

# Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning

*Delbetänkande av Utredningen om ökat  
arbetskraftsdeltagande bland nyanlända  
utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare  
(AKKA-utredningen)*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:9

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.  
Fotograf omslagsbild: Johan Larkander

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23692-5  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Erik Ullenhag

Den 13 oktober 2011 bemyndigade regeringen statsrådet i Arbetsmarknadsdepartementet med ansvar för integrationsfrågor att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (dir. 2011:88). Med stöd av detta bemyndigande förordnade statsrådet Erik Ullenhag departementsrådet Elin Landell att från den 13 oktober 2011 vara särskild utredare. Direktiven för utredningen framgår av bilaga 1 i betänkandet. Utredningen har antagit namnet AKKA-utredningen (A 2011:06).

I utredningens uppdrag ingår att genomföra en kartläggning av nyanlända utrikes födda kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning. I detta delbetänkande avrapporteras den del av uppdraget som rör kartläggningen av föräldrapenninguttaget. Uppdraget i sin helhet ska slutredovisas senast den 15 oktober 2012.

Den 8 november 2011 förordnades följande experter att ingå i utredningen: verksamhetschefen Jan Almqvist, forskaren Pernilla Andersson Joona, departementssekreteraren Erika Ekström, strategen Göran Ferm, kanslirådet Karin Frank, departementssekreteraren Maria Lidström, utredaren Karin Perols, departementssekreteraren Jan Schierbeck, utredaren Kristina Sibbmark, departementssekreteraren Magnus Sjöström samt ämnesrådet Lars Wittenmark.

Som sekreterare i utredningen anställdes seniorkonsulten Kajsa Rosén fr.o.m. den 13 oktober 2011 och departementssekreteraren Anna Envall fr.o.m. den 2 januari 2012. På utredningens uppdrag har docent Ann-Zofie Duvander medverkat vid beställning av specialbearbetningar från Försäkringskassans administrativa register över föräldrapenninguttag samt bidragit med analys av datamaterialet (se kapitel 4 och bilaga 2 i betänkandet). Fil. doktor Åsa Olli Segendorf har på utredningens uppdrag genomfört en studie av skillnader i inställ-

ningen till arbete mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och män (se avsnitt 2.3 och bilaga 3 i betänkandet).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU 2012:9).

Stockholm i mars 2012

Elin Landell

Kajsa Rosén  
Anna Envall

# Innehåll

<b>Begreppsförklaringar .....</b>	<b>9</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Summary .....</b>	<b>19</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>27</b>
1.1 Bakgrund .....	27
1.2 Utredningens uppdrag och inriktning .....	31
1.3 Avgränsningar och definitioner .....	33
1.4 Betänkandets disposition.....	34
<b>2 Situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda .....</b>	<b>37</b>
2.1 Lägre sysselsättning och högre arbetslöshet .....	38
2.2 Både utbuds- och efterfrågefaktorer påverkar arbetsmarknadsutfallet .....	45
2.2.1 Trösklar för utrikes födda .....	45
2.2.2 Dubbel tröskel för utrikes födda kvinnor .....	46
2.3 Inställning till arbete .....	48
2.4 Tidiga insatser för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden .....	52
2.5 Vård av barn kan leda till senarelagd etablering .....	54
2.6 Sammanfattning .....	61

<b>3</b>	<b>Föräldrapenningens utformning.....</b>	<b>63</b>
3.1	Föräldrapenningens utveckling .....	63
3.1.1	Omfattning.....	63
3.1.2	Ersättningsnivåer.....	64
3.1.3	Förläggning och fördelning av uttaget .....	66
3.2	Dagens föräldrapenning.....	67
3.3	Vårdnadsbidraget.....	69
3.4	Barnets bästa .....	70
3.5	Föräldrapenningens utformning i andra länder.....	72
3.5.1	Sverige hör till de mest generösa länderna .....	72
3.5.2	Sveriges föräldrapenning är generös också i ett nordiskt perspektiv .....	74
3.6	Sammanfattning.....	75
<b>4</b>	<b>Nyanlända kvinnors uttag av föräldrapenning.....</b>	<b>77</b>
4.1	En kartläggning av föräldrapenninguttaget de första fyra åren i Sverige.....	77
4.2	Vissa nyanlända mammor tar ut många dagar – andra inga alls.....	80
4.3	En mycket låg ersättning för majoriteten av de nyanlända mammorna .....	84
4.4	Nyanlända mammor tar ut föräldrapenning som heldagar .....	85
4.5	Dagar som brinner inne .....	87
4.6	Sammanfattning.....	89
<b>5</b>	<b>Faktorer som kan påverka uttaget av föräldrapenning.....</b>	<b>93</b>
5.1	Trösklar för att få ett arbete .....	93
5.2	Försörjningsstöd och föräldrapenning .....	94
5.2.1	Regelverk för försörjningsstöd .....	94
5.2.2	Kommunernas tillämpning av regelverket.....	95

5.3	Bemötande.....	101
5.4	Tillgång till förskoleverksamhet .....	103
5.4.1	Väntan på plats i förskoleverksamhet.....	103
5.4.2	Inställning till omsorgen om barnen .....	105
5.5	Sammanfattning .....	106
<b>6</b>	<b>Utredningens slutsatser och fortsatta arbete .....</b>	<b>109</b>
6.1	Tidiga insatser för en snabbare etablering på arbetsmarknaden .....	109
6.2	Resultaten av kartläggningen av nyanlända föräldrars uttag av föräldrapenning .....	112
6.3	Regelverket behöver ses över .....	117
6.4	Utredningens fortsatta arbete .....	121
	<b>Käll- och litteraturlista .....</b>	<b>125</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2011:88.....	131
Bilaga 2	Nyanlända invandrares användning av föräldrapenning .....	141
Bilaga 3	Inställningar till arbete.....	173
Bilaga 4	Enkät till ansvariga för ekonomiskt bistånd i Sveriges kommuner.....	195
Bilaga 5	Arbetskraftsdeltagande bland inrikes och utrikes födda kvinnor och män 2011 (AKU-träd) .....	204

# Begreppsförklaringar

**Arbetskraftsinvandrare:** person vars uppehållstillstånd beviljats av arbetsmarknadsskäl. Ett arbetstillstånd gäller i högst två år och kan sedan förnyas. Efter fyra år kan personen söka permanent uppehållstillstånd för arbete. Personer från länder inom EU/Norden kan arbeta i Sverige utan särskilt uppehållstillstånd.

**Asylsökande:** person som vistas i Sverige under den tid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av flykting-/skydds-skäl prövas.

**Bosatt:** folkbokförd i Sverige.

**Bosättningsbaserade förmåner:** rätten till en förmån grundas på bosättning i Sverige, exempel på sådana förmåner är föräldrapenning på grundnivå, barnbidrag och bostadsbidrag.

**Etableringsersättning:** en statlig ersättning som utgår vid aktivt deltagande i etableringsplanens aktiviteter. Ersättningen är individuell och påverkas inte av hushållets sammanlagda inkomst.

**Etableringsreformen:** trädde i kraft den 1 december 2010 och syftar till att ge nyanlända förutsättningar för en snabbare etablering på arbetsmarknaden. Etableringslagen (2010:197) omfattar nyanlända i arbetsför ålder (20–64 år), samt nyanlända i åldern 18–19 år utan föräldrar i Sverige, som har beviljats uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande i övrigt eller som anhöriga till dessa om den anhöriga ansökt om uppehållstillstånd inom två år från att personen som han eller hon har anknytning till togs emot i en kommun.

**Etableringsplan:** Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den nyanlände och i samverkan med bl.a. berörd kommun upprätta en individuell etableringsplan. Rätten till en etableringsplan omfattar etableringslagens målgrupp. Planen ska minst innehålla undervisning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och arbetsförberedande aktiviteter, t.ex. validering av utbildning och yrkeserfarenheter, praktik, kompletterande grundskole- och gymnasieutbildning. Den nyanlände har också rätt att välja en etableringslots som ska ge



praktiskt stöd vid jobbsökande eller val av utbildning och yrke. Etableringsplanen ska upprättas inom ett år från folkbokföring och aktiviteterna ska bedrivas på heltid och pågå under högst 24 månader med möjlighet till ett års överhoppningsbar tid vid sjukdom eller vård av barn på heltid.

**Flyktingmottagna:** personer som beviljats uppehållstillstånd som *flyktingar, skyddsbehövande i övrigt* samt *deras anhöriga* som ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknätningspersonen blivit folkbokförd.

**Folkbokförd:** uppehållstillstånd eller registrerad uppehållsrätt på längre tid än ett år utgör grund för folkbokföring.

**Inkomstgrundade ersättningar:** ersättningar som är relaterade till personens tidigare inkomst, t.ex. föräldrapenning, sjukpenning, aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning

**Medborgarskap:** kan sökas efter att ha varit stadigvarande bosatt i Sverige i fem år (fyra år för nordiska medborgare).

**Nyanländ utrikes född:** en utrikes född person som varit folkbokförd i Sverige kortare tid än fyra år.

**Sfi:** undervisning i svenska för invandrare. En grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna som saknar grundkunskaper i svenska och som inte har svenska, norska eller danska som modersmål. Rätten att delta i sfi gäller alla vuxna över 16 år som är folkbokförda i Sverige. Kommunerna ansvarar för att erbjuda sfi till dem som har behov av detta.

**Uppehållsrätt:** avser EU/EES-medborgare som vid stadigvarande bosättning (längre än 3 månader) ska registrera uppehållsrätt.

**Uppehållstillstånd:** en utländsk medborgare (inte EU/EES-medborgare) som vill stanna i Sverige mer än tre månader måste ha uppehållstillstånd. Kan vara tidsbegränsat eller permanent.

**Utländsk bakgrund:** en utrikes född person eller en inrikes född person med två utrikes födda föräldrar.

**Övrig anhöriginvandrare:** person som fått uppehållstillstånd p.g.a. anknätning till en i Sverige bosatt person men som inte omfattas av flyktingmottagandet. Beviljas vanligen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på två år för att pröva relationens varaktighet, därefter kan permanent uppehållstillstånd beviljas.

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Utredningens övergripande uppdrag är att föreslå åtgärder som kan öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda arbetsmarknads-etableringen för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Som en särskild del ska utredningen göra en kartläggning av nyanlända kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning. Det är denna kartläggning som redovisas i delbetänkandet *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning*.

## Första tiden i Sverige viktig för god integration

En av de viktigaste vägarna till en god integration är att de som invandrar till Sverige får förutsättningar att komma in på arbetsmarknaden. Genom arbete och möjligheter att försörja sig själv och sin familj kan känslan av delaktighet växa sig starkare. För en lyckad etablering är den första tiden i Sverige betydelsefull. Det är då ett nytt språk ska läras in, nya nätverk ska byggas och kompetensen byggas på eller översättas så att den blir gångbar i det nya landet.

### *Flera trösklar för att komma in på arbetsmarknaden*

Utrikes födda, i synnerhet kvinnor, har en lägre sysselsättningsgrad än personer födda i Sverige, även efter lång tid i landet. Det finns flera orsaker till detta. *Tiden i Sverige* är en viktig förklaringsfaktor. Som nyanlända behöver de lära sig *språket*, de har ofta ett för svenska förhållanden *mindre gångbart humankapital* samt *sämre nätverk* i arbetslivet, vilket påverkar möjligheten att få ett arbete. *Höga krav* i arbetslivet på utbildning och kompetens samt *diskriminering* är två andra trösklar för etablering på arbetsmarknaden. Kvinnor och män

inom grupperna flyktingmottagna och anhöriginvandrare möter de största svårigheterna att etablera sig på arbetsmarknaden.

Den lägre sysselsättningsgraden bland utrikes födda kvinnor och män tycks dock inte bero på bristande *vilja att arbeta*. I stället visar utredningens skattningar att arbetssökande utrikes födda kvinnor och män har en mer positiv inställning till arbete än vad arbetssökande inrikes födda har. De söker också arbete mer intensivt än personer födda i Sverige.

Trösklarna för att komma in på arbetsmarknaden är särskilt höga för kvinnor. Nyanlända kvinnor tar, som kvinnor vanligtvis gör, ofta ett större ansvar för *det obetalda hemarbetet*, vilket påverkar möjligheten att delta i arbetskraften. Men sambandet kan också gå åt andra hållet. Svårigheter att komma in på arbetsmarknaden kan leda till att kvinnorna hänvisas till att ta hand om hem och barn i betydligt större utsträckning än vad de själva skulle önska. Vissa invandrar tillsammans med barn och fertilitetstalen är höga just efter invandringen. En bidragande orsak till att språkinläringen och etableringen försenas eller inte alls kommer i gång kan vara ett långt och intensivt uttag av föräldrapenning. Trösklarna för kontakt med centrala aktörer som kommunen och Arbetsförmedlingen riskerar att höjas ju längre tid en person vistas i Sverige med få kontakter utanför den närmaste familjen. För nyanlända som omfattas av etableringslagen medför dessutom ett för långt uttag att de förlorar rätten till etableringsersättning och de särskilda etableringsinsatserna.

