. Som första land i världen introducerade Sverige 1974 en inkomstbaserad och individualiserad rätt för både kvinnor och män att vara tillfälligt frånvarande från arbete för att ta hand om sina barn. Försäkringen hade två huvudsakliga mål: att jämna ut ekonomiska skillnader mellan familjer med barn och de utan barn och att skapa förutsättningar för både kvinnor och män att delta på arbetsmarknaden genom att låta föräldrarna själva bestämma vem som skulle stanna hemma med barnet. På så sätt betonades alltså redan vid införandet av försäkringen vikten av att skapa både jämlikhet och jämställdhet, två frågor som vid denna tid stod högt på den politiska dagordningen.

För att uppnå de uppsatta målen vägledades utformningen av föräldraförsäkringen av två bärande principer: för det första framhölls ett *delat föräldraskap* som centralt. Med andra ord lanserades föräldraförsäkringen redan från start som en jämställdhetsreform. Och det är denna princip som också gjorde reformen känd långt bortom Sveriges gränser. För det andra introducerades föräldraförsäkringen, precis som andra socialförsäkringar, som ett skydd för ett eventuellt inkomstbortfall för både mammor och pappor som var hemma med sina barn. Och därmed som ett sätt att jämna ut de ekonomiska villkoren mellan barnfamiljer och de utan barn.

Anknytningen till arbetsmarknaden har alltså under hela perioden varit avgörande för de som använder försäkringen, en princip som är grundläggande i svensk politik. Likt andra socialförsäkringar är föräldraförsäkringen fortfarande inkomstbaserad. Det vill säga en förälder får lägre ersättning (eller ingen ersättning) om hen inte haft en inkomst. De föräldrar som inte följer föräldraförsäkringens principer,

det vill säga de som inte förvärvsarbetar eller de som inte delar på försäkringen (åtminstone efter 1994), får en mer begränsad försäkring.

Försäkringens principer knyter dessutom an till den komplexa frågan om barnafödande: föräldraförsäkringen har i forskningen ofta använts som exempel på en reform som tillsammans med bland annat utbyggnaden av den offentliga barnomsorgen bidragit till att nativiteten i Sverige (och övriga nordiska länder) varit relativt hög (Ellingsæter och Leira, 2006; Leira, 2002). Dagens låga födelsetal låter sig dock inte helt förklaras av en sådan tolkning; trots en generös familjepolitisk agenda väljer allt färre att skaffa barn, en aspekt vi återkommer till i vår slutdiskussion.

Försäkringen har reformerats vid flera tillfällen, framförallt för att råda bot på de tillkortakommanden som identifierats över tid. Genom reformer har försäkringen lappats och lagats, och dess konsekvenser har varit föremål för omfattande forskning. Både nationella och jämförande studier har analyserat och följt upp försäkringens mål och resultat (se till exempel Dobrotić, Blum och Koslowski, 2022; Moss, Duvander och Koslowski, 2019; Rostgaard och Eydal, 2014; Duvander och Cedstrand, 2022; ESO, 2015; Aldén och Boschini, 2023). Jämförande studier har undersökt försäkringens effekter (se till exempel Duvander m.fl., 2019; Lappegård m.fl., 2020; Kleven m.fl., 2019). Försäkringens politiska historia och utveckling har också varit föremål för analys (se till exempel Cedstrand, 2011; Ellingsæter, 2024; ESO, 2015; Försäkringskassan, 2024a; Klinth, 2002; Lundqvist, 2007, 2011; SOU 2005:73, 2017:101; TCO, 2024).

Föräldraförsäkringen har nu funnits i femtio år, och de politiska målsättningar som presenterades 1974 gäller fortfarande. Samtidigt har mycket hänt. En rad förändringar och justeringar har genomförts, och det finns all anledning att ta ett samlat grepp om försäkringens utveckling. Ett sådant grepp är viktigt, inte minst eftersom konsekvenserna av de många förändringarna påverkar föräldrar på olika sätt, men också för att en sammanhängande analys av hela perioden bidrar till att blottlägga samtida utmaningar och möjliga vägval.

I den här rapporten undersöks därför motiven, argumenten och resultaten bakom det återkommande lappandet och lagandet, men också vilka val vi står inför idag. Särskilt uppmärksammas frågan om huruvida reformarbetet har reducerat eventuella ekonomiska risker i samband med föräldraskap och vilka grupper som över tid har prioriterats och

gynnats av försäkringen, möjligen på bekostnad av andra. Vår analys knyter därmed an till två perspektiv som inte lika tydligt framkommit i den tidigare forskningen om föräldraförsäkringen. För det första uppmärksammar vi begreppet *deservingness*, som i rapporten handlar om vilka grupper som politiker ansett vara önskvärda/förtjänta användare av försäkringen, och på så sätt också gynnats av de reformer som genomförts. Baksidan av detta är att andra grupper inte har setts som lika förtjänta av försäkringen, något som sällan uttalas lika klart. För det andra uppmärksammas perspektiv som beaktar olika former av risker, framförallt ekonomiska. Att bli förälder innebär en ekonomisk risk, och ett av föräldraförsäkringens huvudsakliga mål är just att reducera denna risk, både på kort och lång sikt. Vi uppmärksammar också att det finns en mer omsorgsmässig risk, som i sammanhanget framförallt tydliggörs när en förälder av någon anledning inte tar del i omsorgen om barnen, något som blir tydligt i den individuella rätten till föräldrapenning. Frågan är huruvida de förändringar som genomförts av föräldraförsäkringen bidragit till riskreducering gällande dessa former av risker, och i så fall för vilka.

Analysen adresserar därmed frågan om hur både jämlikhet och jämställdhet präglad och präglar utvecklingen av föräldraförsäkringen. Vilka gynnas respektive missgynnas av föräldraförsäkringen? Och på vilket sätt och med vilka argument har olika reformer sökt reducera särskilt de ekonomiska risker – men också omvårdnadsrisker – som följer med föräldraskapet? Genom att analysera föräldraförsäkringens utveckling över tid möjliggörs också en diskussion om vilka frågor som är relevanta för politiskt informerade beslut idag.

## Rapportens upplägg

Rapporten inleds med en diskussion av de perspektiv som vägleder vår analys. Därefter presenteras den familjepolitiska debatt som föranledde införandet av föräldraförsäkringen. I denna historiska genomgång analyseras motiven bakom det familjepolitiska reformarbetet, men också vilka som gynnades av de olika reformerna. Vi diskuterar därefter hur försäkringen utvecklats från 1974 till 2024, uppdelat i fyra perioder. Genomgående analyseras vilka grupper som gynnats och missgynnats av de olika förändringar som genomförts samt vilka risker som identifierats över tid. I det avslutande avsnittet återvänder vi till hur vår

analys kan bidra till en fördjupad förståelse av föräldraförsäkringens utveckling och betydelse för dagens användare av den. Vi diskuterar vilka utmaningar som politiken står inför idag och vilka alternativa vägar vi ser att föräldraförsäkringen kan ta.

## Perspektiv

Vem får ta del av föräldrapenningen? Svaret på frågan kan tyckas självklart. Föräldraförsäkringen är till för alla de som är tillfälligt frånvarande från sitt arbete eller sina studier för att ta hand om sitt barn. I realiteten är det dock inte så enkelt; hur mycket stöd som betalas ut grundar sig på olika faktorer. Försäkringen är för det första inkomstbaserad, vilket i sig skapar skillnader mellan dem med och dem utan inkomst och mellan dem med hög respektive låg inkomst. För det andra har olika politiska initiativ och reformer under åren lyft fram och prioriterat vissa grupper som särskilt viktiga, något som också skapat skillnader. Här har politiken lyft fram skillnader mellan mammor och pappor men också mellan föräldrar i olika familjekonstellationer. De här skillnaderna påverkar försäkringens båda mål, det vill säga den politiska ambitionen att skapa jämställda och jämlika villkor för familjer med barn.

I den här rapporten ställer vi därför frågan vilka grupper som gynnas av föräldraförsäkringen över tid. Vi är därmed också intresserade av att synliggöra de grupper som på olika sätt missgynnats av de olika reformerna. Vi riktar intresset mot hur man genom ett omfattande politiskt reformarbete identifierat vilka föräldrar som ska prioriteras inom ramen för föräldraförsäkringen. Vi är med andra ord intresserade av argumenten bakom reformerna och under vilka villkor politiker har reformerat förutsättningarna för föräldrar.

## Deservingness och risk

Vår analys knyter an till den omfattande forskningen om vilka grupper/ individer som identifieras som önskvärda/förtjänta mottagare av olika typer av välfärdsservice och bidrag. Det kan handla om personer som söker exempelvis ekonomiskt bistånd, äldreboende, sjukpenning eller är arbetssökande. Studier har i sammanhanget också uppmärksammat asylsökandes erfarenheter när de söker uppehållstillstånd (Wernesjö, 2020). Analyserna handlar alltså om under vilka villkor och med vilka

argument som de sökande identifieras som just önskvärda (eller inte) och värdiga ett bidrag, ett jobb eller ett uppehållstillstånd (se exempelvis Altermark, 2020; Ennerberg, 2017; Jakobsson, 2022; Larsson, 2015).

Begreppet *deservingness* har i sammanhanget använts flitigt. Sociologen Wim van Oorschot utvecklade i början av millennieskiftet en modell i vilken frågan om hur attityder till »vem som ska få vad och varför« på bästa sätt ska kunna studeras och besvaras, en modell som knyter an till en välfärdsstats mer grundläggande principer, såsom solidaritet och social rättvisa. Modellen rymmer fem kriterier, och ju mer en individ eller en grupp uppfyller dessa, desto mer kommer de ses som önskvärda/förtjänta av att få ta del av välfärden:

1. individen eller gruppen upplever svårigheter på grund av faktorer som ligger utanför deras kontroll
2. individen visar en tacksam och följsam attityd (*the more compliant, the more deserving*)
3. de har tidigare bidragit till samhället och förtjänar att få något tillbaka
4. de är lika övriga samhällsmedborgare i sin sociala identitet
5. de är verkligen i behov av hjälp.

Tillsammans bildar dessa fem kriterier – kontroll, attityd, ömsesidighet, identitet och behov – CARIN-kriterierna för *percieved deservingness* (van Oorschot, 2000, s. 36).

Modellen har i första hand använts i samband med studier av exempelvis ekonomiskt bistånd. Den har alltså inte inkluderat föräldraförsäkringen. Vi vill dock hävda att även föräldraförsäkringen kan analyseras utifrån begreppet *deservingness*, särskilt om begreppet risk inkluderas i analysen. Vi utgår ifrån ett sociologiskt perspektiv på risk. Framförallt inspireras vi av de analyser som inkluderar både individuella erfarenheter av risk, till exempel risken att ens karriärutveckling hindras om man får barn, och institutionella faktorer som både möjliggör och begränsar olika former av risker, till exempel föräldraförsäkringens utformning (jfr Esping-Andersen, 2002). Det finns självfallet många olika typer av risker, och riskbegreppet i sig är mycket brett. I den här rapporten är vi främst intresserade av de *ekonomiska risker* som föräldrar utsätts för när de skaffar barn. Vi är också intresserade av hur



försäkringens utformning kan påverka risken att föräldrar begränsas i möjligheten att utöva omsorg. Här spelar både ledighetens längd och reserverad tid roll.

Ett grundantagande i en del av forskningen som beaktar ekonomiska risker är att individer är riskaversiva. Det vill säga att de vill undvika risker och kan tänka sig att betala för att ha trygghet när något oförutsett sker. Till skillnad från annan socialpolitik, som omfördelar resurser till behövande, är en socialförsäkring något som alla grupper som utsätts för »risker« (att till exempel bli arbetslös eller skada sig) får ta del av. Detta brukar anföras som ett viktigt argument för behovet av och effektiviteten i socialförsäkringarna. Antagandet bakom behovet att försäkra mot risker är också att de risker som en person utsätts för är oavsiktliga och oönskade. Därför brukar inte barnafödande och föräldraförsäkring ses som en socialförsäkring i strikt bemärkelse (Hacker och Rehm, 2022; ESO, 2022). Föräldraförsäkringen ses snarare som del av familjepolitiken som mer handlar om omfördelningspolitik än om att försäkra mot eventuella risker.

Vi menar dock att barnafödandet och föräldraskapet i sig kan betraktas som en risk. Till att börja med är inte alla barn planerade eller önskade, vilket i sig utgör en risk. Även i samband med graviditeten kan en rad hälsorelaterade risker uppstå. Dessutom kan förlossning och den första tiden som nyförlöst innebära hälsorisker. Dessa risker är emellertid inte direkt i fokus för föräldraförsäkringen, utan bör snarare ses i relation till sjukförsäkringen och graviditetspenningen. De lämnas därmed därhän i denna rapport. Istället koncentrerar vi oss på de risker som har direkt koppling till föräldraförsäkringen.

De ekonomiska riskerna förknippade med föräldraskap är onekligen omfattande. För det första utgör inkomstbortfallet som drabbar föräldralediga föräldrar en viss risk, framförallt eftersom försäkringen (med olika tillägg) inte ersätter hela den förlorade inkomsten. Dessutom visar forskningen att arbetsmarknadssituationen för i synnerhet kvinnor förändras av föräldraskapet, till exempel när det gäller karriärutveckling, inkomstutveckling och risk att bli av med jobbet (Angelov m.fl., 2016; Nylin m.fl., 2021; Sundberg, 2024; se översikter i Caanan m.fl., 2022; Olivetti m.fl., 2017; för länderjämförelse se Kleven m.fl., 2019). Risken att inte prioriteras av arbetsgivaren är högst närvarande, både vad gäller arbetsuppgifter och lön, och denna risk ökar ju längre en person är föräldraledig (Evertsson och Duvander, 2010). Effek-

terna ser olika ut för kvinnor och män och för olika socioekonomiska grupper. De förändras också över tid (Sundberg, 2024). Ett ytterligare exempel är risken att förlora jobbet efter föräldraledigheten, något som har aktualiserats i takt med att villkoren på arbetsmarknaden förändrats och att fler jobb kan ses som osäkra (Fuller och Qian, 2022). När situationen på arbetsmarknaden påverkas negativt av föräldraskap kan det ses som en till stor del oförutsedd och oönskad risk.

För pappor har de negativa ekonomiska konsekvenserna av att få ett barn varit mindre tydliga tidigare i forskningen, bland annat beroende på vilka som inkluderas i analyser och hur konsekvenserna mäts (ESO, 2015; Evertsson, 2016). De ekonomiska konsekvenserna förändras troligen över tid, inte minst eftersom omfattningen och förläggningen av pappors omsorg om barnen ändras (Billingsley m.fl., 2024; Sundberg, 2024). Men det finns andra risker. Historiskt sett har exempelvis en separation inneburit en ökad risk för pappor att förlora vårdsnaden, eller åtminstone regelbunden kontakt med och närhet till barnen. Vikten av tidig och nära kontakt för både barn och pappor har använts som argument i den politiska debatten om reserverade månader.

I sammanhanget är studier av pappors användning av föräldraledighet viktiga. Pappors föräldraledighet kan nämligen ses som en indikator på deras engagemang i omsorgen om barnen, även på längre sikt (Almqvist och Duvander, 2014). En separation är förknippad med att de allra flesta pappor tar en mindre del av föräldraledigheten, både före och efter separationen (ISF, 2017:11). Ju längre en pappa är föräldraledig, desto mer tid tillbringar han med sina barn, vilket alltså i sin tur kan ses som riskreducerande. Nordiska studier tyder också på att pappors föräldraledighet är förknippad med lägre separationsrisk (Lappegård m.fl., 2020), men några kausala samband är metodologiskt komplicerade att påvisa. Mot bakgrund av dessa tidigare studier argumenterar vi för att pappors delaktighet och engagemang i omsorgen av barnen är riskreducerande. Främst för att pappors kontakt med barnet stärks, men även för barnet, som då i de flesta fall får två omsorgsgivare, och för mamman som genom att dela omsorgen utökar sin möjlighet att förvärvsarbета och därmed minskar sin ekonomiska risk. Ett aktivt föräldraskap är naturligtvis möjligt utan att använda föräldrapenning, men på en aggregerad nivå indikerar uttaget av föräldrapenning att pappor (och mammor) tar aktiv del i omsorgen om barnen.

## Förändring över tid

En viktig aspekt i vår analys är tidsperspektivet. Föräldraförsäkringen introducerades i en tid som fortfarande präglades av en stark reformiver. Inom de flesta samhällsområden genomfördes omfattande och genomgripande reformer som förändrade förutsättningarna för den svenska befolkningen – sammanfattade i samlingsbegrepp som »den starka staten« och »den svenska modellen« (Lindvall och Rothstein, 2006). Det övergripande syftet med reformprogrammen var att modernisera ett samhällssystem från grunden och skapa en sammanhållen modell för välfärd, sysselsättning och tillväxt där jämlikhet, och senare också jämställdhet, var ledord (Lundqvist, 2019). Denna välfärdsmodell har över tid omvandlats och sedan 1990-talets kriser präglats av andra principer för statlig styrning och politikutförande, där också synen på vilka som »förtjänar« att få ta del av välfärdsystemen förändrats (Pierson, 1994; Esping-Andersen, 2002).

Omstruktureringen av välfärdsstaten under 1990-talet påverkade de flesta medborgare, inte minst barnfamiljer. Nedskärningar i välfärdsystemen, försämrade levnadsvillkor, hög arbetslöshet och förändrade anställningsvillkor med allt fler korttidsanställningar präglade vardagen för många. Allt större grupper drabbades av psykosocial ohälsa, ekonomiska svårigheter och sjunkande inkomster (SOU 2001:79). I krisens spår förändrades också tidigare familjerelationer: barnafödandet sjönk drastiskt, skilsmässorna ökade och fler blev ensamstående med barn (Andersson och Guiping, 2001; SCB, 2000). I samband med dessa sociala, ekonomiska och demografiska förändringar identifierades i början av 2000-talet ett antal »nya sociala risker« (Esping-Andersen, 2002) både i EU och i Sverige. Ungdomsarbetslöshet, socialt, kulturellt och ekonomiskt utanförskap, ökande inkomstskillnader mellan familjer samt en eskalerande sårbarhet hos den allt större gruppen ensamstående mödrar utgjorde några av de mer centrala utmaningarna. Innebörden av dessa »nya sociala risker« var både just sociala, i termer av marginalisering och exkludering, och ekonomiska, i betydelsen risk för ökad fattigdom (Esping-Andersen, 2002).

Den politiska hanteringen av dessa risker har i Sverige tagit sig olika uttryck. För föräldrar med barn introducerades exempelvis en maxtaxa för alla som hade sina barn på förskolan, som ett sätt att möjliggöra för de allra flesta att kunna betala för barnomsorgen. Föräldrastödet

utökades, och under 2000-talet inrättades en nationell strategi för att underlätta för föräldrar att skapa goda villkor för sina barn (Lundqvist, 2015). Kommunerna blev dessutom skyldiga att erbjuda alla barn en plats på förskola när barnet fyllt ett år (dock med olika omfattning beroende på föräldrarnas sysselsättning). Samtidigt reformerades föräldraförsäkringen, och vårt fokus i den här rapporten är hur den politiska utvecklingen också påverkade föräldraförsäkringens utformning.

Föräldrar har berörts på olika sätt av de många förändringarna i föräldraförsäkringen. Vid varje förändring aktualiseras frågan om vilka risker som kan reduceras och därmed också vem som anses vara i särskilt behov av försäkringen. Vi kommer att analysera hur utvecklingen av föräldraförsäkringen har hanterat framförallt ekonomiska risker, men även risker relaterade till omsorg om barnet. I debatter och efterföljande förändringar i försäkringen blir också frågan om vem som gynnas av försäkringen aktuell. Hur risker för olika grupper adresserats i politiken, och vilka antaganden om vem som bör prioriteras – och därmed gynnas av politiken – är fokus för de kommande avsnitten. På så sätt presenteras ett svenskt lapptäcke av olika reformer av föräldraförsäkringen, som fram till idag är ett pågående arbete<sup>1</sup>.

