

Föräldraledighet: hinder eller möjlighet för etablering i samhället?

Ann-Zofie Duvander
Eleonora Mussino

Föräldraledighet: hinder eller möjlighet
för etablering i samhället?

Föräldraledighet: hinder eller möjlighet för etablering i samhället?

Ann-Zofie Duvander
Eleonora Mussino

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 275 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

Föräldraledighet: hinder eller möjlighet för etablering i samhället?

Ann-Zofie Duvander
och Eleonora Mussino

© 2021 Författarna och SNS Förlag
Tryck: Books on Demand, Tyskland
ISBN 978-91-88637-55-0

INNEHÅLL

Utgivarens förord	7
Sammanfattning	9
I INLEDNING	19
2 BESKRIVNING AV NYANLÄNDA FÖRÄLDRAR OCH BARN I FÖRSKOLEÅLDERN	39
3 NYANLÄNDAS ANVÄNDNING AV FÖRÄLDRAPENNING	48
4 VAD HÄNDER EFTER FÖRÄLDRALEDIGHETEN?	62
5 AVSLUTANDE DISKUSSION	79
Referenser	86
Appendix	90

Utgivarens förord

DENNA RAPPORT är en del av SNS forskningsprojekt »Lärdomar om integration«, vars övergripande syfte är att ta fram ny kunskap om hur integrationen i Sverige fungerar i dag och hur den skulle kunna förbättras. Projektet fokuserar på arbetsmarknaden och utbildningssystemet.

Är föräldraförsäkringen ett hinder för invandrade kvinnors etablering på arbetsmarknaden, eller skapar den möjlighet för integration? I rapporten undersöker Ann-Zofie Duvander och Eleonora Mussino om och hur användning av föräldrapenning under den första tiden i Sverige samvarierar med sysselsättning senare år. I analysen ingår alla kvinnor som invandrade till Sverige med barn under åtta år under perioden 1995 till 2014.

Ann-Zofie Duvander är professor i demografi vid Sociologiska institutionen, Stockholms universitet och professor i sociologi vid Mittuniversitetet. Eleonora Mussino är docent i demografi vid Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

Forskningsprojektet följs av en referensgrupp med representanter för företag, myndigheter och organisationer. Från referensgruppen erhålls också finansieringen till projektet. SNS framför ett tack till referensgruppen, som består av A2B Sverige, AcadeMedia AB, Arbetsförmedlingen, Axfood, Ax-foundation, Finansdepartementet, Intendia Group, Kompetensföretagen, Länsstyrelsen Stockholm, Röda Korset, Samhall, Scania CV AB, Skanska AB, Sveriges Kommuner och Regioner, Stockholm stads utbildningsförvaltning, Södertälje kommun, Tillväxtverket och Unionen. Johannes Lindvall, professor i statsvetenskap vid Lunds universitet, är SNS vetenskapliga råds representant i referensgruppen. Cecilia Ståhl, vd på Telge Tillväxt, är gruppens ordförande. Författarna har fått värdefulla synpunkter på utkast till rapporten från referensgruppens medlemmar.

Ulrika Vikman, forskare vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), har vid ett akademiskt seminarium lämnat konstruktiva synpunkter på utkast till rapporten.

Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och rekommendationer. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade och policyrelevanta analyser av centrala samhällsfrågor. Det är SNS förhoppning att rapporten ska fungera som ett kunskapsunderlag och bidra till diskussionen om relationen mellan familje- och arbetsmarknadspolitiken samt om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

Stockholm i januari 2021

Gabriella Chirico Willstedt
Forskningsledare, SNS

Sammanfattning

Syfte

I denna rapport undersöker vi användningen av föräldrapenning bland mammor som invandrade till Sverige under perioden 1995–2014 samt om och hur denna användning samvarierar med senare sysselsättning.

Sveriges föräldrapenning ger möjlighet till betald ledighet i 16 månader, vilka fram till nyligen kunde användas flexibelt under barnets hela förskoleålder. Flexibiliteten omfattade även föräldrar till barn födda i utlandet. Reglerna innebär att invandrare som anlände med barn under 8 år fram till 2014 fick tillgång till hela föräldrapenningen, som vanligtvis tillfaller föräldrar till nyfödda barn. Rätten till föräldrapenning för föräldrar som invandrar med barn i förskoleåldern har därefter begränsats, och denna rapport undersöker alltså situationen före dessa förändringar.

Studien avser endast användning av föräldrapenning bland kvinnor som invandrar med barn i förskoleåldern. Anledningen till att vi har fokus på mammor är att pappors användning av föräldrapenning under de första åren är låg, särskilt bland de som inte får barn under den första tiden i Sverige.

Om nyanlända med barn använder föräldrapenning kan det medföra att inträdet på arbetsmarknaden eller studier försenas samt att barnens integration skjuts upp då förskoleplats och föräldraledighet inte kan kombineras. På kort sikt kan det vara ekonomiskt fördelaktigt för kommuner att låta invandrade föräldrar använda föräldrapenning istället för att låta dem delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag eller få försörjningsstöd. Särskilt för invandrade mammor finns här en fara att etableringen skjuts upp. Detta gäller främst för de kvinnor som står långt från arbetsmarknaden och särskilt de som kommit som flyktingar eller anhöriga till flyktingar. I studien jämför vi därför kvinnor med olika födelseländer, där

återvändande svenskfödda kvinnor kan ses som en jämförelsegrupp.

Det är också möjligt att tillgång till föräldrapenning kan underlätta för nyinvandrade föräldrar att få tillvaron att fungera under den första tidens anpassning till det nya hemlandet.

I rapporten undersöks användningen av föräldrapenning bland kvinnor som kom till Sverige med barn i förskoleåldern under en tid då tillgången till föräldrapenning var relativt obegränsad. Syftet är att undersöka om föräldraförsäkringen kan ha varit ett hinder för arbetsmarknadsetableringen eller om den fungerade som en hjälp för nyanlända kvinnor och deras familjer. Mer specifikt undersöks:

- › Vilka mammor använde föräldrapenning under sina första år i Sverige och hur mycket använde de? Vi undersöker skillnader mellan mammor som anlände olika år, hade olika födelseländer, hade barn i olika åldrar och olika många barn.
- › Samvarierar användningen av föräldrapenning den första tiden i Sverige med mammornas sysselsättning åren efter ankomst? Vi undersöker även detta för mammor som anlände olika år, hade olika födelseländer, hade barn i olika åldrar och olika många barn.

Den vanligaste situationen i Sverige är att båda föräldrar går tillbaka till sitt arbete efter en föräldraledighet. Situationen kan se annorlunda ut om någon av föräldrarna inte har ett arbete att gå tillbaka till.

Inkomstbaserad föräldrapenning utbetalas endast om en förälder har haft en relativt hög inkomst i minst åtta månader före barnets födelse, i annat fall utgår ersättning på grundnivå. Fram till och med 2001 var denna inkomst 1 800 kronor i månaden, men därefter har den successivt höjts till 7 500 kronor i månaden. Den ökade invandringen innebär att det finns en allt större grupp föräldrar som inte har hunnit förvärvsarbeta i Sverige tillräckligt länge innan de får barn. De som använder föräldrapenning på grundnivå är framför allt invandrare från länder i Afrika och Mellanöstern. Av svenskfödda kvinnor använde runt 3 procent föräldrapenning på grundnivå år 2019, medan motsvarande siffra för kvinnor födda i Afrika söder om Sahara, Mellanöstern, Nordafrika och Turkiet var runt 50 procent (Försäkringskassan 2020a). Andelen som får ersättning på grundnivå har dessutom ökat markant i den sistnämnda gruppen. Den totala andelen kvinnor som använder föräldrapenning på grundnivå har på tio år nästan fördubblats från 6 till 11 procent, och ökningen drivs främst av kvinnor från länder varifrån många kommer till Sverige som flyktingar eller anhöriga till flyktingar. Eftersom en lång tid hemma gör det svårare att komma in på arbetsmarknaden kan dessa kvinnors inkomst vara låg under lång tid. Kvinnornas situation blir ännu mer sårbar av att de blir ekonomiskt beroende av den andra

föräldern, och vid en eventuell separation är en mamma utan arbete i en mycket svårare situation ekonomiskt än en mamma med ett arbete (Ferrarini 2006). Risken för barnfattigdom är därmed stor i de familjer där inte båda föräldrarna arbetar.

Forskningen har visat stort intresse för invandrades etablering i Sverige, och särskilt etableringen på arbetsmarknaden har stått i fokus. Eftersom arbetslinjen är central och alternativet till arbete kan vara bidragsberoende har flera politiska åtgärder varit ämnade att främja invandrades arbetsmarknadsinträde. De invandrare som haft svårast att etablera sig på arbetsmarknaden är flyktingar och deras anhöriga, och ett flertal etableringsåtgärder har riktat sig mot just flyktingar (se Andersson Joona 2020, Ek, Hammarstedt & Skedinger 2020, Ruist 2018 samt Arbetsförmedlingen 2020 för en översikt).

Särskilt två begränsningar i hur föräldrapenning kan användas påverkar de föräldrar som invandrar med barn. År 2014 infördes en viss åldersrestriktion för när föräldrapenningdagarna kunde användas: endast 96 av de 480 dagarna kunde användas från att barnet fyllde fyra år fram till att barnet fyllde tolv år. Detta gällde även för barn födda i utlandet. År 2017 gjordes ytterligare restriktioner vad gäller barn som blir bosatta i Sverige efter födseln så att 200 dagar numera kan användas för barn som blir bosatta i Sverige när de är över ett år och 100 dagar för barn som är över två år vid invandringen. Rätten till föräldrapenning för utlandsfödda barn är alltså sedan lagändringen 2017 kraftigt reducerad, eftersom det befarades att den ledde till icke avsedda konsekvenser. Denna rapport studerar perioden före lagändringen och kan ge en fingervisning om huruvida vi kan förvänta oss att lagändringen leder till en förändring av de nyanländas situation. Resultaten kan också säga något om icke avsedda konsekvenser av reformer inom olika politikområden, i detta fall arbetsmarknads- och familjepolitiken. De belyser vilken betydelse ekonomiska drivkrafter har i olika situationer och hur dessa, i kombination med andra faktorer, formar beteenden.

Genom att undersöka nyanländas användning av föräldrapenning ställs också målkonflikter i föräldraförsäkringen på sin spets. En målkonflikt är den mellan uppmuntran till arbete och ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer. En andra målkonflikt är mellan en individuell försäkring som främjar jämställdhet och föräldrars frihet att själva få bestämma vem som tar hand om barnen. En tredje målkonflikt är mellan flexibilitet i föräldraförsäkringen, som syftar till bästa möjliga omvårdnad om varje enskilt barn, och icke avsedda konsekvenser såsom hinder på arbetsmarknaden.

Data och metod

För att undersöka hur föräldrapenningen används och vilken sysselsättning nyanlända mammor har de första åren i Sverige använder vi registerdata över hela befolkningen. Vi fokuserar på barn som kom till Sverige med sina biologiska mammor under perioden 1995–2014. Vi använder uppgifter om mammornas invandringsår och födelseland samt yngsta barnets ålder och antalet barn. Vi kontrollerar även för mammans civilstånd och ålder och för om hushållet har fått försörjningsstöd under året. De invandrade kvinnorna är födda i många olika länder, och vi fokuserar redovisningen på de tio största kategorierna: Sverige (svenskfödda återinvandrare), Danmark, tysktalande länder (Tyskland, Schweiz, Liechtenstein och Österrike), Polen, forna Jugoslavien, Thailand, Syrien, Irak, Afghanistan samt Somalia och Djibouti.

Analysen genomförs i två steg. Först undersöker vi i vilken utsträckning mammor som invandrar med barn använder föräldrapenning under sitt första och andra år i Sverige. Vi undersöker både hur stor andel av mammorna som använder föräldrapenning och hur många dagar de använder. I nästa steg undersöker vi hur användning av föräldrapenning under det första året i Sverige är associerad med sysselsättningen under det andra och tredje året.

Föräldrapenninganvändningen delas upp i ingen användning, deltidsanvändning (1–14 dagar i månaden) och heltidsanvändning (15 dagar eller fler i månaden). Resultaten presenteras som skattade andelar där övriga faktorer i modellen är konstanthållna (multivariat analys).

När sysselsättningen därefter undersöks är vi intresserade av om användning av föräldrapenning är associerad med typen av sysselsättning det andra och tredje året. Sysselsättnings typerna kategoriseras som: 1) medelhög till hög inkomst, 2) låg inkomst, 3) studier eller arbetslöshet samt 4) inaktivitet. Vi tar också hänsyn till om mamman får ytterligare barn eller emigrerar.

Resultat

ANDELEN KVINNOR SOM ANVÄNDER FÖRÄLDRAPENNING ÖKADE I BÖRJAN AV 2000-TALET

Bland kvinnor som invandrade med barn i förskoleåldern ökade andelen som tog föräldrapenning i början av 2000-talet, vilket också är perioden då grundnivån höjdes. Under den studerade perioden höjdes grundnivån i föräldrapenningen från 60 kronor om dagen till 120 kronor år 2002 och därefter i flera steg till 250 kronor år 2016. Under perioden då grundnivån höjdes ökade andelen användare medan antalet uttagna dagar var ganska stabilt, även om det minskade något

under kvinnornas första år i Sverige. Andelen som använde föräldrapenning ökade också något det andra året i Sverige, då kvinnorna varit i landet ett helt år, men inte lika markant. Detta andra år minskade antalet använda dagar mer.

Under det andra året i Sverige är andelen användare av föräldrapenning högre än det första året: runt en tredjedel det första året och nästan hälften det andra året. Det genomsnittliga antalet dagar som används (av de nyanlända mammor som använder föräldrapenning) det andra året är dock färre, vilket kan bero på att genomsnittet dras ned av att många mammor använder få dagar.

FLYKTINGINVANDRARE OCH SVENSKFÖDDA MAMMOR ANVÄNDER OFTARE FÖRÄLDRAPENNING

Den grupp som i störst utsträckning använder föräldrapenning är kvinnor från Syrien. I denna grupp använder drygt en tredjedel föräldrapenning under sitt första år i Sverige och två tredjedelar under det andra året. Bland kvinnor från Irak, Afghanistan och Somalia är andelen som använder föräldrapenning ungefär lika stor som bland de svenskfödda kvinnorna. Kvinnor från Danmark och tysktalande länder, det vill säga kvinnor som vi kan anta är arbetskraftsinvandrare i stor uträkning, sticker ut med liten andel användare. Bland polskfödda kvinnor finns också många arbetskraftsinvandrare och relativt få använder föräldrapenning, medan kvinnor från forna Jugoslavien och Thailand använder den i något större utsträckning.

När vi undersöker skillnader i hur föräldrapenningen används beroende på födelseland är det viktigt att komma ihåg att kvinnor som kommer till Sverige har olika mycket kunskap och därmed olika förutsättningar att göra aktiva val. Kvinnor födda i länder varifrån det kommer många arbetskraftsinvandrare använder föräldrapenning mindre ofta det första året, medan en stor andel kvinnor från särskilt Syrien använder föräldrapenning under sitt första år i Sverige. Dessa skillnader observeras även efter att hänsyn tagits till andra faktorer såsom antalet barn och yngsta barnets ålder. Det är möjligt att dessa grupper bemöts mycket olika – även om deras familjesituationer liknar varandra – och det är troligt att kvinnor från Syrien oftare blivit uppmanade att använda föräldrapenning. Även svenskfödda kvinnor använder ofta föräldrapenning det första året, vilket kan ha att göra med god kunskap om föräldraförsäkringen. Föräldrapenningen kan då användas som en buffert den första tiden efter återkomsten till Sverige. När vi tittar på antalet dagar som används är dessa färre det andra året för svenskfödda kvinnor, liksom för kvinnor från grannländer.

NÅGOT HÖGRE UTTAG NÄR BARNEN ÄR YNGRE OCH FLER

När vi tittar på yngsta barnets ålder och antalet barn i de nyanlända familjerna finner vi att yngre barn och fler barn leder till en något större användning av föräldrapenning, men det är snarast förvånande hur små skillnaderna är. Särskilt är det förvånande att inte fler mammor som kommer med barn under två år använder föräldrapenning. Det bemötande och den vägledning som de får i kommunen de bosätter sig i kan vara avgörande för deras användning av föräldrapenning. Det är möjligt att de i många fall uppmuntras till aktivitet som leder till etablering snarare än till att ta föräldrapenning.

SMÅ SKILLNADER I SYSSELSÄTTNING MELLAN MAMMOR SOM ANVÄNDER OLIKA MYCKET FÖRÄLDRAPENNING

Därefter vänder vi blicken mot vilken sysselsättning kvinnorna har efter det första året i Sverige. Resultaten visar att det finns skillnader i sysselsättning som samvarierar med användningen av föräldrapenning. De nyanlända mammor som inte tagit ut någon föräldrapenning alls och de som tagit ut mycket, det vill säga i genomsnitt 15 dagar eller fler i månaden, är oftare inaktiva de följande åren, medan de som använt föräldrapenning på deltid, det vill säga upp till 14 dagar i månaden, är de som oftast studerar eller har en inkomst. Mönstret ändrar sig inte markant när hänsyn tas till invandringsår, födelseland, yngsta barnets ålder och antalet barn.

Det mest påfallande resultatet är dock att skillnaderna i sysselsättning mellan nyanlända mammor med olika föräldrapenninganvändning är relativt marginella. Det verkar alltså spela relativt liten roll om och hur mycket föräldrapenning som har använts för vad kvinnorna gör det andra och tredje året i Sverige. Mönstret är som sagt att ett visst föräldrapeninguttag, mellan 1 och 14 dagar i månaden, är förenat med att kvinnan oftare studerar eller har en inkomst de följande åren, men skillnaderna är små. Eftersom föräldrapenninganvändandet ökade i början av 2000-talet är det förvånande att detta inte märks mer i de invandrade kvinnornas sysselsättning under följande år.

SYSSELSÄTTNINGEN SKILJER SIG ÅT BEROENDE PÅ FÖDELSELAND

De stora skillnaderna i sysselsättning finns istället mellan kvinnor med olika födelseländer. Annorlunda uttryckt skiljer sig sysselsättningen mer mellan kvinnor med olika födelseländer än mellan kvinnor som använder olika mycket föräldrapenning. Kvinnornas ursprung kan naturligtvis samvariera med flera faktorer som vi inte observerar i studien, såsom utbildningsnivå, erfarenhet, språkkunskaper, nätverk samt vilka etableringsåtgärder som erbjuds. Genomgående gäller att svenskfödda kvinnor som återinvandrar i högst utsträckning

har en inkomst under det andra och tredje året. Detta gäller oavsett om och hur föräldrapenning har använts under det första året efter återkomsten till Sverige.

När vi undersöker sysselsättningen det tredje året i Sverige är det fler som har en inkomst och färre som är inaktiva än under det andra året, vilket förstås är förväntat. Skillnaderna beroende på eventuell användning av föräldrapenning det första året i Sverige är inte heller här stora. Det är dock tydligt att kvinnor som inte tagit ut någon föräldrapenning det första året oftare är inaktiva det tredje året. De med deltidsanvändning det första året har oftare en inkomst eller studerar; av dessa har över 10 procent en låg inkomst och över 20 procent en medelhög eller hög inkomst det tredje året. Siffrorna är några procentenheter lägre för både de med heltidsanvändning och de som inte använt föräldrapenning alls. Det verkar därmed inte som att kvinnor som har använt föräldrapenning generellt har en lägre aktivitetsgrad följande år.

Slutsatser

Den första slutsatsen är att andra faktorer, här främst födelse-land, är starkare associerade med mammans sysselsättning det andra och tredje året i Sverige, än huruvida mamman använt föräldrapenning. Den andra slutsatsen är att vi inte kan se att användning av föräldrapenning är förknippad med sämre möjligheter att ha en inkomst eller studera under de följande åren.

Vi tolkar resultatet som att viss föräldrapenninganvändning tyder på att kvinnan är aktiv i att etablera sig på arbetsmarknaden, men att det vid föräldrapenninganvändning på heltid finns en risk för utestängning. Samma risk finns för kvinnor som inte använder föräldrapenning alls, något som troligen indikerar att kontakter, kunskaper och aktiv kommunikation med samhällets företrädare är knapphändiga. Eftersom användningen i så liten grad kan associeras med senare sysselsättning tror vi inte att en förändring i sysselsättningen kommer att följa som en direkt effekt av begränsningarna i föräldraförsäkringen 2017. Det är troligt att lagändringen i flera fall kan innebära en något sämre ekonomisk situation för de kvinnor som är hemma den första tiden i Sverige, men att den förändrade ekonomiska drivkraften till arbete inte är tillräcklig för att förändra deras situation på arbetsmarknaden. Det är troligt att det behövs fler och andra åtgärder än stärkta ekonomiska drivkrafter för att förändra nyanlända mammors etableringsmöjligheter.

Den icke avsedda användningen av föräldrapenning för förskolebarn bland nyanlända under den studerade perioden pekar samtidigt på flera av de målkonflikter som finns i föräldraförsäkringen. Målkonflikten i föräldrapenningen mellan ekonomisk drivkraft till arbete före barnafödande och en tryg-

gad ekonomisk standard för småbarnsfamiljer blir tydlig när grundnivåersättningen höjs till att ligga närmare den lägsta inkomstrelaterade ersättningen. Ekonomisk grundtrygghet och ekonomisk drivkraft till arbete är endast förenliga mål om det är möjligt att finna arbete och om arbete ger väsentligt högre ekonomisk ersättning än grundnivån. Om nivåerna ligger nära varandra tenderar den ekonomiska tryggheten att dominera över drivkraften till arbete bland de som står långt från arbetsmarknaden. Resultaten visar att de som använder mycket föräldrapenning något oftare är inaktiva två och tre år efter ankomsten till Sverige. Detta är naturligtvis inte en avsedd konsekvens av att höja grundnivån, men likväl en konsekvens.

Att öka skillnaden mellan grundnivå och inkomstrelaterad ersättning för att stärka drivkraften till arbete kan göras genom att sänka eller ta bort grundnivån i en ren inkomstbortfallsförsäkring, eller genom att höja den inkomstrelaterade ersättningen, exempelvis från dagens 77,6 till 90 eller 100 procent av den normala inkomsten. Att tydligare skilja grundnivån från inkomstrelaterad ersättning är dock bara effektivt om det är möjligt att agera på en sådan drivkraft, det vill säga om det är möjligt att skaffa ett arbete. Om de som står längst från arbetsmarknaden har svårt att hitta ett arbete på grund av svag efterfrågan från arbetsgivare är det troligt att ekonomiska drivkrafter riktade mot individen endast har en marginell påverkan.

Ytterligare en målkonflikt är den mellan å ena sidan en individualiserad försäkring som syftar till jämställt användande, och å andra sidan föräldrars frihet att själva fördela omsorgsansvaret. Eftersom de flesta kvinnor som invandrar med barn får ersättning på grundnivå är det dessutom möjligt att en förälder, oftast mamman, tar hela föräldrapenningen då de reserverade månaderna inte gäller på grundnivå. För de grupper som är beroende av vilken information och råd om försörjning och stöd de får vid ankomsten till Sverige är ett råd om att ta ut en lång föräldraledighet olyckligt. Dessa kvinnor med svag eller ingen arbetsmarknadsanknytning är betjänta av en mer jämställd fördelning av ansvaret för både barn och hushållets ekonomi. Att låta de reserverade månaderna gälla även vid grundnivå vore en signal om att jämställt föräldraskap gäller i alla ekonomiska situationer, och det vore också ett steg, om än litet, för nyanlända kvinnors möjlighet till etablering.

En tredje målkonflikt är den mellan flexibilitet i användandet, som syftar till bästa möjliga val av omvårdnad om varje enskilt barn, och icke avsedda konsekvenser för föräldrarna såsom hinder på arbetsmarknaden. För nyanlända kan föräldrapenningen vara en ekonomisk buffert om föräldern eller barnet ännu inte är helt redo för etableringsåtgärder respektive förskola. Risker är en långvarig utestängning från etableringsinsatser, en risk som nu minskat genom de införda

åldersgränserna. Kanske krävs några extra dagar för inskolning på förskola eller några månader innan ett arbete kan påbörjas. Det kan dock diskuteras om en sådan ekonomisk flexibilitet i början av livet i Sverige ska vara en del av föräldraförsäkringen. Utifrån ett barnperspektiv är det rimligt att viss föräldrapenning finns till hands för barnets behov under den första tiden i det nya landet. De dagar som nu finns tillgängliga beroende på barnets ålder ger kanske tillräckligt stor flexibilitet.

En övergripande slutsats i denna rapport är att familjepolitiken och arbetsmarknadspolitiken är nära knutna till varandra och bör studeras, diskuteras och reformeras tillsammans. Det är olyckligt om familjepolitiken genererar effekter som motverkar arbetsmarknadspolitikens syften. Att nyanlända föräldrar tillbringar en lång tid hemma utan etableringsinsatser eller möjlighet till påbörjad integration är något som bör undvikas. Här kan lång föräldraledighet utgöra en fara. Men en viss ekonomisk buffert för att få ihop livspusslet under den första tiden i Sverige kan på sikt göra etableringsmöjligheterna större. En sådan buffert kan exempelvis underlätta vid väntan på en förskoleplats nära hemmet, eller om krafterna bara räcker till att delta i studier på halvtid. Om denna buffert mest effektivt skapas genom föräldrapenning eller genom annan flexibilitet är en öppen fråga.

I. Inledning

SVERIGES FÖRÄLDRAFÖRSÄKRING är i internationell jämförelse generös sett till både längd och ersättning (Koslowski m.fl. 2020). Den är tänkt att täcka barnets första tid, men det finns en stor flexibilitet på så vis att föräldrapenningen kan användas även senare, under barnets förskoleår (Lundqvist 2007, Försäkringskassan 2014). Det är exempelvis vanligt att föräldrar sparar några veckor för att ta ut en extra lång ledighet på sommaren eller en längre julleddighet (Inspektionen för socialförsäkringen 2013). Fram till 2014 kunde alla föräldrapenningdagar användas fram till att barnet fyllde åtta år, och för barn som är födda 2014 och senare kan en femtedel av dagarna användas fram till att barnet fyller tolv år. Denna möjlighet förenklar livssituationen för många småbarnsfamiljer, men såsom reglerna var konstruerade fram till 2017 fick det icke avsedda konsekvenser för nyanlända föräldrar med barn i förskoleåldern. Föräldrar som kom till Sverige med inte helt nyfödda barn kunde alltså använda hela (eller stora delar av) föräldrapenningen efter att de anlänt till Sverige.

I denna rapport studerar vi de mammor som anlände till Sverige med barn under åtta år under perioden 1993 till 2017. Syftet är att undersöka om föräldraförsäkringen kan ha varit ett hinder för dessa kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden eller om försäkringen möjligen fungerade som en hjälp för kvinnorna och deras familjer. Följande frågor står i fokus i rapporten:

- › Vilka mammor använde föräldrapenning under sina första år i Sverige, och hur mycket använde de? Vi undersöker skillnader mellan mammor som anlände olika år, hade olika födelseländer, barn i olika åldrar och olika många barn.
- › Samvarierar användningen av föräldrapenning den första tiden i Sverige med sysselsättningen som mammorna hade åren efter ankomst? Även detta undersöker vi för mammor

som anlände olika år, hade olika födelseländer, barn i olika åldrar och olika många barn.