#### *Fokus på föräldrapenninguttaget*

Syftet med delbetänkandet är att kartlägga uttaget av föräldrapenning bland nyanlända utrikes födda kvinnor och män. Kartläggningen avser att ge ett bättre underlag för analyser av hur uttaget påverkar nyanländas möjligheter att arbeta och att delta i etableringsinsatser. Var tredje kvinna mellan 18 och 50 år som invandrade 2006–2009 som flykting, skyddsbehövande i övrigt eller som anhörig till dessa tog ut föräldrapenning under 2009. För dem som kom som övrig anhöriginvandrare är motsvarande andel 22 procent. De män som tar ut föräldrapenning har ett, jämfört med kvinnorna, betydligt mindre uttag.

Föräldrapenninguttagets inverkan på möjligheterna att delta i sfi och andra arbetsförberedande insatser kan antas bero på uttagets

omfattning i tid och hur det förläggs. Utredningen har i detta delbetänkande kartlagt om nyanländas uttag sker på hel- eller deltid, med vilken ersättningsnivå, samt i vilken utsträckning uttaget sker under en längre sammanhängande period.

Föräldrar kan ta ut föräldrapenning även för äldre barn som invandrar tillsammans med dem, och antalet dagar är lika många (480 dagar) för ett nyanlänt äldre barn som för ett nyfött. Av de cirka 6 100 barn under åtta år som beviljades uppehållstillstånd som flykting- eller anhöriginvandrare 2006 var 85 procent ett år eller äldre. Utredningen har undersökt om möjligheten till uttag för äldre, invandrade barn också har använts i praktiken, samt i vilken omfattning detta har skett.

## Resultaten av kartläggningen av nyanlända föräldrars uttag av föräldrapenning

Utredningen har låtit kartlägga uttaget av föräldrapenning bland nyanlända föräldrar som kom till Sverige under 2006 under de första fyra åren. Bland dem som detta år invandrade från länder utanför Europa fanns 6 700 kvinnor som under de efterföljande åren har rätt till föräldrapenning, antingen för barn som invandrar tillsammans med dem eller för barn som föds under de första åren i Sverige. I kartläggningen framkommer fyra mönster av särskild betydelse för analysen av hur föräldrapenninguttaget inverkar på nyanlända kvinnors arbetskraftsdeltagande:

### *1. Ett intensivt uttag försenar arbetsmarknadsetableringen för många nyanlända mammor*

En förhållandevis stor grupp nyanlända kvinnor får försämrade möjligheter till etablering på arbetsmarknaden under de första åren i Sverige till följd av vård av äldre barn. Var tredje kvinna (eller 730 personer) född utanför Europa som invandrar 2006 till Sverige med barn under åtta år och som *inte* får fler barn under perioden tar ut minst 200 dagar under det första året efter invandringen (2007). Barnen som invandrade med mammorna i denna grupp var i genomsnitt 3,2 år i början av 2006.

Bland kvinnorna födda utanför Europa som kommer med barn och som också får ytterligare barn under de första åren i Sverige är det nästan hälften (eller 640 personer) som tar ut minst 200 dagar

år 2007. Genomsnittsåldern på barnen som invandrade tillsammans med mammorna i denna grupp var 2,7 år i början av 2006.

Sammantaget handlar det om nära 1 400 kvinnor, eller 40 procent av mammorna som invandrar med barn från länder utanför Europa, som året efter invandringsåret har ett så pass högt uttag av föräldrapenning att de knappast har möjlighet att påbörja undervisning i svenska eller andra insatser som kan öppna dörrar in mot arbetsmarknaden.

### *2. Ett högt uttag flera år i rad bland mammor som får ytterligare barn*

En av fyra respektive en av tio mammor som kommer med barn från länder utanför Europa och som får ytterligare barn i Sverige under perioden tar ut minst 200 dagar två respektive tre år i rad. Uttaget avser nästan alltid hela dagar, vilket innebär att dessa kvinnor har små möjligheter att delta i etableringsinsatser parallellt med att de tar hand om sina barn.

I gruppen kvinnor födda utanför Europa som år 2006 invandrar med barn men som *inte* får ytterligare barn i Sverige under perioden är det däremot enbart tre procent som tar ut fler än 200 dagar två år i rad. Ett högt uttag flera år i rad kan därmed hänföras till de nyanlända mammor som får ytterligare barn under de första åren i Sverige.

### *3. Många nyanlända föräldrar tar inte ut några dagar alls*

Kartläggningen visar även att många föräldrar som invandrar till Sverige inte alls använder sig av föräldrapenningen. En av fyra kvinnor som invandrar 2006 med barn under åtta år från länder utanför EU/Norden och som inte får fler barn i Sverige under perioden tar inte ut någon föräldrapenning alls under de första fyra åren i Sverige. Andelen män som inte använder sig av rätten till föräldrapenning i denna grupp är ännu högre, 60 procent.

Särskilt anmärkningsvärt är resultatet att sju procent (ca 300 personer) av kvinnorna som invandrar år 2006 från länder utanför EU/Norden och som får barn under de första åren i Sverige inte tar ut en enda dag med föräldrapenning under hela perioden.

En förklaring till det låga uttaget kan vara att kunskapen hos nyanlända föräldrar om försäkringen är så låg att det begränsar deras tillgång till föräldrapenningen. Andra förklaringar kan vara dels att ersättning på grundnivå (180 kronor per dag) inte utgör ett alternativ om högre ersättning kan erhållas genom att söka arbete eller att delta i introduktionsinsatser, dels den oregistrerade utvandring som sker.

#### *4. Varken särskilt förmånligt eller flexibelt för nyanlända föräldrar*

Nyanlända mammor har, troligen till följd av ekonomiska begränsningar, svårare att använda sig av flexibiliteten i försäkringen. De får nästan uteslutande ersättning på grundnivå (180 kronor per dag). De tar också nästan bara ut föräldrapenning med hela dagar och de tar ut betydligt fler dagar samma år än jämförelsegruppen. Det är ovanligt att kombinera förvärvsarbete med föräldraledighet i denna grupp, och likaså är det ovanligt att kombinera uttaget av föräldrapenning med deltagande i etableringsinsatser. Kvinnornas uttag av föräldrapenning är alltför koncentrerat för att ge utrymme till detta.

#### *Kommunerna, försörjningsstödet och föräldrapenningen*

I en enkätundersökning som utredningen ställt till Sveriges kommuner framkommer att nyanlända föräldrars uttag av föräldrapenning i stor utsträckning kan påverkas av kommunernas praxis för biståndsbedömning. I många kommuner har en nyanländ förälder som ansöker om försörjningsstöd inte något annat val än att ta ut föräldrapenning, också för barn som är flera år gamla. Vid en ansökan om kompletterande försörjningsstöd från en familj med ett fyraårigt barn där mamman deltar i sfi men saknar inkomst och rätt till etableringsersättning har fyra av tio kommuner svarat att de skulle uppmana kvinnan att avbryta undervisningen för att i stället ta ut föräldrapenning på heltid. I två av tio kommuner skulle även flyktmottagna med rätt till etableringsersättning uppmanas att ta ut full föräldrapenning vid en ansökan om kompletterande försörjningsstöd. Det är också bara tre av tio kommuner med riktlinjer för ekonomiskt bistånd som tillämpar Socialstyrelsens rekommendationer om att båda föräldrarna ska ha möjlighet att använda en del av föräldrapenningen. Eftersom utrikes födda kvinnor har en svagare arbetsmarknadsanknytning än utrikes födda män bidrar denna praxis sannolikt till att kvinnor får ett mer omfattande uttag av föräldrapenning.

#### *Både förmån och fälla*

Sammanfattningsvis visar kartläggningen att uttaget av föräldrapenning är relativt omfattande det första året efter invandringen för mammor som invandrar tillsammans med barn under åtta år. Där-

efter minskar uttaget för de äldre barnen som invandrar samtidigt med föräldrarna. Föräldrapenninguttaget för de äldre barnen medför därmed att etableringen på arbetsmarknaden försenas med minst ett år för cirka 40 procent av de nyanlända kvinnor som invandrar tillsammans med barn. Ett uttag av föräldrapenning under flera år i rad är dock ovanligt bland de kvinnor som 2006 invandrar tillsammans med barn under åtta år och som inte får fler barn åren efter invandringen. Mammor som har ett högt uttag av föräldrapenning i flera år i rad finns i stället bland dem som både har barn med sig vid invandringstillfället och sedan får ytterligare barn i Sverige.

Det förmånliga i den svenska föräldraförsäkringen – en ersättning som i hög grad kompenserar för inkomstbortfall och en stor flexibilitet för föräldrarna att själva bestämma över hur uttaget bäst ska ske för att motsvara familjens behov – tillfaller sällan nyanlända föräldrar. Nyanlända mammor och pappor har ytterst sällan kvalificerat sig för en inkomstgrundad ersättning, utan får en ersättning på grundnivå, dvs. 180 kronor per dag. Med en låg ersättning, och utan en etablerad anknytning till arbetsmarknaden, är det svårt att ta del av de flexibla möjligheterna till uttag efter egna behov. Nyanlända mammor och pappor tar ut föräldrapenning mycket mer koncentrerat än andra föräldrar, och uttaget sker nästan uteslutande i form av heldagar.

*Slutsatsen* blir därmed att föräldrapenning försenar etableringen på arbetsmarknaden för ganska många nyanlända mammor och att den kan bli en fälla särskilt för dem som har behov av kompletterande försörjningsstöd.

### **Svåra frågor kräver flera svar**

Frågan om utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande är komplex. Det betydligt lägre arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda kvinnor har inte en orsak utan beror på många samverkande faktorer. För många nyanlända kvinnor finns ett flertal trösklar att ta sig över för att komma in på arbetsmarknaden. För att underlätta arbetsmarknadsetableringen behöver därför åtgärder vidtas på en rad olika områden.

De första åren i ett nytt land är viktiga. Då ska ett nytt språk läras in, nätverk utanför familjen behöver byggas och kontakter med arbetsmarknaden behöver komma till stånd för att minska

riskerna för långvarig arbetslöshet. Lösningar för de problem som uppstår för kvinnor till följd av vård av barn under dessa första viktiga år behöver sökas och utformas på olika sätt beroende på barnens ålder och familjens situation i övrigt.

#### *Regelverket behöver ses över*

Mot bakgrund av föräldraförsäkringens syfte – att underlätta för föräldrar att kombinera arbete med vård av barn i samband med barnets födelse eller adoption – framstår den nuvarande utformningen av föräldraförsäkringen som en felkonstruktion. För barn födda utomlands tilldelas föräldrapenningdagarna ”retroaktivt”. Det finns därmed, enligt utredningens samlade bedömning, skäl att göra förändringar i föräldraförsäkringens regelverk så att risken minskar för att uttag av föräldrapenning för *äldre barn* försenar nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Detta kan ske antingen genom en generell begränsning för hur länge föräldrapenningen kan tas ut eller med en trappstegsmodell där antalet föräldrapenningdagar relateras till barnets ålder vid invandringen.

#### *Utredningens fortsatta arbete*

När bortavaron från arbetsmarknaden respektive deltagandet i etableringsinsatser avser vård av *små barn* är lösningen inte att begränsa möjligheterna för föräldrarna att vara hemma med sina barn. Det ligger i utredningens uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder som kan underlätta för nyanlända kvinnor och män att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i arbetsförberedande etableringsinsatser. Vi har i detta delbetänkande identifierat flera frågor som blir viktiga i utredningens fortsatta arbete:

- Bör målgruppen för rätten till särskilda etableringsinsatser utvidgas?
- Bör tiden med etableringsinsatser kunna öka vid uttag av föräldrapenning på deltid?
- Påverkar förväntningar och bemötande hos centrala aktörer tillgången till relevanta insatser för nyanlända kvinnor?
- Är informationen om förskolans fördelar för bl.a. barnens språkutveckling anpassad till målgruppen?



- Finns flexibla möjligheter att delta i sfi så att vård av barn och språkstudier kan ske parallellt?

Utredningen ska enligt direktivet återkomma med slutbetänkande inklusive förslag till författningsändringar senast den 15 oktober 2012.

# Summary

## Remit of the Inquiry

The overall remit of the Inquiry is to propose measures that can increase participation in the labour force and speed up introduction in the labour market of recently arrived women and family member immigrants who were born abroad. As a special part of its remit, the Inquiry is to make a survey of the parental benefit claims of recently arrived women and men. It is this survey that will be described in the interim report *'Benefit and trap – parental benefit claims by recently arrived immigrants'*.

## First period in Sweden important for good integration

One of the most important means of achieving good integration is by providing those migrating to Sweden with the necessary resources for entering the labour market. Through employment and the opportunity to support themselves and their families, their sense of belonging can grow stronger. For successful establishment, the first period in Sweden is important. It is then that a new language is to be learned, new networks created and skills built upon or validated so that they are viable in the new country. At the same time, we know that people born abroad, particularly women, have lower labour force participation than people born in Sweden also after several years in the country.

### *Several thresholds into the labour market*

There are several reasons for the lower level of employment among women and men born abroad. The *duration of residence* in Sweden is an important explanatory factor. As recently arrived immigrants,

they need to learn the *language*, they often possess *less viable human capital* for Swedish conditions, and they have *less well-developed networks* in working life, all of which affect their opportunities to find a job. *High demands for skills* in the labour market and *discrimination* are two other thresholds to be crossed for immigrants to find work. Women and men from the refugee and family reunification/formation immigrant groups meet the greatest difficulties in becoming established in the labour market.