## Sammantaget

Vi utgår alltså i vår analys av föräldraförsäkringen från begreppen deservingsness och risk i samband med föräldraskap. Dessa båda begrepp används för att förstå om föräldraförsäkringen bidragit till jämställdhet och jämlikhet för olika grupper föräldrar. Utifrån begreppen har vi periodiserat vår analys, som består av fyra delar: Utbyggnad, flexibilitet och (o)jämställdhet, 1975–1991; Föräldraförsäkringen under 1990-talets krisår; Expansion och riskhantering, 2000–2010; samt Begränsning för vissa och flexibilitet för andra, 2010–2024.

Genom dessa fyra perioder analyserar vi vilka föräldragrupper som gynnats respektive missgynnats av den förda politiken, och vad detta inneburit för föräldraförsäkringens huvudmål: att skapa jämställd-

---

1. För att underlätta läsningen fokuserar vi på de reformer vi anser varit mest tongivande, men ytterligare ett flertal mindre justeringar av försäkringen sker under hela perioden. Dessa beskrivs mer i detalj i bland annat Försäkringskassans årliga rapportering *Socialförsäkringen i siffror*.

het och jämlikhet. För att placera föräldraförsäkringen i ett bredare familjepolitiskt sammanhang inleder vi emellertid med en historisk tillbakablick.

# Tillkomsten av föräldraförsäkringen: en historisk tillbakablick

Målet ... är att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap.<sup>2</sup>

Omfördelning för att nå jämlikhet mellan familjer med och utan barn och ett jämställt föräldraskap – så har mål och medel för svensk familjepolitik formulerats i mer än femtio år. Alltsedan det tidiga 1970-talet och oavsett regering har familjepolitikens syfte varit att förmå kvinnor och män att dela på ansvaret för barnen samtidigt som de uppmuntras att delta i förvärvslivet. Denna politiska ambition har emellertid en längre historia än föräldraförsäkringen.

När föräldraförsäkringen infördes 1974 fanns redan en rad olika stödformer på plats, och familjepolitiken var ett etablerat och omhuldat politikområde. Reformarbetet inom familjepolitiken inleddes redan på 1930-talet, då frågan om vilka politiska åtgärder som skulle vidtas för att förbättra barnfamiljernas situation introducerades och därefter kom att styra det familjepolitiska arbetet under många decennier. Faktiskt ända fram till idag.

---

2. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/socialforsakringar/mal-for-socialforsakringar/>

## Befolkningspolitik

Under 1930-talet handlade de familjepolitiska debatterna framförallt om att hantera industrialiseringens negativa konsekvenser för barnfamiljerna, inte minst den höga barnadödligheten, trångboddheten i städerna och fattigdomen. Men kanske var det ändå främst frågan om hur de sjunkande födelsetalen skulle stävjas som kom att vägleda den tidiga familjepolitiken, eller med dåtidens vokabulär, *befolkningspolitiken*. Mot bakgrund av den dåvarande befolkningsutvecklingen, med för tiden historiskt låga födelsetal, föreslog den så kallade Befolkningskommissionen en rad reformer för att förmå fler kvinnor att föda barn. Detta skulle det offentliga bidra till genom att »minska de enskilda familjernas omkostnader för uppfödning, fostran och vård av barn« (SOU 1936:15). Det främsta skälet till nativitetsnedgången, hävdade såväl utredare som ledande politiker, låg inte i det faktum att familjer med barn fick ökade utgifter *per se*, utan att barnfamiljer hade lägre standard än familjer utan barn. Därmed introducerades ett huvudargument i svensk familjepolitik, som än idag ligger fast: för att underlätta för familjer att skaffa barn måste det offentliga bidra med olika former av stöd.

Mot bakgrund av kommissionens förslag infördes redan under 1930-talet flera reformer med befolkningspolitiska motiv som ledstjärnor. Några exempel är införandet av en i princip kostnadsfri mödra- och barnhälsovård och förlossningsvård samt den första (behovsprövade) moderskapsförsäkringen, som infördes i etapper från 1931<sup>3</sup>. Samtidigt infördes rätt till ledighet från förvärvsarbetet de sex första veckorna före förlossningen och rätt till obetald ledighet vid förvärvsarbete under de sex första veckorna efter förlossningen (Lundqvist, 2007). Även en lag om förskottering av underhållsbidrag till ensamstående mammor antogs 1937 (Bergman, 2003). Vidare infördes 1939 lagen

3. Den första obligatoriska moderskapsförsäkringen infördes i etapper mellan 1931 och 1933. Landets alla erkända sjukkassor fick statsbidrag och de kvinnor som var medlemmar fick tillgång till det som då kallades moderskapshjälp. Även kvinnor som inte var försäkrade hade en viss tillgång till systemet genom ett offentligt, men behovsprövat moderskapsunderstöd. Under 1930-talet kompletterades stödet med två behovsprövade bidrag, dels mödrahjälp för gravida och nyförlösta kvinnor, dels en moderskapsspenning som skulle utgå till kvinnor vars beskattningsbara inkomster inte översteg 3 000 kronor per år (vilket enligt beräkningar omfattade 92 procent av landets alla kvinnor; Lundqvist, 2007).

om förbud att avskeda kvinnor som förlovade sig, blev gravida eller födde barn (Frangeur, 1998). Vid statlig och kommunal anställning hade nyförlösta kvinnor dessutom rätt till fyra månaders ledighet med bibehållen lön. Även skattepolitiken förändrades genom att familjeavdraget för barn höjdes väsentligt samtidigt som man införde en differentiering i dyrortsavdragen<sup>4</sup> (Lundqvist, 2007).

## Mot en allmän socialförsäkring

Under efterkrigstiden intensifierades det familjepolitiska reformarbetet ytterligare. Det övergripande motivet för en sådan intensifiering var att det var kostsamt att ha barn och att det samhälleliga stödet måste öka ytterligare för de individer och familjer som valde att skaffa barn. De befolkningspolitiska motiven tonades dock ner under 1940-talet. Istället framhölls rättviseargument och socialpolitiska argument som centrala motiv för en utökad familjepolitik. Rättviseskälen innebar i korthet att samma standard skulle råda för såväl barnlösa som barnrika familjer, och de socialpolitiska skälen syftade till att ge alla människor grundtrygghet, oavsett anknytningen till arbetsmarknaden (SOU 1946:5, s. 21; se också Lundqvist, 2007, för en längre diskussion). Denna omfördelningspolitiska ambition har alltsedan dess väglett svensk familjepolitik.

1940-talets social- och familjepolitik resulterade bland annat i årtiondets stora reform: införandet av det allmänna barnbidraget 1948 (Ohlander, 1992). Under perioden introducerades också ett ökat statligt stöd till barnstugor/daghem, husmoderssemester och kommunalt organiserad hemhjälp. Inom det bostadspolitiska området infördes ett inkomstbegränsat familjebostadsbidrag för tvåbarnsfamiljer; tidigare gavs bidraget till familjer med minst tre barn. Även fria skolmåltider, fri skolhälsovård och skoltandvård introducerades under 1940-talet (Lundqvist, 2011).

4. Fram till 1946 fanns sedan länge möjligheter för låginkomsttagare och barnfamiljer till skattelättnader genom skattefria så kallade ortsavdrag. Dessa avdrag var graderade efter levnadskostnaderna på olika orter (i hela landet fanns fem så kallade dyrortsgrupper) och var uppdelade på ett grundavdrag och ett familjeavdrag, som i sin tur var graderat efter antalet barn. Emellertid var det mycket få låginkomsttagare som kunde använda avdraget och för att underlätta för framförallt barnfamiljer med låga inkomster höjdes ortsavdragen under 1930-talet (Elvander, 1972).



Grunden för det nuvarande socialförsäkringssystemet lades alltså i slutet av 1940-talet och förstärktes under 1950-talet. Särskilt bör införandet av den allmänna sjukförsäkringen 1955 ses i detta ljus; den utformades med målet att *alla* förvärvsarbetsmedborgare skulle ha en viss trygghet mot inkomstbortfall. I samband med att sjukförsäkringen infördes föreslogs också att en *allmän moderskapsförsäkring* skulle ingå i den allmänna och obligatoriska sjukförsäkringen. På så sätt skulle i princip alla mammor ha tillgång till försäkringen. Försäkringen fick namnet moderskaps hjälp och omfattade två olika bidrag: *ersättning för förlösning utgifter* och *moderskapspenning*. Moderskapspenningen bestod av kontanta bidrag, varav en grundpenning, som garanterades alla kvinnor, och en tilläggspenning för förvärvsarbets kvinnor. I praktiken gav försäkringen mödrar rätt att vara lediga under en sexmånadersperiod i samband med barns födelse. Dessutom erhöll varje mamma ett engångsbelopp som uppgick till 1 080 kronor vid barnets födelse. Detta motsvarar ungefär 8 000 kronor i dagens penningvärde. Med vissa mindre justeringar bibehölls denna utformning fram till 1974 (SOU 1954:4, s. 84 ff.).

Rättvisemotiv och socialpolitiska motiv vägledde alltså de familjepolitiska besluten under efterkrigstiden. Emellertid är det viktigt att uppmärksamma den skillnad som fanns i synen på kvinnor och män. Om de omfördelningspolitiska motiven till reformarbetet var relativt stabila kom nämligen argumenten om vem som skulle komma i åtnjutande av de olika bidragen att förändras över tiden. I de tidiga debatterna präglades de familjepolitiska motiven av att skapa bättre villkor, särskilt för fattiga kvinnor och deras barn. Samtidigt kom familjepolitiken inledningsvis att formas utifrån ett starkt manligt försörjarideal, där mannen ansågs vara den naturliga familjeförsörjaren och kvinnan den huvudsakliga omsorgsgivaren. Denna syn på kvinnor och män innebar också att de familjepolitiska reformer som infördes härbärgerade en tanke om vem som skulle ha tillgång till de bidrag som infördes och den sociala service som inrättades: bidragen riktades till kvinnorna och den sociala servicen till kvinnor och barn (Lundqvist, 2011).

## Jämställdhet och individuella rättigheter

Familjepolitiken förändrades i snabb takt när debatten om kvinnors »dubbla roller« som mödrar och förvärvsarbete tog fart (Baude m.fl., 1992). Inledningsvis präglades debatten av stark ambivalens: å ena sidan framhölls hemmafruideal som en garant för en trygg familj, å andra sidan växte behovet av arbetskraft och allt fler efterfrågade lösningar som underlättade för kvinnor att kunna kombinera barn och familj med ett yrkesliv (Hatje, 1999; Hirdman, 2014). Redan i efterkrigstidens Sverige höjdes dessutom röster för fler daghemsplatser och för att underlätta för kvinnor att kombinera familjelivet med ett betalt arbete. De politiska initiativen och reformerna riktades fortfarande endast mot kvinnorna. Männens roll och villkor ansågs i första hand bestämmas av arbetsmarknadens krav och förväntningar, inte av familjens.

Under 1960-talet intensifierades debatten, ofta med stöd i den senaste samhällsvetenskapliga könsrollsforskningen (Brun-Gulbrandsen m.fl., 1962). Allt fler aktörer började ifrågasätta den förhärskande idén om mannen som ensam försörjare och kvinnan som omsorgsgivare. Kraven på förändring kom inte bara från politiska partier utan drevs i lika stor utsträckning av den växande och allt starkare kvinnorörelsen, men också av andra offentliga aktörer såsom opinionsbildare och fackförbund. Även arbetsgivarna drev på: arbetskraftbristen var hög och på arbetsmarknaden behövdes folk. De kvinnor som inte hade en anställning sågs i allt högre utsträckning som en viktig så kallad arbetskraftsreserv som borde aktiveras till ett betalt arbete (Lundqvist, 2017). Under perioden lanserades också den fulla sysselsättningspolitiken, och som ett led i den aktiva arbetsmarknadspolitik och den växande offentliga sektorn kom så allt fler kvinnor att börja förvärvsarbete under 1960-talet.

Denna utveckling bidrog till ett ifrågasättande av gamla familjeideal: idén om mannen som ensam familjeförsörjare höll på att försvinna, och fram trädde en tanke om en familj som försörjdes av två parter. Allt oftare framhölls sålunda *den jämställda familjen* som ett ideal, en familj där kvinnor och män delade på det obetalda omsorgsansvaret och där båda hade ett betalt arbete, även om det för kvinnors del oftast handlade om deltidarbete. Individens sattes i centrum, snarare än familjen (Leira, 2002; Roman, 2008). I detta sammanhang kom

också valfrihetsargumentet att lyftas fram som ett centralt motiv i den familjepolitiska debatten. Valfrihet vid den tiden handlade om att »låta kvinnan slippa välja mellan barn och yrke, utan möjliggöra för henne ett både/och som kan tillfredsställa henne både som kvinna och individ« (SOU 1964:36, s. 32).

Jämställdhetsdebatten omfattade inte bara arbetsmarknads- och familjepolitiken. Skattepolitiken involverades också, och 1971 avskaffades sambeskattningen av gifta par (Elvander, 1972). Skattesystemet hade utretts under hela 1960-talet, bland annat i samband med den förda familjepolitiken. Även i denna fråga svängde opinionen betydligt, särskilt inom socialdemokratien. Från att ha förordat sambeskattning så sent som 1965, framförallt av fördelningspolitiska skäl, svängde regeringen vid slutet av 1960-talet och föreslog riksdagen att införa särbeskattning (Florin, 1999).

## En föräldraförsäkring för mammor och pappor

Det tidiga 1970-talet präglades av påtaglig och radikal förändring av synen på familjen och den rådande familjepolitiken. Och i detta sammanhang ska också den tilltagande kritiken av moderskapsförsäkringen ses. För om nu målet var en jämställd familj, varför riktade sig moderskapsförsäkringen endast till kvinnor? Lösningen på detta dilemma var att införa en helt individualiserad föräldraförsäkring. Stöden skulle inte längre riktas enbart till mödrar och blivande mödrar. Istället skulle både mammor och pappor, som individer, ges möjlighet att ta ansvar för omsorgen av barnen och deras uppfostran i hemmet. Utöver jämställdhetsmotivet kom förslaget att utgå från ett rättvis- och valfrihetsmotiv. Man framhöll bland annat att den nya försäkringen bidrog till att skapa en situation där »föräldrarna själva får bestämma vem av dem som skall stanna hemma och sköta barnet« (SOU 1972:34, s. 45).

Förslagen om en ny föräldraförsäkring ingick i en större justering av hela sjukförsäkringen. Bland annat utgick sjukpenningen (och därmed även föräldrapenningen) från och med den 1 januari 1974 med 90 procent av den ordinarie inkomsten. Föräldrapenningen blev också pensionsgrundande för allmän tjänstepension (ATP). Föräldraförsäkringen var alltså redan i sin ursprungliga utformning knuten till föräldrarnas inkomst.

Flera principiellt viktiga familje- och socialpolitiska förändringar infördes sålunda 1974. Den första var att även pappor fick rätt att vara föräldralediga samtidigt som de fick ersättning för inkomstbortfallet. Den andra stora principiella förändringen var införandet av en garantinivå för ersättningen. Denna motiverades med »behovet att stödja unga föräldrar med svag eller ingen anknytning till arbetsmarknaden« (Prop. 1973:43). En garantinivå antogs också få betydelse för hemarbetande kvinnor. En tredje principiellt viktig nyhet var införandet av sjukpenning vid vård av sjukt barn. Föräldrar kunde alltså, i relativt begränsad utsträckning, uppbära sjukpenning både vid egen sjukdom och för att stanna hemma från sitt arbete för vård av sjukt barn. Vidare föreslogs inrättandet av ett vårdbidrag till svårt handikappade barn.

När föräldraförsäkringen infördes följde regeringen Palme och riksdagen i princip utredningens förslag. Konkret omfattade föräldraförsäkringen en ekonomisk ersättning med en garantinivå för alla föräldrar, oberoende av inkomst och tidigare sysselsättning. Föräldrapenningen skulle betalas ut under 180 dagar sammanlagt för den förälder som var hemma med barnet, och ersättningen utgjorde alltså 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Fadern skulle dessutom ges möjlighet att stanna hemma högst tio dagar i samband med andra barnets födelse. Garantinivån (en lägsta nivå) uppgick till 25 kronor om dagen.

Viktigt i sammanhanget är att garantinivån också innebar att föräldrapenning endast betalades ut »om någon av föräldrarna varit inskriven hos Försäkringskassan under minst 180 dagar i följd närmast barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna« (Prop. 1973:43, s. 23). Det innebar i praktiken att en förälders rätt till föräldrapenning på garantinivån var beroende av att den andra föräldern var placerad i en sjukpenningklass, det vill säga hen skulle förvärvsarbeta. Det innebar exempelvis att om mamman inte hade ett förvärvsarbete vid barnets födelse hade pappan inte rätt till föräldrapenning över garantinivån trots att han själv hade en förvärvsinkomst. Motivet till denna regel var att det kunde »ifrågasättas om det är rimligt att exempelvis fadern stannar hemma och uppbär föräldrapenning över garantinivån fastän modern, som även tidigare varit 'hemmafru', också är hemma och i realiteten är den som vårdar barnet. I sådana fall uppnås inte syftet att fadern ska avlösa modern« (Prop. 1973:43, s. 255).

Utredningen föreslog också att foster- och adoptivföräldrar skulle likställas med biologiska föräldrar i försäkringssystemet. Vidare förordade den förbättringar för ensamstående föräldrar med bland annat en utökad rätt att teckna frivillig sjukförsäkring och att den så kallade hemmamakeförsäkringen<sup>5</sup> skulle omfatta även ensamstående föräldrar med barn (SOU 1972:34). Trots att dessa förändringar inte var så omfattande uppmärksammades denna grupp genom dessa förbättringar.

Därmed hade Sverige infört en föräldraförsäkring, den första i världen av sitt slag. Reformen inom flera familjepolitiska områden skulle följa därpå men den historien får berättas i ett annat sammanhang. Här är det föräldraförsäkringen som står i fokus. De kommande åren justerades försäkringen, vilket resulterade i att vissa grupper kom att gynnas och andra missgynnas. I de följande avsnitten beskrivs och analyseras denna utveckling närmare.

---

5. Hemmamakeförsäkringen var en försäkring som utgick till den part som i ett äktenskap inte hade ett jobb (det vill säga i princip alltid kvinnor). Den som var sjukförsäkrad som hemmamake hade från och med 1974 en sjukpenning om 8 kr per dag (sic!). Före 1974 uppgick denna summa till 6 kronor per dag. Den var skattefri och inte ATP-grundande. Genom komplettering med frivillig sjukpenningförsäkring (sjukpenningtillägg) kunde hemmamen erhålla sammanlagt högst 20 kronor per dag. Inte heller sjukpenningtillägget var beskattat eller ATP-grundande.

# Utbyggnad, flexibilitet och (o)jämslälldhet, 1975–1991

Sverige hade infört en könsneutral föräldraförsäkring med tydliga mål: att öka möjligheterna för kvinnor och män att dela på ansvaret i hemmen och för kvinnor att kunna delta i förvärvslivet i högre utsträckning. Det var emellertid få pappor som utnyttjade försäkringen under dess första år, även om andelen ökade något. Under hela perioden kom försäkringen även att byggas ut vid olika tillfällen, ofta för att knyta dess utformning ännu närmare villkoren på arbetsmarknaden.