Invandringen till Sverige har under de senaste årtiondena varierat; under flera perioder har familjeinvandringen varit stor. Denna rapport omfattar alla mammor som invandrade med barn som var yngre än åtta år under perioden 1993 till 2017. En relativt stor andel av dessa är svenskfödda kvinnor som återvände till Sverige. Innan reglerna ändrades 2017 hade alla invandrade mammor samma villkor för föräldrapenning-användande. Det är därför möjligt att diskutera skillnader mellan kvinnor med olika födelseländer, till exempel i fråga om tillgången till information och möjligheterna att finna arbete. Det finns en risk att användning av föräldrapenning kan vara ett hinder för kvinnor som kommer till Sverige med små barn, särskilt under perioder med hög arbetslöshet eller då invandringen till Sverige generellt är stor. Detta gäller främst för kvinnor som står långt från arbetsmarknaden, och allra främst för de som kommit som flyktingar eller anhöriga till flyktingar. I studien jämför vi därför kvinnor med olika födelseländer, där de återvändande svenskfödda kvinnorna kan ses som en jämförelsegrupp. Vi tar även hänsyn till yngsta barnets ålder och antalet barn i familjen, eftersom även dessa faktorer kan ha betydelse för behovet av föräldrapenning och möjligheten att finna arbete.

Rapporten bygger på registerdata över alla personer som invandrade till Sverige under perioden 1995 till 2014.¹ I de statistiska analyserna besvarar vi frågorna med multivariat analys där vi undersöker hur föräldrapenninganvändning och sysselsättning de följande åren samvarierar för olika grupper av mammor. Det gör att vi exempelvis kan säga hur mycket föräldrapenning invandrade kvinnor från Syrien tog ut med hänsyn tagen till vilket år de invandrade och hur gammalt deras yngsta barn var, samt vilken sysselsättning det är associerat med åren därefter.

Eftersom den svenska föräldraförsäkringen är relativt lång (480 dagar, det vill säga 16 månader) innebär användning av föräldrapenning ofta ett långt avbrott från förvärvsarbete eller sökande av arbete. Sambandet mellan utrikesfödda kvinnors användning av föräldrapenning och deras relation till arbetsmarknaden har uppmärksamats tidigare, till exempel i SOU 2012:9. Där diskuteras föräldraförsäkringen som ett potentiellt problem för denna grupp: invandrade mammor som får långa avbrott från förvärvsarbete eller annan aktivitet kan få långvariga svårigheter på arbetsmarknaden. Utrikesfödda män har istället en större sannolikhet att inte ta ut någon föräldrapenning alls, vilket också kan vara en indikation på en svag position på arbetsmarknaden. Generellt gäller att det främst är kvinnor som använder föräldrapenning bland de föräldrar som invandrar med barn i förskoleåldern (SOU 2012:9).

1. Av olika datatekniska skäl, såsom tillgången till olika variabler i materialet, begränsar vi i den största delen av analysen observationsperioden till 1995–2014, men i början av kapitel 2 redovisas alla barn som anlände 1993–2017.

Det finns strukturella drivkrafter bakom nyanländas användning av föräldrapenning under den första tiden i Sverige. Kommuner kan ha ett intresse av att föräldraförsäkringen används eftersom Försäkringskassan står för kostnaden samtidigt som kommunerna har det yttersta ekonomiska ansvaret för sina invånare, bland annat genom eventuellt försörjningsstöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Tidigare undersökningar på kommunnivå visar att kommuner i olika grad har uppmuntrat nyanlända kvinnor med barn att använda föräldrapenning i första hand, och försörjningsstöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder i andra hand (SOU 2012:9). Det verkar dessutom vara vanligt att dessa kvinnor har uppmuntrats att använda det sammanlagda antalet dagar, det vill säga även den del av föräldrapenningen som tillfaller den andra föräldern. Kvinnors föräldraledighet under den första tiden i Sverige har även lyfts fram som en förklaring till att de inte deltar i arbetsmarknadspolitiska och etableringsinriktade aktiviteter i samma grad som män (Andersson Joona 2020).

Utgångspunkten i denna studie är att de stöd och krav som möter de nyanlända till Sverige styr deras handlingsutrymme och deras val. De familjepolitiska stöden inom främst föräldraförsäkringen har som uttalat mål att möjliggöra för föräldrar att kombinera arbete och familj, men de kan fungera annorlunda för grupper som inte är etablerade på arbetsmarknaden. Vi vet dock mycket lite om och hur föräldraförsäkringen har använts av invandrade kvinnor med förskolebarn. Den centrala frågan är om användning av föräldrapenning kan leda till förändrade möjligheter på arbetsmarknaden. Är det främst nyanlända föräldrar som använder föräldrapenning som också förvärvsarbetar, eller används föräldrapenningen på ett sätt som snarast hindrar arbetsmarknadsdeltagande?

Tidigare har Vikman (2013) analyserat föräldrapenningens effekter på arbetsmarknadsetableringen för föräldrar som invandrade till Sverige mellan 2000 och 2005. Hon visade att användning av föräldrapenning bland nyanlända hade en negativ effekt på arbetskraftsdeltagandet för kvinnor, men inte för män. I studien jämfördes föräldrar som anlänt med barn i olika åldrar med en jämförelsegrupp som fått barn i Sverige. Två år efter invandringen stod 7 procentenheter fler av de nyanlända mammorna utanför arbetskraften på grund av föräldraförsäkringens konstruktion. Effekten avtog med tiden i landet, och efter sju år var effekten av föräldraförsäkringen borta. Vikman visade på de direkta effekterna av föräldrapenninganvändande medan denna rapport fokuserar på att beskriva hela bilden, det vill säga hur vanligt det är med föräldrapenninganvändande och vilka utfall det är förenat med de kommande åren. Detta är därmed inte en effektstudie, utan vi tar ett bredare grepp och beskriver situationen främst utifrån ett perspektiv där förhållandet mellan familjepolitik, föräldraförsäkring och arbetsmarknadspolitik står i fokus.

Reglerna för föräldrapenninganvändande riktar sedan ändringen 2017 in sig på föräldraledighet med nyfödda barn. Ändringen kan synas ha stärkt försäkringens ursprungliga syfte att göra det möjligt att kombinera arbete och barn genom en betald ledighet för att ta hand om det nyfödda barnet. Att undersöka hur de tidigare reglerna användes kan lära oss något om hur föräldraförsäkringen kan skapa icke avsedda drivkrafter. Sådana drivkrafter kan ha konsekvenser för hur olika delar av trygghetssystemen samverkar. Det övergripande målet med politiken är att alla, även småbarnsföräldrar efter den första perioden, ska arbeta eller studera, och frågan är om en föräldraförsäkring som möjliggör ett alternativt sätt att handla leder till ett annat resultat. Det finns en risk att möjligheten att använda föräldrapenning även för äldre barn har motverkat de nyanlända mammornas etablering på arbetsmarknaden. Om så är fallet bör familjepolitiken vara försiktig med att införa den typ av flexibilitet som skapar alternativ till att arbeta efter en begränsad föräldraledighet för ett nyfött barn. Om däremot flexibiliteten i föräldraförsäkringen varken används i någon större grad eller samvarierar med sysselsättningen de första åren i Sverige kan vi tolka det som att en viss ekonomisk möjlighet att inte arbeta är av liten vikt och att andra typer av åtgärder behövs för att nyanlända kvinnor ska få möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden.

Genom att undersöka nyanländas användning av föräldrapenning ställs också målkonflikter i föräldraförsäkringen på sin spets. En målkonflikt är uppmuntran till arbete kontra ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer. En andra målkonflikt är en individuell försäkring som främjar jämställdhet kontra föräldrars frihet att själva få bestämma vem som tar hand om barnen. En tredje målkonflikt är flexibilitet i användandet, som syftar till bästa möjliga omvårdnad om varje enskilt barn, kontra icke avsedda konsekvenser såsom hinder mot att etablera sig på arbetsmarknaden.

I resten av detta kapitel beskriver vi den svenska ekonomiska familjepolitiken med fokus på föräldraförsäkringen. I kapitel 2 presenterar vi de data som används i studien, vilka mått vi konstruerar samt vårt tillvägagångssätt i analyserna vi gör. I kapitel 3 analyserar vi hur föräldrapenning används bland mammor som invandrar till Sverige med barn i förskoleåldern. Här fokuserar vi på de två första åren i landet. I kapitel 4 vänder vi istället blicken mot perioden därefter för att undersöka om de mammor som använt föräldrapenning under den första perioden i landet har en annan position på arbetsmarknaden än de som inte använt föräldrapenning. Här fokuserar vi på det andra och tredje året i Sverige. I kapitel 5 för vi en avslutande diskussion om resultaten i ljuset av hur föräldraförsäkringen är konstruerad.

Föräldraförsäkringens konstruktion

Föräldraförsäkringen är i Sverige en del av socialförsäkringen och har som mål att underlätta kombinationen av familj och arbete. Den infördes i början av 1970-talet med uttalat jämställdhetspolitiska mål, och även för att efterfrågan på arbetskraft skulle mötas genom att främst småbarnsmammor skulle kunna återvända till arbete efter en tid hemma. Under föräldraledigheten får föräldrar en ersättning som beräknas utifrån den tidigare inkomsten; för de som inte haft någon tidigare inkomst ges en låg grundnivå. Situationen ser alltså annorlunda ut för de som inte har förvärvsarbetat innan de blir föräldrar, och den låga ersättningen för denna grupp skapar därför drivkrafter att först se till att arbeta och därefter skaffa barn.

Att uppnå en inkomst på en nivå som leder till inkomstbaserad föräldrapenning är svårt för vissa grupper. De som får barn i tidig ålder eller under studier och de som har svårt att få fast förankring på arbetsmarknaden får ofta föräldrapenning på den så kallade grundnivån. Särskilt invandrade kvinnor har en stor överrepresentation bland de som får ersättning på grundnivå. Vi ser till exempel att en stor andel av invandrade kvinnor från Afrika och Mellanöstern använder föräldrapenningen på grundnivån (Försäkringskassan 2020a). Detta gäller inte män med samma ursprung – bland dessa är det istället många som inte använder föräldrapenning alls (Mussino, Duvander & Ma 2018).

Sveriges socialförsäkring innehåller flera delar och syftar till att skydda individer som kort- eller långsiktigt inte kan förvärvsarbeta. Sjukpenning, pension, föräldrapenning samt sjukersättning är alla exempel på kompensation för inkomstbortfall. Inkomstbortfallsprincipen är grundläggande i Sverige och nära förknippad med idén om att alla i arbetsför ålder som kan förvärvsarbeta också ska göra det. Denna utgångspunkt, ofta kallad arbetslinjen, har under många decennier genomstrukturerat både det arbetsmarknadspolitiska området och den ekonomiska familjepolitiken.² Föräldraförsäkringen skyddar mot tillfälligt inkomstbortfall under barnets första tid, och även senare om barnet är sjukt och inte kan gå till förskola eller skola. Då kan föräldrar eller annan närstående behöva avstå från förvärvsarbete tillfälligt för att ta hand om barnet i hemmet och få ersättning för det.

Inkomstbortfallsprincipen kan anses fungera väl i de fall individen har en inkomst och en skyddad anställning att vara tillfälligt frånvarande från. I flera av socialförsäkringarna finns även ett grundskydd eller en lägsta nivå för de som har låg eller ingen inkomst alls. I föräldrapenningen finns en grundnivå som från 1980-talet fram till 2002 låg på 60 kronor om dagen och därefter höjdes i flera steg till 250 kronor år 2016 (Inspektionen för socialförsäkringen 2019). En ofta förbisedd

2. Den ekonomiska familjepolitiken definieras i Budgetpropositionen, utgiftsområde 12, som bestående av försäkringar (föräldraförsäkring, barnpension, efterlevandestöd, pensionsrätt för barnår), generella bidrag (barnbidrag och adoptionsbidrag) samt behovsprövade bidrag (bostadsbidrag, underhållsstöd, omvårdnadsbidrag). Det bör påpekas att även andra delar av politiken kommer barnfamiljer till del, främst subventionerade tjänster som barnomsorg och sjuk- och tandvård för barn.

distinktion är att den inkomstrelaterade föräldrapenningen är arbetsbaserad, det vill säga den bygger på arbete i landet, medan grundnivån är bosättningsbaserad, det vill säga den tillfaller de som bor i landet. I föräldraförsäkringen finns även tre månaders bosättningsbaserad ersättning till alla, så kallade lägstanivådaggar, som uppgår till 180 kronor om dagen. Dessa kallades fram till 2002 garantidagar, och ersättningen var då endast 60 kronor om dagen.

För att en förälder ska få inkomstbaserad föräldrapenning måste inkomsten ha överstigit grundnivån i åtta månader innan barnet föds. Detta gäller för de första 180 dagarna med föräldrapenning oavsett vilken förälder som använder den. Efter de första 180 dagarna baseras ersättningen på den så kallade sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som föräldern har vid tillfället för användningen. Eftersom det är vanligast att mammor använder föräldrapenning under barnets första tid är kvalificeringskriteriet ofta viktigare för deras ersättning än för pappors ersättning.

Föräldraförsäkringen kan därmed ses som en försäkring som täcker tillfälliga inkomstbortfall när barn behöver omvårdnad, men den innehåller också ett grundskydd för att säkra en ekonomisk grundstandard för alla barnfamiljer.

Föräldraledighetslagen

Hittills har vi diskuterat föräldrapenning, det vill säga ekonomisk ersättning under den tid som en förälder är föräldraledig. Själva rätten till ledighet från arbete regleras i föräldraledighetslagen (1995:584) och är en förutsättning för att föräldraförsäkringen ska kunna användas av föräldrar som förvärvsarbetar eller har en inkomst på annat sätt (till exempel egenföretagare). Där ges rätt att vara ledig från arbete för vård av barn under barnets första 18 månader, med eller utan ersättning. Föräldrar har också rätt att förkorta den normala arbetstiden med upp till en fjärdedel om de har barn som är under åtta år. Därutöver har föräldern alltid rätt att vara ledig då hen använder föräldrapenning under minst tre perioder per år. Denna rätt möjliggör att föräldrapenningdagarna används under barnets hela förskoletid. Föräldraledighetslagen gör det också möjligt att ta ut obetald ledighet under barnets första tid och spara betalda dagar till senare. En förälders anställning är också skyddad vid användning av tillfällig föräldrapenning när barnet är sjuk och inte kan gå till förskola eller skola. Föräldraledighetslagen är därmed främst av betydelse för föräldrar som har en anställning och vanligen förvärvsarbetar.

Andra stöd till barnfamiljer

Utöver föräldraförsäkringen finns inom den ekonomiska familjepolitiken också generella bidrag och behovsprövade bidrag som kommer en förälder med hemmavarande barn till godo. Det mest omfattande generella bidraget är barnbidraget, som utgår till alla föräldrar som är bosatta i Sverige oavsett inkomst och sysselsättning. Bland de behovsprövade bidragen är bostadsbidraget viktigt. Andra stöd inom familjepolitiken kompenserar för särskilda behov, såsom omvårdnadsbidrag för barn med funktionsnedsättning. Men det finns även stöd utanför familjepolitiken som ersätter kostnader för barn, exempelvis försörjningsstödet. Inom föräldraförsäkringen finns utöver föräldrapenning även graviditetspenning (tidigare havandeskapspenning) och tillfällig föräldrapenning.

I denna rapport fokuserar vi på föräldrapenningen, men den ska alltså ses som ett av de många stöd som kan komma en förälder till del. Det bör också tilläggas att nyanlända flyktingar har tillgång till etableringsprogram med ersättning. Denna ersättning har påpekats leda till ett relativt litet ekonomiskt utbyte av att arbeta, särskilt för individer i hushåll med flera barn (Löfbom 2018). Vem som har rätt till etableringsåtgärder och stöd har förändrats över tid och kan variera mellan kommuner (se Holmqvist, Omanović & Urban 2020 för en översikt). Sedan etableringsreformen 2010 har Arbetsförmedlingen ansvaret för att samordna insatser såsom etableringsprogram (Andersson Joona 2020).

3. Aktiveringsinspektör var en befattning vid Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) vars arbetsbeskrivning var att lokalt på olika sätt främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden (Lundqvist 2019).

Föräldraförsäkringens historia

Ofta anges 1974, då föräldraförsäkringen infördes, som startåret för Sveriges nuvarande familjepolitik, men familjepolitiska frågor var förstas aktuella även innan dess. I den tidiga diskussionen från 1930-talet och framåt om hur välfärdsstaten skulle byggas diskuterades exempelvis moderskapspenning och barnbidrag. Här låg tyngdpunkten på att säkerställa ekonomisk trygghet för barnfamiljer. På 1960-talet blev familjepolitiken en del av jämställdhetsdebatten, där lika ansvar och rättigheter för kvinnor och män stod i centrum. Kvinnors rätt till arbete och det ekonomiska oberoende som kommer därav var central. Under denna period utvecklades ett starkt politiskt stöd för den så kallade tvåförsörjarmodellen, istället för den tidigare enförsörjarmodellen med en förvärvsarbetande man och en kvinna som ansvarade för hemmet (se t.ex. Cedstrand 2011, Lundqvist 2011). Åtgärder för att få kvinnor i arbete, till exempel kampanjer och aktiveringsinspektörer,³ var delar av en politik som lett till dagens arbetsmarknad där kvinnor arbetar i nästan lika hög grad som män (Lundqvist 2019).

Tvåförsörjarmodellen skapade ett behov av familjepolitiska åtgärder som gjorde det möjligt för båda föräldrarna att förvärvsarbeta. Den allmänna moderskapsförsäkringen som funnits sedan 1954 ersattes nu av en föräldraförsäkring som omfattade såväl kvinnor som män (Lundqvist 2007). Under 1970- och 1980-talen byggdes också den offentliga barnomsorgen ut, vilket underlättade återgången till förvärvsarbete efter föräldraledigheten. Dessa reformer i kombination med det stora behovet av arbetskraft, inte minst i den expanderande offentliga sektorn, var viktiga orsaker till att kvinnors förvärvsarbete ökade (Stanfors 2007). Sedan dess har vuxna individers ekonomiska självständighet varit ett grundläggande mål i både familjepolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Det är också en viktig dimension av jämställdhet.

Både familjepolitiken och arbetsmarknadspolitiken påverkar möjligheten att kombinera arbete och barn, och inom båda politikområdena har målet varit att underlätta denna kombination (Lundqvist 2007, 2019). Familjepolitiken gör det möjligt att göra avbrott i förvärvsarbete i början av barnets liv, och genom sin konstruktion uppmuntrar den till arbetsmarknadsanknytning före barnafödandet. Arbetsmarknadspolitiken å sin sida uppmuntrar alla som kan att förvärvsarbeta, även småbarnsföräldrar genom exempelvis tryggad anställning vid föräldraledighet. Arbetsmarknadspolitiken innehåller även aktiva åtgärder för att stimulera sysselsättningen, inte minst etableringsstöd för nyanlända och andra grupper som står långt från arbetsmarknaden.

När föräldraförsäkringen infördes gav den rätt till sex månaders föräldrapenning med 90 procent av den tidigare inkomsten att fördela mellan föräldrarna som de själva önskade. Grundnivån för de som inte förvärvsarbetat direkt innan de blev föräldrar låg på 25 kronor per dag. Diskussionen handlade då om jämställdhet mellan könen, främst om att kvinnor behövde beredas möjlighet att förvärvsarbeta (Cedstrand 2011), men också pappans ansvar i hemmet betonades (Klinth 2002). Redan 1975 utökades föräldrapenningen till sju månader och 1978 till nio månader. Därpå följde fler utökningar: 1980 till tolv månader, 1989 till femton månader och 2002 till sexton månader (Försäkringskassan 2014). Det sistnämnda året hade den inkomstbaserade ersättningen kompletterats med tre månaders ledighet med låg ersättning, dagens så kallade lägstanivådag (tidigare garantidagar).

I början kunde föräldrapenningen endast användas under de första nio månaderna. En konstruktion med så kallad särskild föräldrapenning gav 1978 rätt att använda tre månader fram till att barnet gått ut sitt första skolår. År 1986 slogs den särskilda föräldrapenningen samman med den ursprungliga föräldrapenningen som kunde användas efter barnets födelse. Flexibiliteten i användningen begränsades till de första fyra åren för hela föräldrapenningen. Tre år senare förlängdes pe-

rioden så att föräldrapenningen kunde användas till att barnet fyllt åtta år (Försäkringskassan 2014). Flexibiliteten gjorde det möjligt för föräldrar att spara en del av föräldrapenningen till barnets förskoleår. Det är troligt att detta förenklade fördelningen mellan föräldrar och gjorde det möjligt att anpassa ledigheten till varje familjs situation. Mycket riktigt blev det vanligt att sprida ut föräldrapenningdagarna under en längre period och att använda delar av föräldrapenningen när barnet blivit lite äldre (Inspektionen för socialförsäkringen 2013).

När det blev möjligt att använda hela föräldrapenningen fram till att barnet fyllde åtta år kunde också de som invandrade med barn under åtta år använda hela föräldrapenningen från det att de invandrade fram till att barnet fyllde åtta år. Det kan ses som en icke avsedd konsekvens av en förändring som ökade flexibiliteten för barnfamiljer. Endast ett fåtal länder har eller har haft en liknande flexibilitet (se SOU 2012:9). I våra nordiska grannländer är reglerna mindre flexibla: i Finland måste föräldraledigheten börja användas direkt efter barnets födelse, och i Danmark måste huvuddelen användas det första året medan två till tre månader kan sparas fram till att barnet fyller åtta år. I Island har föräldrar två år på sig att använda ledigheten, och i Norge tre år (Koslowski m.fl. 2020). Dessa regler gör att det är ovanligt att invandrade föräldrar får tillgång till hela föräldrapenningen för barn i förskoleåldern.

Föräldraförsäkringen har reformerats på flera sätt, och fokus har ofta legat på jämställdhetsfrågan. Trots rätt därtill använde få pappor föräldrapenning på 1970- och 1980-talen, och med tiden tog den skevt fördelade föräldraledigheten större plats i debatten – det sågs som ett tecken på bristande jämställdhet i hemmen, men även på arbetsmarknaden. År 1994 beslutade riksdagen att reservera en månad i föräldraförsäkringen för vardera föräldern, vilket hade störst betydelse för pappor (Klinth 2002, Cedstrand 2011). Denna »pappamånad« hade brett stöd i riksdagen och blev verklighet 1995. Ett vårdnadsbidrag som infördes samtidigt avskaffades dock direkt när det blev regeringsskifte året därpå, efter bara några månader i praxis. Vårdnadsbidraget gav möjlighet för en förälder att förlänga tiden hemma med barnet med en relativt låg ersättning, och sågs som en »hemmafrufälla« av den nya regeringen (Duvander & Ellingsaeter 2016). Detta gällde särskilt för invandrade kvinnor, vars situation på arbetsmarknaden är svårare. Den första reserverade månaden utökades med fler månader 2002 och 2016, vilket har förändrat mönstret för hur föräldrapenningen används: idag är utgångspunkten att båda föräldrarna tar föräldraledigt. Det är dock mamman som vanligtvis tar den längsta ledigheten och får det längsta avbrottet från förvärvsarbete (Försäkringskassan 2019).

Tolkningen av hur de reserverade månaderna ska implementeras har dock ändrats med tiden, särskilt efter 2002.⁴ Idag tillämpar Försäkringskassan reserverade månader för för-

4. En uppdelning har skett på 1) grundnivå, det vill säga den ersättning som föräldrar utan tidigare inkomst får för de dagar under vilka de annars skulle fått inkomstbaserad ersättning, och 2) lägstannivå, det vill säga den låga ersättning som alla föräldrar får. Båda dessa typer hette tidigare garantidagar och uppgick till 60 kronor om dagen. Nu (2021) är grundnivån 250 kronor om dagen och gäller som mest i 13 månader, medan lägstannivån är 180 kronor om dagen och gäller i 3 månader (1,5 månad för vardera förälder).

äldrapenning endast på inkomstbaserad ersättning. I de fall föräldrar får ersättning på grundnivå (eftersom de inte haft tillräckligt hög inkomst under de åtta månaderna innan barnet föds) kan den ena föräldern, oftast mamman, ta ut alla föräldrapenningdagarna. Eftersom de flesta nyanlända föräldrar får ersättning på grundnivå kan alltså den ena föräldern använda hela föräldrapenningen i dessa familjer. Det har föreslagits att de reserverade dagarna ska gälla också för de som får ersättning på grundnivå, men riksdagen röstade ned detta förslag så sent som 2018 (proposition 2017/18:276).

Samtidigt som den reserverade månaden infördes, individualiserades försäkringen, vilket innebar att hälften av dagarna tillfaller vardera föräldern, men dagarna är överlåtbara om den andra föräldern (oftast pappan) godkänner det. Godkännandet skedde tidigare genom underskrift och numera med elektronisk signatur. Tidigare kunde den första användaren (nästan alltid mamman) i praktiken använda hur stor del av föräldrapenningdagarna hen ville. Individualiseringen har gjort att föräldrapenningen är mer i linje med övriga socialförsäkringar, såsom sjukpenning och pension, vilka beräknas individuellt. Möjligheten att dela med sig av sin rätt till föräldrapenning har kritiserats, främst utifrån jämställdhetssynpunkt, men det har likaså funnits ett starkt politiskt motstånd mot en strikt individualisering, främst utifrån argumentet att familjen ska ha rätt att bestämma själv.

Diskussionen om jämställt användande har dominerat debatten om föräldrapenningen, och innan den tredje månaden infördes fanns en period med en jämställdhetsbonus och (återigen) ett vårdnadsbidrag i de kommuner som så valde. Ingen av dessa reformer fick dock något stort genomslag, och båda är idag avskaffade. Vårdnadsbidraget ansågs stå i konflikt med arbetslinjen, det vill säga idén att alla som kan ska arbeta (Duvander & Ellingsaeter 2016). Tanken med bidraget var att värna familjens rätt att kunna förlänga tiden hemma om så önskades, men kritiken rörde inte minst konsekvenserna för invandrare, särskilt kvinnor som har svårare att få jobb. I Norge förändrades 2017 rätten till vårdnadsbidrag (*kontantstøtte*) till att bara gälla de som varit bosatta i landet i fem år, en förändring som dramatiskt sänkte användningen av bidraget (Sandvik & Gram 2019).

Flera andra förändringar som genomförts i föräldraförsäkringen har troligen påverkat dess användning. År 2000 blev det obligatoriskt för mammor att vara lediga från förvärvsarbete i två veckor i samband med förlösningen, vilket var ett införlivande av ett EG-direktiv. I juli 2006 höjdes taket för ersättningen från 7,5 till 10 prisbasbelopp, och 2007 sänktes föräldrapenningen från 80 procent av inkomsten till 77,6 procent.⁵

En viss begränsning av flexibiliteten i *när*föräldrapenningen kan användas har också införts. För barn födda 2014 och

5. Sedan några år tillbaka finns inom föräldraförsäkringen även »dubbeldagar«, vilka möjliggör för föräldrar att vara hemma samtidigt med föräldrapenning i en månad under barnets första år. Motivet till denna förändring var att underlätta övergången från en förälders ledighet till den andras och därmed öka möjligheten att dela på den totala ledigheten (Inspektionen för socialförsäkringen 2018).

senare måste 384 av föräldrapenningdagarna användas under barnets fyra första år, och därefter får resterande 96 dagar användas fram till att barnet fyller tolv år. Denna reform förväntas påverka både hur föräldrapenningdagarna används under barnets första år och hur mamman och pappan delar på dagarna. Begränsningen rör särskilt de som vill använda en stor del av föräldrapenningen senare i barnets liv, men också de som invandrat med barn som inte är nyfödda och tidigare kunde använda hela föräldrapenningen. Inspektionen för socialförsäkringen visar i en studie att fyraårsgränsen lett till att föräldrar använder fler dagar innan barnet fyller fyra år, och att särskilt pappors föräldrapenningdagar har ökat (Inspektionen för socialförsäkringen 2020).