The lower level of employment of women and men born abroad does not, however, appear to be due to the lack of a will to work. Instead, the Inquiry's assessments show that women and men born abroad who are seeking work have a more positive attitude to work than those seeking work who were born here. They also seek work more intensively than people born in Sweden.

The thresholds for entering the labour market are particularly high for women. Recently arrived women, like women in general, often take greater responsibility for the unpaid work of the home, which affects their opportunities for participating in the labour force. But the connection may also work in the opposite direction. The difficulties of entering the labour market may lead to women being referred to taking care of home and family to a considerably greater extent than they would wish themselves. Some people migrate to Sweden together with children, and fertility rates are high just after arrival. Long-term and intensive claims for parental benefits may lead to a delay in learning the language and becoming established, or to this not beginning at all. There is a risk of the thresholds for contact with key actors like the municipality and the Public Employment Service becoming higher, the longer a person stays in Sweden with few contacts outside his or her close family. For recently arrived immigrants covered by the Act on introduction activities for certain newly arrived immigrants, more lengthy claims for benefits may lead to their losing the right to participate in special introduction activities.

#### *Focus on parental benefit claims*

The aim of the interim report is to survey parental benefit claims among recently arrived women and men born abroad. This survey is intended to provide a better basis for analyses of how these claims affect opportunities for recently arrived women to work,

and take part in introduction activities aimed at getting them established in the labour market. One in three women between the ages of 18 and 50 years who migrated to Sweden in 2006–2009 as a refugee, a person otherwise in need of protection, or a family reunification immigrant, claimed parental benefit in 2009. For those coming as family member immigrants to other Swedish residents apart from refugees, the corresponding proportion was 22 per cent. The men claiming parental benefits had considerably smaller claims, compared with those of women.

The impact of parental benefit claims on opportunities to participate in Swedish for Immigrants (SfI) courses and other activities to prepare people for employment can be assumed to depend on the extent of these claims and how they are placed in terms of time. In this interim report, the Inquiry has determined the extent to which recently arrived immigrants' claims apply to full or part time, at the flat rate level of compensation and over a longer, consecutive period.

Parents may also claim parental benefit for older children who migrate to Sweden with them, and the number of days is the same (480 days) for recently arrived older children as for a new born child. In 2006, some 6 100 children under the age of eight were granted residence permit as refugees or on family reunification/formation grounds, 85 per cent were one year old or more. The Inquiry has examined whether the possibility of claiming parental benefit for older immigrant children has also been used in practice, and the extent to which this has occurred.

### **The result of the survey of recently arrived parents' parental benefit claims**

The Inquiry has commissioned a study of parental benefit claims of recently arrived parents who came to Sweden in 2006 over the first four-year period. Among those migrating from countries outside Europe that year, there were 6 700 women, who in the following years were entitled to parental benefit, either for children who migrated together with them or for children who were born during the first four years in Sweden. In this survey, four patterns are apparent that are of special importance for an analysis of how parental benefit claims affect recently arrived women's participation in the labour force:

1. *Intensive claims delay introduction in the labour market for many recently arrived mothers*

A comparatively large group of recently arrived women have fewer opportunities to become established in the labour market during their first years in Sweden as a result of their care of older children. One in three women (or 730 persons) born outside Europe who migrated to Sweden in 2006 with children under the age of eight, and who do *not* give birth to more children during that period claim at least 200 days in the first year after migration (2007).

Among women born outside Europe who come with children and who also give birth to further children after their arrival in Sweden, almost half (or 640 persons) claim at least 200 days in 2007.

In total, this involves almost 1 400 women, or 40 per cent of mothers migrating with children from countries outside Europe. The year after they migrate to Sweden, these women have such high parental benefit claims that they can hardly begin courses in Swedish or other activities that can open doors into the labour market.

2. *Extensive claims for several consecutive years among mothers giving birth to further children*

One out of four, and one of ten mothers respectively, arriving with children from countries outside Europe and who give birth to further children in Sweden during the period claim at least 200 days for two, respectively three consecutive years. These claims almost always involve full days, which means that these women have few opportunities to participate in introduction activities in parallel with their care of their children.

Of the group of women born outside Europe who migrate to Sweden in 2006 with children, but who do not give birth to more children in Sweden during the period, however, only three per cent claim more than 200 days for two consecutive years. Extensive claims for several consecutive years can thus be attributed to the recently arrived mothers giving birth to further children during their first years in Sweden.

3. *Many recently arrived parents do not claim any days at all*

The survey also shows that many parents migrating to Sweden do not make use of parental benefit at all. One in four women who migrate to Sweden in 2006 with children under the age of eight from countries outside Europe and who do not give birth to more children in Sweden during the period do not claim any parental

benefit at all during the first four years in Sweden. The proportion of men not making use of their right to parental benefit in this group is even higher, 60 per cent.

Particularly remarkable is the result that seven per cent (some 300 persons) of women migrating to Sweden in 2006 from countries outside the EU/the Nordic region, who give birth to children during their first years in Sweden, do not claim a single parental benefit day during the whole period.

One explanation for this low rate of claims may be that knowledge about this insurance among recently arrived parents is so minimal that it limits their access to parental benefit. Other explanations may be partly that the flat rate of compensation (SEK 180 per day) does not represent an alternative if greater benefits can be obtained by seeking jobs or by participating in introduction activities, and partly the unregistered emigration that occurs.

#### *4. Neither particularly advantageous nor flexible for recently arrived parents*

Recently arrived mothers have more difficulty in making use of the flexibility in the insurance system, probably as a result of financial limitations. Almost without exception, they receive compensation at the flat rate level (SEK 180 per day). They usually also only claim the full days of parental benefit and they claim considerably more days during the same year than the reference group. It is unusual to combine gainful employment with parental leave in this group, and similarly it seems to be unusual to combine parental benefit claims with participation in introduction activities. These women's parental benefit claims are far too concentrated to allow time for this.

#### *Municipalities, the social welfare allowance and parental benefit*

In a questionnaire that the Inquiry addressed to Sweden's municipalities, it emerges that recently arrived parents' parental benefit claims may be influenced to a great extent by the municipality's practice for assessing allowances. In many municipalities, a recently arrived parent applying for a social welfare allowance has no other choice than to claim parental benefit. When dealing with an application for a supplementary welfare allowance from a family with a child of four years of age in which the mother participates in a Sfi course but has no income and is not entitled to an intro-

duction benefit, four out of ten municipalities answered that they would urge the woman to break off her course, and instead to claim parental benefit full time. In two out of ten municipalities, persons received as refugees with the right to an introduction benefit would be urged to claim full parental benefit when they apply for a supplementary social welfare allowance. Only three out of ten municipalities with guidelines for financial support also apply the National Board of Health and Welfare's recommendations for both parents to have the opportunity to use part of the parental benefit. Since women have weaker connections with the labour market than men, this practice probably contributes to newly arrived women claiming parental benefit more extensively.

#### *Both a benefit and a trap*

In summary, our survey shows that parental benefit claims are relatively extensive during the first year after migration to Sweden for mothers migrating together with children under the age of eight. After that, claims decrease for older children who migrate to Sweden at the same time as their parents. Parental benefit claims for older children thus lead to a delay in their introduction in the labour market of at least one year for some 40 per cent of the recently arrived women who migrate to Sweden together with children. A parental benefit claim for several consecutive years is, however, unusual among those women who migrate to Sweden in 2006 together with children under the age of eight, and who do not give birth to more children in the years following their migration to Sweden. Mothers with a high rate of parental benefit claims for several consecutive years are to be found instead among those who both have children with them when they migrate to Sweden and then give birth to further children in Sweden.

The benefits of the Swedish parental insurance system – remuneration that, to a high degree, compensates for loss of income and considerable flexibility for parents to decide themselves how they are to take out parental benefit so as to best meet the family's needs – can seldom be taken advantage of by recently arrived parents. Only on extremely rare occasions have recently arrived mothers and fathers been eligible for income-related compensation; instead, almost all these parents receive an allowance at a flat rate level, i.e., SEK 180 per day. With a low allowance, and without an established connection

with the labour market, it is difficult to take advantage of the flexible opportunities to claim parental benefit according to one's needs. Recently arrived mothers and fathers claim parental benefit over a much more concentrated period than other parents, and their claims for this benefit refer almost exclusively to full days.

The conclusion is thus that parental benefit delays introduction in the labour market for a considerable number of recently arrived mothers and that it can become a trap, particularly for those who are in need of a supplementary social welfare allowance.

### **Difficult issues require several answers**

The considerably lower participation in the labour market of women born abroad does not have a single cause, but depends on a combination of many factors. In order to achieve greater employment among newly arrived women, measures therefore need to be taken in a range of different areas. The first years in a new country are particularly important to reduce the risk of long-term unemployment. Solutions to the problems arising because women are absent from working life during these first important years due to the care of children need to be sought for and designed in different ways, depending on the age of the children and the family's situation otherwise.

#### *Need for the regulatory framework to be reviewed*

In view of the purpose of parental insurance – to make it easier for parents to combine work with care of children in connection with the birth or adoption of a child – the current design of parental insurance appears to be structurally unsound. For children born abroad, parental benefit days are allotted 'retroactively'. Thus, in the overall view of the Inquiry, there is reason to make changes in the regulatory framework of parental insurance so as to reduce the risk of parental benefit claims for *older children* delaying the introduction of recently arrived women in the labour market. This can be achieved either through a general limit to how long parental benefit can be claimed or using an "age-graded model" where the number of parental benefit days is related to the child's age when he or she migrated to Sweden.



*The Inquiry's continued work*

When absence from the labour market and introduction initiatives involves the care of *small children*, the solution is not to limit opportunities for parents to be at home with their children. The Inquiry's remit includes proposing measures that can make it easier for recently arrived women and men to combine parenthood with work and participation in introduction activities to prepare people for work. We have, in this interim report, identified several issues that will be important in the Inquiry's future work:

- Should the target group for the right to special introduction activities be extended?
- Should it be possible to increase the period of introduction activities when parental benefit is claimed part time?
- Do expectations and treatment of central actors affect access to relevant activities for recently arrived women?
- Is information about the advantages of pre-school for such matters as children's language development adapted to the target group?
- Are there flexible opportunities to participate in SFI courses so that the care of children and language studies can take place in parallel?

According to its terms of reference, the Inquiry is to submit its final report, including proposals for legislative amendments, no later than 15 October 2012.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

### *Stora befolkningsströmmar i en globaliserad värld*

Vi lever i en globaliserad värld, där internationell migration är ett genomgående kännetecken. År 2005 fanns 190 miljoner migranter i världen, vilket motsvarade tre procent av världens befolkning detta år (Ratha m.fl., 2008). För många människor är migration en möjlighet till ett bättre liv. Migrationen kan också fylla en viktig roll i den ekonomiska samhällsutvecklingen – länderna som migranterna flyttar till får ett inflöde av ny kompetens och arbetskraft och i ursprungsländerna får anhöriga ofta ta emot pengar från sina emigrerade släktingar vilket ökar deras möjligheter till utveckling och välfärd.

I likhet med många andra länder är Sverige sedan många år ett land med en mycket blandad befolkning. Utrikes födda utgör i dag 15 procent av den svenska befolkningen. Under efterkrigstiden hade Sverige ett stort behov av arbetskraft, och en aktiv rekrytering skedde i både våra nordiska grannländer och i södra Europa. De senaste decennierna har mellan 40 000 och 100 000 utländska medborgare invandrat till Sverige varje år. Invandringstopparna vissa år har varit en följd av att Sverige tagit emot flyktingar från olika oroshärdar i världen – Latinamerika under 1970-talet, Iran/Irak under 1980-talet, det forna Jugoslavien under 1990-talet och Somalia och Afghanistan under 2000-talet. Sedan 2000-talets början har även invandringen av EU/EES-medborgare, studerande och sedan 2008 arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU ökat kraftigt.

Sammansättningen av Sveriges befolkning har successivt förändrats som en följd av dessa migrationsströmmar. Och globaliseringen fortsätter. I Statistiska centralbyråns befolkningsprognoser beräknas invandringen till Sverige fram till år 2060 uppgå till cirka 75–80 000 personer per år, medan utvandringen beräknas till cirka 45–60 000 personer per år.

Anknytning till en i Sverige bosatt person har de senaste åren varit den främsta grunden för uppehållstillstånd. År 2011 fick drygt 93 000 personer uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige. Övriga anhöriginvandrare utgjorde 22 procent av dessa, medan flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga utgjorde 17 procent av invandrarna förra året. Sett över de senaste 30 åren har dock flyktinginvandringen dominerat. Mellan 1980 och 2009 har 1 235 000 personer fått uppehållstillstånd i Sverige.<sup>1</sup> Av dessa var 40 procent flyktingar, skyddsbehövande eller anhöriga till dessa (Eriksson, 2010). Den utrikes födda befolkningens sammansättning i dag avspeglar de tidigare invandringsströmmarna. En större andel av de relativt nyanlända har kommit till Sverige av flykting-skäl, medan de utrikes födda som har varit bosatta i landet under längre tid framför allt har invandrat av arbetsmarknadsskäl.