Redan 1975 förlängdes tiden för ledigheten till sju månader, 210 dagar, och fram till tidigt 1980-tal byggdes försäkringen ut i stort sett varje år. Även andra faktorer som påverkade föräldrars möjlighet att kombinera barn och arbete förändrades under den här tiden. Barn kunde börja på förskola vid sex månaders ålder men det var en stor brist på platser, trots en kraftig utbyggnad under perioden<sup>6</sup> (Duvander och Nyberg, 2023). År 1978 omvandlades också sjukpenningen för vård av sjukt barn till en lag om rätt till föräldrapenning för tillfällig vård av barn. Samtidigt förlängdes antalet dagar för vård av sjukt barn från 10 till 20 dagar (SOU 1982:36).<sup>7</sup>

---

6. Under 1950-talet fanns omkring 10 000 daghemsplatser i hela Sverige. I mitten av 1960-talet påbörjades expansionen som resulterade i en tiodubbling av daghemsplatserna, och närmare 116 000 barn fanns i den offentligt finansierade barnomsorgen i början av 1970-talet. Tio år senare hade antalet barn stigit ytterligare, till knappt 220 000 (Nyberg, 2012). Idag tillbringar drygt 513 000 av alla 1–5-åringar sin tid på förskola, vilket motsvarar 86 procent av landets alla barn i dessa åldrar. Omkring 95 procent av alla 3–5-åringar är inskrivna på en förskola (SKR, 2022).

7. Men som tidigare gällde upp till 60 dagar för långtidssjuka eller föräldrar till barn som ofta var sjuka.

Under perioden tillsattes också en arbetsgrupp med representanter från framförallt arbetsmarknadens parter. Gruppen hade som uppgift att undersöka hur föräldraförsäkringen på ett än tydligare sätt kunde underlätta för föräldrar att förvärvsarbeta. Ett av deras förslag var inrättandet av en *särskild föräldrapenning* (Ds S 1976:5).

Motivet bakom den särskilda föräldrapenningen var att ersättningstiden skulle kunna utnyttjas som såväl heltids- som deltidsledighet, det vill säga föräldrapenningen skulle kunna nyttjas mer flexibelt. Den särskilda föräldrapenningen infördes 1978 och innebar också en utbyggnad av föräldraförsäkringen med två månader. Av de nio månader försäkringen nu omfattade utgick föräldrapenning under sex månader enligt samma regler som tidigare och tre månader i form av särskild föräldrapenning. Denna skulle användas innan barnet fyllde åtta år och innebar att en förälder hade rätt till särskild föräldrapenning under 90 dagar, eller 180 dagar som halv föräldrapenning eller under 360 dagar som fjärdedels föräldrapenning. För 60 av dessa dagar betalades ersättning enligt sjukpenningnivå och för de resterande 30 dagarna ersattes den föräldralediga enligt garantinivån, som nu höjdes till 32 kronor per dag.

Den särskilda föräldrapenningen skulle delas lika mellan mamman och pappan, men den ena föräldern kunde avstå sin del till förmån för den andre. Ensamstående disponerade hela ersättningstiden själv (SOU 1978:39). En förutsättning för att föräldrar överhuvudtaget skulle komma i åtnjutande av denna särskilda föräldrapenning var att båda föräldrar skulle vara försäkrade över garantinivån, det vill säga båda skulle ha en förvärvsinkomst över garantinivån. I praktiken innebar detta att en pappa (som var huvudsaklig familjeförsörjare) inte kunde använda föräldraförsäkringen om mamman inte hade en inkomst eller om hon var försäkrad under garantinivån.

Den särskilda föräldrapenningen beräknades vid 1980 års ingång under 90 dagar för varje barn. Samma år förlängdes dock ersättningstiden till 180 dagar, varav de 90 dagar som tillkom skulle ersättas med garantinivå.

## Mot en förenklad försäkring, individualiserade rättigheter och snabbhetspremie

År 1980 tillsattes en ny föräldraförsäkringsutredning. Regeringen ansåg att det behövdes en översyn av den befintliga försäkringen, men utredarna skulle också studera möjligheten att göra försäkringsformen mindre byråkratisk och enklare att överblicka. I uppdraget ingick också att studera försäkringen utifrån ett jämställdhetsperspektiv (SOU 1982:36). Precis som tidigare föreslogs att föräldrarna själva fick välja hur de skulle dela ersättningstiden.

I den proposition som följde (Prop. 1984/85:78) föreslog regeringen Palme i enlighet med utredningen att föräldrapenning i samband med barns födelse och den särskilda föräldrapenningen skulle slås samman – och tillsammans utgöra en sammanhållen föräldrapenning. Därtill ändrade »föräldrapenning för vård av sjukt barn« namn och kallades från och med 1986 för *tillfällig föräldrapenning*. Dessutom öronmärktes ett antal dagar för inskolning och förälders besök på förskolan samt för föräldrautbildning. Föräldrapenningen uppgick nu till 360 dagar, varav 270 med sjukpenninggrundande ersättningsnivå, dock lägst med en garantinivå på 48 kronor per dag, och resterande 90 dagar med ersättning enligt garantinivån. Ett år senare, 1987, höjdes garantinivån till 60 kronor per dag.

År 1986 avskaffades kravet på att båda föräldrar skulle vara försäkrade över garantinivån för att papporna skulle få ersättning på sjukpenningnivå. Det spelade alltså inte längre någon roll om en av föräldrarna stod utanför arbetsmarknaden. Detta kan ses som tidpunkten då försäkringen blev individualiserad, då den försäkrade fick ersättning helt och enkom beroende av den egna inkomsten. Men båda föräldrarna kunde fortfarande överlåta sin rätt till ledighet till den andra föräldern.

Därtill infördes ett förlängt skydd av den sjukpenninggrundande inkomsten (Prop. 1984/85:78). Det innebar att inkomstskyddet fortsatte gälla om en förälder (läs mamma) fick ytterligare ett barn inom 30 månader efter det äldre barnets födelse.<sup>8</sup> Så även om föräldern hade lägre inkomst efter föräldraledighet, oftast på grund av att hon arbetade deltid, kunde föräldrapenning med nästföljande barn bygga på inkomsten innan det äldre syskonet. Reformen kallades i folkmun

8. Sedan 1980 fanns samma skydd för ytterligare barn inom 24 månader.



snabbhetspremierna och resulterade i att fler kvinnor födde barn med kortare födelseintervall än tidigare (Andersson, Hoem och Duvander, 2006).

År 1989 förlängdes antalet dagar återigen, och föräldrapenning med anledning av barns födelse uppgick då till 450 dagar, varav tre var garantimånader. Fortfarande gällde att föräldrarna själva fick besluta om vem som skulle ta ut föräldrapenningen.

## Resultatet?

Hur gick det då, de första åren? Och vem använde föräldraförsäkringen under de första två årtiondena? År 1974 användes 2,5 procent av de uttagna föräldrapenningdagarna av pappor. Denna andel ökade till 12,3 procent fram till 1977. Det vanligaste var att pappan använde ungefär en månad (SOU 1982:36, s. 42).

Målet med reformen 1974 hade ju varit tvåfaldigt. Den skulle dels bidra till ökad *jämlikhet*, framförallt genom att utjämna villkoren mellan familjer med barn och familjer utan barn, dels bidra till ökad *jämställdhet*. Vad gäller jämlikhet ökade kvinnors arbetsmarknadsdeltagande markant under perioden, vilket också gällde för de kvinnor som fick barn. Detta kan även avläsas i hur vanligt det var att använda föräldrapenningen på garantinivå; när försäkringen infördes 1974 använde 40,5 procent av kvinnorna föräldrapenningen på garantinivå, en siffra som under de första tre åren sjönk till 26,5 procent (SOU 1978:39, s. 35).

Tabell I visar andelen av föräldrapenningen som användes av män 1974–1991. Det är alltså utan tvekan så att kvinnor använde den allra största delen av föräldrapenningen från början, men andelen som användes av män ökade relativt snabbt från en låg nivå i början. När det gäller den *särskilda föräldrapenningen* så användes en större andel av män, och när den avskaffades, eller införlivades i den vanliga föräldrapenningen 1986, ökar tydligt andelen som används av män i hela föräldrapenningen. Detta kan tolkas som att flexibiliteten i den särskilda föräldrapenningen var framgångsrik i att uppmuntra mäns föräldraledighet.

**Tabell 1.** Fäders andel av föräldrapenningdagar 1974–1991.

År	Föräldrapenning	Särskild föräldrapenning	Sammanlagt mått
1974	0,5 %		0,5 %
1975	0,9 %		0,9 %
1976	1,4 %		1,4 %
1977	2,2 %		2,2 %
1978	2,1 %	10,8 %	4,3 %
1979	2,2 %	11,0 %	4,8 %
1980	2,1 %	10,8 %	5,2 %
1981	2,0 %	8,5 %	5,0 %
1982	1,9 %	8,7 %	5,1 %
1983	1,9 %	9,1 %	5,2 %
1984	1,9 %	9,0 %	5,1 %
1985	1,9 %	9,4 %	5,5 %
1986	6,2 %		6,2 %
1987	7,5 %		7,5 %
1988	6,5 %		6,5 %
1989	6,9 %		6,9 %
1990	7,1 %		7,1 %
1991	8,1 %		8,1 %

Källa: Försäkringskassans statistik.

## Första tidens ledord: tvåförsörjarideal och mer jämställdhet

Föräldraförsäkringen inrättades i en tid av stark reformiver och en politisk vilja att genom välfärdsstatens olika delar utjämna ekonomisk och social ojämlikhet. Denna politiska modell byggde på idén om att alla vuxna medborgare, kvinnor och män, skulle delta i förvärvslivet och dela på barnomsorgen i hemmet. Och kunde man av någon anledning inte förvärvsarbeta under en period, kanske på grund av sjukdom, arbetslöshet eller för att ta hand om sitt nyfödda barn, skulle socialförsäkringen vara så pass omfattande att den dämpade det tillfälliga inkomstbortfallet. Införandet av föräldraförsäkringen 1974 ska ses som en del av denna modell och ingick, som tidigare beskrivits, i en större justering av hela det socialförsäkringspolitiska systemet. Det var med andra ord en jämställdhetsreform, men också en reform som syftade till att utjämna de ekonomiska villkoren för familjer med barn och familjer utan barn.

Hur gick det då med föräldraförsäkringens ambitioner och målsättningar? Som vi sett byggdes den ut i snabb takt under perioden. Men föräldrar började inte använda försäkringen jämställt i samma takt, något som också uppmärksammades och diskuterades livligt under 1980-talet. I debatten konstaterade såväl politiker som forskare att det inte hade hänt så mycket med jämställdheten, trots de jämställdhetsreformer som genomförts. En av anledningarna, hävdade man, var fädernas bristande engagemang i familjelivet (Roman, 2008). Begreppet »i-princip-mannen« myntades, vilket innebar att män förvisso var positivt inställda till jämställdhet i princip men det innebar inte med automatik att de var jämställda i praktiken (Jalmert, 1984). Och trots de politiska ambitionerna hade inte särskilt mycket gjorts för att förmå papporna att stanna hemma med sina barn, ansåg kritikerna. Föräldraförsäkringen användes som exempel: även om pappor hade formell rätt att stanna hemma med barn, förvärvsarbetade pappor fortfarande i högre utsträckning än mammor under barnets första år, och därmed hade försäkringen enligt kritikerna i praktiken bidragit till att reproducera redan existerande könsskillnader (jämför Åström, 1992; Eduards 1986; Lundqvist och Roman, 2010; Widerberg, 1986).

Jämställdhetsfrågan stod alltså högt på den politiska dagordningen. Den var så viktig att frågan om jämlikhet tycktes tonas ner, särskilt i takt

med att andelen kvinnor ökade på arbetsmarknaden. Jämställdheten stod också i fokus för de reformer som genomfördes under perioden.

## Vilka gynnades?

Vilka gynnades då av reformarbetet under perioden? En grupp som tydligt kom att prioriteras i och med införandet av försäkringen var naturligtvis alla nyblivna pappor. Denna grupp fick för första gången möjlighet att vara hemma med sitt barn samtidigt som de fick ersättning för inkomstbortfallet. Denna rätt förstärktes 1986 när kravet försvann på att båda föräldrar skulle vara försäkrade över garantinivån för att den enskilde skulle få ersättning på sjukpenningnivå. Föräldrapenningen blev helt och hållet avhängig den egna inkomsten, vilket under perioden gynnade män eftersom det framförallt var de som hade en heltidsanställning.

Även förvärvsarbetande mammor gynnades av den nya försäkringen, då de fick möjlighet till betald föräldraledighet med anställningstrygghet i en allmän försäkring. Utbyggnaden av den offentligt finansierade barnomsorgen underlättade också för mammor att förvärvsarbeta. Samtidigt började normen om ett delat föräldraskap så sakteliga ersätta tidigare familjeideal, vilket i sin tur bidrog till att kvinnor i allt högre utsträckning förväntades förvärvsarbeta.

Men försäkringen var inledningsvis villkorad. En förälders rätt till föräldrapenning var alltså beroende av att den andra föräldern hade ett betalt arbete. Rätten till föräldraledighet byggde alltså på *föräldrapsituation* i den ursprungliga försäkringen, och det sågs som orimligt att ge rätt till pappan att vara hemma om mamman var hemmafru. Föräldrapenningen var därmed främst ämnad åt tvåförsörjarfamiljer och innebar en tydlig uppmuntran för denna typ av familj.

År 1978 infördes den särskilda föräldrapenningen. Motivet var att möjliggöra för föräldrar att använda ersättningstiden mer flexibelt, så att föräldrarna skulle kunna vara antingen heltids- eller deltidslidiga. Den särskilda föräldrapenningen kunde, som vi beskrivit, dock bara utnyttjas om båda föräldrar var försäkrade över garantinivån. Det innebar att kvinnor (och män) som saknade en anställning inte heller kunde komma i åtnjutande av den särskilda föräldrapenningen. Även denna regel gynnade tvåförsörjarfamiljer att flexibelt kunna använda försäkringen. Tudelningen av föräldrapenningen avskaffades 1986 och

innebar en förenkling av försäkringen.

År 1986 infördes också rätten för föräldrar att behålla skyddet av sin sjukpenninggrundande inkomst om mamman fick ytterligare ett barn inom 30 månader efter första barnets födelse, den i folkmun så kallade snabbhetspremien. Med andra ord gynnade försäkringen föräldrar som fick flera barn under kort tid, även om en sådan konsekvens var oavsiktlig. Motivet till den här förändringen var snarare att stärka inkomstskyddet för de föräldrar som gick ned i arbetstid. Men konsekvenserna kom att likna ett slags pronatalistisk politik, där särskilt de kvinnor som fick flera barn under kort tid gynnades. Studier har visat att kvinnor, oberoende av utbildningsnivå, började skaffa barn med kortare intervall under perioden (Andersson, Hoem och Duvander, 2006).

Intressant nog påverkades inte utlandsfödda kvinnors barnafödande av reformen. En av anledningarna var troligen att denna grupp kvinnor vid tiden ofta var arbetskraftsinvandrare och arbetade heltid i högre utsträckning än svenskfödda kvinnor. De som gynnades av regeln var alltså de kvinnor som förvisso deltog på arbetsmarknaden men inte arbetade heltid. Det är också rimligt att anta att det var sammanboende föräldrapar som kunde anpassa barnafödandet efter de nya reglerna och därmed dra nytta av snabbhetspremien. För ensamstående föräldrar var ett fortsatt barnafödande mindre lätt att planera inom 30 månader.

## Sammantaget

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de grupper som sågs som särskilt önskvärda mottagare av försäkringen, och därmed gynnades under försäkringens första år, var gifta/sammanboende och förvärvsarbetande kvinnor och män. Försäkringen blev dessutom extra förmånlig om kvinnan födde flera barn under kort tid, och det straffade sig inte att efter första barnet arbeta deltid. Det innebar att den grupp som missgynnades, och på så sätt också utsattes för störst risk att hamna i ekonomisk utsatthet, var mammor utan förvärvsarbete och mammor som levde ensamma med sina barn. Men också pappor vars partner inte hade en anställning missgynnades, åtminstone fram till 1986, då de inte kunde använda föräldraförsäkringen över garantinivå.

Det är lätt att fokusera på dessa kortsiktiga konsekvenser av för-

äldraförsäkringen, samtidigt är det viktigt att också påminna om de mer långsiktiga konsekvenserna. Att skaffa barn blev förvisso mindre riskfyllt för många, särskilt eftersom man i mindre utsträckning riskerade att hamna utanför arbetsmarknaden och möjligheterna ökade att försörja sig även efter föräldraledigheten. Men kvinnor som efter ledigheten arbetade deltid kom att på längre sikt riskera lägre pension och därmed också en ökad risk att hamna i ekonomisk utsatthet, särskilt om de blev ensamstående, som änkor eller skilda. Ett tydligt exempel i sammanhanget kan knytas till snabbhetspremien som möjliggjorde för – och till och med uppmuntrade – kvinnor att arbeta deltid, och som därmed på längre sikt riskerade att hamna i ekonomisk utsatthet.

# Föräldraförsäkringen under 1990-talets krisår

Under 1990-talets krisår avtog den utbyggnad som tidigare präglat föräldraförsäkringen. Valfärden i Sverige begränsades på flera sätt (SOU 2001:79), vilket påverkade inte minst familjepolitiken, däribland föräldraförsäkringen. Ersättningsnivåerna för föräldrapenningen sänktes stegvis under andra hälften av 1990-talet, från 90 procent till 75 procent, och höjdes igen 1997 till 80 procent. Andra socialförsäkringar till skydd för barnfamiljer, såsom den nominella nivån på barnbidraget, sänktes och utgjorde en minskande del av inkomsterna under perioden (ISF, 2014:4). Landets barnfamiljer fick därmed under perioden ett minskat ekonomiskt stöd. Dessa förändringar skedde emellertid i kölvattnet av en intensiv jämställdhetsdebatt, där flera viktiga förändringar i försäkringen drevs igenom, bland annat infördes årtiondets mest omtalade familjepolitiska reform, den reserverade månaden, ofta kallad »pappamånaden«.

Jämställdhetsdebatten under det tidiga 1990-talet följde de argument som mejslats fram under 1980-talet. År 1990 framhöll regeringen Carlsson i sin jämställdhetsproposition att:

För att uppnå jämställdhetsmålen är det av central betydelse att fler pappor utnyttjar föräldraförsäkringen. En sådan utveckling bör främjas genom opinionsbildande insatser och information samt genom åtgärder på arbetsplatserna för att underlätta för både kvinnor och män att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Om papporna inte utnyttjar föräldrapenningen väsentligt mer intill utgången av år 1993, kommer regeringen att överväga ytterligare åtgärder som kan påskynda en sådan utveckling (Prop. 1990/91:113, s. 30).

Ett av de viktigaste målen för familje- och jämställdhetspolitiken var alltså fortsatt att få kvinnor och män att dela på ansvaret för barnen. Föräldraförsäkringen skapade i teorin möjlighet att uppnå ett sådant mål, men verkligheten såg annorlunda ut. Mindre än en tiondel av alla föräldrapenningdagar användes av män och denna siffra ökade mycket långsamt. Regeringen framhöll att föräldraförsäkringen inte hade bidragit till att förändra traditionella mönster och normer, som tanken var från början. Och precis som under 1980-talet hänvisades till Lars Jalmerts begrepp »i-princip-mannen« för att förklara vad det var som bidrog till att män inte deltog i hemarbetet på lika villkor som kvinnor. Dessutom framhöll regeringen Carlsson att anledningen till att papporna inte använde föräldraförsäkringen »står att finna i traditionella roller i familjen men också i regler, skrivna och oskrivna, i arbetslivet« (Prop. 1990/91:113, s. 35), vilket också föranledde regeringen att trycka på arbetsgivarens ansvar – inom ramen för jämställdhetslagen – att underlätta för både kvinnor och män att vara föräldralediga.

År 1991 tillträdde en borgerlig regering, och 1993 presenterade regeringen Bildt sin jämställdhetspolitiska proposition som fick namnet *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar* (Prop. 1993/94:147). Grunddragen skiljde sig inte nämnvärt från tidigare, då man fortfarande framhöll att »det övergripande målet för jämställdheten bör stå fast. Det innebär att kvinnor och män skall ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet« (Prop. 1993/94:147, s. 4). Även denna regering tryckte på vikten av att på politisk väg skapa förutsättningar för både kvinnor och män att kunna kombinera förvärvsarbete och familjeliv. Samtidigt som barnens behov och rätt till båda föräldrar uttrycktes allt tydligare i underlagen (Lundqvist, 2011).