En ännu större förändring för gruppen som invandrar med barn skedde 1 juli 2017, då tillgången till föräldrapenningdagar begränsades för invandrare med barn födda utanför EU och EES, beroende på barnets ålder vid ankomst. De som invandrar med ett barn som är högst tolv månader gammalt får lika många dagar som föräldrar till barn födda i Sverige, de med ett barn som fyllt ett år vid invandringen får 200 dagar, och de med ett barn som fyllt två år får 100 dagar. Detta är i paritet med det antal dagar som ofta återstår vid samma ålder för barn som är födda i Sverige.

Efter föräldraledigheten: tillgång till förskola

Sverige har en lång tradition av barnkrubbor för barn till arbetande mödrar, och även av barnträdgårdar med mer pedagogiska motiv för medelklassens barn (Lindgren & Söderlind 2019). Platserna var dock länge få, och ungefär samtidigt som utformningen av föräldraförsäkringen diskuterades började starka röster höras för att bygga ut barnomsorgen. Tillgång till barnomsorg skulle ge kvinnor möjlighet att förvärvsarbeta, vilket naturligtvis var avgörande för att kvinnor skulle kunna uppnå ekonomisk självständighet. Barnomsorgen blev också ett sätt att öka jämlikheten i levnadsvillkor bland barn och bidra till att trygga situationen för marginaliserade grupper.

Under hela 1970- och 1980-talen byggdes barnomsorgen ut (Bergqvist & Nyberg 2001, Hatje 2013). Köerna till en plats i förskola var dock fortsatt långa ända in på 1980-talet. Fram till slutet av 1990-talet var andelen barn till utrikesfödda föräldrar som var inskrivna i barnomsorg mindre (Bergqvist & Nyberg 2001). Skillnaderna mellan olika grupper minskade kraftigt i och med att målet om full utbyggnad infriades och maxtaxa infördes. Sedan 2001 har alla barn, även barn till föräldrar som är föräldralediga med yngre syskon eller arbetslösa, rätt till en plats i förskoleverksamhet. Införandet av maxtaxan och standardiseringen av avgifterna för barnomsorg runt

millennieskiftet har också lett till minskade variationer mellan olika kommuner. Men det är fortfarande så att barn börjar i förskola vid olika åldrar eftersom en del föräldrar väljer att förlänga föräldraledigheten med obetald ledighet (Viklund & Duvander 2017). Hösten 2019 var 95 procent av alla barn i åldern 3–5 år med svensk bakgrund inskrivna i förskolan, men bara 90 procent av de med utländsk bakgrund (minst en utrikesfödd förälder) och 83 procent av de utrikesfödda barnen (siffror från SCB i SOU 2020:67). Skillnaderna ses som ett problem främst för barns utbildning och språkinläring, men också för möjligheten för kvinnor att arbeta. Förslag på åtgärder för att öka barns deltagande i förskola har just lagts fram (SOU 2020:67).

I jämförelse med många andra länder finns generellt inget så kallat vårdgap i Sverige idag. Med andra ord sträcker sig föräldraledighetsperioden i de flesta fall fram till att barnet kan börja i förskola. Föräldrapenning på heltid räcker i 16 månader (eller 13 månader med hög ersättning), och från att barnet fyller ett år är det garanterat en plats i barnomsorgen. Medan en förälder är föräldraledig måste dock barnet vara i dess vård – det är inte möjligt att kombinera föräldraledighet med offentlig barnomsorg för samma barn. Det är inte heller möjligt att kombinera föräldraledighet med aktiviteter som ska leda till sysselsättning, till exempel yrkesutbildning eller språkstudier. Föräldraledighet är en anledning till att nyanlända kvinnor deltar i sådana aktiviteter senare än män under etableringsperioden (Andersson Joona 2020). Tidig tillgång till barnomsorg har pekats ut som en central faktor för integration av nyanlända familjer: barnen lär sig svenska, det ger kontakter med andra och föräldrarna kan ägna sig åt arbetsmarknadsförberedande åtgärder (Olli Segendorf & Teljosuo 2011).

Barnomsorgsgarantin, som innebär att kommunen ska erbjuda plats i barnomsorg inom fyra månader från förfrågan, verkar till största delen fungera idag, men väntetider kan innebära ett hinder för nyanlända att delta i etableringsverksamhet (SOU 2012:9, 2020:67). Ett skäl kan vara att tidsgränsen utnyttjas på så sätt att plats inte erbjuds förrän efter fyra månader även när det är möjligt tidigare.

Föräldraledighet och kvinnors förvärvsarbete

Familjepolitikens utformning bidrar till att kvinnor har möjlighet och förväntas arbeta, och jämförande studier visar att länder med relativt generös föräldraledighet också har hög förvärvsfrekvens för kvinnor (Gornick & Meyers 2008). Politiken leder också till skillnader när det gäller vilka kvinnor med barn som befinner sig på arbetsmarknaden. I jämförelse

med andra länder har Sverige en hög grad av förvärvsarbetande mammor utan högskoleutbildning (Korpi, Ferrarini & Englund 2013). Samtidigt är det tydligt att utrikesfödda kvinnor, särskilt de som kommit som flyktingar, förvärvsarbetsar i mindre utsträckning. I det fallet är låg utbildning och barnafödande viktiga orsaker (Arbetsförmedlingen 2020).

Det finns en omfattande forskning om kvinnors arbetsmarknadsanknytning, och familjepolitikens utformning tas ofta upp i dessa sammanhang. Föräldraförsäkringens utformning kan exempelvis påverka huruvida, hur snabbt och i vilken omfattning föräldern (oftast mamman) återvänder till arbetsmarknaden. I Österrike minskade benägenheten att gå tillbaka till arbete när föräldraledigheten förlängdes från ett till två år, och den ökade igen när ledigheten reducerades till 1,5 år (Lalive & Zweimuller 2009). Även i Kanada påverkades kvinnors förvärvsarbete av förändringar av föräldraledighetens längd (Baker & Milligan 2008). En studie från Tyskland visar likaså att längden och ersättningsnivån påverkar kvinnors återgång till arbete (Ziefle & Gangl 2014). I jämförelse med Finland och Norge fanns under 1990-talet en större variation i tidpunkten när mammor återvände till arbete efter föräldraledighet i Sverige, troligen eftersom den svenska föräldrapenningen var mer flexibel och det var möjligt för fler mammor att gå tillbaka till sina jobb (Rönsen & Sundström 2002).

En lång föräldraledighet för kvinnor, samt andra stöd som möjliggör ett långt förvärvsavbrott, kan ha negativa konsekvenser, främst för kvinnors inkomstutveckling, på både lång och kort sikt (Morgan & Zippel 2003). Det visar sig att kvinnor som tar en lång föräldraledighet har en sämre inkomstutveckling (Evertsson 2016). Studier från Norge visar att möjligheten att stanna hemma under flera år med en låg ersättning främst nyttjas av den grupp kvinnor som från början har svagast arbetsmarknadsanknytning, vilket försvårar deras återinträde på arbetsmarknaden efter ledigheten (Hardoy & Schöne 2010).

Det finns dock motstridiga slutsatser om orsakssambandet mellan familjepolitik och kvinnligt arbetsmarknadsdeltagande. Ett flertal ekonomiska studier ifrågasätter att familjepolitiken är orsaken till kvinnors ökade deltagande på arbetsmarknaden. En studie av föräldraledighet och barnomsorg i Österrike kommer till slutsatsen att familjepolitiken inte haft någon påverkan på könslönegapet de senaste 60 åren (Kleven m.fl. 2020). En norsk studie drar slutsatsen att den ökade barnledighet som blivit tillgänglig för mammor inte lett till några effekter på inkomster eller arbetsmarknadsdeltagande för någon av föräldrarna (Dahl m.fl. 2016). Sådana makrostudier kan alltså komma till helt andra slutsatser än studier som fokuserar på en reform eller gör jämförelser mellan länder. Det bör hållas i minnet att familjepolitiken består av flera interagerande delar, att den också samverkar med annan politik och ar-

betsmarknadsstruktur och att även kulturella föreställningar och värderingar spelar en roll i detta samspel (Ferragina 2017). En neutral hållning är här att olika metodologiska ansatser och angreppssätt behövs för att undersöka det mångfacetterade sambandet mellan familjepolitik och föräldrars arbete. Som så ofta behövs också fler studier innan definitiva slutsatser kan dras om samband, särskilt orsakssamband.

6. Andersson Joona (2020) använder SCB:s definition av svag etablering som årsinkomst under ett värde på 60 procent av medianinkomsten i en åldersgrupp.

Nyanländas inträde på arbetsmarknaden

Forskningen har visat stort intresse för invandrades integration i Sverige, och särskilt deras etablering på arbetsmarknaden har stått i fokus. Eftersom arbetslinjen är central och alternativet till arbete kan vara bidragsberoende har flera politiska åtgärder varit ämnade att främja invandrades arbetsmarknadsinträde. De invandrare som haft svårast att etablera sig på arbetsmarknaden är flyktingar och deras anhöriga, och ett flertal etableringsåtgärder har riktat sig mot just flyktingar (se t.ex. Holmqvist, Omanović & Urban 2020, Andersson Joona 2020, Ek, Hammarstedt & Skedinger 2020, Ruist 2018, Arbetsförmedlingen 2020).

I flera studier har det påpekats att gapet mellan kvinnlig och manlig sysselsättning är mycket större bland nyanlända invandrare än bland de som varit i landet längre tid eller hela sina liv. Ruist (2018) undersöker nyanländas arbetsmarknadssituation och lyfter fram den längre tid det tar för kvinnor än män att bli sysselsatta. Denna skillnad mellan kvinnor och män har bland annat att göra med att invandring ofta sker i barnafödande åldrar samt hur de familjepolitiska stöden nyttjas. Etableringen på arbetsmarknaden tar numera fler år i anspråk än den gjorde på 1980-talet, men sedan mitten av 1990-talet har utvecklingen varit stabil, trots att strukturomvandlingen varit avsevärd – det finns idag färre enkla jobb i tillverkningsindustrin, och antalet flyktinginvandrare i förvärsarbetande åldrar har ökat markant. Vård och omsorg samt restaurang och service har blivit de viktigaste branscherna som nyanlända får anställning inom.

Andersson Joona (2020) finner också avsevärda skillnader mellan kvinnor och män som kommer som flyktingar. När kvinnor och män följs över tid blir dock skillnaden mindre, vilket bekräftas av flera andra studier. De etableringsåtgärder som kvinnor och män deltar i skiljer sig också åt, där män oftare deltar i aktiviteter med det direkta syftet att få jobb. Inträdesbranscherna är också olika – män får ofta arbete inom restaurangnäringen, där svag etablering är vanlig flera år efter ankomst.⁶ Transport är också en stor inträdesbransch för män, men här är etableringen ofta starkare. Kvinnors vanligaste första bransch är så kallad öppen social verksamhet, såsom hemtjänst och personlig assistans. En större andel av de som startar sitt ar-

betsliv i denna bransch får en stabil arbetsmarknadsanknytning än de som jobbar i restaurangbranschen (och som fått arbete tidigare). Detta leder till frågan om vikten av snabbt inträde kontra långsiktigt stabil etablering. Andersson Joona drar dock slutsatsen att fler etableringsåtgärder behövs för kvinnor för att förkorta deras tid utanför arbetsmarknaden.

Löfbom (2018) visar i en simulering att drivkraften för nyanlända att arbeta är relativt liten eftersom en skattad lön för denna grupp inte är mycket högre än olika försörjnings- och etableringsstöd. Särskilt för föräldrar, och i synnerhet för de med flera barn, är vinsten av att förvärvsarbeta liten. Löfbom föreslår stärkta ekonomiska drivkrafter till arbete men påpekar att det är ett politiskt val mellan att trygga den ekonomiska situationen för särskilt barnfamiljer och att stärka de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

Den ekonomiska vinsten av arbete för de som är nya på arbetsmarknaden kan relateras till arbetsmarknadspolitiska avväganden om huruvida det är viktigast att komma i jobb snabbt eller att först se till att kompetensen stärks så att det första jobbet också passar individen (Kowalewska 2017). En kritik mot arbetsmarknadspolitiska strategier är dock att de ofta bortser från det ansvar för barn som kvinnor ofta har. Lång föräldraledighet, vårdnadsbidrag och brist på offentlig barnomsorg är viktiga faktorer för hur väl arbetsmarknadspolitiken fungerar.

Sverige har traditionellt hört till de länder vars arbetsmarknadspolitik satsat på att först utbilda arbetslösa för att de därefter ska kunna söka relevanta jobb, men denna inriktning har inte varit lika tydlig på senare tid. Ek, Hammarstedt och Skedinger (2020) visar att de invandrare som anställs i lågkvalificerade arbeten har större chans att få en varaktig sysselsättning, men att det sällan leder till arbeten med högre kvalifikationer och bättre lön. Det är alltså inte bara snabbt inträde på arbetsmarknaden, utan även vilket arbete individen får som spelar roll på lång sikt. För att förbättra möjligheterna för nyanlända att skaffa sig högkvalificerade arbeten föreslår författarna tillgänglig vidareutbildning och svenskundervisning av så god kvalitet att potentiella arbetsgivare kan förlita sig på dessa kvalifikationer.

Föräldraledighet under den första tiden i Sverige kan här snarast ses som ett försenande av inträdet i antingen arbete eller utbildning som syftar till arbete. Men den kan också underlätta en viss orientering och anpassning till det nya samhället och den nya situationen. Kanske är en sådan anpassning nödvändig, men så länge som den används på ett ojämnt sätt finns risken att den låser in kvinnor i en traditionell könsroll.

Förändringar i användningen av föräldrapenning på grundnivå

Den vanligaste situationen i Sverige är att båda föräldrarna går tillbaka till sitt arbete efter en föräldraledighet. Situationen kan se annorlunda ut om någon av föräldrarna inte har ett arbete att gå tillbaka till. Om föräldraledigheten i det fallet har varit lång kan det försvåra återinträdet på arbetsmarknaden eftersom det är svårare att söka jobb som småbarnsförälder än som ung individ utan barn. Eftersom föräldrapenningen är mycket högre när en förälder har arbetat före ledigheten har de flesta föräldrar haft ett arbete innan de får barn i Sverige. Detta visar sig exempelvis i att få kvinnor (och män) tidigare använde sig av föräldrapenning på grundnivå, det vill säga den ersättning som gäller om man inte haft en inkomst före föräldraskapet (Försäkringskassan 2020a).

Av minst två anledningar har situationen förändrats de senaste årtiondena. Den ökade invandringen gör att det finns en allt större grupp föräldrar som har svårare att förvärvsarbeta i Sverige innan de får barn. De som använder föräldrapenning på grundnivå är framför allt de som invandrat från Afrika och Mellanöstern. Av svenskfödda kvinnor använde runt 3 procent föräldrapenning på grundnivå år 2019, medan motsvarande siffra för kvinnor födda i Afrika söder om Sahara, Mellanöstern, Nordafrika och Turkiet var runt 50 procent (Försäkringskassan 2020a). Andelen som får ersättning på grundnivå har dessutom ökat markant i dessa grupper under senare tid. Medan andelen som fick ersättning på grundnivå var densamma för svenskfödda mammor för tio år sedan, låg den då på 30 procent för de ovan nämnda grupperna (Försäkringskassan 2008). Det har också skett en viss ökning för mammor födda i Asien, från 25 till 34 procent de senaste tio åren. Den totala andelen kvinnor som använder föräldrapenning på grundnivå har på tio år nästan fördubblats från 6 till 11 procent, en ökning som alltså främst kan tillskrivas vissa grupper av utrikesfödda kvinnor. Dessa kvinnor har för det mesta inte förvärvsarbetat i Sverige innan de blev föräldrar, och detta förhållande kan medföra en risk för barnfattigdom. Eftersom en lång tid hemma gör det svårare att komma in på arbetsmarknaden kan dessa kvinnors inkomst vara mycket låg under lång tid. Kvinnornas situation blir ännu mer sårbar av att de blir ekonomiskt beroende av den andra föräldern, och vid en eventuell separation är en mamma utan arbete i en mycket svårare situation ekonomiskt än en mamma med ett arbete (Ferrarini 2006). Risken för barnfattigdom är därmed stor i de familjer där inte båda föräldrarna arbetar.

Den andra anledningen till att situationen förändrats har att göra med hur försäkringen har utvecklats för att trygga barnfamiljers ekonomiska situation. För att säkra en rimlig ekonomisk grundnivå för alla barnfamiljer har den lägsta

ersättningen (grundnivån) i föräldrapenningen höjts. Som tidigare nämnts har grundnivån för föräldrar som inte är berättigade till inkomstbaserad ersättning höjts i flera steg från 60 kronor om dagen på 1990-talet. År 2002 fördubblades den till 120 kronor, och därefter höjdes den år 2003 till 150 kronor, år 2004 till 180 kronor, år 2013 till 225 kronor och år 2016 till dagens 250 kronor. En föräldrapenning på 250 kronor om dagen ger en månatlig ersättning på runt 7 500 kronor före skatt, och denna summa ligger inte långt från den ersättning som en förälder med låg deltidslön får med inkomstbortfallsprincipen.

Inspektionen för socialförsäkringen har studerat höjningarna av grundnivån 2002 (till 120 kronor) och 2003 (till 150 kronor) för att undersöka dels om föräldrapenninganvändningen påverkades, dels om höjningen gav effekter på arbetsmarknadsdeltagande och barnafödande för de mammor som berördes. Mammorna i undersökningen var alltså de som fått ersättning på grundnivå och som fick en förbättrad ekonomisk situation med höjningen. För det första var det tydligt att mammor som fick ersättning på grundnivå började använda fler föräldrapenningdagar när nivån höjdes. Den tidigare ersättningen på 60 kronor om dagen kan ses som en mycket låg ersättning, och den användes troligen inte om det hindrade andra ersättningsar som arbetslöshetsunderstöd eller om den hindrade att barnet fick tillgång till förskola. Tidigare kan också många föräldrar ha sparat sina dagar tills de fick ett arbete och kvalificerade sig för en högre ersättning. Under de första 180 dagarna är föräldrapenningen alltid baserad på situationen vid barnets födelse, men därefter baserar den sig på situationen då ersättningen används. Ett ökat användande på grund av höjningen av grundnivån kan ha lett till att färre dagar sparas (Inspektionen för socialförsäkringen 2016).

Inspektionen för socialförsäkringen visar också att höjningen inte hade en direkt påverkan på benägenheten att få ett ytterligare barn, eller annorlunda uttryckt: nästkommande barn kom inte med tätare intervall. Däremot hade höjningen effekter på arbetsmarknadsdeltagandet. Efter höjningen tog det längre tid för mammor som använt föräldrapenning på grundnivå att få en inkomst från förvärvsarbete. En möjlig anledning är att drivkraften att skaffa ett arbete försvagades genom den höjda föräldrapenningen (Inspektionen för socialförsäkringen 2019).

Inspektionen för socialförsäkringen undersökte endast de direkta effekterna av höjningen, men det är också möjligt att höjningen förändrar beteendet gradvis och på längre sikt. En minskande skillnad mellan den bosättningsbaserade ersättning som alla får (grundnivån) och den inkomstbaserade ersättning som de som förvärvsarbetat innan de skaffar barn får, kan leda till att barnafödande före inträdet på arbetsmarknaden ter sig som ett mer realistiskt alternativ, särskilt om

det är svårt att skaffa ett arbete. Drivkraften att arbeta före barnafödande försvagas därmed.

Det finns en målkonflikt i föräldraförsäkringens konstruktion eftersom den ska göra det möjligt (och ge drivkraft) att kombinera barn och arbete, men också ge grundläggande ekonomisk trygghet för barnfamiljer. Drivkraften att förvärvsarbeta före barnafödande, som skapas genom skillnaden mellan inkomstbaserad ersättning och grundnivån, kan samtidigt ge upphov till en svår ekonomisk situation för de som inte har förvärvsarbetat. Om det dessutom är svårt att hitta jobb kan detta innebära ett bristande ekonomiskt skydd vid föräldraskap för vissa grupper. Här kan särskilt kvinnor (men även män) med låg utbildning och utan arbetslivserfarenhet nämnas, inte minst de som är nyanlända till Sverige. Om grundnivån höjs kan det å andra sidan innebära att fler gör valet att skaffa barn innan de har jobb, vilket kan ha negativa ekonomiska konsekvenser på lång sikt.

Sammantaget kan föräldraförsäkringen därför ge såväl positiva som negativa effekter på arbetsmarknadsdeltagandet, och den kan också påverka när i livet människor börjar arbeta och när de skaffar barn. För nyanlända föräldrar blir naturligtvis föräldrapenningen mer attraktiv att använda om ersättningen är högre, eller annorlunda uttryckt: om alternativkostnaden för andra aktiviteter (som arbete) blir högre. Kvinnors ansvar för barn kan därmed ses som ett hinder för inträdet på arbetsmarknaden.

Tidigare undersökningar av nyanländas användning av föräldrapenning

I en genomgång av faktorer som samverkar med integration på arbetsmarknaden påpekar Olli Segendorf och Teljosuo (2011) att möjligheten att använda föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn i förskoleåldern kan vara ett hinder för deltagande i etableringsåtgärder. Samtidigt konstaterar författarna att kunskapen då, för tio år sedan, om huruvida nyanlända verkligen använder föräldrapenning var obefintlig. Författarna föreslog en utredning för att inhämta denna kunskap samt en åldersreglering för tillgång till föräldrapenning. En utredning tillsattes samma år, den så kallade AKKA-utredningen (Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare). I sitt första delbetänkande fann utredningen att många använde förhållandevis mycket föräldrapenning den första tiden i Sverige, både de som kom med barn, de som skaffade fler barn i Sverige, de som inte fick ytterligare barn samt de som fick sitt första barn i Sverige under de första åren. Detta gällde invandrade kvinnor, medan invandrade män hade en mycket låg användning, trots att föräldrapenningen är individuell

och könsneutral. Utredningen fann även en relativt stor andel kvinnor som inte använde föräldrapenning trots att de hade barn. Utöver viss underregistrering av emigration, det vill säga att dessa kvinnor i själva verket hade lämnat landet, bör detta noteras som en möjlig informationsbrist om de svenska trygghetssystemen för vissa invandrargrupper. Användningen bland kvinnor skedde till största del på grundnivå, men en ökande andel av dagarna var inkomstbaserade de kommande åren i Sverige (SOU 2012:9).

I delbetänkandet kopplades föräldrapenninganvändandet till att kommunens utgifter för försörjningsstöd minskar om föräldrar först använder föräldrapenning. Mottagare av försörjningsstöd måste nämligen ha uttömt alla övriga resurser för att få försörjningsstöd, och föräldrapenning anses vara en sådan resurs. Socialstyrelsens stöd för rättstillämpning anger även att föräldrapenning ska användas (enligt referens i SOU 2012:9, s. 94). Kommunen sparar dessutom kortsiktigt pengar på att uppmana till föräldraledighet eftersom det medför mindre kostnader för förskoleplatser. Samtidigt innebär det att den föräldraledige inte kan delta i etableringsåtgärder med syfte att främja arbetskraftsdeltagandet.

I en enkätstudie år 2011 till kommuner i Sverige visar det sig också att flera kommuner uppmanar nyanlända mammor att först använda hela föräldrapenningen innan kommunens resurser i form av språkutbildning och försörjningsstöd tas i anspråk (SOU 2012:9). Det vanligaste bland de kommuner som hade riktlinjer för nyanlända föräldrars ekonomiska situation var att uppmana mamman att ta ut all tillgänglig föräldrapenning. Det bör noteras att detta innebär att mamman även övertar pappans del av föräldrapenningen. Detta är bara möjligt om båda har rätt till föräldrapenning på grundnivå, vilket är vanligare bland nyanlända föräldrar som inte hunnit förvärvsarbeta i Sverige. I många kommuner finns inga fastställda riktlinjer, och där varierar det troligen mellan enskilda socialsekreterare om en person som söker försörjningsstöd uppmanas att först använda föräldrapenning eller inte. I vissa fall uppger kommunen att mamman bör avbryta sin utbildning för att istället få föräldrapenning. Idag har Arbetsförmedlingen ett större ansvar för etableringsåtgärder, och kommunens roll har förändrats.

Sammanfattningsvis har användningen av föräldrapenning under den första tiden i Sverige främst diskuterats utifrån ståndpunkten att sådan ledighet kan hindra annan sysselsättning och därmed på sikt försvåra inträdet på arbetsmarknaden. Detta har främst setts som ett problem för nyanlända kvinnor. Att dessa använder föräldrapenning kan också befästa en skev fördelning av ansvaret för barnen i hemmet om det är kvinnan som främst är hemma. Om det dröjer innan barnen börjar i förskola kan detta också försvåra barnens integration, särskilt språkinläringen.

Å andra sidan kan användning av föräldrapenning tyda på en viss etablering i samhället då det krävs en del kunskap för att ansöka om den. Föräldrapenning kan också behövas för relativt små barn, och ett användande kan indikera att försäkringen har underlättat för kvinnor. Att nyanlända använder föräldrapenning den första tiden i Sverige kan därmed också möjliggöra en bättre arbetsmarknadsanknytning så småningom.

2. Beskrivning av nyanlända föräldrar och barn i förskoleåldern

I DENNA RAPPORT används registerdata över föräldrar och barn som invandrat till Sverige. Materialet omfattar migration både till och från Sverige. För alla individer har vi grundläggande information som kön, ålder, födelseland samt kopplingar mellan föräldrar och barn. Vidare har vi information om skäl för invandring, liksom om individernas förvärvsinkomst samt sociala transfereringar som föräldrapenning, studiemedel och arbetslöshetsersättning under tiden i Sverige.⁷ Vi har också information om eventuellt fortsatt barnafödande i Sverige.

Vi utgår från de 244 539 barn som invandrade under perioden 1993 till 2017 och då var yngre än åtta år. Figur 2.1 visar utvecklingen över tid. Som framgår av figuren finns tydliga variationer i antalet barn som anlänt beroende på flyktingströmmarna till Sverige, men över hela perioden har en ökning skett. Ett stort antal barn kom i början av 1990-talet i samband med inbördeskrigen i forna Jugoslavien. Uppgången i mitten av 2010-talet har att göra med flyktingvågen som orsakades av kriget i Syrien, och nedgången därpå kan tillskrivas Sveriges striktare invandringspolitik efter 2015. Antalet barn som kom årligen på 1990-talet översteg aldrig 14 000, medan det i mitten av 2010-talet kom över 20 000 barn till Sverige på ett år.⁸

Antalet barn som invandrar är nära knutet till det totala antalet invandrare. I början av 1990-talet uppgick antalet invandrare som mest till drygt 80 000 på ett år, medan siffran runt 2015 uppgick till 160 000. Barnen utgör därmed en relativt stor andel av de som invandrar till Sverige. Gällande migration generellt är det värt att notera att en ansevärd del av invandringen utgörs av svenskfödda återinvandrare, och att en stor del av de som invandrar lämnar landet inom några år (SCB 2020).