### *Arbete viktigt för sammanhållning och välfärd*

Det är av stor betydelse att de personer som invandrar till Sverige får goda förutsättningar att integreras väl i det svenska samhället. En av de viktigaste förutsättningarna för en god integration är att dessa kvinnor och män lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Genom arbete och möjligheter att försörja sig själv och sin familj kan också känslan av delaktighet och att höra till i det nya landet växa sig starkare.

Det finns åtskilliga studier som har visat att nyanlända invandrare i Sverige möter betydande svårigheter på arbetsmarknaden. Omfattningen och karaktären av dessa svårigheter varierar mellan olika individer och grupper, men generellt gäller att sysselsättningen är betydligt lägre bland utrikes än bland inrikes födda. Sysselsättningen ökar med vistelsetiden i landet, men fortfarande 20-25 år efter invandringstillfället är sannolikheten att ha ett reguljärt arbete lägre för utrikes födda, i synnerhet för dem som invandrat från länder utanför Europa (Nekby, 2002).

Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan in- och utrikes födda har också ökat sedan slutet av 1980-talet. Den förändrade sammansättningen av den utrikes födda befolkningen har med stor sannolikhet bidragit till den ökade skillnaden i sysselsättning mellan in- och utrikes

---

<sup>1</sup> Tidsbegränsade uppehållstillstånd är inte inkluderade. Invandrare som är medborgare i de nordiska länderna eller EU/EES behöver inte uppehållstillstånd och är därmed inte heller inkluderade.

födda eftersom flyktinginvandrare ofta har en betydligt längre väg in på arbetsmarknaden jämfört med de grupper av framför allt arbetskraftsinvandrare som kom till Sverige under 1950–1970-talen.

Alla invånare i Sverige behöver känna sig delaktiga i samhället. En låg sysselsättning bland utrikes födda innebär att samhället inte tar till vara potentialen hos dessa människor. Målet för integrationspolitiken om *”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund”* (prop. 1997/98:16) uppfylls inte. Med ökande skillnader i arbets- och livsmöjligheter finns en risk för att det uppstår sociala problem som grundar sig i känslor av utanförskap och exkludering.

Ett annat skäl till att den låga sysselsättningen bland utrikes födda utgör ett allvarligt problem finns i Sveriges behov att möta den demografiska utvecklingen. Under kommande år förväntas antalet personer i yrkesverksam ålder minska, samtidigt som antalet äldre i befolkningen ökar. Detta ställer stora krav på att den arbetskraft som finns tas till vara för att samhället ska kunna hantera de påfrestningar på finansieringen av välfärdssystemen som demografin ger upphov till. Utestängning från arbetsmarknaden av stora grupper har i detta läge både en hög kostnad för dem som drabbas och en hög kostnad för samhällsekonomin som helhet. En av de viktigaste grupperna där arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen kan öka är bland de utrikes födda (Ds 2008:36).

#### *Den första tiden är betydelsefull för arbetsmarknadsetableringen*

Det är under de första åren i Sverige som grunden för nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden läggs. Det råder en stor samsyn mellan forskare och praktiker om vikten av att insatser sätts in tidigt och att dessa har en tydlig arbetsmarknadsinriktning (se t.ex. Europeiska kommissionen, 2007; 2010). En utdragen etableringsperiod är passiviserande och kan leda till ett långvarigt bidragsberoende. Med etableringsreformen har regeringen skapat förutsättningar för en snabbare etablering på arbetsmarknaden för dem som kommer till Sverige som flyktingar och som anhöriga till flyktingar. Syftet med reformen är att korta den tid det tar för nyanlända att komma in på arbetsmarknaden. Arbete har satts i centrum genom att samordningsansvaret för de särskilda insatserna under de första åren överförts från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Incitamenten att arbeta och delta i insatser har stärkts genom

införandet av en statlig, individuell och enhetlig etableringsersättning. Egenmakten för den nyanlända har ökat genom ett valfrihetssystem med etableringslotsar vilka ska bidra med kontaktnät och särskilt stöd för den första tiden i Sverige (prop. 2009/10:60). Reformens effekter för nyanländas arbetsmarknadsetablering kan ännu inte bedömas. Det blir möjligt först när resultaten kan följas för de personer som kommit från och med den 1 december 2010, då reformen trädde i kraft. Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS) har regeringens uppdrag att utvärdera effekterna.

Övriga *anhöriginvandrare* omfattas inte av etableringsreformen. Men samma mönster med en långsam etablering på arbetsmarknaden som motiverade förändringarna i flyktingmottagandet finns även i denna grupp. De övriga anhöriginvandrarna utgör i dag en större andel av de nyanlända än de flyktingmottagna. Samtidigt är de som fått uppehållstillstånd p.g.a. anknytning en mer heterogen grupp än flyktinggruppen. Bland dem som får uppehållstillstånd av anknytningsskäl finns individer som redan vid invandringen har både arbete och ett väl utvecklat nätverk i Sverige. Andra anhöriginvandrare har en lång väg fram till sitt första arbete i Sverige och stora behov att bygga upp både kunskaper i svenska språket, relevant utbildning och arbetslivserfarenhet samt kontakter utanför den närmaste familjen.

Trösklarna till arbetsmarknaden är särskilt höga för utrikes födda *kvinnor*. Efter tio år i Sverige hade hälften av kvinnorna som kom 1998 som flyktingar eller som anhöriga till flyktingar fortfarande inte kommit i arbete. Mönstret är likartat även för en stor del av de kvinnor som kommer som övriga anhöriga. Kvinnornas låga arbetskraftsdeltagande är ett växande problem, sysselsättningsgraden för utrikes födda kvinnor har minskat med 14 procentenheter sedan slutet av 1980-talet.

Den låga sysselsättningsgraden bland utrikes födda kvinnor är en komplex fråga, som beror på många olika faktorer. En bidragande förklaring kan vara att kvinnorna till följd av vård av barn under de första åren i Sverige inte deltar i de insatser som samhället erbjuder för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden, såsom undervisning i svenska för invandrare och arbetsförberedande insatser. Men sambandet kan också gå åt andra hållet – till följd av svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden kan kvinnorna hänvisas till vård av barn i betydligt större utsträckning än vad de själva önskar.

## 1.2 Utredningens uppdrag och inriktning

Utredningens övergripande uppdrag är enligt direktivet (bilaga 1) att föreslå åtgärder som kan öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda arbetsmarknadsetableringen för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. En viktig del är att identifiera åtgärder som ökar möjligheterna för nyanlända att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i etableringsinsatser. I uppdraget ingår även att analysera vilka ekonomiska incitament som påverkar nyanlända utrikes födda kvinnor och anhörigas arbetskraftsdeltagande och deltagande i etableringsinsatser. Som en särskild del ska utredningen göra en kartläggning av nyanlända kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning. Det är denna kartläggning som redovisas i detta delbetänkande.

Föräldrapenningen är en förmån som syftar till att ge möjligheter för både kvinnor och män att kombinera förvärvsarbete med föräldraskap. För nyanlända föräldrar som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden kan föräldrapenningen dock få en motsatt effekt. Ett stort uttag av föräldrapenning under de första åren i landet kan vara ett hinder för deltagande i undervisning i svenska för invandrare (sfi) och andra arbetsförberedande insatser. En försenad start på etableringen i samhället kan medföra att vägen till arbete blir svårare. Förmånen kan bli en fälla, och i stället leda till att särskilt kvinnor möter högre trösklar för etablering på arbetsmarknaden.

*Syftet* med detta delbetänkande är att öka kunskapen om vilken roll vård av barn med föräldrapenning spelar för nyanlända kvinnors och mäns möjligheter till arbete och deltagande i insatser som kan leda vidare till etablering på arbetsmarknaden.

### *Tidigare studier*

Uttaget av föräldrapenning bland utrikes födda har undersökts tidigare, men från delvis andra utgångspunkter. I en rapport till *Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering* (SOU 2006:37) analyserades utrikes föddas användning av föräldrapenning under barnets första fyra år utifrån ett diskrimineringsperspektiv. Denna studie visar att utrikes födda föräldrar har en betydligt lägre ersättning än föräldrar födda i Sverige. Mammornas uttag påverkades inte av hur länge de varit bosatta i landet. För utrikes födda pappor ökade däremot uttaget med tiden i Sverige.

Med undantag för mammor födda i Afrika tog utrikes födda mammor i genomsnitt ut färre föräldrapenningdagar än svenskfödda mammor.

Försäkringskassan (2010) har i en studie av outnyttjad föräldrapenning konstaterat att föräldrar födda utomlands har en högre andel outnyttjade föräldrapenningdagar än föräldrar födda i Sverige. En trolig förklaring till att fler dagar ”brinner inne” är att de utrikes födda föräldrarna inte hinner ta ut alla föräldrapenningdagar för barn som kommer till Sverige när de är några år gamla.

Försäkringskassan har även analyserat utrikes föddas uttag av föräldrapenning i *Socialförsäkringsboken 2005*. I denna studie framkommer att föräldrar födda i Afrika, MENA<sup>2</sup> och Asien med barn födda i Sverige tar ut en större del av föräldrapenningen under barnets första fyra år än vad inrikes födda föräldrar gör. I rapporten förklaras detta bl.a. med att föräldrar från dessa länder generellt har en svagare arbetsmarknadsanknytning och därför inte har samma ekonomiska möjligheter att sprida ut föräldrapenningdagarna som föräldrar födda i Sverige.

#### *Föräldrapenning och arbetsmarknadsetablering*

De tidigare rapporterna har studerat det generella mönstret för uttaget av föräldrapenning bland utrikes födda föräldrar. Det saknas däremot studier som särskilt belyser nyanlända föräldrars uttag under de första åren i Sverige, då grunden samtidigt ska läggas för etableringen på den svenska arbetsmarknaden. Hur uttaget sker under de första åren påverkar möjligheterna att parallellt med vård av barn också delta i undervisning i svenska för invandrare (sfi) och andra insatser för att etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom föräldraförsäkringen ger samma antal föräldrapenningdagar också för barn födda utomlands, kan föräldrapenningen för vissa nyanlända föräldrar utgöra ett alternativ till såväl deltagande i etableringsinsatser som till arbete under flera år.

De tidigare studierna visar varken i vilken utsträckning uttaget sker på hel- respektive deltid eller hur vanligt det är att ha ett högt uttag flera år i följd. De visar heller inte i vilken utsträckning nyanlända föräldrar som tar ut föräldrapenning gör detta för större barn som invandrar tillsammans med dem respektive för mindre

---

<sup>2</sup> Mellanöstern och Nordafrika.

barn födda efter invandringen. Detta är väsentlig information för analysen av nyanländas arbetskraftsdeltagande, eftersom lösningar självfallet bör sökas och utformas på olika sätt beroende på barnens ålder och familjens situation i övrigt. Det finns därmed ett behov av djupare kunskap om såväl omfattning som karaktär på uttaget av föräldrapenning för att kunna bedöma hur detta påverkar förutsättningarna för nyanlända kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden.

Föräldrapenninguttagets inverkan på möjligheterna att delta i sfi och arbetsförberedande insatser, och därmed på arbetskraftsdeltagandet, kan antas bero på uttagets omfattning i tid och hur det förläggs. I utredningens kartläggning beskrivs därför nyanländas uttag av föräldrapenning utifrån följande frågeställningar:

- Hur stort är uttaget i termer av antal dagar och ersättning?
- I vilken utsträckning sker uttaget i längre sammanhängande perioder?
- Hur varierar uttaget med avseende på föräldrarnas kön, inkomst och födelseregion?
- Hur ser uttaget ut för nyanlända föräldrar som kommer med barn till Sverige respektive får barn efter ankomsten till Sverige?
- I vilken utsträckning sker uttaget på heltid?

### 1.3 Avgränsningar och definitioner

Utredningen har valt att definiera *nyanlända* som utrikes födda personer vilka har varit folkbokförda i Sverige kortare tid än fyra år. Definitionen tar sin utgångspunkt i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt denna lag har en flyktingmottagen person rätt att få särskilda insatser under högst 24 månader. Etableringsperioden ska påbörjas inom ett år från folkbokföring. Lagen ger även möjlighet till ett års överhoppningsbar tid vid sjukdom eller vård av barn på heltid. Sammantaget blir detta fyra år.

I utredningen fokuseras i synnerhet situationen för personer som invandrar av flykting- respektive anknytnings-skäl. Motsvarande avgränsning var inte möjlig att göra fullt ut i de specialbearbetningar som utredningen låtit genomföra för kartläggningen av föräldrapenninguttaget bland nyanlända föräldrar. I kartläggningen redovisas därför uttaget av föräldrapenning utifrån



födelseregion, med fokus på de nyanlända föräldrar som kommer från länder utanför EU/Norden.