Barnrättsperspektivet stärktes alltmer under perioden, särskilt sedan regeringen ratificerat FN:s barnkonvention 1990. I konventionen lyfts vikten av att prioritera barns bästa fram, och detta perspektiv kom efterhand att också integreras i diskussionerna om föräldraledigheten. Det skulle inte längre enbart handla om föräldraperspektivet, utan även barnens välmående och perspektiv skulle synliggöras och beaktas (Sandin m.fl., 2003).

Med andra ord genomsyrades debatten om föräldraförsäkringen under 1990-talet både av ett jämställdhetsperspektiv och ett barnrättsperspektiv. Det huvudsakliga problemet med försäkringen var



enligt regeringen Bildt att män tog ut alltför få dagar. Detta innebar bland annat att papporna riskerade att gå miste om en god kontakt med sina barn, och reglerna hindrade dessutom kvinnor från att delta på arbetsmarknaden. De opinionsbildande åtgärder som hittills genomförts räckte inte, och man hävdade att tiden nu var mogen att lagstadga om pappors rätt att vara hemma. Förslaget kan bland annat ses som ett resultat av den så kallade pappagruppens (eller »Arbetsgruppen om papporna, barnen och arbetslivet« som den egentligen hette) kontinuerliga arbete med att upplysa och sprida information om vikten av att fäder var hemma med sina barn (för både barnens och föräldrarnas skull). Denna grupp hade tillsatts 1992 och ersatte den från 1980-talet tillsatta »Idégruppen för mansrollsfrågor« (Klinth, 2002).

I arbetsgruppens rapport *För barnens skull* (1993) föreslogs en »pappagaranti«, som innebar att tre månader av föräldraledigheten knöts till pappan. Så långt sträckte sig dock inte regeringen. Den utgick istället från Socialdepartementets rekommendationer och föreslog att föräldraledigheten i princip skulle delas lika mellan föräldrarna, men med en begränsning av rätten att överlåta dagar, där 30 dagar reserverades för vardera föräldern (Prop. 1993/94:147). Förslaget mötte inget större motstånd i riksdagen, och förändringen i föräldraförsäkringen trädde i kraft 1995. Därmed hade den första pappamånaden införts.

## Resultatet?

Hur togs då denna nya del i föräldraförsäkringen emot av landets föräldrar? Precis som tidigare fortsatte alla mammor, oavsett bakgrund, att använda föräldrapenningen. De pappor som använt försäkringen före 1995 hade ofta hög inkomst, hög utbildning och offentlig anställning (Sundström och Duvander, 2002; ISF, 2021). När den reserverade månaden infördes blev det tydligt att en större grupp pappor börjar använda föräldrapenning och skillnaderna mellan grupper av pappor minskade (Duvander & Johansson, 2015). Eftersom det blev vanligt bland pappor att ta just en månad kan man hävda att det bildades en norm kring detta, och begreppet pappamånad introducerades i det vardagliga språket. Runt fyra femtedelar av alla pappor använde minst en månad efter att pappamånaden infördes, och över tid använde pappor allt fler dagar.

**Tabell 2.** Uttag bland pappor före och efter den första reserverade månaden. Andel i procent som tar olika antal dagar.

Antal dagar	Före reformen	Efter reformen
>0 dagar	44	77
>= 30 dagar	23	44
>= 45 dagar	18	18

Källa: ISF, 2012.

Inspektionen för socialförsäkringen har undersökt den direkta effekten av reformen om den reserverade månaden genom att jämföra uttaget bland de som fick barn två veckor innan reformen med de som fick barn de första två veckorna efter reformens införande. Analysen visar att det genomsnittliga uttaget under de första 24 månaderna ökade från 26 till 36 dagar för pappor och minskade från 320 till 295 dagar för mammor. Innan reformen var det 44 procent av papporna som tog någon föräldrapenning, en andel som ökade till 77 procent direkt efter reformen. Reformen innebar dock ingen ökning av andelen som tog fler än 30 dagar, vilket fortsatte att vara en knapp femtedel av papporna (se tabell 2).

## Pappor, pappor och åter pappor: föräldraförsäkringen under 1990-talets krisår

1990-talets krisår innebar att den ekonomiska utsattheten ökade kraftigt, inte minst bland de grupper som hade en svag eller ingen anknytning till arbetsmarknaden. De försämrade villkoren på arbetsmarknaden och den omfattande arbetslösheten märktes självklart också bland landets föräldrar, där sänkningen i föräldraförsäkringens ersättningsnivåer innebar ytterligare ekonomiska begränsningar under föräldraledigheten. Det bör dock framhållas att det framförallt var de som inte hade rätt till inkomstbaserad föräldrapenning, utan endast hade tillgång till garantinivån, som fick det sämre, särskilt om de levde en-

samma med sitt/sina barn. Under perioden sjönk också barnafödandet i Sverige till rekordlåga nivåer, vilket i forskningen har kopplats till den ekonomiska konjunkturen (Ds 2001:57). De som valde att skaffa barn för första gången var dessutom äldre, något som utöver den ekonomiska krisen kan kopplas till utbildningsexpansionen under perioden.

Vi kan alltså säga att de som missgynnades under perioden var de som blev föräldrar i en icke stabil ekonomisk situation, främst de som stod utanför arbetsmarknaden, det vill säga arbetslösa och studenter, men också ensamstående föräldrar. De ensamstående föräldrarna – oftast kvinnor – fick dessutom en månad mindre i föräldrapenning på grund av införandet av den reserverade månaden. Bara föräldrar med ensam vårdnad kunde nu använda hela föräldrapenningen. Juridiskt har emellertid de flesta som i praktiken är ensamstående gemensam vårdnad, vilket alltså betyder att den reserverade månaden måste användas av den andra föräldern eller inte användas alls. I den allmänna ekonomiska utsatthet som präglade perioden blev just gruppen ensamstående mammor särskilt utsatt.

## Vilka gynnades?

Den grupp som framförallt gynnas och sågs som önskvärd mottagare av försäkringen under krisåren var papporna, framförallt de pappor som förvärvsarbetade. De fick en tydligare och mer skyddad rätt till en del av föräldrapenningen. Denna rätt utnyttjades också i högre grad, och allt fler pappor började ta ut föräldraledighet.

Sverige uppmärksammades även internationellt för införandet av den reserverade månaden, och pappor med barnvagnar blev en del av Sverige bilden. Att vara pappa och hemma med sitt barn framställdes i flera sammanhang som en positiv upplevelse, och det uppfattades som positivt för både fäder och barn att skapa kontakt tidigt i barnens liv. Papporna själva rapporterade om positiva upplevelser av ett delat föräldraskap (Duvander, Haas och Thalberg, 2017; Almqvist, Sandberg och Dahlgren, 2011), även om en månad hemma knappast ledde till jämställdhet. Pappors föräldraledighet förknippades också med ett fortsatt delat föräldraskap, även i de fall föräldrarna separerade (Duvander och Jans, 2009). Man kan därmed hävda att förväntningarna på att pappor skulle vara hemma med sina barn ledde till en minskad risk att deras kontakt med barnen blev bristfällig, även på längre sikt. Man

kan också säga att förstärkningen av pappors rättigheter bidrog till att de fick mer förhandlingsmakt i arbetslivet; arbetsgivarna hade även tidigare varit tvungna att bevilja föräldraledighet men i och med den reserverade månaden betydde en avog inställning till mäns ledighet att man begränsade en rätt som bara papporna kunde använda. Studier har dock visat att det bland många arbetsgivare fortfarande finns ett motstånd, om än sällan öppet, mot pappors ledighet (Haas och Hwang 1995, 2024).

Föräldrar, särskilt pappor, som delade på föräldraledigheten och därmed delade på ansvaret för omvårdnaden av barnen tidigt i deras liv, prioriterades alltså i de förändringar som genomfördes i föräldraförsäkringen under 1990-talet. Det betyder också att de som missgynnades och därmed inte sågs som önskvärda var de föräldrar som av olika anledningar inte delade på omsorgsansvaret, något som ofta av föräldrarna själva förklarades av pappors situation i arbetslivet (RFV, 2003).

## Sammantaget

Tvåsamhet, delat föräldraskap och förvärvsarbete var alltså fortfarande vägledande principer i reformeringen av föräldraförsäkringen. Till dessa lades en allt större vikt vid pappornas roll, och genom att införa en reserverad månad gynnades de sammanboende papporna i än högre grad än tidigare. De föräldrar som av olika anledningar inte delade på föräldraledigheten missgynnades. Men framförallt var det de ekonomiskt utsatta föräldrarna som missgynnades av förändringarna i försäkringen, och här var särlevande föräldrar, särskilt de ensamstående mammorna, en utsatt grupp.

Samtidigt bidrog införandet av den reserverade månaden till att papporna i allt högre grad deltog i omsorgen av barnen, och att jämställdheten därmed ökade. Detta bidrog i sin tur till en riskreducering för pappor, som genom ett mer aktivt deltagande i sitt föräldraskap ökade chanserna att tidigt knyta an till barnet. Det var också positivt för barnen som i och med ett mer jämställt uttag fick tillgång till två omsorgsgivare från tidig ålder. Frågan om pappors uttag var under perioden en prioriterad fråga, medan den ekonomiska risken för barnfamiljer att hamna i fattigdom inte prioriterades. Ett tydligt exempel är att garantinivån låg kvar på 60 kronor om dagen under hela 1990-talet. Det är också viktigt att påminna om att de som blev ensamstående inte

bara riskerade att utsättas ekonomiskt till följd av nedskärningarna, de fick också färre dagar i föräldrapenning på grund av den reserverade månaden.

# Expansion och riskhantering, 2000–2010

Den svenska föräldraförsäkringen sätter barnet i centrum och ger genom sin flexibilitet familjer med olika villkor möjlighet till tid med barnen efter var och ens behov. Föräldraförsäkringen har som mål att stödja båda föräldrarnas möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap och framhåller särskilt männens ansvar för sina barn. ... Föräldraförsäkringen utgår från barnets bästa och från att barnet behöver och har rätt till båda sina föräldrar (Prop. 2000/01:44, s. 22).

Utvecklingen av föräldraförsäkringen under det nya millenniet följer liknande principer och argument som tidigare. Försäkringen skulle underlätta för kvinnor och män att förena förvärvsarbete med föräldraskap samtidigt som man nu ännu tydligare framhåller att försäkringen ska utgå från barnets bästa, något som förstärks under perioden. Detta tog sig framförallt uttryck i förlängningen av den reserverade tiden för båda föräldrarna.

Men den politiska debatten präglades också av 1990-talets ekonomiska kris och de »nya sociala risker« som identifierats: barnfamiljernas situation hade som beskrevs i förra avsnittet försämrats avsevärt under krisåren, inte minst hade ensamstående mödrars situation förvärrats. Vissa åtgärder hade redan genomförts under slutet av 1990-talet med syftet att förbättra situationen för barnfamiljerna, till exempel en höjning av barnbidraget, vilket snarare handlade om en återställning från sänkningen 1996<sup>9</sup>. Ersättningsnivån i föräldraförsäkringen höjdes 1997 till 80 procent.

---

9. År 1996 sänktes barnbidraget från 750 till 640 kronor per månad, och återställdes igen 1998 till 750 kronor.

## Bättre villkor för pappor, höjd garantinivå och kollektivavtalens allt viktigare roll

I början av det nya millenniet argumenterade regeringen Persson för att ytterligare åtgärder behövdes för att underlätta för barnfamiljerna. Ambitionen var alltså att förbättra villkoren för landets barnfamiljer, och vid sidan av de ovan beskrivna reformerna föreslogs att föräldrapenningen skulle förlängas med ytterligare 30 dagar (till 480 ersättningsdagar) samtidigt som 60 dagar skulle reserveras för vardera föräldern (Prop. 2000/OI:44, s. 24), det vill säga en andra reserverad månad. Utbyggnaden av försäkringen hade två syften utöver ambitionen att förbättra villkoren för barnfamiljer: dels framhölls att försäkringen skulle utgå från barnets bästa, dels slogs det återigen fast att »jämställdhet mellan könen är en prioriterad politisk uppgift« (Prop. 2000/OI:44, s. 25).

I propositionen uppmärksammas också gruppen ensamstående mammor, särskilt nyblivna mammor där det inte fanns en närvarande pappa vid födseln. Denna grupp antogs vara, precis som andra nyförlösta kvinnor, i behov av stöd vid förlossningen. Därför föreslogs att en annan försäkrad än pappan till barnet som avstod från förvärsarbete skulle ges rätt till tillfällig föräldrapenning i tio dagar i samband med barns födelse eller adoption. »Förutsättningen är att det inte finns någon fader med rätt till tillfällig föräldrapenning eller att fadern avstår från sin rätt till de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning eller att modern är avliden« (Prop. 2000/OI:44, s. 28).

Föräldraförsäkringen, särskilt garantinivån, sågs också som ett medel att begränsa den ekonomiska utsattheten hos barn. Garantinivån för de föräldrar som inte hade rätt till inkomstbaserad ersättning höjdes sålunda. Den hade sedan 1987 varit 60 kronor om dagen men dubblerades 2002 till 120 kronor, för att sedan stegvis höjas till dagens 250 kronor om dagen. Detta innebär 7 500 kronor i månaden och är därmed en inte obetydlig ersättning.

År 2006 sänktes ersättningsnivån från 80 procent till 77,6 procent genom en omräkningsfaktor. Emellertid höjdes taket i ersättningen från 7,5 prisbasbelopp till 10 prisbasbelopp, en reform som särskilt påverkade män<sup>10</sup>. En ökande andel kvinnor och män hade vid tiden

10. Ett år senare, 2007, sänks inkomsttaket igen till 7,5 prisbasbelopp för tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning. För föräldrapenningen bibehölls 10 prisbasbelopp.

inkomster över taket, vilket ansågs riskera försäkringens legitimitet och hota föräldraförsäkringens roll som allmän försäkring. Motivet till höjningen var också att öka pappornas uttag då de oftare hade inkomster över taket (Prop. 2005/06:142).

Samtidigt är det i sammanhanget viktigt att notera kollektivavtalens roll. Dessa täcker ofta upp med ersättning över taken, och de utvecklades snabbt under perioden, särskilt inom privat sektor (ISF, 2018b). Trots en sänkning av ersättningsnivån innebär denna utveckling att de flesta anställda fick, och fortfarande får, ersättning även för inkomst över taket, åtminstone under en del av föräldraledigheten. Med andra ord blev skillnaden i ersättning allt större mellan dem med en kollektivavtalad anställning, andra anställda och icke anställda föräldrar. Denna utveckling har också vid flera tillfällen uppmärksammats, inte minst av Inspektionen för socialförsäringen som bland annat menar att privata och kollektivavtalade försäkringar kan »skapa olika villkor för anställda inom olika delar av arbetsmarknaden, vilket kan leda till olika villkor och olika ersättningar för skilda grupper i samhället. Dessutom är de inte tillgängliga för alla. Behovet av kompletterande försäkringar för en växande andel av sysselsatta som har inkomster över inkomsttaken riskerar att minska tilltron till socialförsäkringssystemet« (ISF, 2022, s. 12). De kollektivavtalade ersättningarna är idag aktuella inte bara för föräldraförsäringen. De behöver beskrivas och debatteras i förhållande till hela socialförsäringen.<sup>11</sup>

Under perioden infriades också den socialdemokratiska regeringens vallöfte från 1998 om att införa en så kallad maxtaxa på förskolan. Maxtaxan ingick som en del av ett omfattande reformprogram av förskolans verksamhet, och mellan 2001 och 2003 infördes gradvis en avgiftsreform som syftade till att öka tillgången till barnomsorg, förbättra barnfamiljernas hushållsekonomi samt underlätta för föräldrar att förvärvsarbeta (Prop. 1999/2000:129). Därtill infördes regler om att arbetslösa och föräldralediga fick ha sina barn (syskon) på förskola under minst 15 timmar per vecka samt allmän förskola för 4- och 5-åringar. Kommunerna är från millennieskiftet också skyldiga att tillhandahålla förskoleplatser till alla barn vars föräldrar så önskar.

11. I en kommande SNS-rapport av Cronert och Laun m.fl. kartläggs de kompletterande förmånerna, deras utformning och utvecklingen över tid. Rapporten publiceras under 2025.



## Valfrihet?

I början av det nya millenniet tillsattes också en ny föräldraförsäkringsutredning som 2005 resulterade i en rapport med titeln *Reformerad föräldraförsäkring: Kärlek, omvårdnad, trygghet*. Utredningens huvudsakliga uppdrag var att genomföra en »översyn av hur föräldraförsäkringen bättre kan bidra till att barnen får tillgång till båda sina föräldrar« (SOU 2005:73, s. 13). Mot denna bakgrund föreslogs bland annat att föräldrar skulle kunna använda föräldrapenningen samtidigt, så kallade dubbeldagar, under barnets första levnadsår, för att barnet på så sätt enklare skulle kunna knyta an till båda föräldrarna. Därtill förs en utförlig diskussion om att helt dela på försäkringen, det vill säga att låta hälften av dagarna tillfalla vardera föräldern, oberoende av kön. Därmed skulle det inte vara möjligt för en förälder att använda mer än hälften av dagarna. Debatten var tidvis häftig och fördes både i media och olika fackförbund. Den knöt an till de förändringar som nyligen genomförts i andra nordiska länder (Fransson och Lorentzi, 2004). Det mest kända exemplet var Island där man år 2000 som första land i världen införde en tredelad föräldraförsäkring, där tre månader var öronmärkta för respektive förälder och tre månader var delbara (föräldraförsäkringen uppgick alltså till nio månader), något som ledde till att en majoritet av papporna tog föräldraledigt just tre månader. Före reformen tog ytterst få pappor föräldraledigt – omkring en halv procent – men efter reformen steg andelen till 87 procent (Eydal Björk m.fl., 2015). Den svenska utredningen föreslog att fem månader – istället för de dåvarande två – skulle reserveras för vardera förälder.

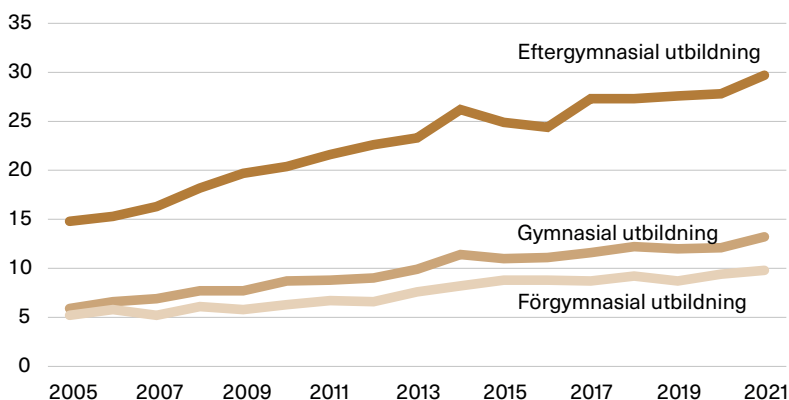
Debatten om hur stor del som skulle reserveras fortsatte även under regeringen Reinfeldt som tillträdde 2006. Emellertid genomfördes inte förslaget om fler reserverade månader, framförallt på grund av den nya borgerliga regeringens fokus på valfrihet. Den nya regeringen underströk att den ville »öka familjernas valfrihet genom att minska den nationella politiska styrningen« samtidigt som arbetslinjen innebär att den fastslagna familjepolitiska linjen bibehålls. Detta skulle ske genom att »skapa goda förutsättningar för familjerna att få vardagen att fungera utifrån egna önskemål och behov, inte tvinga in barn och föräldrar i politiskt dikterade mallar« (Prop. 2007/08:91, s. 17). Istället för att reservera fler månader infördes 2008 en jämställdhetsbonus (lag 2008:313; Prop. 2007/08:93) med det övergripande syftet att

»förbättra förutsättningarna för både män och kvinnor att ta ett aktivt och jämlikt ansvar för föräldraskapet, utan att för den skull frånta familjerna sitt självbestämmande« (Ds 2007:50, s. 7). Samtidigt återinfördes ett vårdnadsbidrag för de kommuner som önskade erbjuda detta. Också denna reform hade det uttalade syftet att »skapa ökad valfrihet för föräldrar som önskar mer tid med sina små barn« (Prop. 2007/08:146, s. 18).