Om vi istället jämför antalet invandrade barn med antalet barn i samma åldrar i Sverige är de invandrade barnen en liten

7. Datamaterialet innehåller en mängd olika sociala transfereringar, exempelvis bostadsbidrag, vårdbidrag och assistansersättning. Det kommer att framgå vilka transfereringar vi åsyftar. Datamaterialet kommer från LISA, RTB, STATIV, Flergenerationsregistret, Historiska databasen samt Migrationsregistret, och har tidigare använts i projektet Migrant Trajectories.
8. Den största invandringen skedde 2015, men vi använder det officiella invandringsdatumet, vilket innebär en viss förskjutning. Därför ser det i figur 2.1 ut som att invandringen var störst 2016.

grupp. I början av 1990-talet fanns drygt en miljon barn i åldern 0–8 år i Sverige. Antalet sjönk sedan till något under en miljon i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet som en följd av det lägre barnafödandet i Sverige i mitten av 1990-talet. Därefter har barnafödandet ökat igen, och idag är antalet 0–8-åringar åter drygt en miljon (se SCB:s statistikdatabas för detaljer).

Bland de barn som invandrat till Sverige utelämnar vi de som har adopterats och de som vi inte har fullständig information om. Därefter kopplas barnen till sina biologiska föräldrar.⁹ Av alla invandrade barn hade två tredjedelar två utlandsfödda föräldrar (158 571 barn). Strax under 3 procent av de barn som invandrade hade två svenskfödda föräldrar, och de kan definieras som återinvandrare. Över en tiondel hade minst en svenskfödd förälder. För vissa saknas uppgifter om föräldrarnas födelseland, och en del av dessa är ensamkommande och barn som kommer för adoption som registreras senare. I figur 1 i appendix finns detaljerad information om de invandrade barnens föräldrar.

Här är vi endast intresserade av barn som anländer samma år som sina mammor. Vi utelämnar de som har motstridig information om invandringsår och föräldrapenning, det vill säga om det finns fler föräldrapenningdagar än vad invandringsdatumet ger utrymme för. Ett exempel är en kvinna med invandringsdatum 30 november men 60 föräldrapenningdagar under året, vilket inte är möjligt eftersom det bara är 31 dagar kvar på året.

Barnafödande skjuts ofta upp under en migrationsprocess, och eftersom många invandrare är i barnafödande åldrar är det många nyanlända kvinnor som får barn det första året i det nya landet. De flesta grupper anpassar sig med tiden till barnafödandemönstret hos majoritetsbefolkningen. De invandrare som får barn under sina första år i Sverige använder i de flesta fall föräldrapenning, liksom den övriga befolkningen som får barn. Vi utelämnar kvinnor som får ytterligare ett barn samma år som de invandrar eftersom de troligen använder föräldrapenning för det nyfödda barnet. Totalt fick 5 530 kvinnor barn samma år som de invandrade, 11 412 det första hela året i Sverige och 7 656 det påföljande året. Av de som fick barn det första året i Sverige hade 60 procent ett barn, 27 procent två barn och 13 procent tre barn med sig till Sverige. Vi är intresserade av föräldrapenninganvändande för barn som är födda i utlandet, och eftersom datamaterialet inte innehåller information om vilket barn föräldrapenning används för utelämnar vi därför de kvinnor som får barn det första året i Sverige i analysen. När vi undersöker föräldrapenninganvändande det andra året i Sverige utelämnar vi de som får barn det året.

Datamaterialet innehåller väsentligt färre kvinnor än barn eftersom många mammor har fler än ett barn med sig till Sverige. Data från tiden före 1995 innehåller osäkerheter gällan-

9. Vi börjar med att koppla barnen till den biologiska mamman och därefter till pappan när en sådan finns registrerad. I den händelse barnet kommit med två mammor anges pappan som okänd, men detta är så ovanligt att det kan ses som försumbart i sammanhanget.

Figur 2.1. Antal invandrade barn upp till 8 år under perioden 1993–2017.

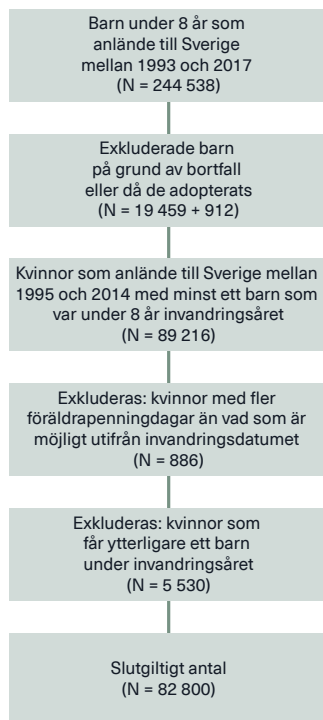


de föräldrapenning,¹⁰ och därför observeras endast föräldrar och barn som invandrade mellan 1995 och 2014. Slutpunkten 2014 beror på att föräldrapenning och sysselsättning observeras två år efter ankomsten till Sverige, och sådan information finns bara fram till 2016. Materialet utgörs således av 82 800 kvinnor som invandrade med minst ett barn yngre än åtta år under perioden 1995 till 2014. Figur 2.2 visar ett flödesschema över inkluderade och exkluderade observationer.

Vi fokuserar på mammor och deras barn, även om de flesta familjer även innehåller pappor. Anledningen till vårt val är att pappors användning av föräldrapenning under de första åren är låg, särskilt bland de som inte får barn under denna tid (SOU 2012:9). Risken är att slumpmässiga variationer tolkas som mönster när det är så få pappor som tar ut föräldrapenning. Det bör dock påpekas att föräldraförsäkringen är nästan helt könsneutral idag (graviditetsspenningen utgör ett undantag) och att båda föräldrarna har samma rätt till föräldrapenning. Som konstaterats i flera sammanhang brukar dock de strukturer som möter nyanlända invandrare befästa traditionella mönster för vem som tar huvudansvar för barn och hem (se t.ex. SOU 2012:9).

10. Föräldrapenningdata finns sedan början av 1990-talet i Försäkringskassans dataregister STORE och levereras till SCB där de används i flera årligen uppdaterade databaser, exempelvis LISA. Utöver kvalitetsproblemen med data från tiden före 1995 skedde stora förändringar i föräldrapennings utformning det året, då både de reserverade månaderna och ersättningsnivåerna ändrades. För att inte låta våra analyser påverkas av detta har vi valt 1995 som startår.

Figur 2.2. Flödesschema över exkluderade och inkluderade observationer i datamaterialet.



Vilka är föräldrarna som kommer med utlandsfödda barn?

Datamaterialet omfattar alla invandrade kvinnor, även de som inte kommer av flyktinskäl. Det är tydligt att invandringen ökade under perioden och att gruppen är mycket blandad. I tabell 1 i appendix redovisas antalet kvinnor som invandrade med barn i förskoleåldern 1995–2014 efter de tio vanligaste födelseländerna. En stor grupp är svenskfödda kvinnor som återinvandrade efter en tid i utlandet – denna grupp ökade från cirka 300 till cirka 700 årligen i slutet av perioden. Antalet invandrade kvinnor från Danmark och tysktalande länder (Tyskland, Österrike, Schweiz och Liechtenstein) var relativt stabilt under perioden, medan kvinnorna från Polen blev fler i mitten av 2000-talet, inte minst som en följd av Polens inträde

i EU år 2004. De thailändska kvinnorna blev också fler i slutet av perioden. Invandringsvågor från krigsdrabbade länder är tydliga: kvinnor från Irak var till exempel en stor grupp kring 2007–2008 men var färre i slutet av perioden. Antalet kvinnor från Somalia började öka 2006, och kvinnor från Afghanistan har varit en ganska stor grupp sedan 2011. Den grupp som ökade mest är kvinnor från Syrien, med kraftigt stigande siffror under 2010-talet. Eftersom vi undersöker invandringen fram till 2014 får vi med en del av den stora flyktinginvandringen som började i mitten av 2010-talet, men inte hela. Den stora gruppen Övriga ökade också över perioden, vilket visar att variationen i de invandrade kvinnornas födelseländer är stor. I tabell 3 i appendix visas hur många kvinnor som kom från dessa övriga ursprungsländer under hela perioden.

Det är rimligt att anta att det finns stora skillnader mellan kvinnor med olika födelseländer i fråga om såväl kunskap om svensk föräldraförsäkring och annan familjepolitik som möjligheter till förvärvsarbete. Tidigare studier har visat på stora skillnader i arbetsmarknadsdeltagande beroende på födelseland (Ek, Hammarstedt & Skedinger 2020). Gruppen svenska återinvandrare har lättast att ta reda på information om föräldrapenning och andra familjepolitiska stöd. Det är förstås också möjligt att en del av dessa kvinnor återvänder för att ta del av den relativt generösa föräldraförsäkringen. Det är troligen också svenskfödda kvinnor som har lättast att hitta arbete i Sverige.

Kvinnor från Danmark, Polen och tysktalande länder invandrar främst av arbets- eller familjeskäl; medborgare i EU och Norden behöver för övrigt inte ange skälet för att invandera. Det kan tänkas att det i denna grupp finns större kunskap om föräldraförsäkringen än i de andra grupperna och att de lättare tar till sig information, inte minst genom relevanta språkkunskaper. De har också en klart bättre chans att få arbete än de som kommer som flyktinginvandrare.

Kvinnor som under perioden invandrade från forna Jugoslavien, Afghanistan, Somalia, Irak och Syrien kom främst som flyktingar och anhöriga till flyktingar. Dessa har troligast minst kunskap om svensk familjepolitik innan de anländer och påverkas därmed sannolikt mer av det bemötande, de råd och den information de får av samhällets företrädare i Sverige, än återvändande svenskfödda kvinnor och kvinnor som invandrar från andra EU-länder. Vilka ekonomiska stöd och åtgärder för etablering de kan ta del av har varierat över tid och också mellan kommuner (Arbetsförmedlingen 2020, Andersson Joona 2020, Holmqvist, Omanović & Urban 2020).

Bland de invandrande mammorna hade de flesta, två tredjedelar, med sig ett barn. Det är ovanligt att invandera med fler än två barn – under 7 procent hade tre eller fler barn i förskoleåldern med sig. Notera att vi här endast räknar de barn som var i förskoleåldern eftersom det är för dem som föräldrapenning

kan användas. Över tid var det främst antalet mammor med ett barn i förskoleåldern som ökade. Antalet mammor som hade barn i åldern 0–2 år ökade allra mest över perioden.

Av figur 2.3 framgår även att de skäl som låg till grund för uppehållstillstånd i Sverige varierade över tid för de invandrade mammorna. Andelen som inte behövde uppehållstillstånd minskade under perioden men ökade något sista året, det vill säga 2014. Denna grupp utgörs av svenskfödda återinvandrare och medborgare i EU och Norden. Andelen flyktinginvandrare varierade över tid och ökade tydligt under 2010-talet, främst till följd av kriget i Syrien. Andelen med familjeskäl minskade samtidigt, och det är troligt att dessa ersattes av flyktingskäl.¹¹ Kvinnor som invandrade på grund av arbete ökade särskilt på 2010-talet, men arbetsskäl var fortsatt mindre vanliga än flykting- och familjeskäl.

Det första året i Sverige står de flesta mammorna av förklarliga skäl utanför arbetsmarknaden, men ungefär 15 procent har en inkomst som är högre än två prisbasbelopp.¹² Detta stämmer väl för största delen av perioden, men runt de stora invandringsvågorna 2006–2008 och 2015 var andelen kvinnor utan arbete, arbetslöshetsersättning eller studiemedel något större. Endast ett fåtal mammor påbörjade studier eller fick arbetslöshetsersättning under det första året.

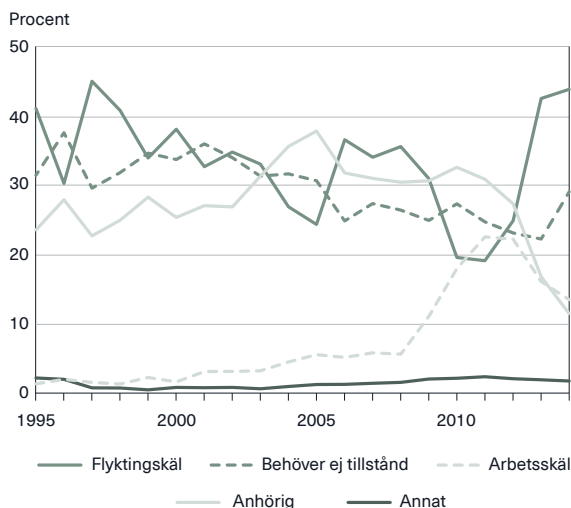
11. Observera att i gruppen Anhörig ingår alla som kommer som anhöriginvandrare, både anhöriga till flyktingar och anhöriga till andra, till exempel svenska medborgare.
12. Prisbasbelopp är ett årligen fastställt belopp som speglar prisutvecklingen i samhället och som bland annat används för beräkningar inom socialförsäkringen och skattesystemet. År 1995 var prisbasbeloppet 35 700 kronor, år 2014 var det 44 400 kronor och år 2020 var det 47 300 kronor.

Måtten som används i undersökningen

Innan vi i nästa kapitel övergår till att undersöka hur mammorna som just invandrat till Sverige använder föräldrapenning ska vi här förklara de huvudsakliga mått och det angreppssätt som används.

Föräldrapenningdagar räknas här som nettodagar, vilket betyder att två halvdagar innebär en heldag i de beskrivningar som görs. Information om föräldrapenning finns tillgänglig på årlig basis, och det är därmed viktigt att komma ihåg att de flesta inte anländer vid ett årsskifte. För att ta hänsyn till att kvinnorna invandrar under hela året skapas ett månadsmått där det årliga antalet föräldrapenningdagar standardiseras för det antal månader som en person varit i landet. Om en person anlänt i början av november är alltså antalet dagar delat med två eftersom dagarna kunnat användas under två månader. I de allra flesta fall (när en person inte utvandrar) delas antalet dagar med 12 för nästkommande år. Därefter kategoriserar vi det månatliga uttaget i 1) 0 dagar, 2) 1–14 dagar per månad, vilket kan ses som deltidсанvändning, och 3) 15 dagar eller mer per månad, vilket mer eller mindre motsvarar heltidsanvändning. Vi drar gränsen för heltidsanvändning så pass lågt som vid 15 dagar med utgångspunkt i hur uttaget ser ut. Föräldrapenning på heltid som ger 77,6 procent av den tidigare inkomsten innebär sju föräldrapenningdagar i veckan. Det är

Figur 2.3. Invandringsskäl för mammor med barn i förskoleåldern, 1995–2014.



mycket ovanligt att ta ut i genomsnitt 30 dagar i månaden. Exempelvis kan uttaget påbörjas eller avslutas i mitten av en månad, och helgdagar kan vara utan föräldrapenning.

Det andra måttet av intresse är *sysselsättning* de påföljande åren. Måttet som används bygger på inkomst och olika transfereringar (se t.ex. Andersson & Scott 2005 för liknande mått). I ett första skede görs en kategorisering utifrån källan till den högsta inkomsten. Kategoriseringen är:

1. Studerande, om studiemedel är den största inkomstkällan.
2. Arbetslös, om arbetslöshetsersättning är den största inkomstkällan.
3. Förvärsarbetande med låg inkomst, om inkomsten är under två prisbasbelopp.
4. Förvärsarbetande med medelhög till hög inkomst, om inkomsten är över två prisbasbelopp.
5. Inaktiv, om ingen inkomst finns från vare sig studiemedel, arbetslöshetsersättning eller förvärsinkomst. Dessa individer kan ha transfereringar som försörjningsstöd eller föräldrapenning.

Utöver detta finns två demografiska kategorier:

6. Förälder, om kvinnan får ytterligare ett barn.
7. Utvandring, om sådan registrering finns. Viss försiktighet angående migration bör iaktas då det är troligt att flera migrationshändelser, särskilt till grannländer, inte registreras (se Monti m.fl. 2020).

13. Försörjningsstöd kallades tidigare socialbidrag.

14. Detta kallas på engelska *predicted probabilities* och är ett vanligt sätt att åskådliggöra resultat.

Om en kvinna har inkomst och får ytterligare ett barn eller emigrerar kommer den demografiska kategorin att vara gällande.

Metod för analyserna

Analysen genomförs i två steg. Först undersöker vi i vilken utsträckning mammor som invandrar med barn använder föräldrapenning under sitt första och andra år i Sverige. Vi undersöker både hur stor andel av mammorna som använder föräldrapenning och hur många dagar de använder. I nästa steg undersöker vi hur användning av föräldrapenning under det första året i Sverige samvarierar med sysselsättning under det andra och tredje året.

I kapitel 3 undersöker vi kvinnornas föräldrapenninganvändning med det ovan beskrivna månadsmåttet för det första och andra året i Sverige. Vi jämför föräldrapenninganvändningen i olika grupper och tar hänsyn till flera faktorer. I ett första steg skattas sannolikheten att använda någon föräldrapenning alls. Analysen utförs med en logistisk regression. Därefter utförs regressionsanalyser (OLS) för att undersöka hur många dagar som tas ut; där ingår endast de kvinnor som tagit ut föräldrapenning. I analyserna är vi intresserade av skillnader mellan kvinnor utifrån invandringsår, födelseland, yngsta barnets ålder och antalet förskolebarn i hushållet. Vi tar hänsyn till om hushållet fått försörjningsstöd¹³ samt kvinnans civilstånd och ålder. Resultaten presenteras som skattade andelar av kvinnor som tar föräldrapenning och skattat antal dagar, med hänsyn tagen till övriga faktorer, för att göra dem intuitivt förståeliga.¹⁴

I kapitel 4 står sysselsättning under det andra och tredje året i fokus. Analyserna görs med multinomial regression, vilket möjliggör flera kategorier utfall. Vi undersöker om det finns skillnader mellan kvinnor som inte använt någon föräldrapenning och de som använt föräldrapenning på deltid (1–14 dagar) eller heltid (15 dagar eller mer) vad gäller sysselsättning de följande åren. Vi undersöker också om den eventuella föräldrapenninganvändningen är förenad med olika utfall vid olika invandringsår, för kvinnor från olika födelseländer, med barn i olika åldrar och olika antal barn. Även här skattas hur stor andel av alla kvinnor som hamnar i olika sysselsättningar med hänsyn tagen till övriga undersökningsvariabler (invand-

ringsår, födelseland, yngsta barnets ålder och antal barn), om kvinnan fått försörjningsstöd samt hennes civilstånd och ålder.

Vi fokuserar på föräldrapenninganvändande det första året efter invandring till Sverige eftersom det kan ses som det centrala måttet på de icke avsedda konsekvenser av reglerna som vi studerar. Det direkta användandet av föräldrapenning ser vi alltså som centralt, eftersom det visar på den första kontakten med Sveriges socialförsäkring. Användning det andra året i Sverige kan också spela roll, särskilt eftersom invandring inte följer de kalenderår för vilka data finns tillgängliga. För de som kommer i slutet av ett år är tiden knapp att använda föräldrapenning det året. För att åtminstone till del ta hänsyn till föräldrapenninganvändande det andra året i Sverige kombinerar vi användningen av föräldrapenning det första och andra året när vi undersöker sysselsättning det tredje året i en känslighetsanalys (se figur 2 i appendix). Vi finner att föräldrapenninganvändande det första och andra året till del samvarierar olika med sysselsättning det tredje året, och vårt val att använda föräldrapenninganvändande det första året bygger på det teoretiska argumentet ovan.

I analyserna används genomgående samma ordning för de olika faktorerna: först invandringsår, sedan födelseland, därefter yngsta barnets ålder och till sist antalet barn.

3. Nyanländas användning av föräldrapenning

FÖRÄLDRAFÖRSÄKRINGEN ÄR INDIVIDUELL, men möjligheten att överlåta dagar kan ge upphov till bilden av föräldraledighet som ett nollsummespel: om den ena föräldern använder mycket så använder den andra lite och tvärtom. Och visst är de två föräldrarnas uttag relaterade till varandra, men det finns viktiga nyanser. Främst gör den flexibla försäkringen att föräldrar kan välja att sprida ut dagar om de har ekonomiska möjligheter till det, och dessutom kan föräldrapenningen användas under hela förskoleåldern. Karimi med flera (2012) tolkar exempelvis sina resultat som att införandet av den reserverade månaden 1995 inte förkortade mammors tid hemma utan snarare förlängde barnets tid hemma. Författarna drar denna slutsats eftersom mammors arbetsutbud inte ökade under perioden de undersökte och då de alltså fick tillgång till färre föräldrapenningdagar. För föräldrar som använder föräldrapenning på grundnivå finns inte några reserverade månader, och en förälder kan använda hela föräldrapenningen (oftast mamman). En ytterligare anledning till att mammans och pappans föräldrapenning inte är ett nollsummespel är att alla föräldrapenningdagar inte alltid används.

En annan viktig nyans när användningen bland dem med svag eller ingen arbetsmarknadsanknytning studeras är att få eller inga föräldrapenningdagar inte utesluter att föräldern i fråga ansvarar för barnet i hemmet. En förälder som har försörjningsstöd bör i de flesta fall vara arbetssökande, men om samma förälder tillbringar mycket tid i hemmet är det rimligt att anta att hen ofta tar ett omsorgsansvar. Det kan finnas olika anledningar till att föräldrapenning inte används av föräldrar som inte har sysselsättning utanför hemmet (studier eller arbete), såsom förmånernas ersättningsnivåer samt huruvida det finns möjlighet att kombinera olika förmåner. Därför är det inte alltid som typ av ersättning kan visa vem som tar hand om barnen i hemmet.

Att mammor använder föräldrapenning för sina nyfödda barn ses ofta som självklart, medan pappans användning har varierat över tid och mellan grupper (se t.ex. Bekkengen 2002). Men det finns också stor variation mellan olika grupper av mammor, och det är exempelvis tydligt att utlandsfödda mammor använder föräldrapenningen mer intensivt än vad svenskfödda mammor gör (Duvander & Mussino 2016). De utlandsfödda mammorna använder fler dagar under barnets första år och har därmed färre dagar sparade till det andra året eller senare i barnets förskoleperiod. När hänsyn tas till arbetsmarknadssituation och sysselsättning försvinner dock mycket av skillnaden mellan kvinnor med olika födelseländer. Annorlunda uttryckt används föräldrapenningen på liknande sätt av mammor med olika födelseländer men med liknande arbetsmarknadssituation. Utbildningsnivå och tid i landet spelar också roll för användningen. Utlandsfödda kvinnors intensiva föräldrapenninganvändning bör alltså främst ses i ljuset av deras svagare ställning på arbetsmarknaden. Denna ställning kan ha att göra med hur de blir bemötta – som kvinnor i barnafödande åldrar, som invandrare och emellanåt som invandrare från länder om vilka det finns stereotypa idéer vad gäller både könsroller och kompetens (Duvander & Mussino 2016).

Ett perspektiv på utlandsfödda kvinnors föräldrapenninganvändande är att de i högre grad använder föräldrapenningen såsom den är tänkt – på heltid under barnets första år – och inte för att skapa flexibilitet i arbetstid under barnets förskoleålder. Det senare är ett ekonomiskt privilegium och ett strategiskt användande av försäkringen som kräver kunskap och framförhållning. Detta maximerande av tid hemma sker ofta i familjer med ekonomiskt och utbildningsmässigt stora resurser och ska inte förväxlas med en ojämsställd syn på föräldraskapet, eftersom även pappor utnyttjar flexibiliteten (Inspektionen för socialförsäkringen 2013, Duvander & Viklund 2020, Försäkringskassan 2020b).

Att vissa grupper föräldrar inte har samma flexibilitet i hur de använder föräldrapenningen kan också förklaras av ersättningen de får. De kvinnor som använder föräldrapenning på grundnivå har alltid lägst ersättning och därmed mindre flexibilitet, och här är utlandsfödda kvinnor markant överrepresenterade (Försäkringskassan 2020a). Skillnaderna mellan män med olika ursprung är inte lika stora, vilket främst förklaras med tre faktorer. För det första använder män som skulle få låg ersättning ingen föräldrapenning oftare än vad kvinnor gör i samma situation. För det andra har män oftare en bättre arbetsmarknadssituation än vad kvinnor har, särskilt i barnafödande åldrar. Till sist är det ofta kvinnor som använder försäkringen den första perioden, då kraven för att få inkomstbaserad ersättning är högre – de behöver ha haft en relativt hög inkomst i åtta månader innan barnet föds.

Kvalifikationskravet för de första sex månaderna med föräldrapenning drabbar därmed i högre grad kvinnor eftersom män som använder föräldrapenning ofta gör det när barnet är äldre än sex månader. Sammantaget kan det sägas att män har större valmöjligheter när det gäller när och om föräldrapenningen ska användas.

Det ses ofta som ett jämställdhetsproblem att män inte använder föräldrapenningen i större utsträckning, något som har lett till både reformer och kampanjer för att öka en jämställd användning (se t.ex. Cedstrand 2011, Klinth 2002). Det ligger nära till hands att se invandrade mäns lägre användande som ett uttryck för traditionella könsroller, där barnets omvårdnad den första tiden är mammans ansvar. Huruvida sådana attityder ligger till grund för det lägre användandet har dock inte studerats i särskilt hög grad. Mussino, Tervola och Duvander (2018) jämför det mer traditionella Finland med Sverige vad gäller pappors användning av föräldrapenning. Sverige och Finland hade tidigare mycket olika föräldrapenninganvändning bland män. Medan pappors föräldraledighet uppmuntrades genom de reserverade månaderna i Sverige fanns flera hinder för pappans användning i Finland, bland annat en kort ledighet och få möjligheter till flexibilitet i användningen. För att pappan skulle ha rätt att vara ledig var mamman tvungen att gå tillbaka till arbete under pappans ledighet, och detta försvårades av ett mönster där kvinnor i de allra flesta fall förlängde den korta föräldraledigheten med en period med vårdnadsbidrag. Studien drog nytta av den stora migrationen mellan länderna, vilket gjorde det möjligt att jämföra Finlandsfödda pappor i Sverige med Finlandsfödda pappor i Finland och på samma sätt Sverigefödda pappor i Sverige och Finland. Resultaten visar tydligt att föräldraförsäkringen i det land som pappan befinner sig i är avgörande för användningen, och att detta är viktigare än ursprungliga normer om föräldrapenninganvändande. Det kan tolkas som en anpassning till reglerna, drivkrafterna och kanske också bemötandet i det land pappan befinner sig i. Studien visade att det i viss mån var vanligare att män som migrerat i vuxen ålder använde föräldraledigheten på samma sätt som papporna i födelselandet (alltså mer ledighet om pappan var född i Sverige och mindre om han var född i Finland), men effekten av anpassning till bostättningslandet var större. Resultatet tyder alltså på att det är svårt att skilja på attityder och struktur, eftersom attityderna påverkas av den samhällsstruktur som en individ befinner sig i, och även förändras över tid.

Föräldraförsäkringens utformning och tillgänglighet kan vara extra viktig för nyanlända till Sverige. Såväl mottagandet, informationen som graden av uppmuntran att använda föräldrapenning har varierat markant mellan kommuner och över tid. Det är mindre troligt att nyanlända har goda kunskaper om föräldraförsäkringen, men vad vi känner till finns inga

tillförlitliga studier av detta. Försäkringskassan arbetar med att göra information tillgänglig, men nyanländas kunskaper i frågan är troligen fortfarande bristfälliga. Därför är bemötandet hos och kontakten med socialtjänst och Försäkringskassan avgörande. Flera studier indikerar att detta bemötande ofta förstärker idén om kvinnor som huvudansvariga för hem och barn och därmed deras passiva relation till arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2020, SOU 2012:9, Mulinari 2008).

Kan man skilja på struktur och värderingar?