Kartläggningen följer de nyanlända föräldrar som invandrade 2006. Enligt Migrationsverket beviljades cirka 46 000 personer från länder utanför EU/Norden mellan 18 och 50 år uppehållstillstånd under 2006. Av dessa var 37 procent flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller anhöriga till dessa, 35 procent var övriga anhöriginvandrare, 16 procent var studerande och 13 procent arbetskraftsinvandrare. Kartläggningen av föräldrapenninguttaget beskriver därmed uttaget bland de nyanlända föräldrar som kommer till Sverige som flyktingar och anhöriginvandrare, men det finns sannolikt även en mindre övertäckning i kartläggningen bestående av nyanlända föräldrar som inte hör till utredningens primära målgrupper.

En ytterligare avgränsning avser vilken del av *föräldraförsäkringen* som studeras. Utredningen har begränsat kartläggningen till de 480 föräldrapenningdagar som kan betalas ut tills barnet har fyllt åtta år eller avslutat sitt första skolår i grundskolan. Den tillfälliga föräldrapenning som kan betalas ut till pappan eller annan anhörig i tio dagar när barnet föds eller till en förälder som är hemma för vård av sjukt barn är därmed inte inkluderad i kartläggningen.

## 1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat i sex kapitel.

*I kapitel 2* ges en övergripande beskrivning av situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda kvinnor och män i förhållande till inrikes födda personer. Faktorer som förklarar skillnader i sysselsättning beskrivs kortfattat, och en fördjupning baserad på *bilaga 3* görs om inställningen till arbete. Kapitlet beskriver även vilka insatser som nyanlända kvinnor och män har möjlighet att delta i för att snabbare komma in på arbetsmarknaden samt på vilket sätt som vård av barn under de första åren i Sverige kan begränsa möjligheterna att ta del av dessa insatser.

*I kapitel 3* beskrivs föräldrapenningens nuvarande utformning och utveckling över tid. Vidare jämförs Sveriges modell för föräldrapenning med föräldrapenningen i ett antal andra länder, med särskilt fokus på de nordiska länderna.

I *kapitel 4* presenteras resultaten från utredningens kartläggning av nyanlända föräldrars uttag av föräldrapenning, vilken även redovisas i sin helhet i *bilaga 2* till betänkandet. Kartläggningen avser kvinnor och män som invandrade till Sverige 2006 och som har rätt till föräldrapenning under åren 2006–2009, antingen för barn under åtta år som invandrar tillsammans med dem eller för barn som föds i Sverige under samma period. I kapitlet redovisas de nyanlända mammornas uttag av föräldrapenning under deras fyra första år i Sverige. I kapitlet beskrivs bl.a. uttagets omfattning, förläggning och ersättningsnivå.

I *kapitel 5* identifieras faktorer som kan påverka valet att ta ut föräldrapenning. I kapitlet diskuteras dels individrelaterade faktorer, såsom bemötande och förväntningar från handläggare på olika myndigheter och nyanländas inställning till förskola, dels systemrelaterade faktorer, såsom väntan på plats i förskola och regelverk för försörjningsstöd. I kapitlet redovisas även resultatet från en enkätundersökning som utredningen genomfört bland kommunernas ansvariga för ekonomiskt bistånd angående deras riktlinjer och bedömningar för uttag av föräldrapenning i samband med ansökningar om kompletterande försörjningsstöd från nyanlända föräldrar.

I *kapitel 6* summeras utredningens slutsatser om nyanlända föräldrars uttag av föräldrapenning och hur detta uttag påverkar möjligheterna att arbeta och att delta i insatser som kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden. I anslutning till denna uppsummering förs en diskussion om hur föräldrapenningen kan förändras så att risken för att ett uttag försenar nyanlända föräldrars arbetsmarknadsetablering kan minska. Kapitlet avslutas med att ett antal områden identifieras vilka kan påverka flexibiliteten och omfattningen av nyanlända föräldrars uttag av föräldrapenning och öka möjligheterna att kombinera vård av barn med arbete och deltagande i etableringsinsatser. Dessa områden kommer att vara en viktig del i utredningens fortsatta arbete för att i slutbetänkandet kunna lämna förslag till åtgärder som kan bidra till ett ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare.

Uppdraget i sin helhet ska slutredovisas senast den 15 oktober 2012.

## 2 Situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda

Situationen på arbetsmarknaden är generellt betydligt svårare för utrikes än för inrikes födda. Tiden i Sverige spelar dock stor roll – ju längre tid i Sverige desto bättre är utfallet på arbetsmarknaden.

För utrikes födda kvinnor är trösklarna för att komma in på arbetsmarknaden särskilt höga. Att kvinnor tar ett större ansvar för vård av barn kan vara en bidragande förklaring till den låga sysselsättningen. För de nyanlända kvinnor som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden är vård av barn en relativt vanlig orsak till varför man står utanför arbetskraften. Däremot räknas en person som är föräldraledig från ett arbete fortfarande som sysselsatt i AKU-statistiken (se bilaga 5). Men att vara hemarbetande är inte alltid självvalt. Svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden kan bidra till att särskilt kvinnor stannar hemma betydligt längre än vad de annars hade gjort.

Sysselsättningsgrad, arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet är tre centrala begrepp som används i det följande för att beskriva situationen på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden anger andelen i den vuxna befolkningen som är sysselsatt, medan arbetskraftsdeltagandet visar andelen av befolkningen som antingen är sysselsatt eller som för tillfället befinner sig i arbetslöshet. Arbetslösheten beräknas som andelen av arbetskraften.

*På lång sikt* är det *arbetskraftsutbudet*, dvs. antalet personer som vill och kan arbeta, som är den viktigaste bestämningsfaktorn för sysselsättningen. Ju fler personer som aktivt söker arbete, desto högre kan också sysselsättningsgraden bli. Omvänt gäller att ju fler som inte deltar i arbetskraften (till följd av t.ex. studier, hemarbete eller långvarig sjukdom) desto lägre blir sysselsättningsgraden.

*På kort sikt* är det dock *efterfrågan på arbetskraft* som påverkar sysselsättningsgraden mest. Om arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft minskar så sjunker också sysselsättningen, och arbetslösheten

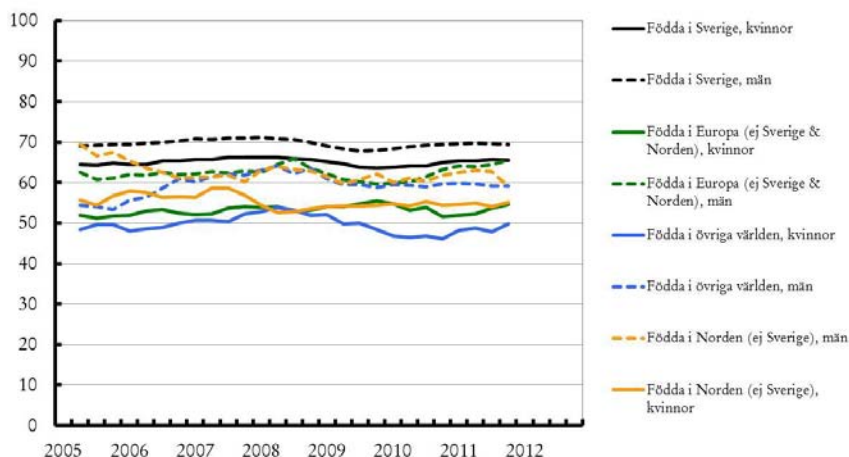
kan öka. Eftersom arbetslösheten beräknas som andelen av arbetskraften som saknar arbete kan arbetslösheten (på kort sikt) öka även av ett ökat arbetskraftsdeltagande.

Utöver arbetskraftsdeltagandet och den generella efterfrågan på arbetskraft spelar också *matchningen* mellan de sökandes kompetens och arbetsgivarnas krav en viktig roll för både arbetslöshetens fördelning mellan olika grupper och för det sammanlagda resultatet på arbetsmarknaden.

## 2.1 Lägre sysselsättning och högre arbetslöshet

*Sysselsättningsgraden* varierar med både kön och bakgrund. Utrikes födda kvinnor har, oavsett födelseland, en lägre sysselsättningsgrad än såväl utrikes födda män som inrikes födda kvinnor och män. Kvinnor födda utanför Europa är den grupp som har lägst sysselsättningsgrad, knappt varannan var sysselsatt under fjärde kvartalet 2011. Skillnaderna mellan kvinnors och mäns sysselsättningsgrad är större bland utrikes än bland inrikes födda (se figur 2.1). Av de inrikes födda kvinnorna var 65 procent sysselsatta fjärde kvartalet 2011, vilket kan jämföras med 69 procent av de inrikes födda männen. I gruppen utomeuropeiskt födda var skillnaden mellan kvinnors och mäns sysselsättning, 50 respektive 59 procent, mer än dubbelt så stor, nämligen nio procentenheter, vid samma tidsperiod.

Figur 2.1 Sysselsättningsgrad i befolkningen 15–74 år, 2005–2011 (procent)

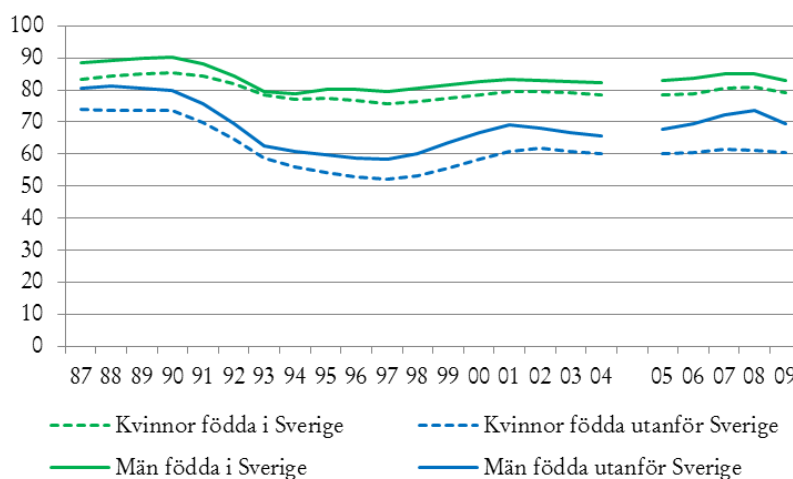


Anm: Uppgifterna avser säsongsrensade värden.

Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

Den svenska arbetsmarknaden har sedan länge kännetecknats av att det finns skillnader mellan inrikes och utrikes föddas sysselsättning. Sysselsättningsgapet har trendmässigt vidgats sedan slutet av 1980-talet, för kvinnor med hela 13 procentenheter och för män med sju procentenheter (se figur 2.2). Det finns flera orsaker till det. Sysselsättningen bland utrikes födda påverkas betydligt starkare av konjunkturförändringar, vilket var särskilt tydligt under 1990-talets kraftiga ekonomiska nedgång. Variationerna i sysselsättningsgrad har dock varit större bland utrikes än bland inrikes födda även under 2000-talet. En bidragande förklaring till den långsiktiga minskningen av sysselsättningsgraden bland utrikes födda kvinnor och män står att finna i den förändrade sammansättningen i den invandrade befolkningen med en större andel av de relativt nyanlända som invandrat av flyktingskäl (avsnitt 1.1).

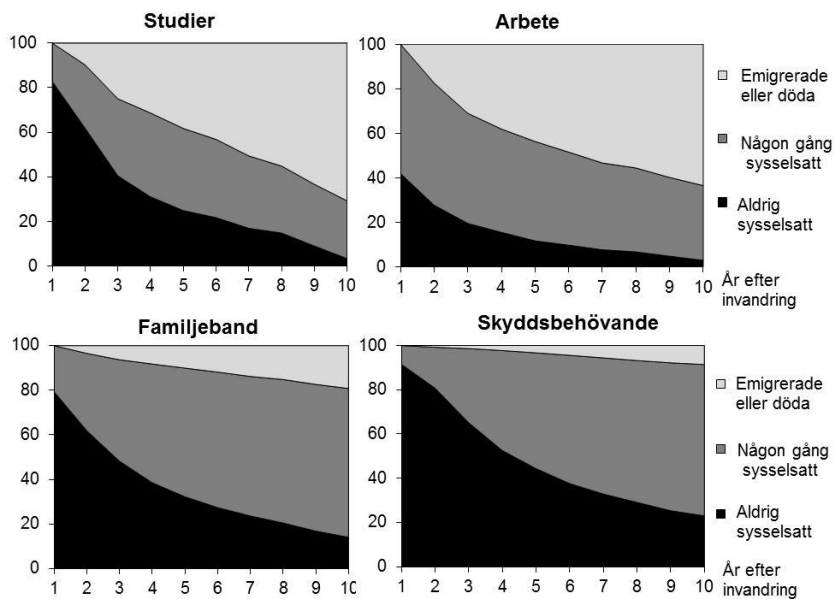
Figur 2.2 Andel sysselsatta i befolkningen 20–64 år, 1987–2009 (procent)



Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

Sysselsättningsgraden varierar även tydligt med vistelsetid i Sverige – ju längre tid i Sverige desto högre sysselsättning (se figur 2.3). Därmed påverkas sysselsättningsnivån även av om invandringen har varit hög under de närmast föregående åren, eftersom de relativt nyanlända då utgör en större andel av hela gruppen utrikes födda. Etableringstakten skiljer sig dock mellan grupper med olika skäl för bosättning i landet. Arbetskraftsinvandrare och studerande etablerar sig snabbare på arbetsmarknaden än flyktingar/skyddsbehövande och anhöriginvandrare. Efter fem år i Sverige har cirka 40 procent av de två senare grupperna fortfarande inte haft ett arbete. Kvinnor har särskilt svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. Bara drygt 20 procent av kvinnorna jämfört med cirka 50 procent av männen i gruppen flyktingmottagna som fick uppehållstillstånd år 2005 förvärvsarbetade tre år senare (Regeringskansliet, 2011).