## Resultatet?

Hur utvecklades då användandet av föräldraförsäkringen under början av 2000-talet? Efter 1990-talskrisen ökade pappors uttag, både i samband med införandet av den andra reserverade månaden och gradvis under perioden. Den andra reserverade månaden ledde till att pappor med medelhög inkomst och utbildning var de som ökade sitt uttag mest, till ungefär två månader. Detta sammanföll också med en konvergens av kvinnors och mäns tid för hushållsarbete, en utveckling som inte sågs i länder utan samma familjepolitiska utveckling (Dribe och Stanfors, 2009; Neilson och Stanfors, 2014). De med hög inkomst och utbildning använde redan innan reformen två månader medan de med låg (eller ingen) inkomst och låg utbildning inte ökade sitt uttag i och med reformen. Skillnader mellan män med olika inkomst och utbildning förstärktes således, och den grupp med minst resurser halkade efter (Duvander och Johansson, 2015). Jämställdhetsbonusen, som ursprungligen var relativt krånglig att använda men som förenklades med tiden, hade ingen nämnvärd direkt effekt.

Under den här perioden finner vi alltså att även om jämställdheten ökar så blir skillnaden större mellan olika socioekonomiska grupper. Försäkringskassan använder ofta ett mått av jämställt uttag som innebär att det är när föräldrarna vardera använder mellan 40 och 60 procent av föräldraförsäkringen under barnets första två år. Utifrån den här definitionen har ett jämställt uttag generellt ökat till att ligga runt en femtedel av alla föräldrar (figur 1). När vi tittar närmare på föräldrar med olika utbildningsnivå finns emellertid stora skillnader. Det är främst föräldrar med hög utbildning som delar jämställt, medan både föräldrar med förgymnasial och gymnasial nivå hamnar efter. Andelen i alla grupper har dock dubblats mellan 2005 och 2021. Det betyder att av de som fick barn på 2020-talet var det runt 30 procent av

**Figur 1.** Andel föräldrar som delat jämställt på dagarna, efter utbildningsnivå, 2005–2021.

Källa: Försäkringskassans statistikportal.

högskoleutbildade föräldrar som delade jämställt, men bara 10 procent bland de med förgymnasial utbildning. Uppdelning på inkomstnivå visar ett liknande mönster.

## Tvåsamhet och jämställdhet men även valfrihet, flexibilitet och kollektivavtalade anställningsvillkor

I början av 2000-talet förstärktes normen ytterligare att mammor och pappor bör dela på föräldraledigheten. Jämställdhet var inte längre ett ifrågasatt ideal när det gällde delat ansvar om barnen. Snarare tvärtom; ofta uppfattades det i det närmaste som ett problem om inte pappan tog ut åtminstone »sina« två reserverade månader (Valarino m.fl., 2018; Försäkringskassan, 2018). Den andra reserverade månaden ledde som sagt till att även pappor med medelhög inkomst tog ut allt längre ledighet. Det innebar återigen att pappor gynnades: de fick en skyddad möjlighet att spendera mer tid med sitt barn och denna gång utan att det skedde på bekostnad av mammans tid, eftersom föräldrapenningen dessutom förlängdes med en månad.

Jämställdhetsbonusen introducerades också under perioden som ett försök att gynna par som delade på ledigheten. Även om ingen direkt effekt av den reformen kan påvisas var den en tydlig signal om att det var jämställdhet mellan par som skulle gynnas. Det var alltså sammanboende jämställda föräldrapar med relativt stabila arbetsförhållanden som prioriterades och uppmuntrades.

## Ökande skillnader

Under perioden får också den genomsnittlige föräldern bättre tillägg genom den kollektivavtalade föräldralönen under ledigheten. Kollektivavtal fanns redan på plats för statligt anställda men även kommunalt anställda, regionanställda och privatanställda fick under den här perioden bättre villkor och ersättningar via kollektivavtalen. Så sent som i början av 2000-talet hade vissa kollektivavtal för arbetare i privat sektor bara avtal om extra ersättning för kvinnor, men nu blev avtalen könsneutrala (ISF, 2018b). Återigen var det emellertid i första hand män, särskilt de med relativt hög inkomst, som gynnades av förbättringarna i kollektivavtalen.

Under perioden ökar gapet mellan föräldrar med respektive utan anställning, eller med osäkra, icke kollektivavtalade anställningar. Det blir alltså ännu viktigare att ha en anknytning till arbetsmarknaden och också att ha en säker och stabil anställning, för att kunna få en välbetald föräldraledighet. Dessutom behövde inte föräldrar som hade trygga anställningsvillkor oroa sig för att bli av med jobbet under ledigheten.

Samtidigt kom de föräldrar som hade låg inkomst också att gynnas av framförallt den höjda grundnivån. I realiteten innebar höjningen mer för de par där en förälder hade låg eller ingen inkomst och den andra hade en något högre inkomst. Ensamstående föräldrar, och par där två föräldrar har låg eller ingen inkomst alls, har oftare försörjningsstöd, och eftersom föräldrapenningen räknas av från försörjningsstödet spelar troligen höjningen mindre roll för dessa familjer. Personer som redan befann sig i en mycket utsatt ekonomisk situation halkade därmed efter i de allmänna höjningar som infördes.

## En mer generös och flexibel försäkring, men inte för alla

Under denna period blir föräldraförsäkringen mer generös, men det fanns vissa grupper som riskerade att få en sämre situation av förändringarna. En sådan grupp är återigen de ensamstående föräldrarna. Det är dock sällan tydligt definierat vilka som ingår i gruppen. De som har ensam vårdnad är få, men denna grupp, oftast mammor, har rätt till hela föräldrapenningen. En större grupp är de ensamstående med gemensam vårdnad men med i praktiken ensamt ansvar om barnen. Denna grupp kan, som vi redan diskuterat, inte använda den reserverade tid som tillfaller den andra föräldern, och om inte den andra föräldern skriver över sina dagar kan de endast använda hälften av alla dagar, det vill säga åtta månader. Reformerna som förstärker ett delat föräldraskap bidrar alltså till möjligheten för särlevande pappor att ta ett större ansvar för sina barn, och i viss mån kan gruppen ensamstående föräldrar idag beskrivas som särlevande föräldrar. Men i de fall där en särlevande förälder inte tar sin del av föräldrapenningen och inte heller annat omsorgsansvar är det oftast mamman som får ta hela ansvaret och då med reducerad rätt till föräldraförsäkringen (ISF, 2021). Ju fler reserverade månader som införs, desto större är därmed risken att de ensamstående mammorna får färre föräldrapeningdagar. Detta har naturligtvis konsekvenser både för omvårdnaden och ekonomin i dessa familjer.

En annan fråga som diskuterades i allt högre utsträckning under perioden är den flexibla användningen av föräldrapenningen. Flexibilitet både gynnar och missgynnar olika grupper. I och med att föräldraledighetslagen tillåter ledighet från arbete utan föräldrapening de första 18 månaderna så är det möjligt för de föräldrar som har råd att spara på de betalda dagarna. Det har inneburit att vissa föräldrar sprider på dagarna för att förlänga ledigheten (ISF, 2013; Duvander och Viklund, 2020; Försäkringskassan, 2020; TCO, 2023a). Ett vanligt mönster är att använda fem föräldrapeningdagar per vecka och därmed acceptera en lägre ersättning än de 77,6 procent som blir fallet om man använder sju dagar i veckan.

Möjligheten att sprida på dagarna påverkar vissa grupper mer än andra. Studier har visat att både kvinnor och män sprider på dagarna ungefär lika mycket i proportion till uttagna föräldrapeningdagar, men eftersom kvinnor använder väsentligt fler betalda dagar så ökar

det kvinnors tid hemma mer än mäns i antal dagar (ISF, 2013, 2024). Dessutom är inkomsten (den sjukpenninggrundande inkomsten, SGI) skyddad under första året efter barnets födelse, vilket gör det mindre riskfyllt med tanke på framtida ersättningar att sprida på dagarna. Om föräldrarna har gemensam ekonomi är det därmed mindre direkt risk om mamman sprider mer på dagarna än pappan, som oftast använder föräldrapenning efter första året och då förlorar sin skyddade inkomst om han använder färre än fem dagar i veckan. Flexibiliteten i hur försäkringen kan användas utmanar därmed jämställdhetsambitionen.

Vad gäller jämlikhet är det naturligtvis så att endast de med ekonomiskt utrymme kan sprida på dagarna, och studier visar att det är de med medelinkomst till medelhög inkomst som sprider på dagarna mest. De som har låg inkomst har inte denna möjlighet och de med allra högst inkomst väljer att inte göra det i samma utsträckning (Duvander och Viklund, 2020). Detta leder till att den sammanlagda föräldraleddighetslängden varierar för barn i hushåll med olika inkomster, och att delandet på föräldraleddighet kanske inte är riktigt så jämförbart som de betalda dagarna visar i exempelvis Försäkringskassans statistik.

## Sammantaget

Sammantaget förstärkte förändringarna i föräldraförsäkringen möjligheterna för de föräldrar som delade på ledigheten – och som också hade stabila och kollektivavtalade anställningsformer – att använda en lång och välbetald ledighet. Det är också denna grupp som främst kommer i åtnjutande av den alltmer flexibla föräldraförsäkringen. Återigen är det ensamstående föräldrar, särskilt mammor, och de med lägst inkomster eller inga inkomster alls som halkar efter i utvecklingen. De skillnader vi observerar mellan familjer bör alltså beskrivas i både föräldraleddighetens längd och dess ersättning.

Riskerna för ekonomisk utsatthet minskar för de som har låga inkomster i och med att grundnivån höjs, men för familjer utan någon inkomst förändras knappast situationen. Att stå utan en anställning med kollektivavtalad ersättning innebär en uppenbar ekonomisk risk då en allt större del av inkomsten under föräldraleddigheten betalas direkt av arbetsgivaren genom kollektivavtalen. Men mest ökar risken troligen för ensamstående föräldrar, det vill säga de som inte följer normen om ett delat föräldraskap, vare sig man bor ihop eller inte.

# Begränsning för vissa och flexibilitet för andra, 2010–2024

De förändringar som gjordes i föräldraförsäkringen under början av 2000-talet innebar alltså justeringar i nivåer och ökad flexibilitet, både för att öka det jämställda uttaget och för att föräldraförsäkringen skulle vara ett skydd mot ekonomisk utsatthet och därmed en riskreducerande försäkring. Liknande justeringar har genomförts från 2010 och framåt. Flexibiliteten har emellertid på vissa sätt utökats och på andra sätt begränsats. De förändringar som gjorts det senaste årtiondet kan också till en del ses som en fortsättning på utvecklingen av en individuell och inkomstbaserad socialförsäkring, medan vissa reformer innebär ett avsteg från denna linje. Här tänker vi främst på att andra personer än föräldrarna fått tillgång till försäkringen.

## Mer flexibilitet ...

Föräldraförsäkringen var vid ingången av 2010 en relativt flexibel försäkring, främst eftersom den kunde nyttjas under en lång period och att det fanns stor möjlighet för föräldrar att relativt fritt dela den mellan sig. Men fortfarande var det långt till ett jämställt uttag och olika familjepolitiska möjligheter sågs över. En viktig förändring var de så kallade dubbeldagarna som infördes 2012. De innebar att ett barns föräldrar fick använda föräldrapenning samtidigt under 30 dagar fram tills barnet fyllt ett år, dock inte någon av reserverade månaderna (Prop. 2010/11:146). Dubbeldagarna infördes med det uttalade syftet »att stärka föräldrarnas möjlighet att gemensamt etablera rutiner och dela på ansvaret för barnets vård under barnets första tid i livet« (ISF, 2018a, s. 55). Ambitionen var dessutom fortfarande att på politisk väg upp-

mana pappor att ta ut mer ledighet samtidigt som man också i högre utsträckning argumenterade för att delat omsorgsansvar även var för barnets bästa. Det var därmed fortsatt viktigt att öka förutsättningarna för ett jämställt uttag.

Att två föräldrar var föräldralediga samtidigt sågs i början av 1970-talet som en orimligt dyr försäkring. Det blev nu en möjlighet som antogs vara positiv för jämställdheten. I propositionen hävdades att även om det inte fanns någon anledning till att båda föräldrar tog ut föräldraförsäkring samtidigt var reformen »motiverad då den första tiden efter barnets födelse är en mycket viktig tid och att barn har behov av en tidig och nära kontakt med båda sina föräldrar« (Prop. 2010/11:146, s. 16). Införandet av dubbelmånaden blev en populär reform och resulterade i att män började använda föräldrapenning tidigare i barnens liv (ISF, 2018a).

Dubbeldagarna har också under senare år varit föremål för utredning och analys, och eftersom reformen har ansetts vara framgångsrik utökade regeringen Kristersson antalet dagar till 60 från och med 1 juli 2024. Vid samma tidpunkt utökades även tiden som dessa kunde användas till att gälla under barnets första femton månader.

År 2016 tillsattes en ny föräldraförsäkringsutredning, som antog namnet *Utredningen om en modern föräldraförsäkring*. Uppdraget var att se över reglerna för föräldraförsäkring och föräldraledighet, och dess syfte var »att identifiera problem och föreslå åtgärder för att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag ska bidra till jämställdhet på arbetsmarknaden, ett jämställt föräldraskap och även fortsatt bidra till goda uppväxtvillkor för barn« (SOU 2017:101, s. 20). Ytterligare en viktig utgångspunkt för utredningsarbetet var principen om »barnets bästa och barnets rätt till omvårdnad och kontakt med sina föräldrar« (SOU 2017: 101, s. 20).

Som så många gånger tidigare är det en omfattande utredning med flera förslag till förändringar, och precis som tidigare utgick utredaren ifrån att föräldraförsäkringens huvudsyfte var att möjliggöra för både kvinnor och män att kombinera betalt arbete med familjeliv. Som en grundpelare för själva försäkringen pekades också inkomstbortfallsprincipen ut.

Förslagen i utredningen var många och handlar bland annat om att reservera mer tid till vardera föräldern och att göra åldersgränserna för användning snävare. Samtidigt föreslog utredningen att försäkringen



skulle öppnas för användare som inte är föräldrar, både för att dagens familjeformer är mer varierade och för att förenkla exempelvis för egenföretagare som blir föräldrar.

En sådan öppning för användande av andra än föräldrar har också skett, först 2019 då föräldrar fick rätt att ge del av sina dagar till en sammanboende partner. Från 1 juli 2024 breddades gruppen som kan använda dessa dagar till annan närstående, exempelvis en förälders syskon, en far- eller morförälder eller annan som kan ta hand om barnet. Nu kan en förälder föra över högst 45 av föräldrapenningdagarna till någon som inte är sammanboende partner eller barnets vårdnadshavare. De reserverade månaderna kan dock inte föras över. Ensamstående vårdnadshavare kan föra över 90 dagar per barn. Det uttalade motivet bakom det regeringen kallade för en »frihetsreform« var »att öka flexibiliteten och samtidigt stärka arbetslinjen genom att ge föräldrar kontroll att utforma sina liv« (regeringens hemsida).

Förändringen har debatterats, och de huvudsakliga argumenten mot förändringen är att det kan leda till ett mer ojämnt uttag om pappor överlåter dagar till en kvinnlig anhörig eller partner. Det kan också leda till problem med hur och av vem försäkringen används, exempelvis då det blir svårare att kontrollera att arbete inte sker under föräldraledigheten. Risken för fusk har lyfts i debatten (Regeringen, 2023; TCO, 2023b) och i debatten har det också hävdats att förändringen frångår principen om en individualiserad socialförsäkring som täcker en arbetstagares temporära frånvaro från arbetsmarknaden.

## ... och mer jämställdhet

År 2016 infördes också en tredje reserverad månad till vardera föräldern. Denna hade aviserats i budgetpropositionen för 2015 och motivet var fortsatt det ojämslällda uttaget. Med en tredje reserverad månad underströk regeringen Löfven ytterligare vikten av att pappor skulle vara föräldralediga. Barnrättsperspektivet var också närvarande i förslaget, och som tidigare framhölls att en trygg uppväxt för barnen var beroende av att båda föräldrar deltog i omsorgen (Ds 2015:8). Reformen innebar att 180 dagar av de totalt 390 dagarna med föräldrapenning på sjukpenningnivå var reserverade för en förälder och kunde alltså inte överlåtas på någon annan, det vill säga 90 dagar vardera.

Reserverade månader gäller dessutom sedan 2022 för alla föräldra-

par, även de som har ersättning på grundnivå. Så var alltså inte fallet tidigare men detta ändrades efter att flera instanser visat att detta var problematiskt ur ett jämställdhetsperspektiv samt att det gick emot EU-direktivet 2019/1158 att inte ha reserverad tid för alla föräldrar (SOU 2017:101; Duvander och Mussino, 2021). Tidigare kunde de föräldrar som använde försäkringen på grundnivå använda alla dagar, något som motverkade ett jämställt uttag bland familjer med låg eller ingen inkomst.

### ... men också begränsningar

Under perioden införs olika typer av begränsningar i försäkringen, med olika konsekvenser för olika grupper. En sådan begränsning var införandet av en åldersgräns i relation till föräldrapenningen. Från att all föräldrapenning kunde användas fram tills barnet fyller åtta år, kan från och med 2014 endast 96 av de 480 dagarna, det vill säga 20 procent, användas efter att barnet har fyllt fyra år. Samtidigt höjdes åldersgränsen så att 96 dagar kan användas tills barnet fyller 12 år. Motivet bakom införandet av åldersgränsen var dels att förmå föräldrar att koncentrera uttaget till småbarnsåren, dels att främja etableringen på arbetsmarknaden bland nyanlända föräldrar (läs kvinnor) som flyttat till Sverige med barn (Försäkringskassan, 2022).

Gruppen nyanlända föräldrar uppmärksammades alltmer under perioden. Precis som i fallet med åldersbegränsningen handlar diskussionerna om nyanlända föräldrars etablering på arbetsmarknaden. Detta tema var också föremål för 2016 års föräldraförsäkringsutredning, där utredaren gavs i uppdrag att »lämna förslag på en begränsad möjlighet att använda föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn« (SOU 2016:73). Syftet var att »åtgärda överkompensation av föräldrapenning som uppstår när föräldrar kommer till Sverige med äldre barn« och »minska de negativa konsekvenser som en överkompensation kan få vad gäller möjligheterna till långsiktig etablering såväl på arbetsmarknaden som i andra delar av samhället för de föräldrar och barn som kommer till Sverige« (SOU 2016:73, s. 186).

Uppdraget handlade i hög utsträckning om hur föräldraförsäkringen skulle utformas i relation till gruppen nyanlända flyktingar och anhöriginvandrare, särskilt efter 2015, samtidigt som man betonade att uppdraget omfattade alla föräldrar som kom till Sverige. De tidigare

reglerna gjorde gällande att föräldrar som kom till Sverige med äldre barn hade rätt till samma mängd föräldrapenning (480 dagar) som de föräldrar som fick dessa dagar vid barnets födelse. Dessa regler skulle alltså begränsas och utredaren föreslog att föräldrar till ett barn som bosatt sig i Sverige under sitt andra levnadsår fick tillgång till föräldrapenning i högst 200 dagar (ytterligare högst 76 dagar tillkom för barn födda efter det första). Om barnet var över två år gammalt när det bosatte sig i Sverige fick föräldrarna föräldrapenning i högst 100 dagar (och ytterligare högst 36 dagar för barn födda efter det första). Förslaget godkändes av riksdagen och gäller sedan 1 juli 2017 (Prop. 2016/17:154).