När en förälder står inför beslutet om att använda föräldrapenning påverkas hen av sina värderingar i fråga om barnomsorg och jämställdhet, men också av strukturella faktorer som ekonomisk situation och möjligheten att kombinera barn och arbete. Dessutom finns samhälleliga normer om hur mammor och pappor borde använda föräldraledigheten. Det är ofta svårt att mäta en persons värderingar, och det är lika svårt att mäta samhällets normer. I hög grad hänger de dessutom samman: våra värderingar formas av det sammanhang vi befinner oss i.

Ofta antas skillnader i attityder och värderingar mellan utlandsfödda och svenskfödda, inte minst gällande arbete och jämställdhet. En undersökning om inställningen till arbete bland arbetssökande och personer som just lämnat arbetslöshet visar dock att skillnaden mellan svenskfödda och utlandsfödda kvinnor och män är liten – snarast har de utlandsfödda en mer aktiv attityd till arbetssökande (SOU 2012:9).

Det finns även andra undersökningar som försökt mäta värderingar. Ett exempel väl värt att nämna är det svenska Migrant World Values Survey. I ett urval av 7 000 individer födda utanför Europa och bosatta i Sverige år 2018 och som nåddes med flera metoder som borgar för litet bortfall undersöktes samma frågor (med ett tillägg) som i den stora internationella undersökningen World Values Survey. Resultaten visade att kvinnors ansvar för hem och barn sågs som stort bland de tillfrågade, och att barn sågs som ett hinder för arbete. Även om de flesta var positiva till jämställdhet ansåg en majoritet att män har ett större ansvar för familjens försörjning än vad kvinnor har (Puranen 2019). I en rapport från Institutet för framtidsstudier påpekar Puranen (2019) att det saknas studier av hur värderingar och attityder förändras av migration från ett land till ett annat och över tid i det nya landet. Det är dock tydligt att tilliten ökar med tiden i ett nytt land, och att tillit och motivation behövs för att kunna kommunicera kring sina värderingar.

Med stöd i tidigare forskning utgår vi i denna rapport från att det är rimligt att för en nyanländ mamma är strukturerna i

Sverige viktigare än personliga värderingar för huruvida föräldrapenning används, av den enkla anledningen att situationen är ny och det saknats tid att utvärdera den. Det är alltså troligt att nyanlända intar de roller som tillskrivs dem och söker de ersättningar som de uppmanas söka, helt enkelt därför att de inte känner till några alternativ. På sikt, när möjligheterna och alternativen har hunnit utvärderas, kan värderingar tänkas spela en större roll i besluten om arbetsmarknadsdeltagande, etablering, barn och föräldrapenning. Så även om beteenden påverkas av både samhällsstruktur, individuella preferenser och personliga värderingar, är det troligt att strukturen och bemötandet är avgörande för hur nyanländas användning av föräldrapenning tar sig uttryck.

Mammor som invandrar med förskolebarn är naturligtvis en mycket heterogen grupp, och det är troligt att en kvinna som kommer till Sverige av arbetsskäl har helt andra drivkrafter och möjligheter att använda föräldrapenning än vad en nyanländ flykting har. Gruppen svenskfödda mammor som återinvandrar med barn i förskoleålder utgör här en intressant jämförelsegrupp.

Vilka nyanlända mammor använder föräldrapenning?

För att bättre kunna urskilja vilka faktorer som spelar roll för föräldrapenninganvändning använder vi multivariat analys. Detta gör det möjligt att studera de utfall vi är intresserade av, samtidigt som vi tar hänsyn till övriga faktorer. Huvudintresset i denna analys är invandringsår, födelseland, yngsta barnets ålder och antalet barn i förskoleålder. När vi till exempel studerar mammors användning av föräldrapenning utifrån invandringsår är de övriga faktorerna vi tar hänsyn till födelseland, yngsta barnets ålder och antalet förskolebarn som mamman har. Vi tar även hänsyn till civilstånd, kvinnans ålder och huruvida hon har fått försörjningsstöd samma år. Vi använder månadsmåttet (se kapitel 2), det vill säga det genomsnittliga antalet föräldrapenningdagar som använts per månad under året. Notera att endast de få som kom till Sverige i januari har haft ett helt år på sig att använda föräldrapenning, eftersom data över uttag följer kalenderåret. När det gäller det andra året har alla kvinnor varit i landet hela året.

Föräldrapenninganvändning efter invandringsår

I figur 3.1 och 3.2 visas de skattade andelarna av alla nyanlända kvinnor som använde föräldrapenning under det första respektive andra året i Sverige under perioden 2001–2015. Vi

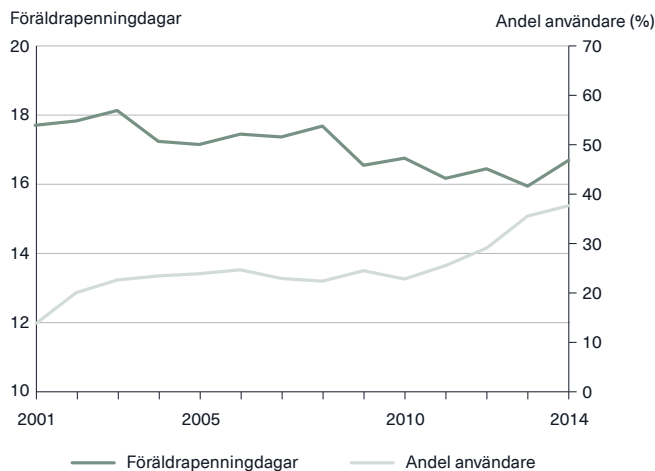
väljer här att endast visa siffror från 2000-talet eftersom antalet användare de tidigare åren är så litet. Generellt gäller dock att antalet dagar med föräldrapenning under det första året i Sverige ökade markant fram till 2001. Siffrorna i figur 3.1 och 3.2 liknar de beskrivande siffrorna där ingen hänsyn är tagen till de övriga faktorerna, men är inte exakt desamma. I tabell 2a och 2b i appendix återfinns beskrivande siffror på uttag för kvinnor med olika födelseländer (se skattningar nedan i figur 3.3 och 3.4).

När hänsyn tas till övriga faktorer blir det tydligt att andelen som använder föräldrapenning det första året i Sverige ökade markant från början av 2000-talet. Vi ser en ökning av andelen användare det första året i Sverige år 2002, det vill säga samtidigt som grundnivån fördubblades från 60 till 120 kronor om dagen. Andelen kvinnor som använde föräldrapenning det första året ökade då från 14 till 20 procent. Andelen fortsatte därefter att öka till 38 procent år 2014. Andelen användare det andra året ökade från 33 till 44 procent för de som invandrade år 2002 respektive 2003, det vill säga något senare. Därefter ökade andelen ytterligare och låg på 47 procent i slutet av perioden. Det skedde en rad reformer i början av 2000-talet, inklusive flera höjningar av grundnivån och en förlängning av föräldrapenningen, och det är med tillgängliga data inte möjligt att helt tydligt klargöra vilken (om någon) reform som haft störst betydelse. Men eftersom föräldrapenningdagar på grundnivå blev mer värda under perioden tolkar vi det som att ökningen av andelen användare kan associeras med detta.

Figurerna visar också det skattade antalet föräldrapenningdagar som kvinnorna tog ut per månad det första respektive andra året. Vad gäller det första året låg antalet dagar relativt konstant men minskade något under 2000-talet, från strax under 18 till strax under 17 dagar per månad. När det gäller det andra året i Sverige minskade antalet använda föräldrapenningdagar från 16 till drygt 12 per månad.

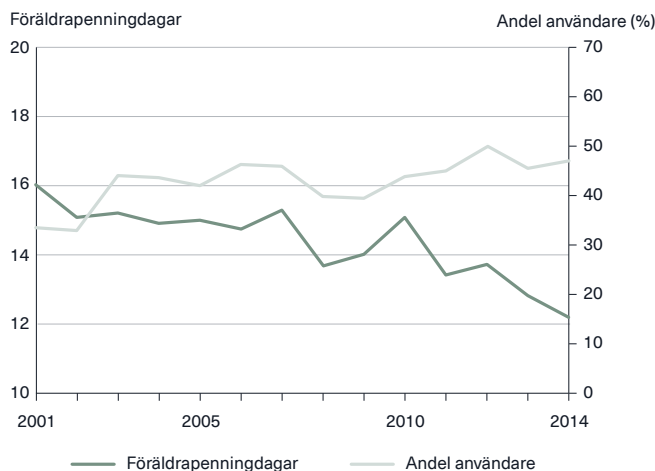
Ökningen i andelen nyanlända kvinnor som använde föräldrapenning stämmer väl med Inspektionen för socialförsäkringens studie av hur föräldrapenninganvändandet påverkades av höjningen av grundnivån 2002 bland alla föräldrar i Sverige (Inspektionen för socialförsäkringen 2016). Studien fann en markant ökning av antalet mammor som fått ersättning på grundnivå. Bland alla använda föräldrapenningdagar ökade också andelen som betalades ut på grundnivå.

Figur 3.1. Skattad andel av nyanlända mammor som använde föräldrapenning det första året i Sverige (höger axel) samt skattning av antalet använda föräldrapenningdagar bland dessa (vänster axel). Efter invandringsår.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för födelseland, yngsta barnets ålder, antal barn, mammans ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

Figur 3.2. Skattad andel av nyanlända mammor som använde föräldrapenning det andra året i Sverige (höger axel) samt skattning av antalet använda föräldrapenningdagar bland dessa (vänster axel). Efter invandringsår.



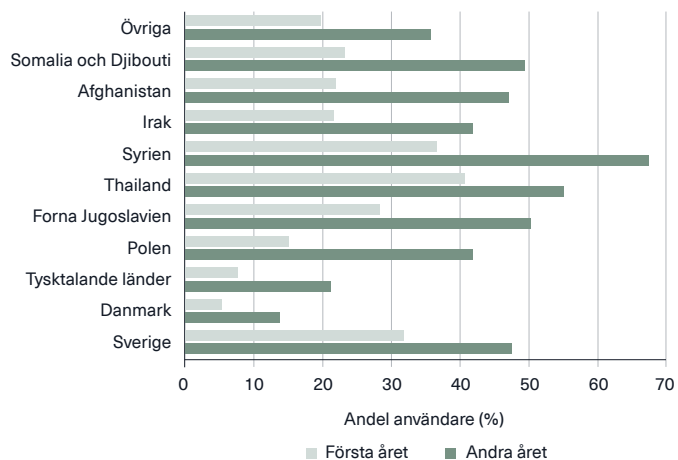
Anm.: Modellerna är kontrollerade för födelseland, yngsta barnets ålder, antal barn, mammans ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

Föräldrapenninganvändning efter födelseland

När vi jämför nyanlända kvinnor utifrån födelseland framgår det för det första att andelen kvinnor som använder föräldrapenning är större det andra året än det första oavsett födelseland. I figur 3.3 ser vi till exempel att den skattade andelen som använder föräldrapenning bland de svenskfödda återinvandrade kvinnorna är runt 30 procent det första året och nära 50 procent det andra året. De nyanlända kvinnor där vi kan anta att många är arbetskraftsinvandrare sticker ut med låg användning, främst danska och tysktalande invandrare. Bland de polskfödda kvinnorna finns också många arbetskraftsinvandrare och relativt få av dem använder föräldrapenning, medan kvinnor från forna Jugoslavien och Thailand använder den i lite större utsträckning. Den grupp som i störst utsträckning använder föräldrapenning är kvinnor från Syrien: drygt en tredjedel det första året och två tredjedelar det andra året. Bland kvinnor från Irak, Afghanistan, Somalia, Djibouti samt övriga länder är andelen lägre det första året och ungefär lika stor det andra året som bland de svenskfödda kvinnorna. Notera att kvinnor i gruppen Övrigt är mycket heterogen och inte riktigt möjlig att tolka.

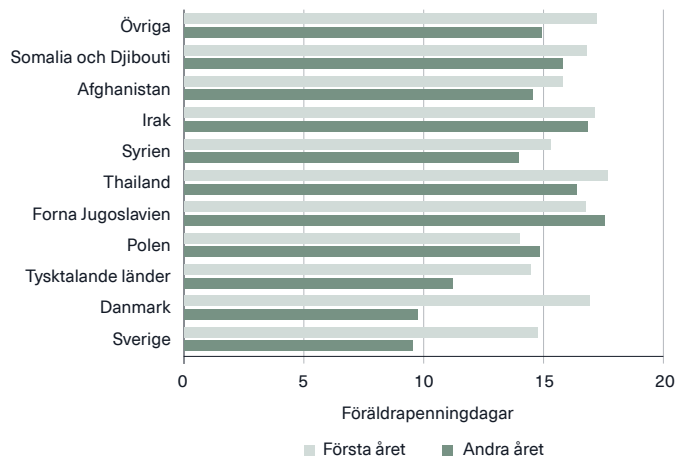
Figur 3.4 visar det skattade antalet dagar med föräldrapenning per månad under det första och det andra året i Sverige bland de nyanlända kvinnor som använde föräldrapenning. Skillnaderna mellan kvinnor med olika födelseländer är relativt små. De svenskfödda kvinnorna använde i genomsnitt drygt 14 dagar per månad det första året och strax under 10 dagar det andra året. Danskfödda kvinnor som tog ut föräldrapenning använde fler dagar än svenskfödda det första året, men som vi såg i figur 3.3 använde få kvinnor från Danmark någon föräldrapenning alls. Kvinnor från tysktalande länder har ett mönster som är snarlikt det för svenskfödda, medan polskfödda kvinnor använder fler dagar det andra året. Antalet dagar är något högre bland kvinnor från forna Jugoslavien, Thailand, Irak och Somalia. Bland kvinnor från Syrien, det vill säga de kvinnor där störst andel använde föräldrapenning, är antalet dagar det första året något lägre, i nivå med svenskfödda kvinnor och kvinnor från tysktalande länder, men högre det andra året. Ett mönster är just att kvinnor födda i Sverige, Danmark och tysktalande länder har ett markant lägre antal dagar det andra året. Det är möjligt att föräldrapenningen för dessa kvinnor fungerar som en buffert det första året innan arbete, förskola och annat i livet kommit på plats, och att den därefter inte behövs i samma utsträckning.

Figur 3.3. Skattade andelar av nyanlända mammor som använder föräldrapenning. Efter födelseland.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för invandringsår, yngsta barnets ålder, antal barn, mammas ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

Figur 3.4. Skattning av antalet använda föräldrapenningdagar bland nyanlända mammor som använder föräldrapenning. Efter födelseland.



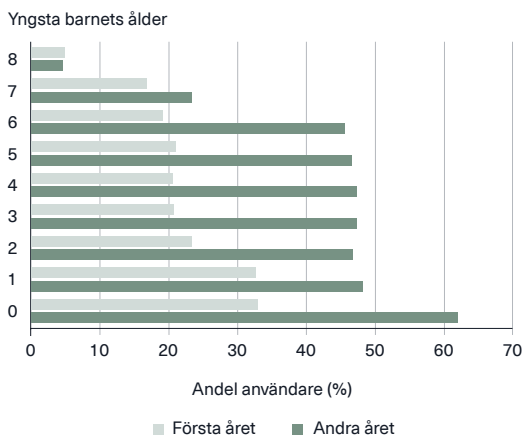
Anm.: Modellerna är kontrollerade för invandringsår, yngsta barnets ålder, antal barn, mammas ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

Föräldrapenninganvändning efter yngsta barnets ålder

Eventuella skillnader i föräldrapenninganvändande utifrån det yngsta barnets ålder är intressanta eftersom det innebär något helt annat att vara föräldraledig med en ettåring än med en femåring. Det är svårt för båda föräldrarna att arbeta under barnets första levnadsår, medan äldre barn vanligen går i förskola och föräldraledighet i det fallet snarast är ett alternativ till andra förmånstyper, studier eller arbete. För de små barnen finns en förväntning om att en av föräldrarna, ofta mamman, ska ta hand om barnet i hemmet, medan äldre barn enligt gängse uppfattning ska tas om hand av en ordnad förskoleverksamhet.

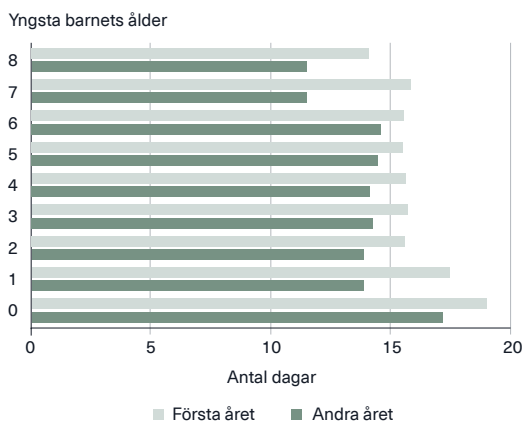
I figur 3.5 ser vi andelen användare av föräldrapenning utifrån yngsta barnets ålder. Anmärkningsvärt är att bara en tredjedel av mammorna som kommer med barn under ett år gamla använder föräldrapenning det första året. Det är möjligt

Figur 3.5. Skattade andelar av nyanlända mammor som använder föräldrapenning. Efter yngsta barnets ålder.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för invandringsår, födelseland, antal barn, mammans ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

Figur 3.6. Skattning av antalet använda föräldrapenningdagar bland nyanlända mammor som använder föräldrapenning. Efter yngsta barnets ålder.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för invandringsår, födelseland, antal barn, mammas ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

att detta har med informationsbrist att göra. Det andra året tar närmare två tredjedelar av dessa mammor ut föräldraledighet, vilket inte heller det är ett särskilt högt tal. De kvinnor som kommer med äldre barn använder mer sällan föräldrapenning, särskilt det första året, och när barnen når skolåldern sjunker användandet kraftigt.

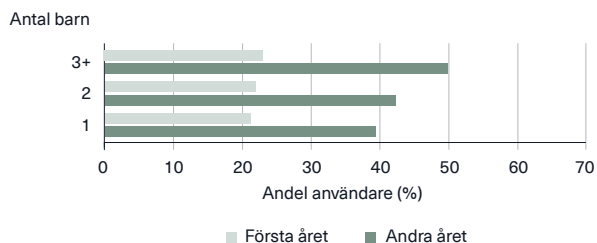
I figur 3.6 ser vi att något fler dagar används för de små barnen än för de äldre, men skillnaderna är inte stora. Under det första året används i genomsnitt 19 dagar per månad för barn under ett år, medan 16 dagar används för barn i skolåldern. Inte heller det andra året är skillnaden särskilt stor: 17 dagar i genomsnitt för de minsta barnen och 11,5 dagar för barn i skolåldern.

Föräldrapenninganvändning efter antalet barn i förskoleålder

Att komma till Sverige med flera barn kan innebära ett större hinder för att arbeta, studera eller delta i annan verksamhet utanför hemmet i jämförelse med att endast ha med sig ett barn. Det kan vara svårt att få platser för alla barn på samma förskola, det kan vara olika långa kötider för barnen, och två eller fler barn medför onekligen ett större behov av omvårdnad än ett.

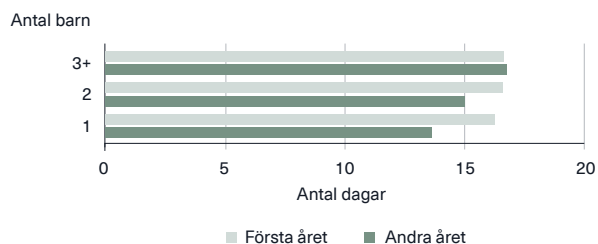
När vi i figur 3.7 jämför kvinnor som kommer med olika antal barn i förskoleåldern finner vi att de som kommer med fler barn använder föräldrapenning oftare, särskilt det andra året i Sverige. Det andra året använder 39 procent av dem med ett barn föräldrapenning mot 50 procent av dem med tre barn eller fler. I figur 3.8 ser vi antalet dagar som de användande mammorna tar ut i genomsnitt. Skillnaderna är här marginella. Det första året finns knappt någon skillnad alls: genomsnittet ligger på drygt 16 dagar i månaden oavsett hur många barn kvinnan har. Det andra året använder mammor med tre barn eller fler ungefär tre föräldrapenningdagar mer i månaden, men även detta måste betraktas som en marginell skillnad.

Figur 3.7. Skattade andelar av nyanlända mammor som använder föräldrapenning. Efter antalet barn i förskoleålder.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för invandringsår, födelseland, yngsta barnets ålder, mammans ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

Figur 3.8. Skattning av antalet använda föräldrapenningdagar bland nyanlända mammor som använder föräldrapenning. Efter antalet barn i förskoleålder.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för invandringsår, födelseland, yngsta barnets ålder, mammans ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

Sammanfattning

Det mest framträdande mönstret när det gäller hur kvinnor som invandrar med barn i förskoleåldern använder föräldrapenning är att andelen användare ökade under 2000-talet, men att antalet dagar per månad sjönk något. Detta är perioden då ersättningen på grundnivå höjdes från 60 till 120 kronor (år 2002) och därefter ytterligare i flera steg de följande åren. Den ökade andelen användare både första och andra året är i linje med ökningen bland alla föräldrar i Sverige. Det något minskade genomsnittliga antalet dagar som användes per månad kan bero på att fler användare som inte tog ut många dagar drog ned genomsnittet.

När vi undersöker vilka som använder föräldrapenning de första åren utifrån födelseland är det viktigt att komma ihåg att kvinnor som kommer till Sverige har olika mycket kunskap och därmed olika förutsättningar att göra aktiva val. Användandet de två första åren visar också tydliga skillnader. Det första året använder kvinnor från länder varifrån många kommer som arbetskraftsinvandrare – till exempel våra grannländer – mindre ofta föräldrapenning, medan en stor andel av kvinnorna från särskilt Syrien använder föräldrapenning. En tolkning är att dessa grupper bemöts mycket olika och att kvinnor från Syrien uppmanas att använda föräldrapenning. Även svenskfödda kvinnor använder ofta föräldrapenning det första året, vilket kan ha att göra med god kunskap om föräld-

raförsäkringen och med att den används som en buffert den första tiden efter återkomsten till Sverige. Det andra året är dock antalet använda dagar mindre bland svenskfödda kvinnor, liksom bland kvinnor från Danmark, tysktalande länder och Polen.

När vi tittar på barnens ålder och antalet barn i de nyanlända familjerna finner vi att yngre barn och fler barn leder till ett något större nyttjande av föräldrapenningen. Men det är snarast förvånande hur små skillnaderna är. Särskilt förvånande är att inte fler mammor som kommer med små barn använder föräldrapenning. Tidigare har vi påpekat att bemötandet och råden som nyanlända mammor får i kommunen de bosätter sig i kan vara avgörande för deras användande av föräldrapenning. Det är möjligt att siffrorna indikerar att många mammor uppmuntras till aktivitet som leder till etablering snarare än till föräldraledighet.

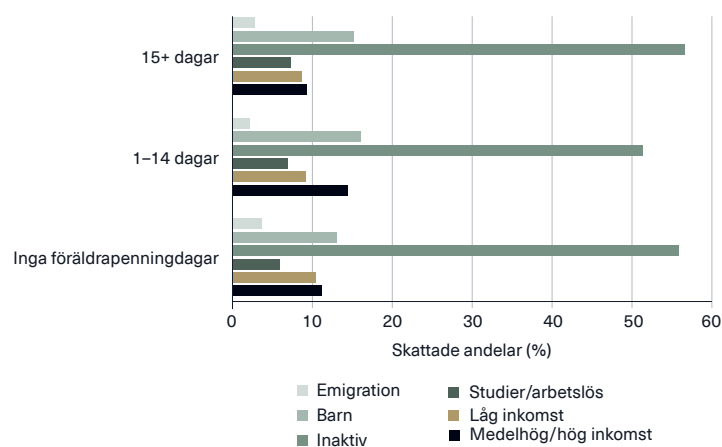
4. Vad händer efter föräldraledigheten?

I DETTA KAPITEL undersöker vi om det finns ett samband mellan hur mammorna under perioden 1995–2014 använde föräldrapenning det första året i Sverige och deras sysselsättning det andra och tredje året. Vi kan inte påvisa orsakssamband, men vi kan undersöka om de som använde föräldrapenning hade en annan sysselsättning än de som inte använde föräldrapenning, främst om de oftare var inaktiva på arbetsmarknaden de följande åren. Med inaktiva menar vi här de som varken hade förvärvsinkomst, studiestöd eller arbetslöshetsersättning och som inte fick ytterligare barn eller emigrerade. Vi använder multivariata analyser för att kunna undersöka varje faktor för sig, med hänsyn tagen till de övriga faktorerna. Främst är vi alltså intresserade av om föräldrapenninganvändning är associerad med sysselsättningen året efter, och i så fall på vilket sätt. Därefter gör vi samma analys utifrån invandringsår, födelseland, yngsta barnets ålder och antalet barn. Även här tar vi hänsyn till kvinnans ålder och civilstånd och till om försörjningsstöd utbetalats. Resultaten presenteras som skattade andelar för olika sysselsättningskategorier med hänsyn tagen till de andra faktorerna.

Sysselsättning det andra året i Sverige

När vi undersöker om sysselsättningen det andra året i Sverige skiljer sig åt beroende på om (och hur mycket) de nyanlända kvinnorna använde föräldrapenning det första året framgår vissa skillnader. I figur 4.1 visas de skattade andelarna för olika typer av sysselsättning utifrån användningen av föräldrapenning under det första året i Sverige. I alla grupper emigrerar en liten andel det andra året, medan mellan 13 och 16 procent får ytterligare ett barn. De flesta är dock inaktiva under det andra året i Sverige, det vill säga de har inte emigrerat, har inte

Figur 4.1. Skattade andelar för nyanlända mamors sysselsättning det andra året i Sverige efter graden av föräldrapenninganvändning det första året. Hela perioden 1995–2014.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för invandringsår, födelseland, yngsta barnets ålder, antal barn, mammas ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

fått fler barn och har inte heller börjat studera, anmält sig som arbetslösa eller skaffat sig en inkomst. Gruppen inaktiva utgör mer än 50 procent i alla kategorier, alltså oavsett om kvinnorna använt föräldrapenning det första året eller inte.