Figur 2.3 Andel sysselsatta de första tio åren efter invandring (procent)

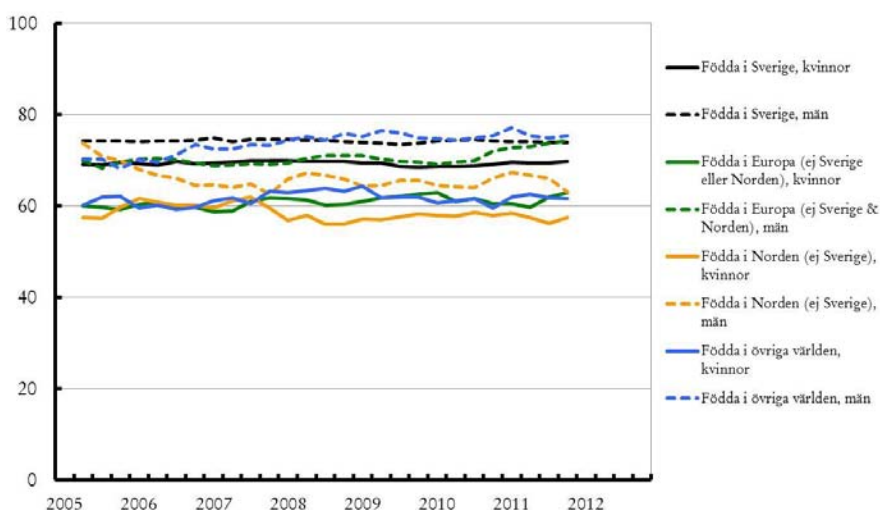


Anm: Avser personer som invandrade år 1997.

Källa: Statistiska centralbyrån (2009).

Även *arbetskraftsdeltagandet* varierar med avseende på både kön och bakgrund. Kvinnor födda utomlands har, oavsett födelseregion, ett lägre arbetskraftsdeltagande än både utrikes födda män och inrikes födda. Men också kvinnor födda i Sverige har ett lägre arbetskraftsdeltagande än män, med undantag för män födda i övriga Norden. Detta mönster har sett ungefär likadant ut sedan 2005 (se figur 2.4). Skillnaderna i arbetskraftsdeltagande inom gruppen utrikes födda kvinnor har dock ökat. Mellan åren 2005 och 2007 deltog cirka 60 procent av de utrikes födda kvinnorna i arbetskraften. Sedan 2007 har arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor födda i övriga Norden minskat, medan kvinnor födda utanför Norden har ökat sitt arbetskraftsdeltagande något.

Figur 2.4 Arbetskraftsdeltagande 15–74 år, 2005–2011 (procent)



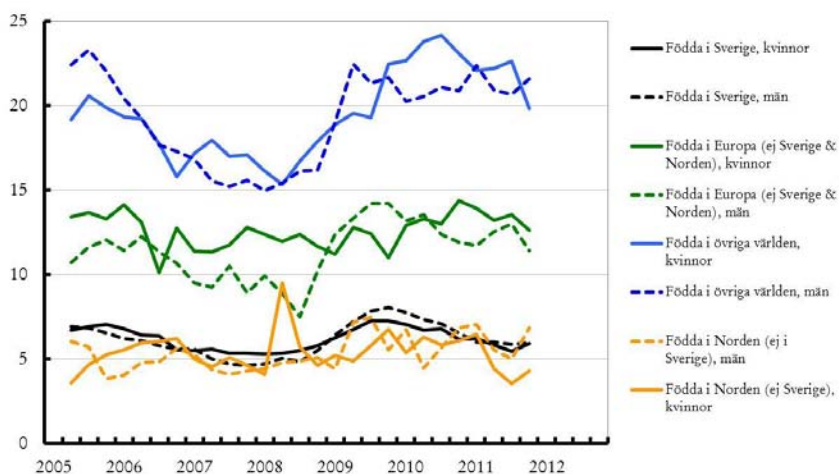
Anm: Uppgifterna avser säsongsrensade värden.

Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

Arbetskraftsdeltagandet är den ena faktorn som påverkar sysselsättningsgraden, på lång sikt gäller att ju fler som står till arbetsmarknadens förfogande desto högre kan sysselsättningen bli. Den andra faktorn som påverkar sysselsättningsgraden är *arbetslösheten*, dvs. hur stor andel av de som vill och kan arbeta som inte hittar ett arbete. Andelen arbetslösa varierar i stor utsträckning beroende på födelseregion. Däremot finns de senaste sex åren inga större könsskillnader (se figur 2.5). Kvinnor och män från samma födelseregion är arbetslösa i ungefär samma utsträckning. Högst arbetslöshet har personer födda utanför Europa, bland vilka drygt 20 procent var arbetslösa fjärde kvartalet 2011. Arbetslösheten bland inrikes födda var under samma tidsperiod cirka sex procent. Både vid upp- och nedgångar i konjunkturen är svängningarna i arbetslöshet, på samma sätt som sysselsättningsgraden, större för utrikes födda.



Figur 2.5 Arbetslöshet 15–74 år, 2005–2011 (procent)

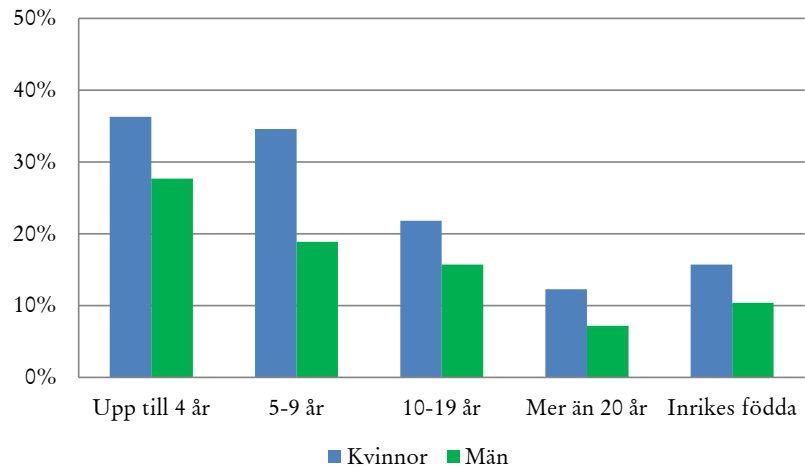


Anm: Uppgifterna avser säsongsrensade värden.

Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

De kraftiga svängningarna för arbetslösheten visar att utrikes födda i stor utsträckning utgör marginalarbetskraften på den svenska arbetsmarknaden. Även skillnader mellan inrikes och utrikes födda i fördelningen mellan olika *anställningsformer* visar att personer födda utanför Sverige har en svagare anknytning till arbetsmarknaden (se figur 2.6). Risken att bli arbetslös är större om man har en tidsbegränsad anställning. Tidsbegränsade anställningar är generellt vanligare bland ungdomar, kvinnor, samt bland personer som varit kortare tid i Sverige.

**Figur 2.6** Andel med tidsbegränsad anställning bland sysselsatta utrikes födda, uppdelat efter vistelsetid i Sverige, 2009 (procent)



Källa: Statistiska centralbyrån (2009).

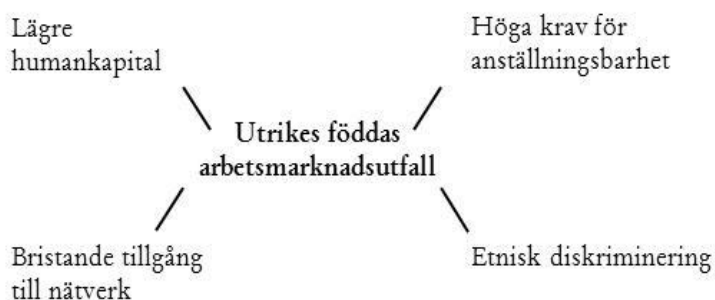
*Sammanfattningsvis* har utrikes födda personer i allmänhet och utrikes födda kvinnor i synnerhet en lägre sysselsättningsgrad än personer födda i Sverige. Utrikes födda, i synnerhet kvinnor, arbetar också under otryggare anställningsvillkor än vad personer födda i Sverige gör. Särskilt stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden möter kvinnor som kommit till Sverige som flyktingar eller skyddsbehövande och som anhöriginvandrare. Kvinnors lägre sysselsättningsgrad hänger i första hand samman med ett lägre arbetskraftsdeltagande. Också arbetslösheten är högre bland utrikes födda jämfört med personer födda i Sverige, men vad gäller arbetslöshet finns under de senaste åren inga större skillnader mellan könen – kvinnor och män från samma födelseregion är arbetslösa i ungefär samma utsträckning.

## 2.2 Både utbuds- och efterfrågefaktorer påverkar arbetsmarknadsutfallet

### 2.2.1 Trösklar för utrikes födda

Det finns flera faktorer som förklarar varför utrikes födda har ett sämre arbetsmarknadsutfall än inrikes födda. I den empiriska forskningen identifieras framför allt fyra förklaringsfaktorer. Faktorerna rör såväl egenskaper hos de utrikes födda individerna som egenskaper hos arbetsgivarna.

Figur 2.7 Faktorer som förklarar utrikes föddas sämre arbetsmarknadsutfall



Källa: Eriksson (2010).

*Humankapitalet* bestäms av en persons utbildning och arbetslivserfarenhet, men också av andra kunskaper och förmågor med betydelse för individens produktivitet på arbetsmarknaden. För utrikes födda innebär invandringen till Sverige ofta att deras befintliga humankapital minskar i värde (deprecieras). Detta dels genom att migrationen i regel medför ett nytt språk, dels genom att tidigare arbetslivserfarenhet och utbildning inte alltid är relevant eller direkt överförbar till den svenska kontexten (Eriksson, 2010). Även individens *nätverk* försämras vid migration. En bristande tillgång till nätverk på arbetsmarknaden är ett hinder för arbetsmarknadsetableringen eftersom en mycket stor andel av de lediga arbetena i Sverige förmedlas genom personliga kontakter (Olli Segendorf, 2005; Bethoui, 2006).

På efterfrågesidan påverkas utrikes föddas arbetsmarknadsutfall av arbetsgivarens *krav för anställningsbarhet*. Kraven på formell

utbildning och språkkunskaper har ökat under de senaste decennierna till följd av strukturomvandlingen på arbetsmarknaden. Efterfrågan på arbetskraft med lägre kvalifikationer har minskat i takt med att enklare arbetsuppgifter har rationaliserats bort eller produktionen förlagts till andra länder där lönekostnaderna är lägre. Höga krav för anställningsbarhet innebär en ökad risk för att arbetsgivare sällar bort utrikes födda personer vars tidigare utbildning och erfarenhet är svårare att värdera (Eriksson, 2010).

Utrikes föddas sämre utfall på arbetsmarknaden kan slutligen förklaras med förekomsten av *diskriminering*. Det finns stark evidens för att det förekommer etnisk diskriminering på arbetsmarknaden, men det är samtidigt svårt att skatta dess omfattning. Diskrimineringen kan botten i dels preferensbaserad diskriminering, dels informationsbaserad diskriminering. Preferensbaserad diskriminering innebär att en arbetsgivare väljer bort arbetssökande med en viss etnicitet, religion eller utseende utifrån sina egna eller kunders preferenser. Aktiviteten behöver varken vara avsiktlig eller medveten. Informationsbaserad diskriminering innebär att arbetsgivare värderar en utrikes född individ på basis av vilken produktivitet som arbetsgivaren vet (eller tror sig veta) att utrikes födda som grupp har (Olli Segendorf och Teljosuo, 2011). Fältstudier med oidentifierade ansökningshandlingar indikerar att det finns ett samband mellan yrkets kvalifikationsgrad och förekomsten av informationsbaserad diskriminering. Utrikes och inrikes födda som söker högkvalificerade arbeten behandlas mer lika än utrikes och inrikes födda sökanden till lågkvalificerade yrken. Det kan bero på att högkvalificerade yrken ställer högre krav på formell utbildning och dokumenterad arbetslivserfarenhet, vilket minskar risken för att arbetsgivaren diskriminerar den sökande på grund av bristande eller felaktig information om hans eller hennes produktivitet (Carlsson och Skedinger, 2011).