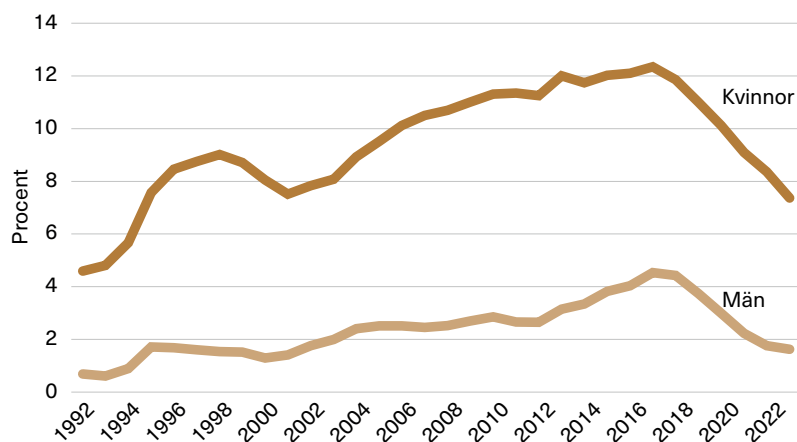
Studier har visat att regeländringen än så länge haft marginella effekter på nyanlända mammors förvärvsarbete eller deltagande i åtgärder som leder till arbete (Försäkringskassan, 2024b). Användningen under de generösa reglerna var heller inte stor och tenderade inte att leda till färre arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter (Duvander och Mussino, 2021).

Vidare behöver vi nämna covid 19-pandemin och dess konsekvenser. Under den gjordes vissa temporära förändringar främst i den tillfälliga föräldrapenningen. Det blev exempelvis enklare att vara hemma med barn som inte kunde gå till förskola eller skola, främst då begränsningen i antal dagar togs bort temporärt. Denna förändring, tillsammans med ett större behov av försäkringen under pandemin, ledde till ett ökat uttag av tillfällig föräldrapenning. Även föräldrapenningen användes mer under pandemin (Försäkringskassans statistikportal).

## Resultatet?

Användandet har under den senaste perioden utvecklats mot ett mer jämförbart uttag och andelen pappor som använder försäkringen har tenderat att öka. Under det sista årtiondet har också andelen som delar på föräldrapenningen relativt jämförbart fortsatt att öka (se figur 1), och det finns en tendens att andelen pappor som inte använder försäkringen alls minskar. Bland barn födda i Sverige 2014 var det 23 procent som hade en pappa som inte använde föräldrapenning alls de första två åren. Denna andel minskade till 18 procent för barn födda 2017 (ISF, 2021).

Den tredje reserverade månaden har lett till viss ökning av uttaget bland pappor. Precis innan reformen genomfördes tog 36 procent av

**Figur 2.** Andel användare på grundnivå 1992–2023.

Källa: Försäkringskassan.

papporna ut minst 90 dagar, en andel som ökade till 40 procent efter reformen (Försäkringskassan, 2019).

Användandet på grundnivå har också ökat över tid. I figur 2 visas andelen av alla användare som använder föräldrapenning på grundnivå. Den illustrerar alltså både en förändring bland vilka som får barn i olika perioder och ifall de använder försäkringen. Den främsta anledningen till att män har så mycket lägre andel på grundnivå är att många pappor med låg inkomst avstår från att vara föräldralediga. Kvinnor använde under 1990-talets krisår oftare föräldrapenningen på grundnivå, något som ökade under en period för att sedan 2017 sjunka igen. En anledning till att andelen sjunkit de senaste åren är den begränsade rätten till föräldrapenning som infördes för barn födda i utlandet.

Gruppen som använder försäkringen på grundnivå är överrepresenterad bland utlandsfödda föräldrar. Vi ser exempelvis att 31 procent av mammor som kommer från Mellanöstern och Nordafrika, och 34 procent av mammor som kommer från Afrika söder om Sahara, använder försäkringen på grundnivå. Det kan jämföras med 2,1 procent av de svenskfödda mammorna. Bland pappor är skillnaderna generellt mindre (Försäkringskassan, 2023).

## Mot en föräldraförsäkring på olika villkor

Utvecklingen under perioden är något motsägelsefull. Idén om flexibilitet förstärks samtidigt som vissa reformer skapar begränsningar i användandet. Denna utveckling har resulterat i en föräldraförsäkring som i allt högre utsträckning används på olika villkor. Förändringarna föranleder en diskussion om hur, av vem och när föräldrapenningen kan användas.

Många föräldrar har utan tvekan gynnats under perioden, inte minst av dubbeldagarna. Det gäller framförallt de familjer där båda föräldrarna har råd att vara hemma samtidigt. I många fall gynnar detta troligen också ett delat ansvar för barnen. Införandet av den tredje reserverade månaden har särskilt gynnat papporna. Det var emellertid främst pappor med medelhög utbildning som ökade sitt uttag i samband med införandet av denna tredje månad. Därmed ökade gapet gentemot pappor med låg utbildning (Försäkringskassan, 2019). Jämställdhet mellan föräldrarna kan också gynnas av att de reserverade månaderna nu även gäller på grundnivå. Kanske är detta särskilt viktigt då det är dessa grupper som minst delat på föräldrapenningen fram till idag. Men om man inte lyckas få pappor med låg inkomst att använda de reserverade månaderna är risken stor att mammor med låg inkomst och ensamt ansvar om barnet/n får en försämring, i form av tillgång till en kortare ledighet.

Införandet av rätten att överlåta dagar till andra än föräldrarna gynnar föräldrar som av olika anledningar har svårt att använda föräldraledigheten själva. Ett exempel är egenföretagare. Denna rätt öppnar också försäkringen för nya familjekonstellationer och familjer, där fler än två föräldrar är de som delar på omsorgen om barnet. Med andra ord finns idag en öppenhet för att familjer ser ut på olika sätt. De som gynnas av reformen är troligen de som inte lever i en traditionell kärnfamilj.

Men vi behöver också ställa kritiska frågor. Exempelvis kan rätten att överlåta dagar till andra än föräldern leda till både ett mer och ett mindre jämnt uttag. Reformen kan potentiellt innebära att arbetsgivaren ges större utrymme att uppmana föräldralediga att komma tillbaka tidigare. Anledningen att inte använda föräldrapenning är ofta ett arbete och arbetsuppgifter som är svåra att vara borta ifrån, något som särskilt pappor har angett (RFV, 2003; Duvander, Haas och Thalberg, 2017). I och med rätten att överföra dagar till någon

annan får arbetsgivaren möjlighet att hänvisa till att någon annan kan ta hand om barnet. Detta ska ses i ljuset av den nya situationen i EU, där föräldraledighet och frånvaro från arbete blivit obligatoriskt i vissa länder, till exempel i Spanien och Portugal (se country reports på [leavenetwork.org](http://leavenetwork.org)).

Arbetsgivaren får samtidigt en mer förutsägbar situation då åldersgränsen lett till att endast 20 procent av alla dagar kan användas efter att barnet fyllt fyra år. Ansökan om föräldraledighet kan visserligen inte nekas och väger exempelvis starkare än semesteransökan, men om föräldrapenningen måste användas inom en snävare period blir arbetsstyrkan mer kontrollerbar.

Nyanlända föräldrar med barn födda utanför Sverige är den grupp som har påverkats mest av de förändringar som genomförts under perioden. Denna grupp har fått en mycket reducerad rätt till föräldrapenning. Om detta är att gynnas eller missgynnas beror på hur man ser på saken. Vi vet inte om begränsningen resulterar i en starkare drivkraft och rätt att delta i arbetsmarknadsintegrerande åtgärder, som annars kanske hade fått vänta. Åldersbegränsningarna är också ett sätt att stärka det centrala motivet i föräldraförsäkringen för alla grupper, det vill säga att ta hand om ett nyfött barn. Å andra sidan kan en viss flexibilitet i början av ett nytt liv i ett nytt land vara till nytta och verkligen behövas för många familjer. Frågan är om det är föräldraförsäkringen som ska stå för denna flexibilitet. Här är det också viktigt att komma ihåg att föräldrapenning betalas av staten medan kommuner ofta står för arbetsintegrerande åtgärder och försörjningsstöd. Regeländringen har lett till en tydligare ansvarsfördelning av utgifter och nu är det kommunerna som får ta kostnaden i större utsträckning.

## Sammantaget

Sammanfattningsvis har den senaste perioden i föräldraförsäkringens historia gynnat jämställdheten mellan sammanboende föräldrar med införandet av en tredje reserverad månad och reserverad tid för alla. Även pappor med låg inkomst får nu en tydligare rätt till ledighet. Att pappornas uttag ökar innebär också att barns tid med sina pappor ökat, åtminstone gäller det de barn vars föräldrar delar på ledigheten.

Flexibiliteten har ökat genom att öppna försäkringen för nya användare men åldersgränser har begränsat användandet under förskole-

perioden. Det är troligt att detta främst drabbar föräldrar med medelhög inkomst i kärnfamiljer, alltså de som tidigare gynnats av försäkringens reformer.

Man kan också se öppnandet av försäkringen som ett sätt för ensamstående föräldrar att öka sina möjligheter att planera barnens första tid genom att involvera andra anhöriga som kan vara föräldralediga. På så sätt kan de minska åtminstone den ekonomiska risken under den första tiden, men samtidigt har många ensamstående (med gemensam vårdnad) fått en månad mindre tillhanda i och med den tredje reserverade månaden.

Den grupp vars rättigheter har begränsats mest är de föräldrar som kommer till Sverige med barn födda utomlands. Antal tillgängliga dagar har reducerats med argumentet att de tidigare haft tillgång till en alltför generös försäkring som på sikt kan verka negativt för både barnens integration och föräldrarnas arbetsmarknadsintegration.

Vi har ännu inte sett effekterna av att öppna försäkringen för nya användare, men utöver denna förändring är en tolkning av perioden att regeländringarna syftar till ett mer normerande användande av alla föräldrar och under barnets första tid, något som innebär en riskreducering för arbetsgivarna, vars planering av föräldrars frånvaro blir mer förutsägbar.

# Föräldraförsäkringen 50 år: konsekvenser och framtida utmaningar

Föräldraförsäkringen har funnits i 50 år. De ursprungliga målsättningarna – att skapa både jämställdhet och jämlikhet – har varit oförändrade under hela perioden. Att främja ett jämställt föräldraskap och utjämna skillnader mellan barnfamiljer och andra är alltså fortsatt centrala mål i familjepolitiken. Emellertid har en hel del förändrats över tid. Det gäller inte bara konkret i försäkringens utformning utan också mer principiella förskjutningar i jämställdhets- och jämlikhetsfrågan.

Jämställdhet som politiskt mål har varit framträdande under hela perioden, om än med olika fokus. De första årtiondena betonades framförallt kvinnors rätt att förvärvsarbete och delta i arbetslivet på lika villkor som männen. Från 1990-talet och framåt har man i debatten istället lyft fram pappornas deltagande i omvårdnaden om barnen, och därigenom också betonat männens roll i försöken att skapa jämställdhet. Samtidigt har jämställdheten inte alltid prioriterats. Detta är särskilt tydligt när frågan om valfrihet debatterats. Under den tidiga perioden betonades särskilt kvinnors rätt till förvärvsarbete, och frågan om jämställdhet var därmed uppenbar. Gradvis, från 1990-talet och framåt, kom emellertid valfrihet att omfattas av andra aspekter, särskilt betonades rätten för varje enskild familj att själv välja hur omsorgen om barnen skulle fördelas. På så sätt tonades frågan om jämställdhet (och maktrelationer) mellan kvinnor och män ned, och större tonvikt lades på familjen som enhet (jfr Daly, 2013). Samtidigt infördes de reserverade månaderna som angav en gräns för var valfriheten slutade (se även Nygård och Duvander, 2021).

Även frågan om jämlikhet har förändrats över tid. När föräldraförsäkringen infördes var jämlikhetsfrågan högaktuell, och ansträng-



ningarna att utjämna ojämlika villkor betonades på de flesta politikområden. Jämlikhetsfrågan handlar i föräldraförsäkringens mål om skillnader mellan familjer med och utan barn och därmed om att göra det ekonomiskt möjligt att få barn. Eftersom barnafödandet varit relativt högt, de allra flesta lever delar av sina liv med barn samt att flera andra satsningar inom familjepolitiken gjort barn ekonomiskt och praktiskt möjligt har fokus lätt kunnat förskjutas till jämställdhetsfrågan. Vi vill ändå uppmärksamma att det finns stora skillnader mellan grupper av föräldrar och i vilken utsträckning de kan använda de stöd som finns.

Under perioden har också barnrättsperspektivet och frågan om barns bästa blivit allt viktigare, även om detta inte tagit sig konkreta uttryck i försäkringen. Däremot har motiven och argumenten bakom 2000-talets reformer delvis utgått från barnrättsperspektivet, utöver de ursprungliga jämställdhets- och jämlikhetsperspektiven.

Vad har då föräldraförsäkringen haft för betydelse under de gångna femtio åren? Vilka konsekvenser har de många reformerna haft för mammor och pappor? Både i termer av vilka som prioriterats i de förändringar som genomförts i försäkringen och hur dessa förändringar bidragit till riskreducering för olika föräldrar.

## Ett jämställt och jämlikt föräldraskap – för vem?

Även om mycket har hänt under de gångna femtio åren står det klart att föräldraförsäkringens övergripande mål inte är helt införlivade. Det är förvisso otvetydigt så att jämställdheten har ökat under perioden. Det gäller både i arbetslivet, eftersom mammor förvärvsarbetar mer än för femtio år sedan, och i hemmen, eftersom pappor i ökande grad är föräldralediga. Men fördelningen är långt ifrån jämställd. Pappors uttag av föräldrapenningen är störst bland dem med hög inkomst och hög utbildning och lägst bland dem som står utanför arbetsmarknaden och dem som inte bor med sina barn. Det finns dessutom fortsatt en relativt stor grupp pappor som inte använder föräldraförsäkringen alls. Det gäller framförallt de som inte har någon inkomst, men också de som av andra anledningar har svårt att vara frånvarande från sitt arbete, exempelvis egenföretagare. Dessa finns till del bland dem med högst inkomst (ISE, 2021). Samtidigt använder nästan alla mammor föräldraledighet. Det är dock viktigt att notera att forskning om mammors

föräldraledighet är mycket begränsad.

Inte heller råder jämlikhet mellan de som har barn och de som inte har barn, även om mycket har hänt även här. Om vi beaktar det ekonomiska stödet till barnfamiljer har föräldraförsäkringens utbyggnad i antal dagar, och den höjda ersättningen av grundnivån, bidragit till att den ekonomiska situationen för dem med barn har stärkts i relation till dem utan barn (ISF, 2016). Även själva grundförutsättningen i välfärdspolitiken, att både mammor och pappor ska förvärvsarbeta, har bidragit till ökad jämlikhet mellan de som har barn och de som inte har barn.

Samtidigt har ojämlikheten mellan olika föräldragrupper ökat: under 1990-talets krisår begränsades det ekonomiska stödet till barnfamiljer, och ersättningsnivåerna har inte helt återgått till de tidigare höga nivåerna. Detta drabbar främst de grupper som är ekonomiskt sårbara, till exempel nyanlända, de utan inkomst, unga med låg utbildning och ensamstående föräldrar (oftast mammor). Det finns också stora skillnader i ersättningsnivåerna bland olika grupper mammor, då vissa grupper, såsom vissa invandrade mammor och unga mammor, mycket mer ofta får ersättning på grundnivå. Bland pappor i samma grupper är det istället vanligare att inte alls använda föräldrapenningen.

Det är viktigt att uppmärksamma de grupper som helt står utanför arbetsmarknaden, alltså de som inte har någon inkomst från ett förvärvsarbete, samt de med osäkra anställningsvillkor (särskilt de utan kollektivavtal). Dessa grupper har visserligen fått det bättre med de senaste grundnivåhöjningarna, men ett eventuellt föräldraskap är förenat med hög risk för de mest ekonomiskt sårbara grupperna. Vilken typ av anställning en person har tycks bli allt viktigare. För de flesta som har en anställning är skillnaden mellan grundnivå och inkomstbaserad ersättning nämligen större än ersättningen i föräldrapenningen, eftersom kollektivavtalen ersätter upp till 90 procent av tidigare lön samt ersätter förlorad inkomst över taket på 10 prisbasbelopp. Denna utveckling innebär att en kollektivavtalad anställning blivit allt viktigare. Om kollektivavtalen blir mer generösa och får en större betydelse ökar risken att hamna i ekonomiska svårigheter för de föräldrar som inte omfattas av dessa avtal. I och med att heterogeniteten och differentieringen på arbetsmarknaden blir allt större är risken också stor att denna grupp ökar, vilket ytterligare spär på de ekonomiska skillnaderna mellan olika föräldrar.

Utvecklingen på arbetsmarknaden har också bidragit till att arbetsmarknadens parter fått mer att säga till om. Eftersom kollektivavtalen ger föräldralön endast under en begränsad tid i vissa avtal, och endast för en period i andra, har det på olika sätt blivit möjligt för arbetsgivare att ställa krav på när och hur länge en anställd ska vara föräldraledig. Även införandet av en åldersgräns i hur många dagar man kan använda stärker normeringen av hur föräldrapenningen används och gör därmed situationen mer förutsägbar för arbetsgivarna. Det är också möjligt att den senaste förändringen i försäkringen, det vill säga möjligheten att lämna över dagar till annan än vårdnadshavaren, öppnar för arbetsgivare att förhandla fram en tidigare tillbakagång till arbete för en förälder.

Vidare är det tydligt att vilken familjekonstellation som barn och föräldrar lever i har fått en förändrad betydelse. Pappor som inte bor med sina barn har till allra största del tillgång till föräldrapenning om de har gemensam vårdnad, något som troligen ökar omvårdnad från en tidig ålder och fortsatt omvårdnad efter en föräldraseparation. Växelvis boende bland barn har ökat mycket under perioden och föräldraförsäkringen tar inte hänsyn till om barnen bor med mamman, pappan eller båda. Men samtidigt är en mindre andel pappor som inte bor med sina barn föräldralediga, och i de fall som endast en av föräldrarna (oftast mamman) är ansvarig för barnen så får denna en kortare ledighet i och med den reserverade månaden och den individualiserade rätten till föräldrapenning. De reformer som varit till gagn för de som delar på omvårdnad och föräldraledighet har alltså inneburit en reducerade tillgång till föräldrapenningen för de som ensam tar hela ansvaret för barnen. Dessa ensamstående föräldrar är dessutom redan från början en utsatt grupp.

Vilka slutsatser kan vi då dra av denna utveckling? Förändringarna i föräldraförsäkringen har som sagt utan tvekan resulterat i att allt fler föräldrar delar mer jämställt än för femtio år sedan. Allt fler pappor använder försäkringen och är hemma med sina barn samtidigt som allt fler mammor förvärvsarbetar under småbarnsåren (om än i högre utsträckning deltid). Tvåförsörjarmodellen har också bidragit till att familjer som består av två förvärvsarbetande vuxna har fått det bättre. Emellertid har skillnaderna mellan olika grupper föräldrar blivit mer markanta. Mot bakgrund av vår analys uppmärksammar vi nedan några framträdande avvägningar som synliggör vilka grupper som gynnas

av de många reformerna och varför samt vilka risker som de grupper som hamnat utanför ställts inför. Som forskare ser vi det som vår roll att peka på avvägningar medan det är politiken som tar ställning till hur dessa eventuellt ska hanteras genom olika reformer. Den övergripande slutsatsen är att målen om jämställdhet och jämlikhet måste ses tillsammans och de problemområden som uppstår har att göra med hur dessa mål vägs och balanseras gentemot varandra.