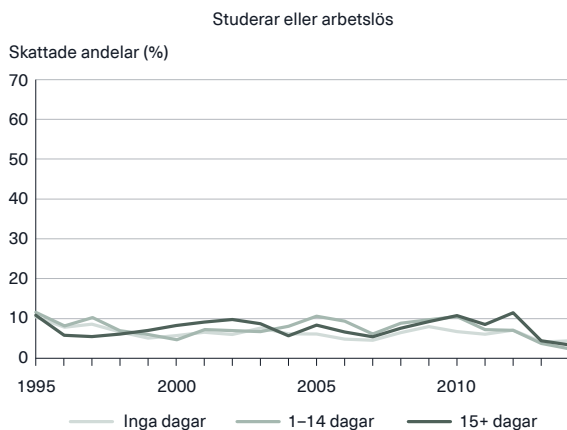
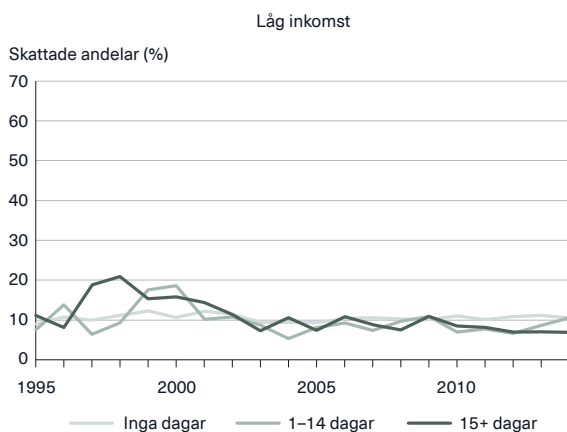
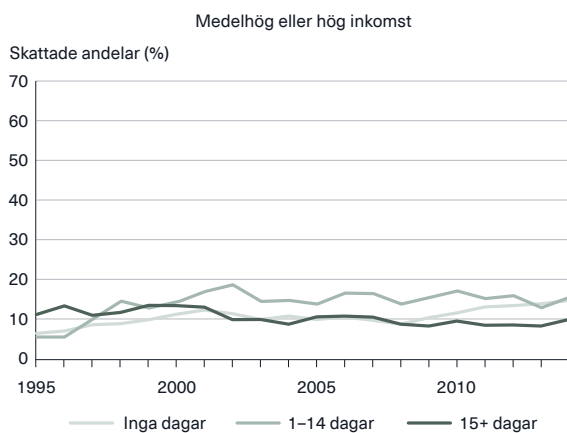
Vårt huvudintresse är huruvida användning av föräldrapenning är associerat med sådan sysselsättning som är ett första steg mot arbetsmarknadsintegration (studier, anmäld arbetslöshet eller inkomst), och vi finner att skillnaderna mellan grupperna är små. Det är dock tydligt att de kvinnor som använde föräldrapenning på heltid (15 eller fler dagar i månaden) det första året mer sällan hade en inkomst följande år. Andelen med en medelhög eller hög inkomst är störst bland de kvinnor som använde föräldrapenning på deltid det första året, runt 15 procent. Bland de kvinnor som inte använde föräldrapenning det första året är andelen drygt 11 procent. Skillnaderna är dock så små att vi drar slutsatsen att det inte finns en stark association mellan föräldrapenninganvändande och sysselsättning det andra året i Sverige.

Sysselsättning det andra året efter invandringsår

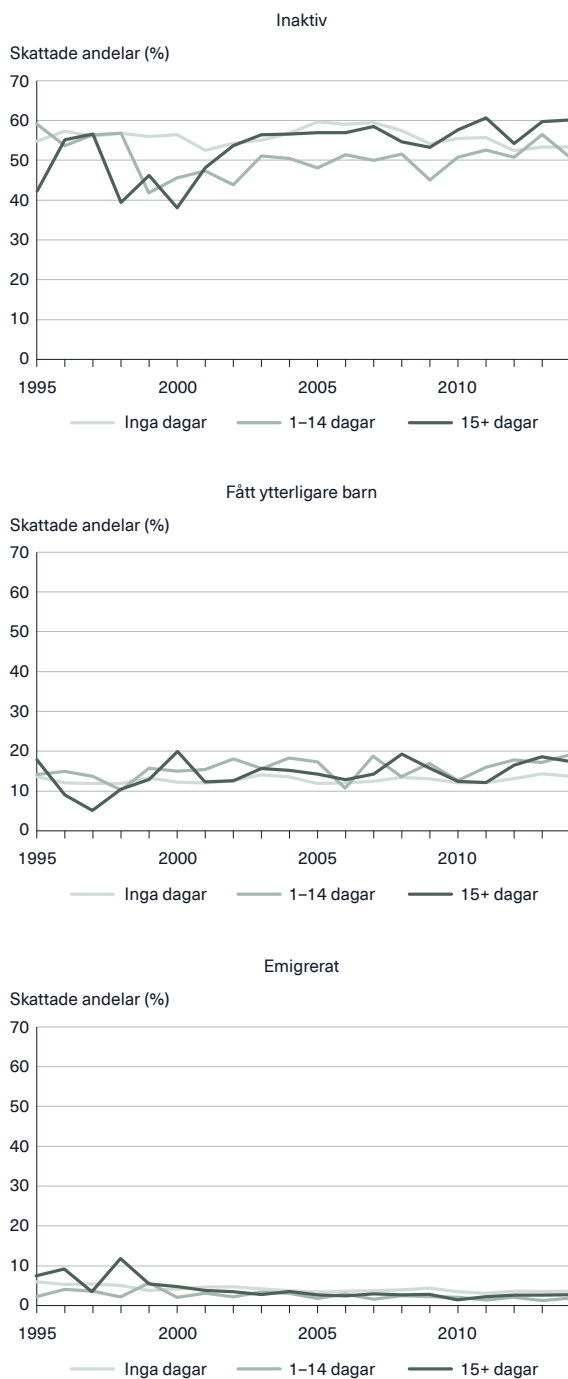
Även om det visar sig att föräldrapenninganvändande inte samvarierar starkt med sysselsättningen det andra året i Sverige kan det ha skett viktiga förändringar över den period som studeras. I figur 4.2 ser vi utvecklingen över hela den studerade perioden för andelarna för de sex olika typerna av sysselsättning. Vid en första anblick verkar förändringarna över perioden vara små, men vissa mönster kan ändå påpekas. De som under första året använt föräldrapenning på deltid (1–14 dagar i månaden) hade under större delen av perioden oftare en medelhög eller hög inkomst det andra året, men över tid blev en medelhög eller hög inkomst också vanligare bland de som inte tagit ut någon föräldrapenning alls. I slutet av perioden hade 15 procent av både de som inte tagit ut någon föräldrapenning alls och de som tagit ut föräldrapenning på deltid en medelhög eller hög inkomst. Bland de som tagit ut föräldrapenning på heltid hade bara 10 procent en medelhög eller hög inkomst.

Om vi istället tittar på de som var inaktiva det andra året skedde också vissa förändringar över perioden. I början av perioden hade de som inte använt föräldrapenning alls störst sannolikhet att vara inaktiva det andra året, men i slutet av perioden var inaktivitet vanligast bland de som tagit föräldrapenning på heltid under sitt första år i Sverige. Bland de som använt föräldrapenning på heltid var 60 procent inaktiva det andra året i Sverige i slutet av perioden, att jämföra med 50 procent inaktiva av de som tagit föräldrapenning på deltid.

Figur 4.2. Skattade andelar för nyanlända mammors sysselsättning det andra året i Sverige efter graden av föräldrapenninganvändning det första året. Utvecklingen under perioden 1995–2014.



Figur 4.2. Forts.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för födelseland, yngsta barnets ålder, antal barn, mammas ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

Sysselsättning det andra året efter födelseland

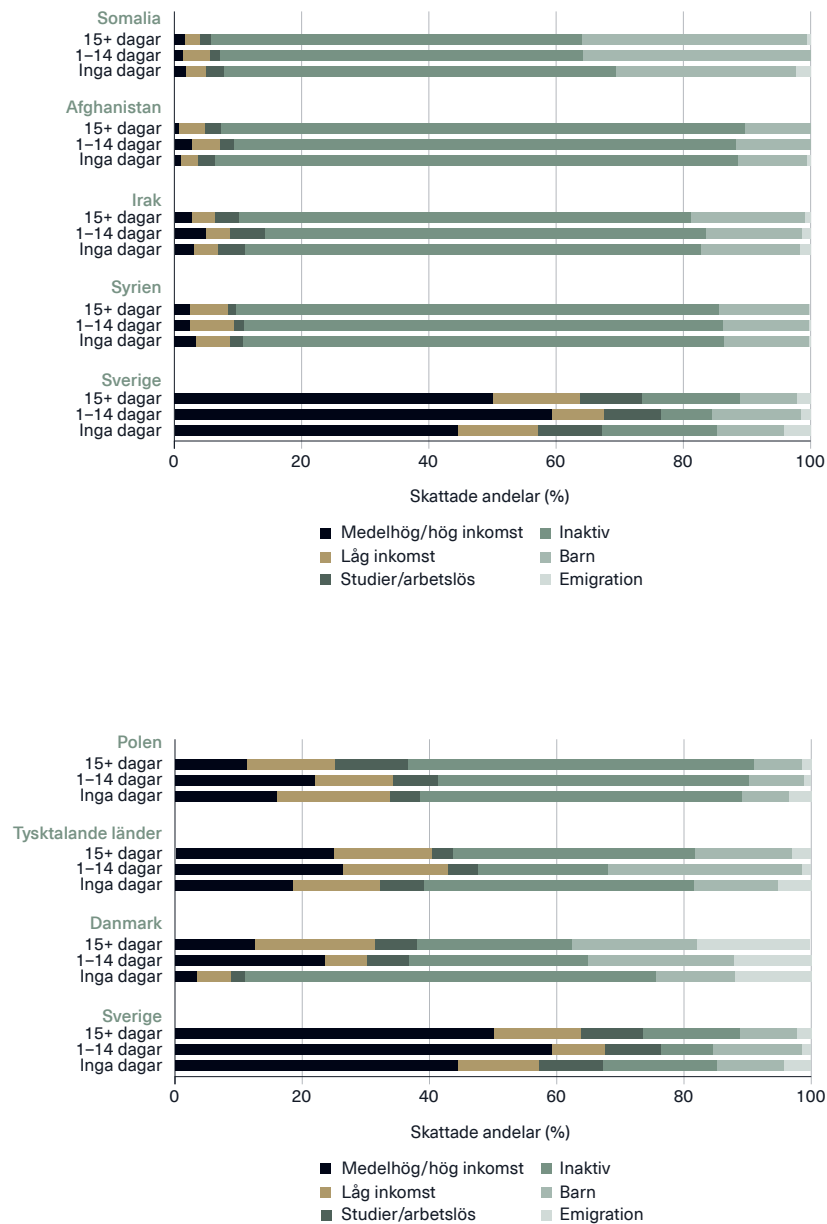
Det är slående att födelselandet har stor betydelse för typen av sysselsättning det andra året i Sverige, medan skillnaderna mellan kvinnor med samma födelseland men olika föräldrapenninganvändning är mindre. I figur 4.3 ser vi kvinnor med de tio vanligaste födelseländerna, och de svenskfödda finns med i varje panel för jämförelse. Om vi börjar med de svenskfödda kvinnorna är det inte förvånande att de oftast har en inkomst det andra året efter att ha återinvandrat till Sverige. Detta stämmer särskilt för de som tagit ut föräldrapenning på deltid. Bland de svenskfödda kvinnor som inte använt föräldrapenning det första året hade runt 57 procent en inkomst året efter, medan runt 65 procent av de som använt föräldrapenning hade en inkomst året efter.

Bland kvinnor från alla andra länder var andelen som hade en inkomst, studerade eller sökte arbete mindre, oberoende av om föräldrapenning använts. Bland kvinnor från Danmark och tysktalande länder var det kvinnor som inte tagit ut någon föräldrapenning alls som oftast var inaktiva och oftast saknade en inkomst under sitt andra år i Sverige. Föräldrapenninganvändning på hel- eller deltid var oftare förenat med inkomst eller studier det andra året. Bland kvinnor från Danmark hade 20 procent av de som inte använt föräldrapenning en inkomst året efter, mot runt 30 procent av de som använt föräldrapenning.

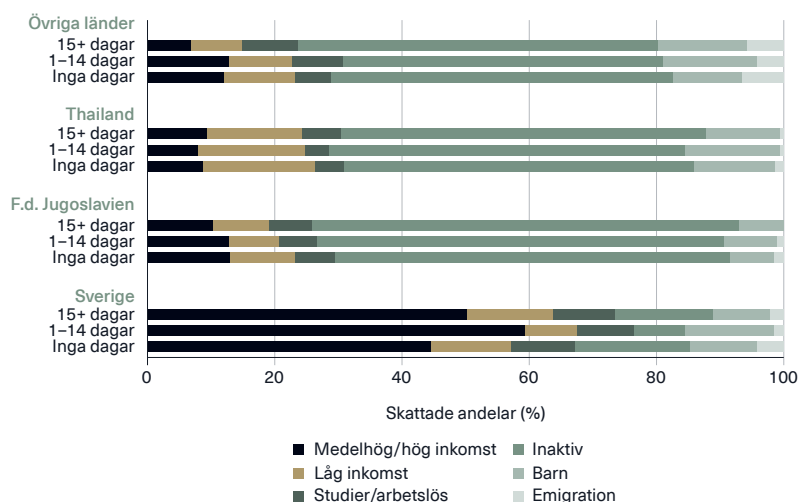
För kvinnor från Polen, forna Jugoslavien och Thailand hade graden av föräldrapenninganvändning det första året en mycket liten betydelse för typen av sysselsättning året efter. Bland polskfödda kvinnor var dock andelen med en inkomst störst bland de som använt föräldrapenning på deltid det första året.

Bland kvinnor från Syrien var det endast kring 10 procent som hade en inkomst eller studerade det andra året i Sverige, och graden av föräldrapenninganvändning det första året spelade i detta fall ingen större roll. Samma siffra gäller för kvinnor från Irak, Afghanistan och Somalia. Det kan dock påpekas att bland kvinnor från Irak och Afghanistan hade de som tagit föräldrapenning på deltid en något större sannolikhet att ha en inkomst eller studera det andra året. Det är samma mönster som för de svenskfödda kvinnorna, men på en lägre nivå.

Figur 4.3. Skattade andelar för nyanlända mammors sysselsättning det andra året i Sverige efter graden av föräldrapenninganvändning det första året. Uppdelat på födelseland.



Figur 4.3. Forts.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för invand-
ringsår, yngsta barnets ålder, antal barn, mammas
ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

Sysselsättning det andra året efter yngsta barnets ålder och antalet barn

Sannolikheten att en nyanländ mamma har en inkomst eller studerar året efter invandringen ökar ju äldre barnet var vid ankomsten. Bland kvinnor som kommer med barn under ett år är det under 20 procent som har en inkomst, studerar eller söker arbete det andra året. Bland kvinnor med barn i skolåldern är motsvarande siffra nästan 40 procent. Det är bland mammor som använt föräldrapenning på deltid som störst andel har en inkomst eller studerar. Bland både mammor som har använt mer föräldrapenning och de som inte använt den alls finns färre som har inkomst eller studerar och därmed fler som är inaktiva. Mönstret är genomgående för mammor till barn i alla åldrar, men skillnaden är särskilt slående för mammor till barn i fyra- och femårsåldern. Se figur 3 i appendix för dessa resultat.

Betydelsen av antalet barn som en mamma kommer med är marginell, men även här visar resultaten att det knappast är hämmande att ta viss föräldrapenning det första året. Vi ser att kvinnor som tagit föräldrapenning på deltid oftare har en inkomst eller studerar andra året, oberoende av hur många

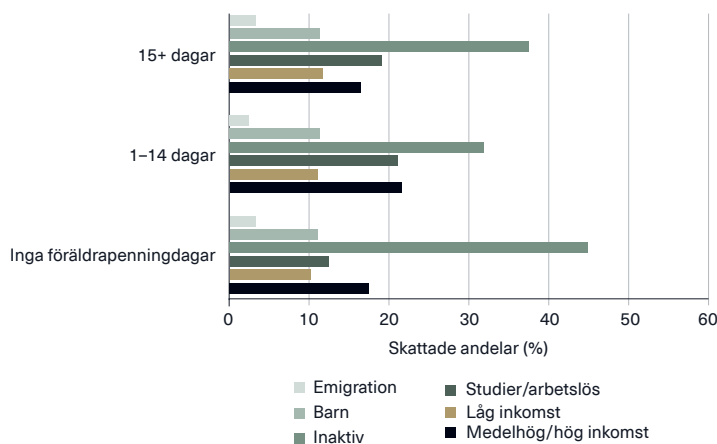
barn kvinnan har. De kvinnor som invandrat med tre eller fler barn och som tagit föräldrapenning på heltid har allra lägst andelar med inkomst eller i studier. Skillnaderna är dock bara några procentenheter. Se figur 4 i appendix för dessa resultat.

Sysselsättning det tredje året i Sverige

När vi undersöker de nyanlända mammornas sysselsättning det tredje året i Sverige är det fler som har en inkomst och färre som är inaktiva, vilket är förväntat. Figur 4.4 visar sysselsättningen det tredje året utifrån föräldrapenninganvändning det första året. Skillnaderna är tydliga men inte heller här genomgående stora. Det framgår att kvinnor som inte tagit ut någon föräldrapenning det första året oftare var inaktiva det tredje året, närmare bestämt 45 procent, att jämföra med runt 32 procent bland de kvinnor som använt föräldrapenning på deltid.

Mest aktiva, det vill säga med en inkomst, arbetssökande eller i studier, var de som det första året tagit ut föräldrapenning på deltid. Av dessa kvinnor var omkring 54 procent aktiva det

Figur 4.4. Skattade andelar för nyanlända mammors sysselsättning det tredje året i Sverige efter graden av föräldrapenninguttag det första året. Hela perioden 1995–2014.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för invandringssår, födelseland, yngsta barnets ålder, antal barn, mammans ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

tredje året: 22 procent hade en medelhög eller hög inkomst, 11 procent en låg inkomst och 21 procent studerade. Detta kan jämföras med 48 procent aktiva bland de som använt föräldrapenning på heltid, och i denna grupp är det framför allt färre kvinnor som har en medelhög eller hög inkomst. Bland de som inte använt föräldrapenning alls var 40 procent aktiva det tredje året, och här var också mycket färre i studier. Det går därmed inte att dra slutsatsen att de kvinnor som använt föräldrapenning har en lägre aktivitetsgrad följande år. Det är istället oftare de som tagit föräldrapenning, framför allt på deltid, som har en inkomst eller studerar det tredje året.

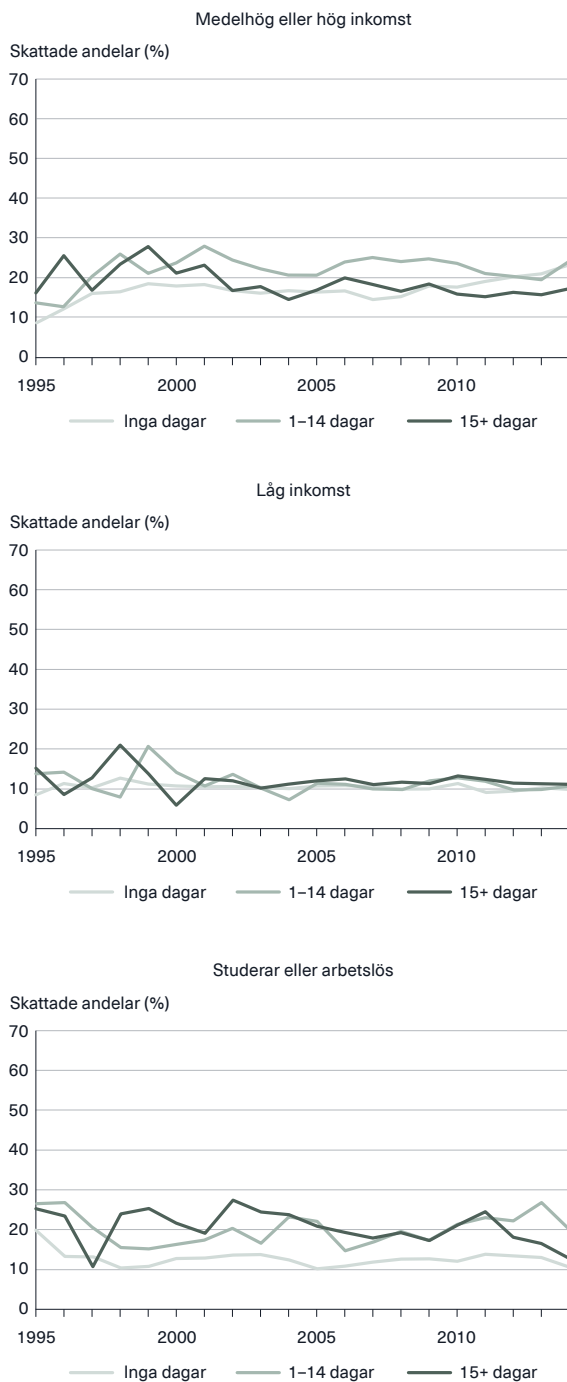
Sysselsättning det tredje året efter invandringsår

Skedde någon förändring i sysselsättningen det tredje året över den undersökta perioden? I figur 4.5 ser vi hur andelarna för olika sysselsättningar utvecklades, och vi kan konstatera att få stora förändringar skedde. De som inte tagit ut föräldrapenning alls hade under nästan hela perioden störst benägenhet att vara inaktiva det tredje året – men i slutet av perioden blev benägenheten till inaktivitet större bland de som tagit föräldrapenning på heltid. Den inaktiva gruppen domineras således av de två ytterligheterna – mycket eller ingen föräldrapenning – medan de som använt föräldrapenning på deltid oftare var aktiva det tredje året.

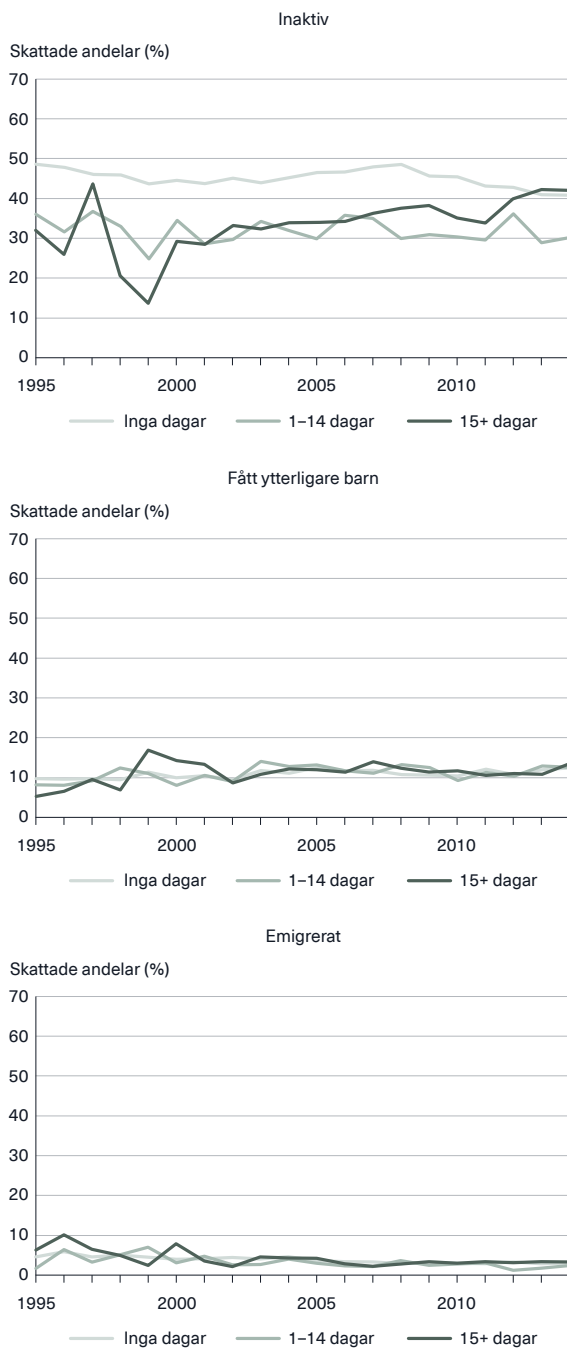
När det gäller medelhög eller hög inkomst det tredje året var detta vanligast bland de som tagit ut föräldrapenning på deltid under nästan hela perioden, men de sista åren blev det lika vanligt att ha en medelhög eller hög inkomst bland de som inte tagit ut föräldrapenning alls. Det finns en viss variation mellan specifika år, särskilt i början av perioden.

Överlag är skillnaderna något större i början av perioden än i slutet av perioden, vilket kan ha att göra med slumpvisa variationer och inexakta data. Inga slutsatser om förändringar i sannolikheten att ha en låg inkomst kan därför dras. Gällande studier verkar det som att kvinnor som inte tagit föräldrapenning är de som har minst benägenhet att studera det tredje året under hela perioden.

Figur 4.5. Skattade andelar för nyanlända mamors sysselsättning det tredje året i Sverige efter graden av föräldrapenninganvändning det första året. Utvecklingen under perioden 1995–2014.



Figur 4.5. Forts.



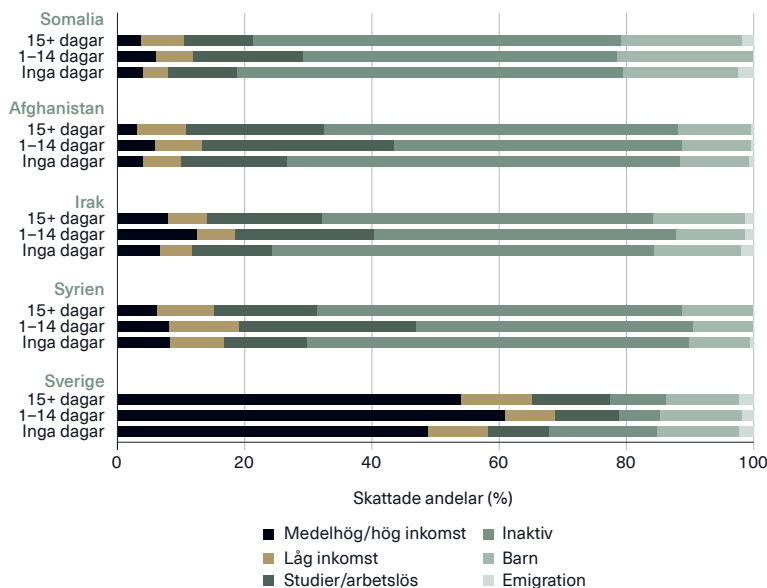
Anm.: Modellerna är kontrollerade för födelseland, yngsta barnets ålder, antal barn, mammas ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

Sysselsättning det tredje året efter födelseland

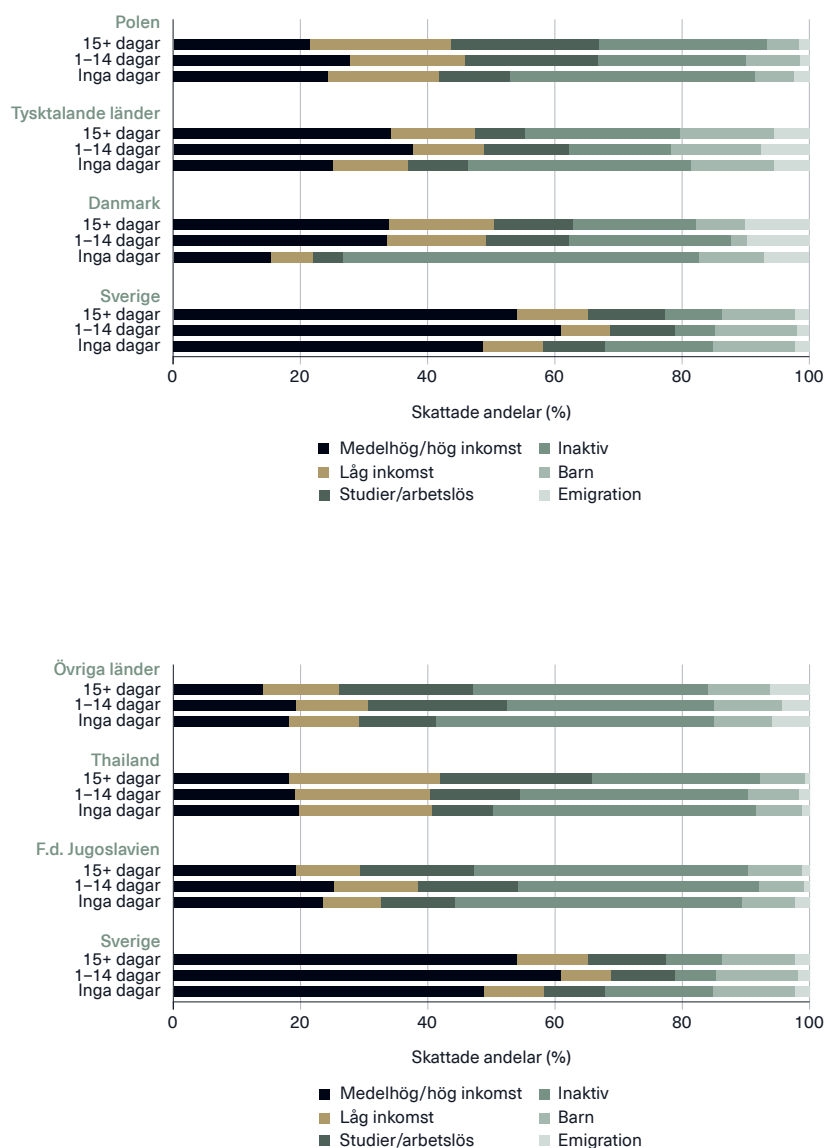
Figur 4.6 visar hur sysselsättningen det tredje året är associerad med föräldrapenninganvändning och födelseland. För kvinnor från alla studerade länder är det vanligare att arbeta eller studera det tredje året än det andra året. Kvinnor från de flesta länder som inte använt någon föräldrapenning alls är dessutom oftare inaktiva det tredje året.