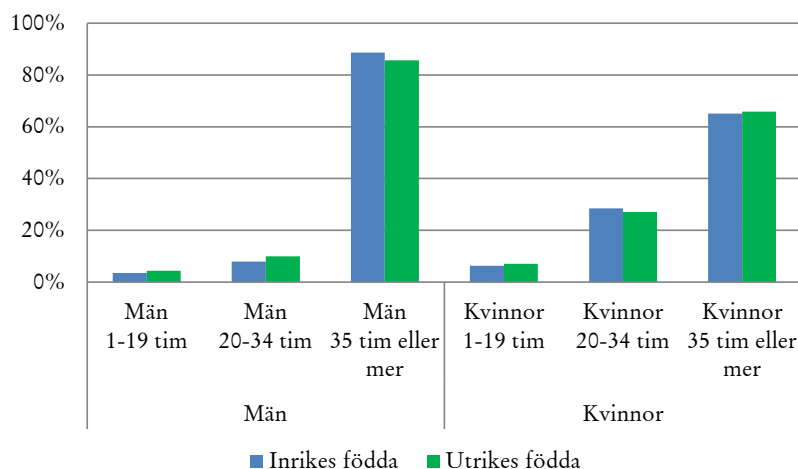
### 2.2.2 Dubbel tröskel för utrikes födda kvinnor

Även kvinnor födda i Sverige har ett lägre arbetskraftsdeltagande än män (se figur 2.4). Flera studier har visat att kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande beror på att kvinnor, oavsett bakgrund, tar ett större ansvar för det obetalda hemarbetet vilket minskar möjligheterna att förvärvsarbeta. I en kartläggning från Statistiska centralbyrån av hur kvinnor och män använder sin tid visas att sam-

manboende kvinnor i Sverige år 2010 i genomsnitt lägger 45 minuter mer på obetalt hemarbete per dag jämfört med sammanboende män. Könsskillnaderna i hemarbetet är som störst bland sammanboende kvinnor och män med barn.

Kvinnor arbetar i högre grad deltid för att hinna med omsorgen om barnen och hemarbetet. De är också överrepresenterade i branscher där deltidsarbete är vanligt förekommande, exempelvis inom vård och omsorg och handel. Andelen av de sysselsatta kvinnorna som arbetar deltid är lika stor bland utrikes som bland inrikes födda. År 2009 arbetade cirka 35 procent av alla sysselsatta kvinnor, oavsett bakgrund, deltid.

**Figur 2.8** Överenskommen arbetstid per vecka för inrikes och utrikes födda kvinnor och män 16–64 år, 2009 (procent av sysselsatta)



Källa: Statistiska centralbyrån (2009).

Deltidsarbete är särskilt vanligt bland kvinnor med små barn. När yngsta barnet är i förskoleåldern arbetar omkring 40 procent av mammorna deltid, och andelen minskar till 30 procent när yngsta barnet går i högstadiet. Bland papporna är det sju procent som arbetar deltid, men deras arbetstid påverkas däremot inte av barnets ålder (SCB, 2011b). Deltidsarbete har både frivilliga och ofrivilliga orsaker. Bland kvinnor är den vanligaste orsaken till deltidarbete att ta hand om barn, för män är det att heltidsjobb saknas. Ungefär

var femte, bland både kvinnor och män, uppger att arbetsgivaren inte erbjuder heltid som en orsak till deltidsarbetet.

Kvinnors omsorgsarbete minskar inte heller när de förvärvsarbetar mer, vilket det gör för männen. En ökning av kvinnors arbetstid sker i stället på bekostnad av deras fria tid, vilket kan skapa negativa incitament att öka förvärvsarbetet. Ju mer en kvinna väljer att förvärvsarbete desto större blir hennes totala arbetsbörda. För män, däremot, medför ett större förvärvsarbete i första hand ett mindre hemarbete. Den ojämna fördelningen av hemarbetet verkar därmed sannolikt hämmande på kvinnors möjligheter att satsa helt och fullt på arbetsmarknaden (Widmalm, 2004).

Motsvarande bild av kvinnors större ansvar för hemarbetet och omsorgen om barnen återkommer i intervjustudier med utrikes födda kvinnor. Svårigheter att kombinera förvärvsarbete med ansvar för hem och familj är i dessa studier en av de vanligaste orsakerna till att kvinnor inte deltar i arbetskraften. I en norsk studie baserad på intervjuer med 200 utrikes födda kvinnor anges "familjeförpliktelser" som det, efter sjukdom, vanligaste hindret för att kunna ta ett arbete (Breidahl Nielsen, 2007). En dansk studie visar att sannolikheten att arbeta är lägre för kvinnor som har barn, i synnerhet för utrikes födda kvinnor. Motsvarande samband saknas för män, oavsett om de är födda i Danmark eller utomlands (Deiding och Jakobsen, 2006).

### 2.3 Inställning till arbete

Vid sidan av de utbuds- och efterfrågefaktorer som beskrivs i avsnitt 2.2, kan situationen på arbetsmarknaden påverkas av hur individen värderar vikten av att ha ett arbete. Om det finns skillnader mellan inrikes och utrikes födda i motivation för arbete, och/eller större acceptans för arbetslöshet, så skulle detta kunna vara en förklaring till den lägre sysselsättningsgraden bland utrikes födda. En positiv inställning till arbete kan öka individens vilja att överhuvudtaget ställa sig till arbetsmarknadens förfogande, och även medverka till att han eller hon söker arbete mer intensivt, vilket ökar chanserna att få ett arbete.

För utredningens räkning har en analys genomförts för att belysa frågan om skillnader i utrikes och inrikes föddas sysselsättningsfrekvens beror på skillnader i inställning till arbete (se bilaga 3). Analysen baseras på intervjudata som omfattar drygt 2 000

personer som var arbetslösa eller som nyligen fått ett arbete våren 1998. Individernas svar på påståendet ”det är mycket viktigt att ha ett arbete” har använts som beroende variabel i en skattning som också tar hänsyn till olika bakgrundsfaktorer som varifrån i världen personen kommer, vilken utbildning personen har, familjesituation, disponibel familjeinkomst och hur länge man har bott i landet.

Resultaten visar entydigt att arbets sökande utrikes födda kvinnor och män har samma eller en mer gynnsam inställning till arbete som inrikes födda arbets sökande. Skattningen visar att personer födda utanför Europa är mer positivt inställda till arbete än personer födda i Sverige, och att gifta eller sammanboende är mer positivt inställda än ogifta. Personer som har barn under åtta år är däremot mindre positivt inställda till arbete än de som har äldre barn eller inga barn. Skattningen ger ingen signifikant effekt av kön, vilket tolkas som att det i detta sammanhang inte finns någon skillnad i inställning till arbete mellan kvinnor och män.

**Tabell 2.1 Logit-estimation av inställning till arbete bland personer som nyligen hade fått ett arbete 1998**

Variabler	Värde
Född i Europa	0.41 (0.45)
Född Utanför Europa	0.68 (0.26)***
Kvinna	0.11 (0.20)
Ålder	-0.17 (0.11)
Ålder kvadrerad	0.00 (0.00)
Gift eller sammanboende	0.44 (0.22)**
Har barn under åtta år	-1.09 (0.40)***
Har högst grundskoleutbildning	0.11 (0.33)
Har högst gymnasieutbildning	-0.11 (0.28)
Har låg inkomst	-0.14 (0.26)
Har medelhög inkomst	0.22 (0.26)
Invandrade före 1980	-0.02 (0.45)
Konstant	5.09 (2.23)**
Log likelihood	-325.8
Pseudo R2	0.04
Antal observationer	870

*Anm:* Standardfel inom parentes. \* = signifikant på tio procents nivå, \*\* = signifikant på fem procents nivå, \*\*\* = signifikant på en procents nivå. Utelämnade kategorier är: Född i Sverige, man, ogift, icke sammanboende eller änka/ling, har barn över åtta år eller inga barn, har högst universitetsutbildning, har hög inkomst, invandrat efter 1980.

*Källa:* Olli Segendorf, bilaga 3.

Den högre arbetslösheten bland utrikes födda jämfört med inrikes födda kan därmed inte förklaras med hänvisning till ett svagare intresse för att arbeta bland utrikes födda, vare sig bland kvinnorna eller bland männen. Resultaten visar i stället att arbetssökanden som är födda utomlands värderar arbete högre än arbetssökanden som är födda i Sverige. Drygt nio av tio kvinnor och män födda utanför Europa anger att det är viktigt att ha ett arbete, vilket kan jämföras med åtta av tio av de arbetssökande inrikes födda. De utrikes födda upplever även ett större yttre socialt tryck att arbeta än vad arbetssökande födda i Sverige gör. Fyra av tio utomeuropeiskt födda kvinnor respektive sju av tio utomeuropeiskt födda män anger att det är mycket viktigt för anhöriga och vänner att de har ett arbete. Bland kvinnor och män födda i Sverige är det tre av tio som uppger att det är mycket viktigt. Det är också färre utrikes födda som upplever att det finns fördelar med att vara arbetslös. Dessutom visar resultaten att utrikes födda kvinnor och män som söker arbete har en högre jobbsökarfrekvens än inrikes födda, samt att de oftare tar direktkontakt med potentiella arbetsgivare.

Utredningens underlagsrapport visar därmed att utrikes födda kvinnor och män som söker arbete värderar ett jobb mycket högt, och de söker också arbete mer intensivt än inrikes födda för att öka chanserna att få ett arbete. Den högre *arbetslösheten* bland utrikes födda kan därmed *inte* förklaras med inställningen till arbete. Studien kan dock inte ge svar på frågan om inställningen till arbete påverkar utrikes föddas *arbetskraftsdeltagande*, eftersom den baseras på intervjuer med personer som alla deltar i arbetskraften och som är aktivt arbetssökande.

Det saknas i stor utsträckning studier som belyser inställningen till arbete bland personer som står utanför arbetskraften.<sup>1</sup> Vissa av de studier som genomförts som har ett mer omfattande urval fokuserar dessutom på en särskild undergrupp. I en dansk studie undersöks attityder till arbete bland 700 kvinnor och män födda i Danmark och 1 200 kvinnor och män födda i Iran, Turkiet och Pakistan i åldern 18–45 år. Urvalet drogs från folkbokföringsregistret och omfattar både personer i och utanför arbetskraften. Studien visar att de utrikes födda danskarna – både kvinnor och

---

<sup>1</sup> De studier som finns, bl.a. en dansk intervjustudie från 2007 bland 200 kvinnor (Breidahl, 2007a) och Arbetsförmedlingens studie med fokusgrupper med cirka 50 kvinnor i utanförskap (Ramböll, 2010a; Arbetsförmedlingen, 2011b) pekar på att de flesta kvinnorna vill ha ett arbete.



män – generellt är mer negativt inställda till att ta emot ekonomiska bidrag. De är även i högre grad än personer födda i Danmark villiga att flytta för att få ett arbete och att ta ett arbete med lägre lön i händelse av arbetslöshet. Vidare visar undersökningen att utrikes födda kvinnors lägre sysselsättning inte beror på religiösa värderingar och normer. Sannolikheten att en utrikes född kvinna, som enligt egen utsago är mycket religiös saknar sysselsättning, är inte högre än för en utrikes född kvinna som är ateist, allt annat lika (Deding och Jakobsen, 2006).

Från England finns en undersökning av inställningen till arbete bland drygt 600 muslimska kvinnor födda i Pakistan och Bangladesh. Samtliga kvinnor i studien saknade arbete, men endast två procent angav att de aktivt sökte arbete. Nästan alla kvinnorna stod därmed utanför arbetskraften. Knappt 60 procent av kvinnorna i studien uttrycker att de skulle vilja ha ett arbete, medan 40 procent inte önskar arbeta. Valet att stå utanför arbetskraften bottnar i första hand i de upplevda *möjligheterna* att arbeta, inte i synen på arbete på ett principiellt plan. Hälften av kvinnorna anger att den främsta orsaken till att de inte förvärvsarbetar är ansvaret för hem och barn. Tre av tio kvinnor anger bristande kvalifikationer och kunskaper i engelska som den främsta orsaken till att de inte arbetar. I likhet med den danska studien indikerar även den brittiska undersökningen att det saknas samband mellan graden av religiositet och sysselsättning. Ingen av de drygt 600 kvinnorna uppger att det är mot islam att kvinnor förvärvsarbetar, och endast två procent anger att det är emot familjens heder, *izzat* (Dyke och James, 2009).

Det fragmentariska empiriska underlaget gör det svårt att dra säkra slutsatser om eventuella skillnader i inställningen till arbete mellan inrikes och utrikes födda personer som står utanför arbetskraften. De studier som genomförts i andra länder indikerar dock att bristande vilja att arbeta inte är den främsta förklaringen till att utrikes födda kvinnor deltar i arbetskraften i mindre utsträckning än inrikes födda. Kulturella eller religiösa värderingar förefaller inte heller vara relevanta förklaringsfaktorer till det lägre arbetskraftsdeltagandet.

## 2.4 Tidiga insatser för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden

Trösklarna för utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden är särskilt höga under de första åren i Sverige. Bidragande orsaker är att de flesta nyanlända har begränsade nätverk i det svenska samhället och svaga kunskaper i svenska språket. Arbetslivserfarenhet och utbildning från hemlandet minskar dessutom ofta i värde vid migration till ett nytt land.