#### EN FÖRSTA AVVÄGNING: VILLKORAD JÄMSTÄLLDHET FÖR VEM?

Jämställdheten har främst ökat bland de föräldrar som följer kärnfamiljsnormen och som också förvärvsarbetar. De som främst har gynnats av föräldraförsäkringens reformering är följaktligen kärnfamiljer med två sammanboende föräldrar. Det beror på att det är enklare för denna grupp att använda sig av reformer som exempelvis de reserverade månaderna och dubbeldagarna. Denna grupp kan också enklast anpassa längden på ledigheten efter familjens behov. Ensamstående föräldrar och föräldrar i andra familjekonstellationer har svårare att använda dessa delar av försäkringen då de ofta har en annan livssituation än vad som antas i försäkringen. Ett konkret exempel är de ensamstående (ofta mammor) som har gemensam vårdnad men som i praktiken ensamma tar hand om barnen. Denna grupp kan inte använda försäkringens alla dagar på grund av de reserverade månaderna, en situation som vi har alltför lite kunskap om och som bör studeras mer ingående (ISF, 2021). På så sätt är jämställdhetsmålet villkorat till en viss typ av familjer. Vår slutsats är att jämställdhetsmålet har varit framgångsrikt men att gruppen ensamstående föräldrar har missgynnats. Den gruppen bör inte glömmas bort när jämställdhetsfrågan diskuteras.

#### EN ANDRA AVVÄGNING: JÄMSTÄLLDHET PÅ BEKOSTNAD AV JÄMLIKHET?

Jämlikhetsmålet har alltså tonats ned under de femtio år som gått sedan föräldraförsäkringen infördes. Det kan bero på att frågan om jämlikhet mellan familjer med respektive utan barn ansågs vara mer eller mindre löst när kvinnors arbetsmarknadsdeltagande ökade. Samtidigt har, som vi sett, skillnaderna mellan olika föräldragrupper ökat och särskilt ensamstående, arbetslösa, temporärt anställda samt nyanlända föräldrar har hamnat i en alltmer utsatt situation. Skillnaderna mellan föräldragrupper har självklart inte enbart med utformningen av föräldraför-

säkringen att göra, och användningen av föräldrapenning kan till stor del ses som en spegling av de skillnader som finns på arbetsmarknaden. Utöver detta leder som nämnts olika familjekonstellationer till olika möjlighet att nyttja försäkringen. Om försäkringen även i framtiden ska bidra till ökad jämställdhet och jämlikhet bör dessa ses som jämn-  
bördiga aspekter i den familjepolitiska debatten (Fores, 2022).

#### EN TREDJE AVVÄGNING: INKOMSTBORTFALL ELLER GRUNDTRYGGHET?

Skillnader mellan olika föräldragrupper skapar olika ekonomiska förutsättningar, och för många riskerar tiden som föräldraledig att präglas av ekonomisk utsatthet. Olika socioekonomiska föräldragrupperns tillgång till föräldrapenningens olika ersättningsnivåer är nämligen inte försumbar. De föräldrar som inte har någon inkomst alls har visserligen under de senaste tjugo åren fått en höjd grundnivå, men den är fortfarande för låg att leva på. Dessutom är höjningen mindre viktig för de som har försörjningsstöd eftersom föräldrapenningen räknas av från försörjningsstödet. Som nämnts förstärks dessa skillnader av att de flesta av de föräldrar som får inkomstrelaterad ersättning också får föräldralön av sin arbetsgivare. Att ha en anställning innan man får barn brukar också anges som viktigt för ett fortsatt arbetsmarknadsdeltagande efter föräldraledigheten samt för att minska risken för barnfattigdom. En fråga som bör ställas i sammanhanget är vilka stöd och/eller ersättningar som ska bidra till nyblivna föräldrars välfärd. Den kastar ljus över en familjepolitisk utmaning: Ska föräldraförsäkringen bidra till att lindra ett temporärt inkomstbortfall eller ska den ge ekonomisk grundtrygghet för alla nyblivna föräldrar? Var gränsen och den politiska prioriteringen går mellan dessa mål har förändrats över tid. Vi vill också peka på att ju viktigare de kollektivavtalade ersättningarna blir, desto mer lämnas frågan till arbetsmarknadens parter.

#### EN FJÄRDE AVVÄGNING: KOMPLEXITET OCH LEGITIMITET

Komplexiteten i föräldraförsäkringen har ökat över tid. Det har blivit allt svårare att förutse den ekonomiska situationen under tiden som föräldraledig då föräldrapenning, föräldralön och jobbskatteavdrag och grundavdrag måste räknas ihop (se även Försäkringskassan, 2024c). Dessutom måste den enskilde föräldern ha koll på vilka dagar som är reserverade, vilka som kan överföras på annan omsorgsgivare,

och ha kunskap om de olika tidsperioder den inkomstrelaterade ersättningen bygger på, vad lägstanivå och grundnivå är (och när de gäller) samt när olika dagar får användas. Det är svårt och krångligt för två sammanboende föräldrar att navigera i försäkringen för att göra ett optimalt val av ledighet, och även för ensamstående skapar komplexiteten svårigheter.

Över tid har man försökt att förenkla försäkringen men vår slutsats är att den ur föräldrarnas synvinkel snarast blivit mer komplex och snårigare. Denna ökade komplexitet kan i värsta fall leda till att försäkringens legitimitet urholkas, särskilt om förutsättningarna och reglerna ändras ofta. Tilliten till att föräldraförsäkringen faktiskt underlättar ett inkomstbortfall sätts på så sätt ur spel. Dessutom kan den ökade komplexiteten, som bygger på att både skattesystem (grundavdrag och jobbskatteavdrag) och betydelsen av kollektivavtal för ersättningens sammanlagda nivå, riskerar att leda till en mindre generell föräldraförsäkring.

#### EN FEMTE AVVÄGNING: VALFRIHET KONTRA JÄMSTÄLLDHET

Under 2000-talet, och särskilt sedan Alliansregeringen tillträdde 2006, har möjligheten för föräldrar att själva välja omsorgsalternativ varit aktuell. Olika regeringar har hanterat frågan om valfrihet på olika sätt, där ett tydligt exempel är införandet och avvecklingen av vårdnadsbidraget. Men principen att föräldrar själva ska bestämma vad som är bäst för barnet är numera norm. Denna förskjutning i synen på valfrihet är tydlig i regeringen Kristerssons senaste reform där föräldrar har rätt att överlämna en del av sina föräldrapenningdagar till valfri person. Reformen ökar inte bara möjligheten till flexibilitet utan ger utrymme för båda föräldrar att exempelvis förvärvsarbeta medan en tredje person är föräldraledig med barnet. På ett sätt kan man argumentera att detta är ett avsteg från den tidigare så starka kärnfamiljsnormen.

Rätten att låta en annan person använda föräldrapenning gynnar därmed de som tidigare inte kunnat nyttja försäkringen; både stjärnfamiljer och andra familjeformer, ensamstående och egenföretagare får en ökad flexibilitet. På så sätt kan man säga att försäkringen anpassats till att det finns olika familjeformer och också nya arbetsvillkor. Men det är dessutom ett avsteg från en individualiserad socialförsäkring där individuellt ekonomiskt ansvar och oberoende varit ledstjärnor. I kontrast till de reserverade månaderna samt åldersbegränsningarna i

försäkringen är det också ett sätt för staten att (återigen) låta föräldrar själva bestämma hur de ordnar omsorgen om barnen. Därmed blir en familjepolitisk paradox synlig: jämställdhetsmålet är något som staten betonar genom de reserverade månaderna medan man med den nya reformen öppnar för familjer att själva välja vem som ska ta hand om barnen.

Det är dock viktigt att ännu inte dra för stora slutsatser av den här förändringen. Det är endast en liten del av föräldrapenningen som kan överföras till annan person och vi bör noga följa utvecklingen för att se om reformen överhuvudtaget förändrar uttaget.

#### EN SJÄTTE AVVÄGNING: FÖRÄLDRAFÖRSÄKRINGEN OCH (DET LÅGA) BARNAFÖDANDET

En förklaring till att många kvinnor i Sverige förvärvsarbetar samtidigt som barnafödandet är relativt högt har i forskningen ofta knutits till den familjepolitiska modellen, särskilt tillgången till en generös föräldraförsäkring i kombination med offentlig barnomsorg (Leira, 2002; RFV 2001, 2003). Frågan är hur vi ska tolka dagens låga födelsetal. De flesta grupper skjuter idag upp barnafödandet, och de som redan blivit föräldrar väntar med att skaffa fler barn. Utvecklingen av barnafödandet i relation till kvinnors arbete har utförligt behandlat i den svenska forskningen (se till exempel Stanfors, 2007). Nedgången vi nu ser har sin start runt 2010 men avstannade tillfälligt under början av pandemin för att därefter fortsätta brant nedåt. Nedgången började med att det första barnet sköts upp i alla socioekonomiska grupper, och efter pandemin ser vi även en nedgång i andrabarnsfödslar. Det sjunkande barnafödandet ses i alla åldrar (upp till 40) och i alla delar av landet. Den senaste nedgången är dock särskilt tydlig bland dem med höga och medelhöga inkomster (Ohlsson Wijk och Andersson, 2024).

Vi vet ännu för lite för att kunna ge några tydliga svar på varför barnafödandet utvecklats såsom det gjort, men några aspekter kan framhållas. För det första: Hur tolkar den unga generationen förändringarna på arbetsmarknaden? Det vill säga hur ser den på möjligheterna att få en trygg och tillräckligt välbetald anställning med de villkor som krävs för att kunna nyttja försäkringen effektivt? Denna fråga knyter an till en alltmer oförutsägbar arbetsmarknad. Forskning har visat att trygga anställningsvillkor och en inkomst som går att leva på har varit viktiga förutsättningar för att skaffa barn, inte minst eftersom detta

ger en ekonomiskt hållbar föräldraledighet. Allt fler unga och utsatta grupper på arbetsmarknaden tycks emellertid ha allt svårare att få en (fast) anställning och trygga arbetsvillkor, vilket i sig riskerar att resultera i att de väljer att inte skaffa barn.

En annan aspekt handlar om mer övergripande risker som har en annan betydelse än för tidigare generationer, såsom klimatkris, krig och polarisering. Vi vet inte heller här mycket om den unga generationens prioriteringar eller om det finns märkbara skillnader mellan olika socioekonomiska grupper.

Om det för allt fler unga inte längre är självklart att skaffa barn aktualiseras dessutom jämlikhetsfrågan mellan de som har barn och de som inte har barn. Om vi inte längre kan utgå från att de flesta kommer att använda föräldraförsäkringen kan inställningen till den komma att förändras. En allmän försäkring fungerar väl när de flesta blir föräldrar någon gång i livet, det vill säga när de flesta någon gång använder sig av försäkringen. Men vad händer om föräldraförsäkringen i framtiden inte kommer att användas av de flesta? Om föräldraförsäkringen i framtiden inte kommer att vara en angelägenhet för alla kvinnor och män så behöver argumenten för en generös försäkring motiveras tydligare. Med andra ord: för att de som väljer att inte skaffa barn fortsatt ska vilja betala för föräldraförsäkringen behöver det tydligare framgå varför försäkringen är en angelägenhet för alla, även för de som själva aldrig skaffar barn.

Mot bakgrund av dagens låga barnafödande tycks det vara avgörande att på djupet analysera skälen för att inte skaffa barn. Bara då kan vi verkligen veta på vilka grunder och med vilka motiv som framtidens föräldraförsäkring ska utformas. De långsiktiga konsekvenserna av kostnaden för föräldraförsäkringen är därmed en central politisk fråga.

## Till sist

När föräldraförsäkringen infördes för femtio år sedan var det framförallt sammanboende och förvärvsarbete kvinnor och män som gynnades av försäkringen. Över tid har pappors rättigheter och skyldigheter hamnat i fokus, främst med syfte att öka jämställdheten och underlätta för mammor att förvärvsarbete även när barnen är små. Införandet av de reserverade månaderna har bidragit till att just gruppen pappor prioriterats i politiska beslut. Den här utvecklingen har



inneburit en reell riskreducering för pappor, i ekonomiska termer men också genom en skyddad individuell rätt till tid med barnet. Dessutom har jämställdhetsmålet gynnat barnen som får mer tid med båda sina föräldrar. Även många mammor har gynnats av jämställdhetsmålen, särskilt de som förvärvsarbetar och är sammanboende. För dessa mammor har inkomsten bidragit till att risken att hamna i fattigdom på både kort och lång sikt reducerats. Flexibiliteten i försäkringen har också gynnat föräldrars möjlighet att anpassa ledighetens förläggning, längd och fördelning. Det gäller särskilt föräldrar med stabila och kollektivavtalade anställningsformer.

Det är samtidigt tydligt att vissa grupper inte gynnats av förändringarna i föräldraförsäkringen. En grupp som under hela perioden riskerat ekonomisk utsatthet, trots tillgång till föräldraförsäkringen, är de mammor (och pappor) som inte haft någon anställning och (många av) de mammor som levt ensamma med sina barn. Även föräldrar som av olika anledningar inte delat på föräldraledigheten har missgynnats av vissa reformer, exempelvis de reserverade månaderna. Nyanlända mammor och pappor, som bosatt sig i Sverige efter barnets första levnadsår, har erfarit begränsningar i försäkringen och får efter 2015 mycket färre dagar i föräldrapenning än tidigare, även om man kan hävda att just denna grupp tidigare var överkompenserad i föräldraförsäkringen.

Föräldraförsäkringen har på så sätt både gynnat och missgynnat olika grupper över tid, vilket också bidragit till att försäkringen inte alltid och för alla bidragit till ekonomisk eller omsorgsmässig riskreducering. För att möta de utmaningar som försäkringen står inför reser vi slutligen några mer övergripande frågor.

1. Jämställdhet och jämlikhet måste beaktas som interagerande familjepolitiska principer. De skillnader som idag präglar föräldraförsäkringens utfall kan bättre undvikas om politiska beslutsfattare tar ojämlikheten på samma allvar som ojämställdheten. Bara så kan den nuvarande villkorade jämställdheten bli allmängiltig. En central fråga är hur man i de fortsatta jämställdhetssträvandena inkluderar de föräldrar som har ensamt ansvar för barnen men som inte får tillgång till hela försäkringen, med det uttalade syftet att inte låta utsattheten för denna grupp öka.
2. Med de förändringar som genomförts har frågan aktualiserats om föräldraförsäkringen ska ses som en försäkring för att lindra ett

temporärt inkomstbortfall eller om den ska ge ekonomisk grundtrygghet för alla nyblivna föräldrar. Alltså: vilken roll vill politiska beslutsfattare att föräldraförsäkringen ska ha inom ramen för de mer övergripande välfärdssystemen?

3. Hur ska den familjepolitiska paradoxen hanteras, det vill säga hur ska balansgången mellan statlig styrning och valfrihet hanteras och tydliggöras för att de familjepolitiska målen om jämställdhet och jämlikhet på sikt ska uppnås?
4. Till sist: Med vilka politiska motiv och argument ska föräldraförsäkringen utformas i en tid då barnafödandet sjunker och tidigare drivkrafter och möjliggörande av föräldraskap inte längre tycks vara de som driver utvecklingen av födelsetalen?

Svensk familjepolitik är världsberömd. En viktig anledning är de djärva välfärdspolitiska mål som ställdes upp för mer än femtio år sedan, där bland annat införandet av föräldraförsäkringen ingick. För att familjepolitiken fortsatt ska ha en framskjutande plats i den internationella debatten behövs nya, djärva mål. Vi har pekat på några av utmaningarna.

Avslutningsvis vill vi uppmärksamma ett tema som lyser med sin frånvaro i de flesta familjepolitiska debatter, men som på sikt måste tas på allvar, nämligen frågan om hur familjepolitiska reformer kan integreras med övergripande hållbarhetsfrågor. För att välfärdssystemet ska kunna skydda medborgarna mot social och ekonomisk utsatthet krävs att även frågor om klimat och miljö beaktas, och en sådan diskussion bör också föras i samband med det fortsatta arbetet med föräldraförsäkringen. På så sätt är detta en ny bit att lägga till det lapptäcke av reformer som utgör dagens föräldraförsäkring. Här finns en spirande socialpolitisk litteratur (se till exempel Koch, 2022; Boström, 2012), som kan tjäna som inspiration för politiska beslutsfattare men som också kräver nya angreppssätt. Familjepolitiken har inte berörts i denna litteratur än men är förstås relevant på flera sätt. På ett individuellt plan behöver individer som vill ha barn fortsatt skyddas mot ett inkomsttapp. På ett samhälleligt plan är det uppenbart att barnafödandet påverkar vårt klimat samtidigt som det är en självklar och viktig del för en långsiktig och hållbar samhällsbyggnad. En grundläggande fråga är om det välfärdsekonomiska systemet ska bygga på samma principer som hittills och vilken roll föräldraförsäkringen har i ett eventuellt förändrat samhällsbygge.

# Referenser

- Aldén, Lina och Boschini, Anne (2023). *Den moderna papparollen – ett faderskap i förändring*. SNS Analys 99. SNS.
- Almqvist, Anna-Lena och Duvander, Ann-Zofie (2014). Changes in gender equality? Swedish fathers' parental leave, division of childcare and housework. *Journal of Family Studies*, 20(1):19–27.
- Almqvist, Anna-Lena, Sandberg, Anette och Dahlgren, Lars (2011). Parental Leave in Sweden: Motives, Experiences, and Gender Equality Amongst Parents. *Fathering: A Journal of Theory, Research & Practice about Men as Fathers*, 9(2):189–206.
- Altermark, Niklas (2020). *Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Verbal förlag.
- Andersson, Gunnar och Liu, Guiping (2001). Demographic Trends in Sweden: Childbearing Developments in 1961–2000, Marriage and Divorce Developments in 1971–1999. *Demographic Research*, 5:65–78.
- Andersson, Gunnar, Hoem, Jan M. och Duvander, Ann-Zofie (2006). Social differentials in speed-premium effects in childbearing in Sweden. *Demographic Research*, 14:51–70.
- Angelov, Nikolay, Eriksson, Rickard och Lindahl, Erica (2016). Parenthood and the gender gap in pay. *Journal of Labor Economics*, 34(3):545–579.
- Baude, Annika (red.) (1992). *Visionen om jämställdhet*. SNS.
- Bergman, Helena (2003). *Att fostra till föräldraskap. Barnavårdsmän, genuspolitik och välfärdsstat 1900–1950*. Avhandling, Stockholms universitet.
- Billingsley, Sunnee, Gonalons-Pons, Pilar och Duvander, Ann-Zofie (2024). How Family Dynamics Shape Income Inequality

- Between Families With Young Children: The Case of Sweden, 1995–2018. *Population and Development Review*, 50(4):1181–1208.
- Boström, Magnus (2012). A missing pillar? Challenges in theorizing and practicing social sustainability: introduction to the special issue. *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 8(1):3–14.
- Brun-Gulbrandsen, Sverre, Dahlström, Edmund, Dahlström, Gösta, Holter, Harriet, Thylberg, Stina och Tiller, Per Olav (1962). *Kvinnors liv och arbete. Svenska och norska studier av ett aktuellt samhällsproblem*. SNS.
- Canaan, Serena, Lassen, Anne, Rosenbaum, Philip och Steingrimsdottir, Herdis (2022). Maternity leave and paternity leave: Evidence on the economic impact of legislative changes in high income countries. *IZA Discussion Paper*, no 15129.
- Cedstrand, Sofie (2011). *Från idé till politisk verklighet*. Boréa Bokförlag.
- Daly, Mary (2013). Parenting support: Another gender-related policy illusion in Europe? *Women's Studies International Forum*, 41(1):223–230.
- Dobrotić, Ivana, Blum, Sonja och Koslowski, Alison (red.) (2022). *Research Handbook on Leave Policy Parenting and Social Inequalities in a Global Perspective* (128–141). Edgar Elgar.
- Dribe, Martin och Stanfors, Maria (2009). Does Parenthood Strengthen a Traditional Household Division of Labor? Evidence From Sweden. *Journal of Marriage and Family*, 71: 33–45.
- Ds S 1976:5. *Ökade möjligheter till föräldradeltidighet genom föräldraförsäkringen: rapport med principförslag till ett utbyggnadsprogram av en särskilt tillkallad arbetsgrupp*.
- Ds 2001:57. *Barnafödandet i fokus – från befolkningspolitik till ett barnvänligt samhälle*.
- Ds 2007:50. *Jämställdhetsbonus. Familjepolitisk reform*.
- Ds 2015:8. *Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern*.
- Duvander, Ann-Zofie och Nyberg, Anita (2023). Diversity of childcare policies in Nordic welfare states. I Mary Daly, Neil Gilbert, Birgit Pfau-Effinger och Douglas Besharov (red.) *The Oxford Handbook of Family Policy over the Life Course* (655–677). Oxford University Press.