Skillnaderna mellan olika grader av användning är här tydligare när det gäller vilken sysselsättning kvinnan har det tredje året. Bland svenskfödda kvinnor hade till exempel över 60 procent av de som använt föräldrapenning på deltid en medelhög eller hög inkomst det tredje året, att jämföra med under 50 procent bland de som inte använt några dagar alls. Bland kvinnor från Danmark, tysktalande länder och Polen är det tydligt att de som inte använt föräldrapenning oftare är inaktiva följande år – särskilt för danskfödda kvinnor är skillnaden markant. Eftersom dessa länder ligger geografiskt nära Sverige är det dock möjligt att många återvänt till sina

Figur 4.6. Skattade andelar för nyanlända mamors sysselsättning det tredje året i Sverige efter graden av föräldrapenninganvändning det första året. Uppdelat på födelseland.



Figur 4.6. Forts.



Anm.: Modellerna är kontrollerade för invandringsår, yngsta barnets ålder, antal barn, mammas ålder och civilstånd samt socialbidrag i hushållet.

hemländer utan att det registrerats, vilket kan förklara inaktiviteten i Sverige. Danskfödda kvinnor kan dessutom använda svensk föräldrapenning och därefter arbeta i Danmark medan de bor i Sverige.

Kvinnor från forna Jugoslavien och Thailand har något mer sällan en inkomst det tredje året i jämförelse med kvinnor från Sveriges grannländer. Även i dessa grupper är inaktiviteten det tredje året störst bland de som inte använt föräldrapenning det första året. Kvinnor från Thailand sticker ut med hög aktivitet bland de som använt föräldrapenning på heltid: 66 procent av dessa hade en inkomst, studerade eller sökte arbete det tredje året, att jämföra med 54 procent av de som använt föräldrapenning på deltid och 50 procent av de som inte använt föräldrapenning alls.

Andelen som hade en inkomst eller studerade är något mindre bland kvinnor från Syrien, Afghanistan, Irak och Somalia, men även i dessa grupper är mönstret att de som använt föräldrapenning på deltid oftast var aktiva det tredje året. För kvinnor från dessa länder är skillnaden ungefär 10 procentenheter mellan de som använt föräldrapenning på deltid och de som inte använt föräldrapenning, medan de med föräldrapenning på heltid ligger mittemellan.

För kvinnor från flera länder är skillnaden i sysselsättning mellan de som tagit ut föräldrapenning på hel- respektive deltid ganska liten, men de med deltid är som sagt oftare aktiva det tredje året. Det är främst två slutsatser som kan dras här. Den första är att skillnaderna är större mellan kvinnor med olika födelseländer än mellan kvinnor som använt föräldrapenning olika mycket. Den andra slutsatsen är att föräldrapenninganvändning det första året, oavsett födelseland, inte är förenat med sämre möjligheter att ha en inkomst eller studera under åren som följer. Resultaten pekar istället på det motsatta.

Sysselsättning det tredje året efter yngsta barnets ålder och antalet barn

Liksom för sysselsättning det andra året är det tydligt att ju äldre barnet var vid ankomsten till Sverige, desto större är sannolikheten att mamman har en inkomst eller studerar det tredje året. Av de kvinnor som kom med ett barn under ett år och inte använde föräldrapenning var det ungefär 30 procent som hade inkomst eller studerade det tredje året, att jämföra med ungefär 50 procent av de som kom med ett barn i skolåldern och inte använde föräldrapenning. Även här är det tydligt att bland kvinnor med barn i alla åldrar hade de som använt föräldrapenning på deltid oftast en inkomst eller studerade det tredje året. Skillnaden gentemot de andra grupperna är mellan 5 och 10 procentenheter. Resultaten visas i figur 5 i appendix.

När det gäller antalet barn som kvinnan hade när hon anlände finner vi små variationer i sannolikheten att vara sysselsatt. Även här är det tydligt att de kvinnor som tagit ut föräldrapenning på deltid oftare hade en inkomst eller studerade det tredje året, oberoende av antalet barn de kom med. Skillnaderna gentemot de andra grupperna är runt 5 procent, och mönstret är konsekvent. Resultaten visas i figur 6 i appendix.

Sammanfattning

Att undersöka nyanlända mammors sysselsättning det andra och tredje året i Sverige utifrån hur mycket föräldrapenning de använder det första året är relevant med tanke på den hypotes som finns om att föräldrapenningen kan hindra eller försena invandrares förvärvsarbete. Vi finner inga tecken på att så är fallet, vare sig det andra eller tredje året efter ankomst. Genomgående finner vi att förekomsten och graden av föräldrapenninganvändning endast har en marginell betydelse för sysselsättningen följande år. Detta ska ses i ljuset av att andelen användare av föräldrapenning bland kvinnor som invandrar med barn ökade under den undersökta perioden, vilket visades i kapitel 3.

Över nästan hela perioden var det vanligast att kvinnor som använt föräldrapenning på deltid hade en medelhög eller hög inkomst följande år. I slutet av perioden var dock detta utfall lika vanligt bland de som inte använt någon föräldrapenning alls gällande både det andra och det tredje året efter invandring. Vi ser inga tydliga trender i vilken typ av användning som är förenad med vare sig inaktivitet, studier eller arbetssökande, utan mönstret verkar vara tämligen stabilt.

Det visar sig att föräldrapenninganvändning på deltid är starkast förenad med att därefter studera eller ha en inkomst. En förklaring till detta kan vara att dessa kvinnor tagit del av information om trygghetssystemet och att detta underlättat etableringen i det nya samhället. Då kan föräldrapenningen på deltid mest ha fungerat som en buffert för försörjning under den första tidens orientering i Sverige.

Nyanlända mammor som inte tar ut någon föräldrapenning alls det första året är oftare inaktiva därefter. Det är möjligt att dessa kvinnor inte ens känner till möjligheten, och att de alltså står långt från såväl socialförsäkringen som andra åtgärder för att komma i arbete.

Även föräldrapenninganvändning på heltid samvarierar ofta med en något högre sannolikhet till inaktivitet därefter jämfört med deltidsanvändning. Dessa kvinnor kan ha varit föräldralediga istället för att delta i etableringsåtgärder den första tiden, såsom språkstudier. Graden av aktivitet det andra och tredje året bland dessa kvinnor är dock högre än bland kvinnor som inte använt föräldrapenning alls.

Till sist bör det också framhävas att skillnaderna mellan kvinnor utifrån föräldrapenninganvändning är mindre än skillnaderna utifrån andra faktorer. I denna studie är skillnader utifrån födelseland särskilt tydliga.

5. Avslutande diskussion

DEN GRUPP SOM STÅR I FOKUS i denna studie är kvinnor som invandrar till Sverige med barn under åtta år och som därmed under tidigare lagstiftning hade rätt till föräldrapenning lika länge som föräldrar vanligtvis har för nyfödda barn. Vi har undersökt användandet av föräldrapenning i denna grupp och hur det samvarierade med kvinnornas sysselsättning därefter under perioden 1995–2014, en period då invandringen uppvisade stora variationer. Nyanlända kvinnor med barn är också en mycket blandad grupp, och vi har i framställningen fokuserat på de tio största grupperna vad gäller ursprung: svenskfödda återinvandrare, Danmark, tysktalande länder, Polen, forna Jugoslavien, Thailand, Syrien, Afghanistan, Irak samt Somalia och Djibouti. Storleken på dessa grupper varierade över perioden, främst med förändringar i flyktinginvandringen.

Det är tydligt att föräldrapenninganvändandet är polariserat. En stor grupp använder ingen föräldrapenning alls, medan antalet använda dagar är relativt stort bland de som använder föräldrapenning: i genomsnitt runt 15 dagar i månaden. Andelen nyanlända som använde föräldrapenning ökade under perioden, medan det genomsnittliga antalet använda dagar per månad var mer stabilt. Under perioden skedde samtidigt en ökning av ersättningen på grundnivå i försäkringen. Analysen i rapporten har inte för avsikt att fastställa ett samband mellan den högre ersättningen och den ökade andelen som använde föräldrapenning, utan ger endast en fingervisning om att detta skedde samtidigt, det vill säga i början av 2000-talet. Vidare visar analysen att vissa grupper använder föräldrapenning oftare än andra, särskilt invandrade mammor från Syrien och Thailand, men även svenskfödda mammor, särskilt det första året. De mammor som kommer med små barn (upp till ett år) använder oftare föräldrapenning och tar ut fler dagar än de som kommer med äldre barn, och användningen är också större hos mammor som kommer med flera barn. Skillnaderna

beroende på det yngsta barnets ålder och antalet barn är dock mindre än vad vi förväntade oss. Det är alltså troligt att andra faktorer spelar större roll för användningen, exempelvis hur de nyanlända kvinnorna blir bemötta och vilken information om föräldrapenningen de får.

När sysselsättningen efter det första året i Sverige studeras visar resultaten påfallande små skillnader utifrån förekomsten och graden av föräldrapenninganvändning. Hur mycket föräldrapenning som använts det första året verkar alltså spela en relativt liten roll för vad kvinnorna gör det andra och tredje året i Sverige. Mönstret är att användning på deltid, mellan 1 och 14 dagar i månaden, är starkast förenat med att kvinnan studerar eller har en inkomst de följande åren. Att ta ut mer än 14 dagar i månaden samvarierar oftare med inaktivitet därefter, men den största inaktiviteten finns hos de kvinnor som inte använt någon föräldrapenning alls.

Hur föräldrapenninganvändningen är associerad med påföljande sysselsättning har varit relativt stabilt över tid. Den stora skillnaden i sysselsättning framträder när vi jämför födel-seländer, oberoende av om kvinnorna använt föräldrapenning eller inte. Eftersom andelen kvinnor som använde föräldrapenning ökade under perioden är det snarast förvånande att det inte märks mer i de invandrade kvinnornas sysselsättning efter föräldraledigheten.

Att vi finner så lite samvariation mellan föräldrapenningan-vändande och sysselsättning motsäger inte vad tidigare studier visat, där främst Vikmans (2013) effektstudie bör nämnas. Denna studie visar att även om föräldrapenninganvändning har ett visst negativt samband med arbetskraftsdeltagande är den inte av markant betydelse. Det verkar helt enkelt inte vara en av de mest avgörande faktorerna. En relevant jämförelse kan också göras med en studie som undersökte konsekvenserna av att Norge införde ett krav om bosättning i fem år i landet för att kunna använda vårdnadsbidrag. Motivet var att nyan-lända mammor inte skulle bli fast i hemmet utan få tillgång till etableringsåtgärder och få möjlighet att söka arbete. Efter förändringen var det tydligt att nyanlända mammor använde vårdnadsbidrag i mindre utsträckning, men det verkade inte leda vare sig till mer deltagande i etableringsåtgärder eller till att de oftare hade ett arbete (Lima, Arntsen & Rudlen-de 2020). Detta resultat leder till slutsatsen att vi inte bör förvänta oss några stora förändringar i nyanlända mammors sysselsättning i Sverige nu när de sedan 2017 inte längre har möjlighet att använda föräldrapenning i samma utsträckning som tidigare.

En möjlig tolkning av resultaten i denna studie är att eko-nomiska drivkrafter inte är avgörande för nyanlända mam-mor, åtminstone inte drivkrafter i den storlek som undersöks här. Studiens ansats är inte att hitta orsakssamband, men den idé som finns om att föräldrapenninganvändning kan förse-

na inträdet på arbetsmarknaden ser vi endast marginella spår av. Större ekonomiska skillnader mellan att använda föräldrapenning och att förvärvsarbeta skulle kunna vara mer effektiva, eller också är det helt andra åtgärder som ska till för att sysselsättningen i gruppen ska öka. Det är rimligt att här vända blicken mot hur efterfrågan på arbetskraft ser ut, och den hårda konkurrens som finns även för enkla arbeten utan krav på utbildning. Ek, Hammarstedt och Skedinger (2020) visade på dessa svårigheter och den låga sannolikheten att ens bli kallad till intervju för sådana arbeten. Men eftersom arbetslösa kvinnor med flyktningbakgrund i deras experimentstudie kallades till intervju i något högre utsträckning än vad motsvarande män gjorde, drar författarna slutsatsen att särskilt kvinnor i den gruppen bör uppmuntras att söka jobb. Det står dock klart att så länge nyanlända kvinnor med barn i förskoleålder inte är särskilt efterfrågade på arbetsmarknaden kommer de att ha mycket svårt att skaffa sig ett arbete, oavsett vilka ekonomiska drivkrafter som föreligger.

Resultaten i denna studie visar att föräldrapenning på heltid under den första perioden i Sverige inte behöver vara negativ för inträdet på arbetsmarknaden. Vi finner att detta gäller för kvinnor med olika ursprung och mycket olika förutsättningar vid ankomsten. Det är möjligt att föräldrapenningen för vissa grupper kan fungera som en buffert under den första tiden i landet. Detta gäller främst för svenskfödda återinvandrare och kvinnor från grannländer som troligen kommer av familjeskäl eller för att arbeta. En del av dessa har redan ett arbete när de anländer, och för många av de svenskfödda kan ett befintligt nätverk sannolikt göra det lättare att få ett arbete. Kvinnor som kommer som flyktingar eller flyktinganhöriga har däremot ofta mindre kunskaper om vilka stöd de kan få, och är beroende av bemötandet de får i det nya landet.

Vilka av de nyanlända kvinnorna som använder föräldrapenning den första tiden kan bero på att föräldrapenning i vissa fall, men inte alla, har använts som en sorts ekonomisk buffert av kommunerna. Denna variation kan vi inte undersöka i studien, och vi kan inte heller spekulera i hur sysselsättningen för dessa kvinnor hade utvecklats om föräldrapenning inte hade varit tillgänglig. Men ingen användning av föräldrapenning alls verkar inte vara förenad med en bättre position på arbetsmarknaden, här mätt som att ha en inkomst, studera eller ha arbetslöshetsersättning. Det är möjligt att föräldrapenninganvändande indikerar en aktiv kommunikation med representanter för trygghetssystemen, vilket på sikt kan leda till en sysselsättning. Märk väl att vi här endast syftar på flyktinginvandrare, som ofta har mycket större svårigheter att själva söka upp information om olika stöd. Detta står i kontrast till återvändande svenskfödda kvinnor, men även till kvinnor från andra europeiska länder.

Vi drar slutsatsen att nyanländas användning av föräldrapenning inte nödvändigtvis signalerar inaktivitet och begränsad integration, utan snarare indikerar viss kontakt och kommunikation med samhällets företrädare. Därför har troligen föräldrapenninganvändande för barn i förskoleåldern inte varit den viktigaste anledningen till den svaga arbetsmarknadsanknytningen bland kvinnor med flyktningbakgrund. Därför bör det inte heller förväntas att en markant förbättring av deras situation sker nu när föräldrapenningen för utlandsfödda barn i förskoleåldern kraftigt begränsats. Trots att föräldraförsäkringen har använts på ett sätt som inte stämmer med dess ursprungliga syfte har detta troligen inte varit avgörande för tiden det tar för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden.

Den icke avsedda användningen av föräldrapenning för förskolebarn bland nyanlända pekar dock på flera målkonflikter som finns i försäkringen.

Den första är konflikten mellan att å ena sidan underlätta och uppmuntra kombinationen av barn och arbete, och å andra sidan trygga en ekonomisk grundstandard för barnfamiljer. Detta kan ses som en konflikt mellan den arbetsbaserade ersättningen som ger inkomstersättning och den bosättningsbaserade grundnivån som tryggar barnfamiljers ekonomiska situation. Ju högre grundnivån är, desto högre är tryggheten i barnfamiljers ekonomiska situation – men detta leder också till en svagare drivkraft att arbeta före barnafödande. Och om föräldern inte arbetar före barnafödande och föräldraledighet minskar chanserna till arbete efteråt, vilket ökar risken för barnfattigdom. Vi ser att kvinnor som invandrar med barn, och som i de flesta fall får ersättning på grundnivå, använder föräldrapenning mer när ersättningen är högre. De som använder mycket föräldrapenning är dessutom något oftare inaktiva det andra och tredje året efter ankomsten till Sverige. Ekonomisk grundtrygghet och ekonomisk drivkraft till arbete är endast förenliga mål om det är möjligt att finna arbete och om detta arbete ger väsentligt högre ekonomisk ersättning än grundnivån. Om nivåerna ligger nära varandra tenderar den ekonomiska tryggheten att dominera över drivkraften till arbete bland de som står långt från arbetsmarknaden. Detta är naturligtvis inte en avsedd konsekvens av att höja grundnivån, men likväl en konsekvens.

Att öka skillnaden mellan grundnivå och inkomstrelaterad ersättning för att stärka drivkraften till arbete kan göras genom att sänka eller ta bort grundnivån, eller genom att höja den inkomstrelaterade ersättningen, exempelvis från 77,6 till 90 eller 100 procent.¹⁵ Att tydligare skilja grundnivån från inkomstrelaterad ersättning är dock bara effektivt som ett sätt att öka drivkraften till förvärvsarbete om det är möjligt att agera på en sådan drivkraft, det vill säga om det är möjligt att skaffa ett jobb. I Europa är det relativt vanligt att ha ett sys-

15. Ett annat förslag är att låta jobbskatteavdraget gälla även vid inkomstrelaterad föräldrapenning, men detta skulle vara ett mindre transparent sätt att skilja grundnivån från den inkomstrelaterade ersättningen.

tem som det svenska med både inkomstbortfallsprincip och ett grundskydd (Dobrotić & Blum 2019). Det kan ses som positivt eftersom det motverkar fattigdom bland grupper som har små chanser på arbetsmarknaden, något som exempelvis påpekats i Kanada (Doucet, Mathieu & McKay 2020). För vissa kvinnor kan en inkomstrelaterad ersättning skjuta upp barnafödandet tills de har en stabil inkomst, men för de som står långt från arbetsmarknaden kan det idag ses som omöjligt att uppfylla kraven för inkomstrelaterad ersättning. För dessa kvinnor behövs troligen en kombination av åtgärder, men det är viktigt att se till att föräldrapenningen på grundnivå inte ses som ett ekonomiskt rimligt alternativ till arbete.

Ytterligare en målkonflikt är den mellan å ena sidan en individualiserad försäkring som syftar till jämställt användande och å andra sidan föräldrars frihet att fördela omsorgsansvaret så som de själva vill. Gällande nyanlända kvinnor med barn ger företrädare för samhälle och kommun information, råd och förslag angående föräldrapenning och andra förmåner, och det är inte alltid föräldrarnas egna val som avgör. När dessa samhällsföreträdare agerar utifrån stereotypa idéer om vem som tar ansvar för barnen och vem som därmed bör använda föräldrapenningen kan den icke avsedda effekten bli att låsa in nyanlända kvinnor i traditionella könsroller som försvårar deras arbetsmarknadssituation på både kort och lång sikt. Eftersom de flesta kvinnor som invandrar med barn får ersättning på grundnivå är det dessutom möjligt att en förälder, oftast mamman, tar hela föräldrapenningen då det på grundnivån inte finns några reserverade månader. Den icke avsedda konsekvensen är att kvinnor som får låg ersättning kan vara föräldralediga under längre tid än kvinnor som får inkomstbaserad ersättning. Kvinnor som invandrar med förskolebarn får alltså i de flesta fall inte bara lika mycket föräldrapenning som de med inkomstbaserad ersättning, utan också längre ledighet eftersom de dessutom kan använda den del som vanligen är reserverad för den andra föräldern, idag tre månader. Föräldrapenning på grundnivå kan alltså användas under lång tid, och när det gäller nyanlända kan ett utdraget användande rimligen inte ses som ett uttryck för egen vilja, utan snarare som en följd av den information och de råd de får vid ankomsten till Sverige. I de fall som dessa grupper föreslås att ta ut en lång föräldraledighet är detta olyckligt. Det är snarast underligt att den grupp som får lägst ersättning får en större grad av bestämmande över hur föräldrapenningen fördelas mellan föräldrarna än de föräldrar som får en inkomstbaserad ersättning. Dessa kvinnor med svag eller ingen arbetsmarknadsanknytning är betjänta av en mer jämställd fördelning av ansvaret för både barn och hushållets ekonomi. Vi ser en viss ökad risk för inaktivitet bland kvinnor som tagit mycket föräldrapenning, vilket visar på potentiellt negativa effekter av att varken ha en fot på arbetsmarknaden

eller delta i etableringsåtgärder. Att låta de reserverade månaderna gälla även vid grundnivå vore en signal om att jämställt föräldraskap gäller i alla ekonomiska situationer, och det vore också ett steg, om än litet, från en inaktiv situation bland de nyanlända kvinnorna.

En tredje målkonflikt är den mellan å ena sidan flexibilitet i användandet, som syftar till det bästa valet av omvårdnad om varje enskilt barn, och å andra sidan icke avsedda konsekvenser för föräldrarna såsom hinder på arbetsmarknaden. Denna konflikt liknar den om jämställdhet och föräldrars fria val, men har också att göra med att föräldrapenning har kunnat användas till olika typer av ledighet under barnets förskoleålder, en rätt som nu delvis är begränsad för alla föräldrar. Flexibiliteten har dock använts av både kvinnor och män och kan inte endast ses som en källa till ojämställdhet, utan har också möjliggjort för många pappor att använda föräldrapenning.

Bland nyanlända kan föräldrapenningen vara en ekonomisk buffert om föräldern eller barnet ännu inte är redo för etableringsåtgärder respektive förskola. Risker är dock en långvarig utestängning från etableringsinsatser, en risk som nu minskat genom de införda åldersgränserna. Samtidigt har flexibiliteten och föräldrars möjlighet att själva bedöma vilken lösning som är bäst för familjen beskurets. Om föräldrar »tvingas in« i etableringsåtgärder och barn till förskola på ett orimligt sätt kommer det troligen inte att fungera särskilt väl på lång sikt. Vi ser att olika grupper av kvinnor använder föräldrapenning i början, inte bara de med små barn eller de som kan antas ha en särskilt besvärlig situation på arbetsmarknaden. Skillnaderna i sysselsättning mellan kvinnor som använt och inte använt föräldrapenning är inte dramatiskt stora, och det är troligt att en viss flexibilitet gagnar kvinnor i en situation där anpassningen kan ta tid. Kanske krävs extra dagar för inskolning på förskola, kanske krävs några månader innan ett arbete kan påbörjas. Om denna ekonomiska flexibilitet i början av livet i Sverige ska vara en del av föräldraförsäkringen kan diskuteras, men utifrån ett barnperspektiv kan det vara rimligt att viss föräldrapenning finns till hands för barnets behov under den första tiden i Sverige. De dagar som nu finns tillgängliga beroende på barnets ålder kanske är tillräckliga som flexibilitet här.

En grundläggande fråga för integrationen av de nyanlända som står långt från arbetsmarknaden är om åtgärder ska syfta till att de så snabbt som möjligt får ett arbete eller om det är långsiktigt mer hållbart att de först utbildar sig till ett arbete som är varaktigt och har relativt bra arbetsvillkor. Det visar sig att det finns en risk för inlåsnings- och otrygga anställningssituationer, särskilt i branscher som män ofta får sitt första jobb i. Två tidigare SNS-rapporter har visat att utrikes födda och särskilt flyktinginvandrare och deras anhöriga som startar i lågkvalificerade arbeten, eller i branscher med sämre arbetsvillkor och osäkra anställningar, ofta blir kvar i dessa arbeten (Ek, Ham-

marstedt & Skedinger 2020, Andersson Joona 2020). Att undersöka integration är därmed mer komplicerat än att bara mäta tiden det tar till det första arbetet. En viss tid med föräldrapenning kan möjliggöra matchning med ett mer passande arbete, och om tiden hemma kombineras med aktiviteter som ger nya kunskaper – såsom kontakt med den öppna förskolan och andra föräldrar och kanske även språkstudier – kan en viss föräldraledighet leda till en långsiktigt mer hållbar situation både i hemmet och på arbetsmarknaden.

En övergripande slutsats är att familjepolitiken och arbetsmarknadspolitiken är nära knutna till varandra och bör studeras, diskuteras och reformeras tillsammans. Det är olyckligt om familjepolitiken genererar effekter som motverkar arbetsmarknadspolitikens syften. Att nyanlända tillbringar en lång tid hemma utan etableringsinsatser eller möjlighet till påbörjad integration är något som bör undvikas. Här kan lång föräldraledighet utgöra en fara. Men en viss ekonomisk buffert för att få ihop livspusslet under den komplicerade första tiden i Sverige kan på sikt göra integrationsmöjligheterna större. Om det finns möjlighet att vänta på en förskoleplats nära hemmet eller om krafterna bara räcker till att delta i studier på halvtid är exempel på detta. Om denna buffert mest effektivt skapas genom föräldrapenning eller genom annan flexibilitet är en öppen fråga.

REFERENSER

- ANDERSSON, G. & SCOTT, K. (2005). »Labour-market status and first-time parenthood: The experience of immigrant women in Sweden, 1981–1997«, *Population Studies*, 59, 21–38.
- ANDERSSON JOONA, P. (2020). »Flykting- och anhöriginvandrades väg till arbete«. Forskningsrapport SNS.
- ARBETSFÖRMEDLINGEN (2020). »Utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden. Kunskapsläget i korthet«. Arbetsförmedlingen analys 2020:I. Författare Eva Jansson.
- BAKER, M., & MILLIGAN, K. (2008). »How does job-protected maternity leave affect mothers' employment?« *Journal of Labor Economics* 26(4):655–691.
- BEKKENG, L. (2002). *Man får välja – om föräldraskap och föräldraledighet i arbetsliv och familjeliv*. Liber förlag.
- BERGQVIST, C. & NYBERG, A. (2001). »Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990-talet«, s. 239–288 i: M. Szebehely (red), *Välfärds-tjänster i omvandling*, SOU 2001:52.
- CEDSTRAND, S. (2011). *Från idé till politisk verklighet*. Boréa Bokförlag.
- DAHL, G. B., LÖKEN, K. V., MOGSTAD, M. & SALVANES, K. V. (2016). »What Is the Case for Paid Maternity Leave?«, *Review of Economics and Statistics*, 98(4), 655–670.
- DOBROTIĆ, I. & BLUM, S. (2019). »Inclusiveness of parental-leave benefits in twenty-one European countries: Measuring social and gender inequalities in leave eligibility«, *Social Politics: International Studies in Gender, State, and Society*, 27/3, 588–614.
- DOUCET, A., MATHIEU, S. & MCKAY, L. (2020). »Reconceptualizing parental leave benefit in COVID-19 Canada: From employment policy to care and social protection policy«. Canadian Public Policy/Analyse de politiques. Oktober, s. 272–286.
- DUVANDER, A. & ELLINGSAETER, A. (2016). »Cash for child-care schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes«, *European Societies* 18(1):70–90.
- DUVANDER, A. & MUSSINO, E. (2016). »Föräldraledig nu eller senare? Invandrade kvinnors användning av föräldrapenning«, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 23(3–4), 259–282.
- DUVANDER, A. & VIKLUND, I. (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.
- EK, S., HAMMARSTEDT, M. & SKEDINGER, P. (2020). »Enkla jobb och kunskaper i svenska – nycklar till integration?« Forskningsrapport SNS.
- EVERTSSON, M. (2016). »Parental leave and careers: Women's and men's wages after parental leave in Sweden«, *Advances in Life Course Research*, 29, 26–40.