- Duvander, Ann-Zofie och Cedstrand, Sofie (2022). Gender equal parental leave use. The success of the reserved month. Kapitel 13 i Caroline de la Porte, Guðný Björk Eydal, Jaakko Kauko, Daniel Nohrstedt, Paul 't Hard och Bent Sofus Tranøy (red.) *Successful Public Policy in the Nordic Countries* (263–283). Oxford University Press.
- Duvander, Ann-Zofie, Haas, Linda och Thalberg, Sara (2017). Fathers on leave alone in Sweden: Toward more equal parenthood? i Margaret O'Brien och Karin Wall (red.) *Comparative perspectives on work-life balance and gender equality* (125–145). Springer Open.
- Duvander, Ann-Zofie och Jans, Ann-Christin (2009). Consequences of fathers' parental leave use: Evidence from Sweden. *Finnish yearbook of population research*, 44:49–62.
- Duvander, Ann-Zofie och Johansson, Mats (2015). Parental leave use for different fathers. A study of the impact of three Swedish parental leave reforms. I Tine Rostgard och Guðný Björk Eydal (red.) *Fatherhood in the Nordic welfare states – Comparing care policies and practice* (349–369). Policy Press.
- Duvander, Ann-Zofie, Lappegård, Trude, Andersen, Synøve N., Garðarsdóttir, Ólöf, Neyer, Gerda och Viklund, Ida (2019). Parental leave policies and continued childbearing in Iceland, Norway, and Sweden. *Demographic Research*, 40(51):1501–1528.
- Duvander, Ann-Zofie och Viklund, Ida (2020). How long is the parental leave and for whom? An analysis of methodological and policy dimensions of leave length and division in Sweden. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40(5/6):479–494.
- Duvander, Ann-Zofie och Mussino, Eleonora (2021). *Föräldraledighet: hinder eller möjlighet för etablering i samhället?* SNS.
- Eduards, Maud Landby (1986). Kön, stat och jämställdhetspolitik. *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 7(3):4–15.
- Ellingsæter, Anne Lise (2024). *Nordic Earner-Carer Politics. A comparative and Historical Analysis*. Edgar Elgar.
- Ellingsæter, Anne-Lise och Leira, Arnlaug (red.) (2006). *Politicizing Parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*. Policy Press.
- Elvander, Nils (1972). *Svensk skattepolitik 1945–1970. En studie i partiets och organisationers funktioner*. Rabén & Sjögren.

- Ennerberg, Elin (2017). *Destination employment? Contradictions and ambiguities in Swedish labour market policy for newly arrived migrants*. Avhandling, Lunds universitet.
- ESO (2015). *Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet*. Rapport 2015:5 av Ann-Zofie Duvander, Tommy Ferrarini och Mats Johansson. Finansdepartementet, Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi.
- ESO (2022). *Tryggare kan ingen vara? En ESO-rapport om socialförsäkringar och välfärdssystem*. Rapport 2022:2 av Andreas Bergh och Agneta Kruse. Finansdepartementet, Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi.
- Esping-Andersen, Gösta (red.) (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Europaparlamentets 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, EUT L 188/79.
- Evertsson, Marie (2016). Parental leave and careers: Women's and men's wages after parental leave in Sweden. *Advances in Life Course Research*, 29:26–40.
- Evertsson, Marie och Duvander, Ann-Zofie (2010). Parental leave – Possibility or trap? Does family leave length effect Swedish women's labour market opportunities?. *European Sociological Review*, 27(4):435–450.
- Eydal Björk, Guðný, Gíslason, Ingólfur V., Rostgaard, Tine, Brandth, Berit, Duvander, Ann-Zofie och Lammi-Taskula, Johanna (2015). Trends in parental leave in the Nordic countries: has the forward march of gender equality halted?. *Community, Work and Family*, 18(2):167–181.
- Florin, Christina (1999). Skatten som befriar: Hemmafruar mot yrkeskvinnor i 1960-talets särbeskattningsdebatt. I Christina Florin, Lena Sommestad och Ulla Wikander (red.) *Kvinnor mot kvinnor: Om systemskapets svårigheter*. Norstedts.
- Fores (2022). *Är föräldraförsäkringen jämställd och jämlik?* Rapport av Ann-Zofie Duvander. Tankesmedjan Fores.
- Frangeur, René (1998). *Yrkeskvinna eller makens tjänarinna: Striden om yrkesrätten för gifta kvinnor i mellankrigstidens Sverige*. Arkiv.
- Fransson, Anna och Lorentzi, Ulrika (2004). *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*. Agora.

- Fuller, Sylvia och Qian, Yue (2022). Parenthood, Gender, and the Risks and Consequences of Job Loss. *Social Forces*, 100(4):1642–1670.
- Försäkringskassan (2018). *Föräldraskapsideal och deras förverkligande. En forskarrapport om föräldrars uppfattning om vad som underlättar och förhindrar ett delat föräldraskap i Sverige*. Socialförsäkringsrapport 2018:3.
- Försäkringskassan (2019). *Reserverade dagar ökar pappors uttag av föräldrapenning*. Korta Analyser 2019:1.
- Försäkringskassan (2020). *Betald och obetald föräldraledighet. Hur flexibla är föräldrar under barnens två första levnadsår?* Socialförsäkringsrapport 2020:3.
- Försäkringskassan (2022). *Förändrade åldersgränser i föräldrapenningen*.
- Försäkringskassan (2023). *Socialförsäkringen i siffror 2023*.
- Försäkringskassan (2024a). *En historisk översikt av föräldrapenning*. Korta analyser 2024:2.
- Försäkringskassan (2024b). *Reformen av föräldraförsäkringen 2017 och nyanlända familjers integration i arbetsliv och förskola*. Forskningsrapport 2024:4.
- Försäkringskassan (2024c). *Vägar mot en mer jämställd föräldraledighet. Möjliga regeländringar för en mer jämställd fördelning av föräldraledigheten*. Socialförsäkringsrapport 2024:2.
- Haas, Linda och Hwang, Philip (1995). Company Culture and Men's Usage of Family Leave Benefits in Sweden. *Family Relations*, 44(1):28–36.
- Haas, Linda och Hwang, Philip (2024). Fathers use of extended parental leave: exploring company barriers in Sweden. *Community, Work & Family*, 1–22.
- Hacker, Jacob S. och Rehm, Philipp (2022). Reducing Risk as Well as Inequality: Assessing the Welfare State's Insurance Effects. *British Journal of Political Science*, 52(1):456–466.
- Hatje, Ann-Catrin (1999). *Från treklang till triangeldrama: Barnträdgården som ett kvinnligt samhällsprojekt under 1880–1940-talen*. Historiska Media.
- Hirdman, Yvonne (2014). *Vad bör göras? Jämställdhet och politik under femtio år*. Ordfront.
- ISF (2012). *Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen*. Rapport 2012:4. Inspektionen för socialförsäkringen.

- ISF (2013). *Föräldrapenning och föräldraledighet. Mått på olika aspekter av föräldraledighet*. Rapport 2013:13 av Ann-Zofie Duvander. Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2014). *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*. Rapport 2014:4. Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2016). *Höjd grundnivå i föräldrapenningen. Har uttaget av föräldrapenning påverkats?* Rapport 2016:1 av Sara Thalberg och Nicklas Korsell. Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2017). *Föräldrapenning uttag före och efter en separation. En analys av hur separerade föräldrar använde föräldrapenning i jämförelse med de som inte separerade*. Rapport 2017:11 av Ann-Zofie Duvander och Nicklas Korsell. Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2018a). *Dubbeldagar – vissa pappors väg in i föräldrapenningen?* Rapport 2018:13. Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2018b). *Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar sedan 2000-talets början. En redovisning av kollektivavtalade ersättningar som kompletterar den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen*. Rapport 2018:14 av Gabriella Sjögren Lindquist. Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2021). *Pappor som inte använder föräldrapenningen. En analys av vilka pappor som tar ut noll eller få dagar med föräldrapenning och hur det har förändrats för barn födda åren 1994–2017*. Rapport 2021:12 av Susanne Fahlén och Ann-Zofie Duvander. Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2022). *Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna under de senaste 30 åren. En analys av hur värdet av bidragsnivåer och inkomsttak har förändrats och effekten på hushållens inkomster*. Rapport 2022:2 av Carolin Sjöholm och Tharshini Thangavelu. Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2024). *Har omsorgen om barnen blivit mer jämställd? En analys av tredje reserverade månadens effekt på föräldrars fördelning av föräldraledighet och vab*. Rapport 2024:9. Inspektionen för socialförsäkringen.
- Jakobsson, Kerstin (2022). Normeringen av handläggarna i sjukförsäkringen. En narrativ etnografi på Försäkringskassan. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 28(2):32–53.
- Jalmert, Lars (1984). *Den svenske mannen*. Tiden i samarbete med Arbetsgruppen om mansrollen.



- Kleven, Henrik, Landais, Camille, Posch, Johanna, Steinhauer, Andreas och Zweimüller, Josef (2019). Child penalties across countries: Evidence and explanations. *AEA Papers and Proceeding*, 109:122–126.
- Klinth, Roger (2002). *Att göra pappa med barn: Den svenska pappapolitiken, 1960–95*. Boréa bokförlag.
- Koch, Max (2022). Social Policy Without Growth: Moving Towards Sustainable Welfare States. *Social Policy and Society*, 21(3):447–459.
- Lag 2008:313 om Jämställdhetsbonus. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2008313-om-jamstalldhetsbonus\\_sfs-2008-313/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2008313-om-jamstalldhetsbonus_sfs-2008-313/).
- Lappegård, Trude, Duvander, Ann-Zofie, Neyer, Gerda, Viklund, Ida, Andersen, Synøve N. och Garðarsdóttir, Ólöf (2020). Fathers' use of parental leave and union dissolution. *European Journal of Population*, 36:1–25.
- Larsson, Jenny (2015). *Integrationen och arbetets marknad: hur jämställdhet, arbete och annat svenskt görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Avhandling, Linköpings universitet. Atlas.
- Leira, Arnlaug (2002). *Working Parents and the Welfare State: Family Change and Policy Reform in Scandinavia*. Cambridge University Press.
- Lindvall, Johannes och Rothstein, Bo (2006). The Fall of the Strong State. *Scandinavian Political Studies*, 29(1):47–63.
- Lundqvist, Åsa (2007). *Familjen i den svenska modellen*. Boréa bokförlag.
- Lundqvist, Åsa och Roman, Christine (2010). Construction(s) of Swedish Family Policy, 1930–2000. *Journal of Family History*, 33:216–236.
- Lundqvist, Åsa (2011). *Family Policy Paradoxes. Gender Equality and Labour Market Regulation in Sweden 1930–2010*. Policy Press.
- Lundqvist, Åsa (2015). Parenting Support in Sweden: Old Policies in New Settings. *Social Policy and Society*, (14)4:657–668.
- Lundqvist, Åsa (2017). *Transforming Gender and Family Relations. How Active Labour Market Policies Shaped the Dual Earner Model*. Edward Elgar.
- Lundqvist, Åsa (2019). *Livet är för dyrbart för att dammas bort. Aktiveringspolitik, kvinnors förvärvsarbete och omvandlingen av familjen 1960–1980*. Nordic Academic Press.

- Moss, Peter, Duvander, Ann-Zofie, och Koslowski, Alison (red.) (2019). *Parental leave and beyond: Recent development, current issues, and future directions*. Policy Press.
- Neilson, Jeff och Stanfors, Maria. (2014). It's About Time! Gender, Parenthood, and Household Divisions of Labor Under Different Welfare Regimes. *Journal of Family Issues*, 35(8): 1066–1088.
- Nyberg, Anita (2012). Gender Equality Policy in Sweden: 1970s–2010s. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 1(4):67–84.
- Nygård, Mikael och Duvander, Ann-Zofie (2021). Social inclusion or gender equality? Government and party discourses on parental leave in Finland and Sweden during the 2010s. *Social Inclusion*, 9(2):300–312.
- Nylin, Anna-Karin, Musick, Kelly, Billingsley, Sunnee, Duvander, Ann-Zofie och Evertsson, Marie (2021). Trends in women's relative earnings within couples across the transition to parenthood in Sweden, 1987–2007. *European Sociological Review*, 37(3):349–364.
- Ohlander, Ann-Sofie (1992). The invisible child? The struggle over social democratic family policy. I Klaus Misgeld, Karl Molin och Klas Åmark (red.) *Creating Social Democracy. A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*. Penn State University Press.
- Ohlsson Wijk, Sofi och Andersson, Gunnar (2024). Swedish fertility developments before, during and after the Covid-19 pandemic. *Stockholm Research Reports in Demography 2024*:39.
- Olivetti, Claudia och Petrongolo, Barbara (2017). The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 31(1):205–230.
- van Oorschot, Wim (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy and Politics*, 28(1):33–48.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- Prop. 1973:43. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande*.
- Prop. 1984/85:78. *Om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukförsäkringen*.

- Prop. 1990/91:113. *Om en ny jämställdhetslag, m.m.*
- Prop. 1993/94:147. *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar.*
- Prop. 1999/2000:129. *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- Prop. 2000/01:44. *Föräldraförsäkring och föräldraledighet.*
- Prop. 2005/06:155. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.*
- Prop. 2007/08:91. *Vårdnadsbidrag – familjepolitisk reform.*
- Prop. 2007/08:93. *Jämställdhetsbonus – familjepolitisk reform.*
- Prop. 2007/08:146. *Ändring i det nordiska skatteavtalet.*
- Prop. 2010/11:146. *Förbättringar inom familjepolitiken.*
- Prop. 2016/17:154. *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn.*
- Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025. Utgiftsområde 12: Ekonomisk trygghet för familjer och barn.*
- RFV (2001). *När har vi råd att skaffa barn? RFV analyserar 2001:8.* Riksförsäkringsverket.
- RFV (2003). *När har vi råd med fler barn? En studie om hur inkomst påverkar fortsatt barnafödande.* RFV analyserar 2003:8. Riksförsäkringsverket.
- Regeringen (2023). *En möjlighet att överlåta föräldrapenning.* Lagrådsremiss den 15 juni 2023.
- Roman, Christine (2008) *Academic Discourse, Social Policy and the construction of new families.* Kapitel 5, s. 100–116 i Kari Melby, Christina Carlsson Wetterberg och Anna-Birte Ravn (red.), *Gender equality and welfare politics in Scandinavia: The limits of political ambition?* Policy Press.
- Rostgard, Tine och Björk Eydal, Guðný (red.) (2015). *Fatherhood in the Nordic welfare states – Comparing care policies and practice.* Policy Press.
- Sandin, Bengt, Josefsson, Jonathan, Hansson, Karl och Balagopalan, Sarada (red.) (2003). *The Politics of Children's Rights and Representation.* Palgrave Macmillan.
- SCB (2000). *Barn och deras familjer 1999. Om familjesammansättning, separation mellan föräldrar, boende, inkomster, barnomsorg och föräldrars sysselsättning.* Demografiska rapporter 2000:2.
- SKR (2022). *Öppna Jämförelser – Förskola 2022. Förskolans kompensatoriska roll.* Sveriges Kommuner och Regioner.

- SOU 1936:15. *Betänkande angående moderskapspenning och mödrak hjälp.*
- SOU 1946:5. *Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m.m.*
- SOU 1954:4. *Moderskapsförsäkring m.m. Socialförsäkringsutredningens betänkande II.*
- SOU 1964:36. *Ökat stöd till barnfamiljer. Promemoria avgiven av Familjeberedningen.*
- SOU 1972:34. *Familjestöd. Betänkandet avgivet av Familjepolitiska kommittén.*
- SOU 1978:39. *Föräldraförsäkring. Betänkande av Familjestödsutredningen.*
- SOU 1982:18. *Förvärvsarbete och föräldraskap. Åtgärdsförslag från Jämställdhetskommittén.*
- SOU 1982:36. *Enklare föräldraförsäkring. Betänkande av Föräldraförsäkringsutredningen.*
- SOU 2001:79. *Välfärdsboksut för 1990-talet.*
- SOU 2005:73. *Reformerad föräldraförsäkring. Kärlek, omvårdnad, trygghet.*
- SOU 2016:73. *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn.*
- SOU 2017:101. *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. Slutbetänkande av Utredningen om en modern föräldraförsäkring.*
- Stanfors, Maria (2007). *Mellan arbete och familj. Ett dilemma för kvinnor i 1900-talets Sverige.* SNS Förlag.
- Sundberg, Anton (2024). The child penalty in Sweden: evidence, trends, and child gender. IFAU 2024:12.
- Sundström, Marianne och Duvander, Ann-Zofie (2002). Gender division of childcare and the sharing of parental leave among new parents in Sweden. *European Sociological Research*, 18(4):433–447.
- TCO (2023a). *Föräldraledigheten under barnens första två år – mer ojämfälld än statistiken visar.* Åsa Forsell. Tjänstemännens Centralorganisation.
- TCO (2023b). *Regeringen borde pausa förslaget om att överlåta föräldrapenning.* Blogg. Åsa Forsell. Tjänstemännens Centralorganisation. <https://tco.se/fakta-och-politik/jamstalldhet/regeringen-borde-pausa-forslaget-om-att-overlata-foraldrapenning>.

- TCO (2024). *Föräldraförsäkringen fyller 50 – en motor för ökad jämställdhet även kommande år?* Åsa Forsell. Tjänstemännens Centralorganisation.
- Valarino, Isabel, Duvander, Ann-Zofie, Haas, Linda och Neyer, Gerda (2018). Exploring leave policy preferences. A comparison of Austria, Sweden, Switzerland and the United States. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 25(1):118–147.
- Wernesjö, Ulrika (2020). Across the threshold: Negotiations of deservingness among unaccompanied young refugees in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(2):389–404.
- Widerberg, Karin (1986). Har kvinnoforskning med jämställdhetspolitik att göra? *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 7(3):36–47.
- Åström, Gertrud (1992). Fasta förbindelser – Om välfärdsreformer och kvinnors välfärd. I Gertrud Åström och Yvonne Hirdman (red.) *Kontrakt i kris: om kvinnors plats i välfärdsstaten*. Carlsson.

Den svenska föräldraförsäkringen var banbrytande när den infördes för 50 år sedan och utgör fortfarande en hörnsten i den svenska familjepolitiken. Redan från början var syftet med försäkringen att främja ett jämställt föräldraskap och jämlika villkor mellan familjer med och utan barn.

Föräldraförsäkringen har reformerats flera gånger under åren. I rapporten summerar sociologerna Ann-Zofie Duvander och Åsa Lundqvist utvecklingen och analyserar vilka principer och argument som har motiverat förändringarna. De uppmärksammar särskilt hur målen om jämställdhet och jämlikhet har definierats i politiken över tid, om de har infriats och i så fall med vilka medel. De blickar även framåt och identifierar aktuella utmaningar för föräldraförsäkringen.

*Ann-Zofie Duvander* är professor i demografi och sociologi vid Stockholms universitet och Mittuniversitetet. *Åsa Lundqvist* är professor i sociologi vid Lunds universitet.

Rapporten är en del i SNS forskningsprojekt »Ekonomisk trygghet«.