- FERRAGINA, E. (2017). »Does family policy influence women's employment?: Reviewing the evidence in the field«, *Political Studies Review*, 1–16.
- FERRARINI, T. (2006). *Families, states and labour markets: Institutions, causes and consequences of family policy in post-war welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- FÖRSÄKRINGSKASSAN (2008). Socialförsäkringen i siffror 2008.
- FÖRSÄKRINGSKASSAN (2014). Socialförsäkringen i siffror. Temadel om föräldraförsäkringen.
- FÖRSÄKRINGSKASSAN (2019). Socialförsäkringen i siffror.
- FÖRSÄKRINGSKASSAN (2020a). Socialförsäkringen i siffror.
- FÖRSÄKRINGSKASSAN (2020b). »Betald och obetald föräldraledighet. Hur flexibla är föräldrar under barnens två första levnadsår?« Socialförsäkringsrapport 2020:3.
- GORNICK, J. C. & MEYERS, M. K. (2008). »Creating gender egalitarian societies: an agenda for reform«, *Politics & Society*, 36(3), 313–349.
- HARDOY, I. & SCHÖNE, P. (2010). »Incentives to work? The impact of a 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers' labour market participation«, *Labour Economics* 17(6):963–974.
- HATJE, A.-K. (2013). »Barnomsorgshistoria och den svenska daghemsmodellen«, s. 128–138 i: H. Svärd, P. G. Edebalk & E. Wadensjö (red.), *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser; perspektiv*. Liber.
- HOLMQVIST, E., OMANOVIĆ, V. & URBAN, S. (2020). »Organisation av arbetsmarknads- och bostadsintegration«. Forskningsrapport SNS.
- INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN (2013). »Föräldrapenning och föräldraledighet«. Rapport 2013:13.
- INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN (2016). »Höjd grundnivå i föräldrapenningen«. Rapport 2016:1.
- INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN (2018). »Dubbelddagar – vissa pappors väg in i föräldrapenningen?« Rapport 2018:13.
- INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN (2019). »Effekter av höjd ersättning i föräldrapenning på grundnivå«. Rapport 2019:6.
- INSPEKTIONEN FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGEN (2020). »Ökat uttag av dagar med föräldrapenning«. Rapport 2020:4.
- KARIMI, A, LINDAHL, E. & THOURSIE, P. S. (2012). »Effekter av föräldrapenning på arbetsutbud«. Rapport 2012:22. IFAU.
- KLEVEN, H., LANDAIS, C., POSCH, J., STEINHAEUER, A. & ZWEIMULLER, J. (2020). »Do family policies reduce gender inequality? Evidence from 60 years of policy experimentation«. Working paper 28082, NBER Working Paper series.
- KLINTH, R. (2002). *Göra pappa med barn. Den svenska pappapolitiken 1960–1995*. Borea förlag.
- KORPI, W., FERRARINI, T. & ENGLUND, S. (2013). »Women's opportunities under different family policy constellations:

- Gender, class, and inequality tradeoffs in western countries re-examined», *Social Politics*, 20(1), 1–40.
- KOSLOWSKI, A., BLUM, S., DOBROTIĆ, I., KAUFMAN, G. & MOSS, P. (2020). International Review of Leave Policies and Related Research 2020. DOI: 10.18445/20200915-131331-0. Tillgänglig på: <https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/review-2020>.
- KOWALEWSKA, H. (2017). »Beyond the 'train-first'/'work-first' dichotomy: How welfare states help or hinder maternal employment«, *Journal of European Social Policy* 27(1):3–24.
- LALIVE, R. & ZWEIMULLER, J. (2009). »Does parental leave affect fertility and return-to-work? Evidence from two natural experiments«, *Quarterly Journal of Economics* 124:1363–1402.
- LIMA, I., ARNTSEN, L. & RUDLENDE, L. (2020). »Har införingen av botidskrav för kontantstöd medfört ökt sysselsättning?«, *Arbeid og velferd*, 1, 39–58.
- LINDGREN, A. & SÖDERLIND, I. (2019). *Förskolans historia. Förskolepolitik, barn och barndom*. Gleerups.
- LUNDQVIST, Å. (2007). *Familjen i den svenska modellen*. Boréa Bokförlag.
- LUNDQVIST, Å. (2011). *Family paradoxes: gender equality and labour market regulation in Sweden, 1930–2010*. Policy Press.
- LUNDQVIST, Å. (2019). *Livet är för dyrbart för att dammas bort. Aktiveringspolitik, kvinnors förvärvsarbete och omvandlingen av familjen 1960–1980*. Nordic Academic Press.
- LÖFBOM, E. (2018). »Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända«. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:2. Finansdepartementet.
- MONTI, A., DREFAHL, S., MUSSINO, E. & HÄRKONEN, J. (2020). »Over-coverage in population registers leads to bias in demographic estimates«, *Population Studies*, 7(3), 451–469.
- MORGAN, K. J. & ZIPPEL, K. (2003). »Paid to care: The origins and effects of care leave policies in western Europe«, *Social Politics*, 10(1):49–85.
- MULINARI, D. (2008). »Women friendly? Understanding gendered racism in Sweden«, i: K. Melby, A.-B. Ravn & C. Carlsson Wetterberg (red.), *Gender equality and welfare politics in Scandinavia: The limits of political ambition?* Bristol: Policy Press.
- MUSSINO, E., DUVANDER, A., & MA, L. (2018). »Does time count? Immigrant fathers' parental leave use for a first child in Sweden«, *Population* 73(2):363–382.
- MUSSINO, E., TERVOLA, J. & DUVANDER, A. (2018). »Decomposing the Determinants of Fathers' Parental Leave Use: Evidence from Migration between Finland and Sweden«, *Journal of European Social Policy*, 29(2), 197–212.

- OLLI SEGENDORE, Å. & TELJOSUO, T. (2011). »Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration«. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5. Finansdepartementet.
- PURANEN, B. (2019). »Med migranternas röst. Den subjektiva integrationen«. Forskningsrapport 2019/2. Institutet för framtidsstudier.
- RUIST, J. (2018). »Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering«. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3. Finansdepartementet.
- RÖNSEN, M. & SUNDSTRÖM, M. (2002). »Family policy and after-birth employment among new mothers: A comparison of Finland, Norway and Sweden«, *European Journal of Population*, 18(2), 121–152.
- SANDVIK, L. & GRAM, K. H. (2019). »Laveste andel mottakere på 20 år«. Statistisk sentralbyrå (Norge), publicerad 13 juni 2019. ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/laveste-andel-mottakere-pa-20-ar.
- SCB (Statistiska centralbyrån) (2020). »Sveriges framtida befolkning 2020–2070«. Statistiska meddelanden BE 18 SM 2001. Tillgänglig på: scb.se/contentassets/9c8e50dfe0484fda8fed2be33e374f46/be0401_2020i70_sm_be18sm2001.pdf.
- SOU (2012:9). »Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning«. Delbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen). Fritzes, Stockholm.
- SOU (2020:67). »Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska«. Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska. Utbildningsdepartementet.
- STANFORS, M. (2007). *Mellan arbete och familj. Ett dilemma för kvinnor i 1900-talets Sverige*. SNS Förlag.
- VIKLUND, I. & DUVANDER, A. (2017). »Time on leave, timing of preschool – The role of socioeconomic background for preschool start in Sweden«, s. 67–88 i: Blossfeld, H.-P., Kulic, N., Skopek, J. & Triventi, M. (red.), *Childcare, Early Education and Social Inequality: An international perspective*. Edward Elgar Publishing.
- VIKMAN, U. (2013). »Så påverkar föräldraförsäkringen nyanlända invandrares etablering på arbetsmarknaden«. Rapport 2013:3, IFAU.
- ZIEFLE, A. & GANGL, M. (2014). »Do Women Respond to Changes in Family Policy? A Quasi-Experimental Study of the Duration of Mothers' Employment Interruptions in Germany«, *European Sociological Review* 30(5):562–581.

APPENDIX

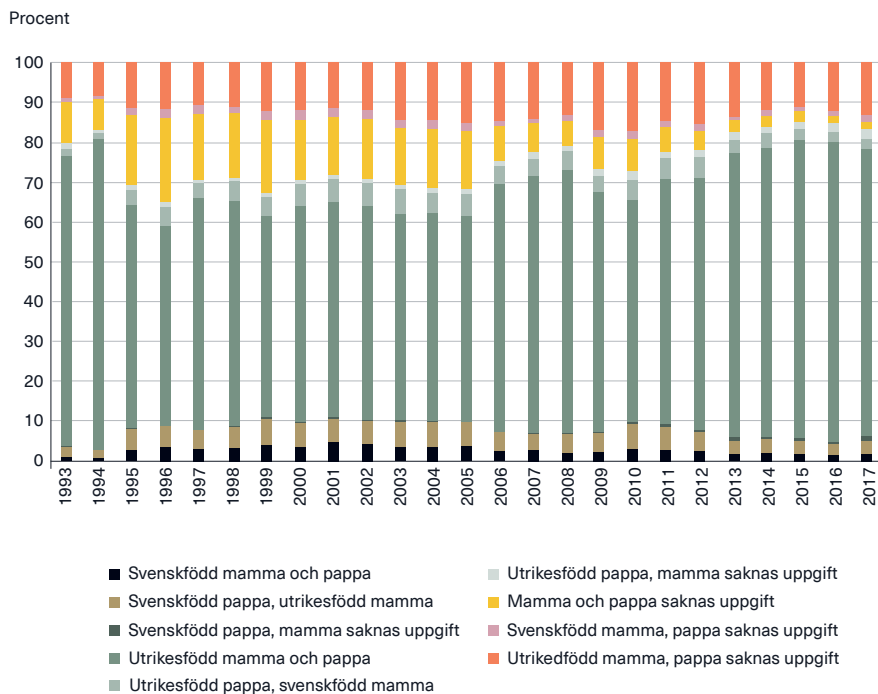
Tabell 1. Antal invandrade kvinnor 1995–2014,
de tio vanligaste födelseländerna.

Födelseland	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sverige	311	314	346	387	437	535	622	613	571	539
Danmark	71	48	35	48	46	82	95	101	99	145
Tysktalande länder	49	62	65	81	81	92	95	98	119	109
Polen	53	38	36	40	35	39	54	79	78	204
Forna Jugoslavien	245	37	248	99	77	261	185	168	145	108
Thailand	38	18	23	25	58	72	80	119	180	183
Syrien	8	9	19	14	14	20	21	30	28	25
Irak	262	273	306	513	530	587	579	661	549	259
Afghanistan	23	59	58	31	34	78	92	85	94	98
Somalia & Djibouti	73	66	64	40	25	26	45	67	68	88
Övriga	1 191	914	1 102	1 221	1 077	1 270	1 363	1 394	1 440	1 528
Totalt	2 324	1 838	2 302	2 499	2 414	3 062	3 231	3 415	3 371	3 286

Tabell 1. *Forts.*

Födelseland	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Sverige	513	549	567	608	559	636	625	684	599	725	10 740
Danmark	116	187	208	122	92	99	81	50	47	54	1 826
Tysktalande länder	109	164	219	213	149	98	133	137	105	130	2 308
Polen	313	489	577	539	366	308	368	338	367	338	4 659
Forna Jugoslavien	169	364	137	125	121	120	144	157	167	200	3 277
Thailand	148	171	144	217	167	150	150	132	114	83	2 272
Syrien	26	52	26	24	39	63	120	430	1 252	2 339	4 559
Irak	155	618	1 286	1 520	936	319	368	255	186	176	10 338
Afghanistan	49	73	44	47	87	91	189	299	285	227	2 043
Somalia & Djibouti	81	143	234	293	427	302	156	257	840	293	3 588
Övriga	1 595	2 229	1 951	2 196	2 222	2 399	2 841	3 030	2 980	3 247	37 190
Totalt	3 274	5 039	5 393	5 904	5 165	4 585	5 175	5 769	6 942	7 812	82 800

Figur 1. Barn under 8 år som invandrade till Sverige 1993–2017, uppdelade efter föräldrarnas ursprung.



Tabell 2a. Användning av föräldrapenning bland nyanlända mammor under det första året i Sverige, 1995–2014, efter födelseland.

Födelseland	Antal	Andel användare	Årligt medel-värde dagar	Månatligt medel-värde dagar
Sverige	10 740	31,6	107,8	15,3
Danmark	1 826	5,3	126,7	17,8
Tysktalande länder	2 308	7,1	115,9	15,2
Polen	4 659	15,4	113,9	14,6
Forna Jugoslavien	3 277	27,6	130,6	15,8
Thailand	2 272	34,1	133,9	18,3
Syrien	4 559	55,0	100,0	15,0
Irak	10 338	26,8	128,7	16,7
Afghanistan	2 043	29,7	111,7	15,4
Somalia & Djibouti	3 588	38,2	121,3	16,6
Övriga	37 190	20,9	128,5	17,3
Totalt	82 800	25,5	120,5	16,4

Tabell 2b. Användning av föräldrapenning bland nyanlända mammor under det andra året i Sverige, 1995–2014, efter födelseland.

Födelseland	Antal	Andel användare	Årligt medel-värde dagar	Månatligt medel-värde dagar
Sverige	9 232	51,4	122,7	10,2
Danmark	1 285	11,2	119,3	9,9
Tysktalande länder	1 880	16,8	133,0	11,1
Polen	4 061	37,4	165,8	13,8
Forna Jugoslavien	2 969	45,8	217,2	18,1
Thailand	1 954	52,5	195,3	16,3
Syrien	3 754	75,0	154,8	12,9
Irak	8 355	42,0	208,6	17,4
Afghanistan	1 755	47,9	170,2	14,2
Somalia & Djibouti	2 224	55,2	193,3	16,1
Övriga	29 862	34,8	178,5	14,9
Totalt	67 331	41,4	171,8	14,3

Tabell 3. Invandrade mammor med barn i åldern 0–8 år under perioden 1995–2014, övriga födelseländer.

Födelseland	Antal	Andel
Östeuropa	2 371	2,86
Afrika, annan	2 189	2,64
Finland	1 666	2,01
Indien, Nepal, Bhutan	1 612	1,95
Iran	1 600	1,93
Lettland och Litauen	1 543	1,86
Norge	1 437	1,74
Bosnien-Hercegovina	1 354	1,64
Sydamerika	1 310	1,58
Kina (utom Hongkong och Taiwan)	1 289	1,56
USA och Kanada	1 276	1,54
Rumänien	1 213	1,46
Turkiet	1 186	1,43
Storbritannien och Irland	1 128	1,36
Eritrea	1 080	1,3
Mellanöstern, annan	1 065	1,29
Östeuropa 2	1 012	1,22
Pakistan och Bangladesh	977	1,18
Frankrike och Benelux	797	0,96
Östasien, annan	771	0,93
Filippinerna	758	0,92
Nederländerna	754	0,91
Island	735	0,89
Ungern	598	0,72
Nordafrika (utom Egypten)	546	0,66
Sydostasien och Stilla havet	514	0,62
Centralamerika	506	0,61
Vietnam	504	0,61
Libanon	503	0,61
Estland	493	0,6
Annat	452	0,55
Brasilien	451	0,54

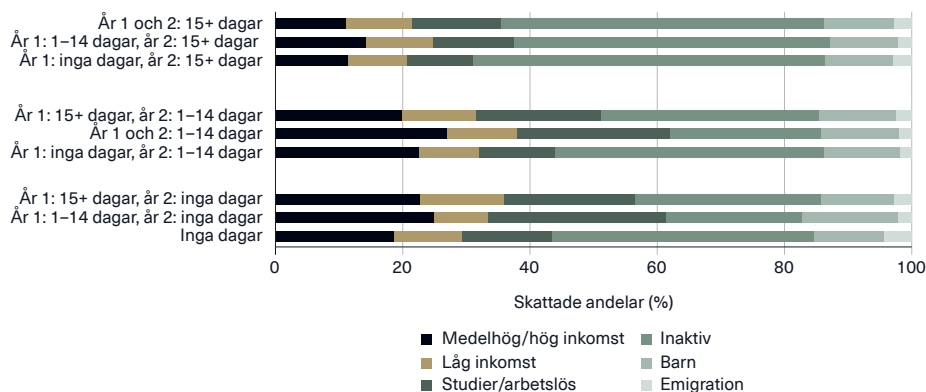
Tabell 3. *Forts.*

Födelseland	Antal	Andel
Etiopien	437	0,53
Sydeuropa	434	0,52
Chile	413	0,5
Egypten	355	0,43
Bulgarien	354	0,43
Grekland och Cypern	308	0,37
Tjeckien och Slovakien	291	0,35
Italien och Malta	290	0,35
Nya Zeeland och Australien	258	0,31
Kora (Nord- och Syd-)	233	0,28
Sri Lanka	127	0,15

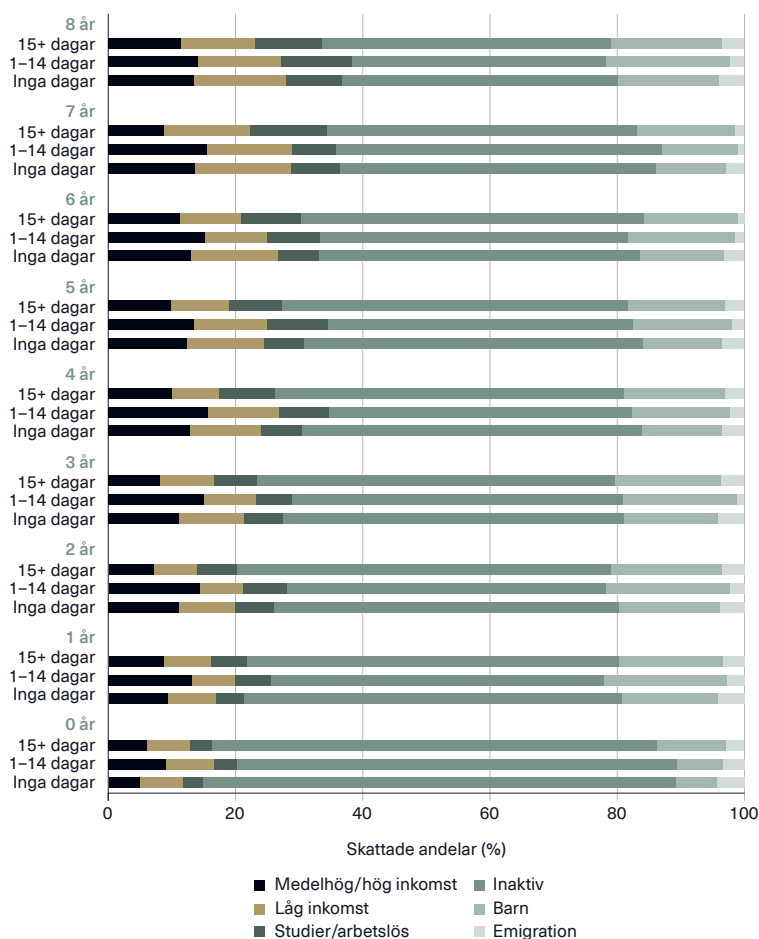
Figur 2: användning av föräldrapenning det första och andra året samt sysselsättning det tredje året

För att få mer klarhet i om föräldrapenninganvändande det första eller andra året i Sverige är av relevans för sysselsättningen det tredje året kombinerar vi föräldrapenninganvändande de två första åren för att undersöka vilka kombinationer av uttag som är förenade med vilken sysselsättning det tredje året. Föräldrapenninguttag det första och andra året spelar viss roll i olika situationer. Att använda föräldrapenning det första året verkar vara förknippat med en större sannolikhet för inkomst eller studier det tredje året, medan användning det andra året samvarierar negativt om det är på heltid. Att inte använda föräldrapenning det första året tenderar att vara förenat med inaktivitet det tredje året, medan att inte använda föräldrapenning det andra året snarast samvarierar med att kvinnan oftare har en inkomst eller studerar det tredje året. Figuren nedan visar hur olika kombinationer av användning det första och andra året i Sverige samvarierar med sysselsättning det tredje året. Vi kan inte göra en bedömning av om föräldrapenninganvändning det första eller andra året är mest relevant för sysselsättningen, men vi gör en teoretisk bedömning att det första året är av störst vikt.

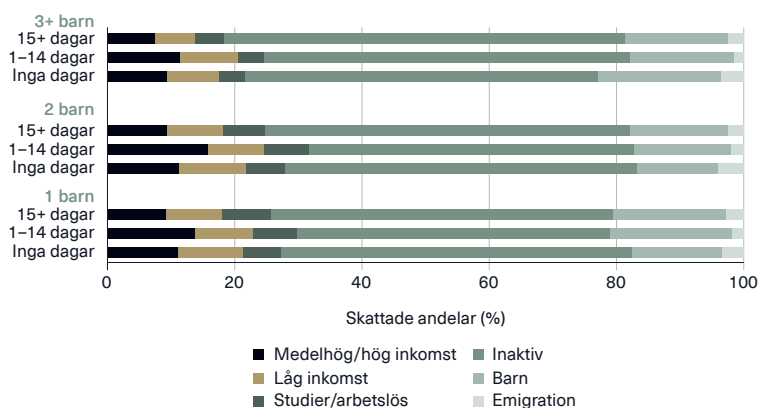
Figur 2. Skattade andelar för nyanlända mammors sysselsättning det tredje året i Sverige utifrån användning av föräldrapenning det första och andra året.



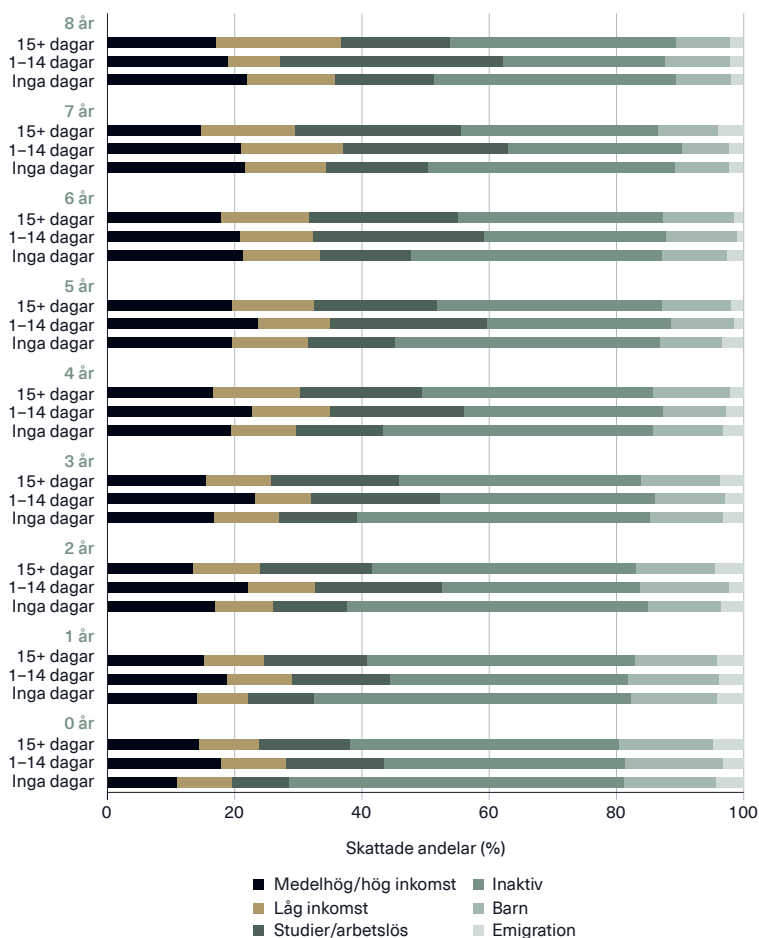
Figur 3. Skattade andelar för nyanlända mammors sysselsättning det andra året i Sverige, efter yngsta barnets ålder och föräldrapenninguttag.



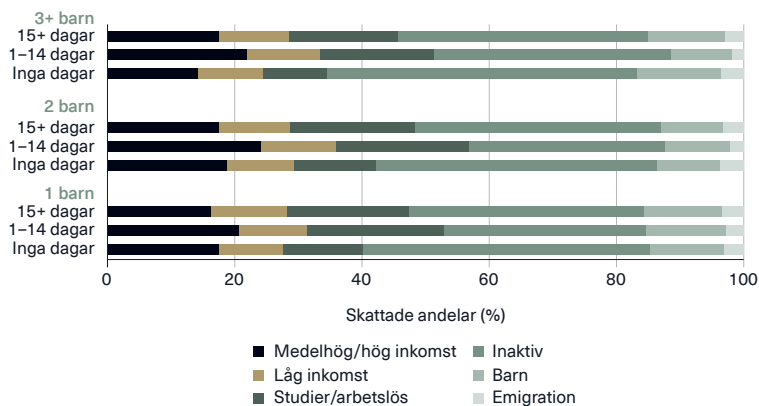
Figur 4. Skattade andelar för nyanlända mammors sysselsättning det andra året i Sverige, efter antalet barn och föräldrapenninguttag.



Figur 5. Skattade andelar för nyanlända mamors sysselsättning det tredje året i Sverige, efter yngsta barnets ålder och föräldrapenninguttag.



Figur 6. Skattade andelar för nyanlända mamors sysselsättning det tredje året i Sverige, efter antalet barn och föräldrapenninguttag.



SVERIGES FÖRÄLDRAFÖRSÄKRING är generös, sett i ett internationellt perspektiv. Den ger möjlighet till betald ledighet i 16 månader för att ta hand om barnet. Även invandrade föräldrar till barn födda i utlandet har rätt till föräldrapenning. Kan användning av föräldrapenning vara ett hinder för nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden, eller skapar föräldraförsäkringen snarare möjligheter för dem att integreras i det svenska samhället?

I rapporten undersöker Ann-Zofie Duvander och Eleonora Mussino om och hur nyanländas användning av föräldrapenning den första tiden i Sverige samvarierar med deras senare sysselsättning. I analysen ingår alla kvinnor som invandrade med barn under åtta år under perioden 1995–2014. Författarna beskriver vilka mammor som använde föräldrapenning under sina första år i Sverige och hur mycket de använde. De analyserar sedan hur användningen av föräldrapenning samvarierar med mammornas senare sysselsättning samt hur detta skiljer sig åt beroende på födelseland och en rad andra faktorer.

Ann-Zofie Duvander är professor i demografi vid Sociologiska institutionen, Stockholms universitet och professor i sociologi vid Mittuniversitetet. *Eleonora Mussino* är docent i demografi vid Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

Rapporten ingår i SNS forskningsprojekt »Lärdomar om integration«.

ISBN 978-91-88637-55-0