Forskning visar att ett fördröjt arbetsmarknadsinträde för invandrare, på samma sätt som för ungdomar, kan ha långvariga negativa arbetsmarknadseffekter (Nordström Skans, 2005; Åslund och Rooth, 2007). I ekonomiska termer brukar detta kallas för *scarring*, en effekt som innebär att arbetslöshetsperioden lämnar spår hos individen som påverkar sannolikheten att få ett arbete även senare. En empirisk studie som följt individer under perioden 1985–2003 konstaterar att kontakter med arbetsgivare och sociala nätverk har stor betydelse för inträdet på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare (Eriksson m.fl., 2007). Eftersom flytten till ett nytt land medför att en del av humankapitalet går förlorat kan också tidiga investeringar i utbildning som kan förkorta vägen in på arbetsmarknaden förväntas vara samhällsekonomiskt effektiva (Eriksson, 2010). Även EU-kommissionen har i sina rekommendationer till medlemsländerna om utformningen av en effektiv integrationspolitik tagit fasta på vikten av tidiga, arbetsmarknadsinriktade insatser för etableringen i det nya landet (Europeiska kommissionen, 2007; 2010).

Betydelsen av att prioritera tidiga insatser för personer som riskerar långvarig arbetslöshet har också uppmärksamats inom arbetsmarknadspolitiken. Modeller för *profiling* har utvecklats i ett antal länder i syfte att kunna identifiera vem som riskerar långtidsarbetslöshet och möjliggöra tidiga insatser för dem som behöver detta (Forslund och Vikström, 2010). Från och med 2012 har även Arbetsförmedlingen börjat tillämpa ett sådant bedömningsstöd. I detta uppmärksammas olika individegenskaper som t.ex. låg utbildning, funktionsnedsättning och om personen är nyanländ invandrare bland de kriterier som ska vara vägledande för prioriteringen av tidiga insatser.

För att påskynda inträdet på arbetsmarknaden erbjuds vuxna flyktingmottagna, som är gruppen med längst etableringstid, särskilda etableringsinsatser under den första tiden i Sverige (prop. 2009/10:60). I

gruppen flyktingmottagna ingår flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd inom två år efter den skyddsbehövande. Insatserna omfattar språkundervisning, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser och kan pågå under högst 24 månader med möjlighet till ett års överhoppningsbar tid vid sjukdom eller vård av barn på heltid. Inriktningen och upplägget på insatserna fastställs av Arbetsförmedlingen i en individuellt utformad etableringsplan som ska upprättas inom tolv månader från första folkbokföringen i en kommun. En nyanländ flyktingmottagen person har även rätt att välja en etableringslots som ska hjälpa personen att hitta vägar in på arbetsmarknaden. Vid deltagande i etableringsinsatser utgår en särskild statlig etableringsersättning. Ersättningen är individuell och påverkas inte av hushållsstorlek eller inkomsterna hos andra personer i hushållet. På detta sätt ges både kvinnor och män incitament att delta i och fullfölja de insatser som ingår i etableringsplanen.

Rätten till de särskilda etableringsinsatserna och till etableringsersättningen omfattar inte andra nyanlända invandrare, exempelvis övriga anhöriginvandrare. De har varken rätt till etableringsplan eller tillgång till Arbetsförmedlingens särskilda insatser för att hjälpa flyktingmottagna att snabbt komma i arbete. I Arbetsförmedlingens instruktion anges dock att myndigheten har ett särskilt ansvar för att erbjuda nyanlända invandrare insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndighetens roll är att vara stödjande, samordnande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Exempel på åtgärder som finns till förfogande för övriga nyanlända invandrare är instegsjobb och valideringsinsatser. Många kommuner har också särskilda verksamheter som riktar sig till nyanlända som saknar arbete och inkomst.

Undervisning i svenska för invandrare (sfi) ska kommunerna erbjuda alla vuxna som har behov av detta. Från den 1 september 2010 infördes även möjligheten att få en s.k. sfi-bonus i samtliga kommuner (prop. 2009/10:188). Bonusen, som syftar till att förstärka nyanländas incitament att snabbt lära sig svenska, kan betalas ut till nyanlända invandrare (ej arbetskraftsinvandrare och studerande) som uppnår minst godkänt på kurs B på studieväg 1, kurs C på studieväg 2, eller kurs D på studieväg 3 i sfi inom tolv månader från utbildningens start och inom 15 månader från första folkbokföring i landet.

I Budgetpropositionen för 2011 aviserade också regeringen att kommunerna ska erbjuda samhällsorientering även till andra grupper än de som omfattas av etableringslagen. Regeringen har ännu inte återkommit med förslag till vilka övriga grupper som ska omfattas och när denna utökade skyldighet ska träda i kraft. Samhällsorienteringen syftar till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet genom att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället. Den ska enligt förordningen (2010:1138) erbjudas så snart som möjligt efter det att en etableringsplan har upprättats och normalt vara avslutad under det första året i landet.

## 2.5 Vård av barn kan leda till senarelagd etablering

### *Färre kontakter och insatser den första tiden*

Föräldrapenningen infördes för att ge föräldrar bättre möjligheter att kombinera ansvar för barnen med förvärvsarbete (se vidare kapitel 3). Möjligheten till betald föräldraledighet har också ökat kvinnors arbetskraftsdeltagande jämfört med om denna möjlighet inte hade funnits (Thoursie, 2005).

En lång frånvaro från arbetsmarknaden, som vid ett omfattande uttag av föräldrapenning, kan dock försvåra arbetsmarknads-etableringen för alla som saknar anknytning till den svenska arbetsmarknaden. För nyanlända utrikes födda kan uteblivna kontakter och insatser under de första åren i Sverige göra det svårare att bygga upp humankapital som exempelvis svensk arbetslivserfarenhet och kunskaper i svenska jämfört med personer som under samma period deltar i etableringsinsatser.

Ett omfattande uttag av föräldrapenning kan även innebära sämre möjligheter för den nyanlända att bygga upp sitt humankapital *efter* föräldraledigheten. Trösklarna för kontakt med centrala aktörer som kommunen och Arbetsförmedlingen riskerar att höjas ju längre tid en person vistas i Sverige med få kontakter utanför den närmaste familjen. I ett pilotprojekt genomförde Arbetsförmedlingen cirka 40 fokusgruppsintervjuer med utrikes födda kvinnor i utanförskap respektive med aktörer som arbetar för att främja deras etablering i samhället. I avrapporteringen konstateras att ett av de främsta hindren för etableringen är bristande kontakt med Arbetsförmedlingen och andra centrala aktörer. I de fall kontakt är etablerad går den ofta via

mannen eller barnen, vilket försätter kvinnan i en beroendeställning (Ramböll Management, 2010a). En lång frånvaro från arbetsmarknaden, som en längre period av vård av barn eller sjukdom, kan ytterligare öka avståndet mellan målgruppen och övriga samhället. *Meritutbildning*, en aktör som bedriver verksamhet för hemarbetande kvinnor, berättar i fokusgrupperna att den största utmaningen är att få till stånd den första kontakten. Att bjuda in fungerar sällan, utan det bästa alternativet är att arbeta uppsökande och gå dit klienterna befinner sig.

För nyanlända som har rätt till särskilda etableringsinsatser kan ett längre uttag av föräldrapenning medföra att de förlorar denna möjlighet till särskilt stöd. Nyanlända flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga har rätt till insatserna under de första åren i Sverige. Möjlighet till ett års överhoppningsbar tid finns vid uttag av föräldrapenning om uttaget sker på heltid. En längre uttagsperiod än ett år innebär dock att man avbryter insatserna och inte har möjlighet att återkomma. Också vid uttag av föräldrapenning på deltid minskar den faktiska möjligheten att delta i etableringsinsatser, eftersom etableringsperioden inte förlängs vid ett deltagande på deltid.

#### *Nyanlända kvinnor tar föräldrapenning innan de fått fotfäste på arbetsmarknaden*

Det är i första hand kvinnor som antingen omfattas av flyktingmottagandet eller hör till gruppen övriga anhöriginvandrare som tar ut föräldrapenning under de första åren i Sverige. Bland kvinnor mellan 18 och 50 år i dessa grupper tog 30 respektive 22 procent ut föräldrapenning år 2009. Det kan jämföras med knappt tio procent av männen (18–50 år) i flykting- och anhöriggruppen respektive sju procent av kvinnorna i gruppen övriga invandrare.<sup>2</sup> Drygt hälften av de nyanlända mammorna i flykting- och anhöriggruppen som tog ut föräldrapenning 2009 hade ett uttag över 30 000 kronor, och var fjärde hade ett uttag över 50 000 kronor. Mycket få personer i dessa grupper har rätt till en inkomstbaserad ersättning, utan de erhåller nästan uteslutande grundersättningen på 180 kronor per

<sup>2</sup> Enligt Gerdes och Wadensjö (2008) är antalet invandrare från EU-länder som kommit till Sverige för att arbeta och som fortfarande befinner sig i Sverige lägre än vad statistiken visar, eftersom flytt från Sverige inte alltid anmäls. Andelen av föräldrarna från andra EU-länder som tar ut föräldrapenning är därmed sannolikt högre än vad statistiken visar.

dag (avsnitt 4.3). Belopp över 30 000 kronor innebär därmed att kvinnorna vanligen tar ut föräldrapenning för vård av barn på heltid.

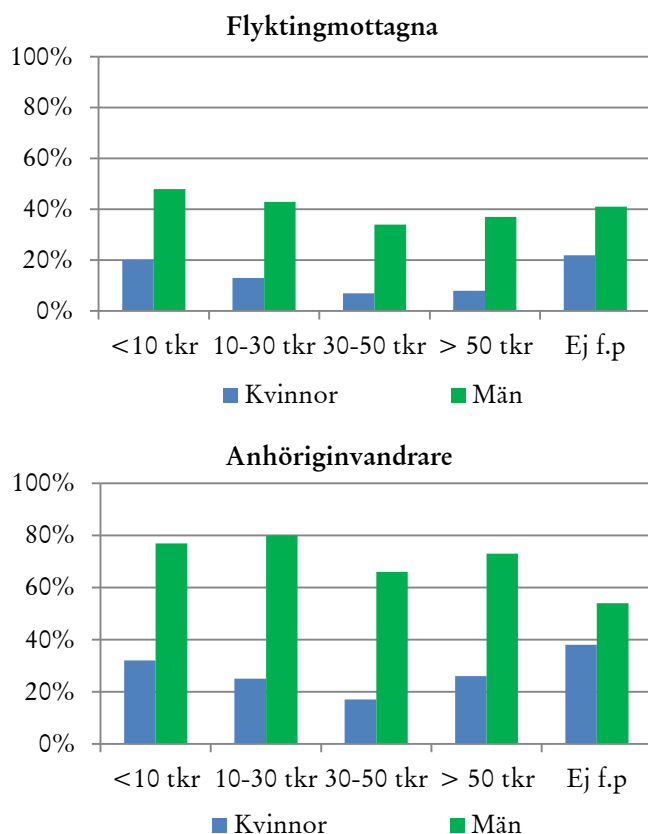
**Tabell 2.2** Föräldrapenninguttag år 2009 bland nyanlända utrikes födda, 18–50 år, folkbokförda 2006–2009 (procent)

	Flyktingmottagna		Övriga anhöriginvandrare		Övriga invandrare	
	Kvinnor n=22435	Män n=27290	Kvinnor n=48237	Män n=28671	Kvinnor n=35730	Män n=61501
Andel med föräldrapenning varav	30	8	22	7	7	3
< 10 000 kr	15	33	16	38	16	31
10–30 000 kr	30	44	32	39	25	36
30–50 000 kr	28	15	29	12	21	15
> 50 000 kr	27	8	23	11	38	18

*Källa:* Statistiska centralbyrån, STATIV.

De nyanlända kvinnorna som tog ut föräldrapenning 2009 saknade mycket ofta inkomst från arbete samma år (se figur 2.9). Det gäller även de mammor som under samma år tog ut föräldrapenning med mindre än 50 000 kronor och som alltså inte tog ut föräldrapenning på heltid under hela 2009. Avsaknaden av löneinkomst indikerar att de flesta nyanlända kvinnor som tar ut föräldrapenning gör detta innan de hunnit etablera sig på arbetsmarknaden. Papporna tycks i högre grad ta ut föräldrapenning efter att de etablerat sig på arbetsmarknaden.

**Figur 2.9** Andel nyanlända, 18–50 år, som har inkomst från arbete år 2009, fördelat på storlek på föräldrapenninguttaget (procent)



Anm: Uppgifterna avser personer som folkbokfördes i Sverige under åren 2006–2009.

Källa: Statistiska centralbyrån, STATIV.

### *Full föräldrapenning också för större barn*

Nyanlända föräldrar kan ta ut föräldrapenning för både utrikes födda barn och barn som föds i Sverige fram tills dess att barnet fyller åtta år. Det är möjligt eftersom rätten till föräldrapenning är knuten till barnets och vårdnadshavarens bosättning (folkbokföring) i Sverige. Omfattningen av nyanlända mammors och pappors uttag av föräldrapenning påverkas därmed både av om de

tar ut dagar för vård av äldre barn (upp till åtta år) som invandrat tillsammans med dem och av om de vårdar barn som föds efter invandringen till Sverige. För vissa nyanlända föräldrar finns därmed möjligheten att vårda barn med föräldrapenning under lång tid (se vidare kapitel 4).

År 2011 fick cirka 9 500 utrikes födda barn 0–7 år uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige, vilket var något fler än föregående år.<sup>3</sup> Vart fjärde barn (ca 2 300) hörde till gruppen flyktingmottagna. Bland övriga anhöriginvandrare som fick uppehållstillstånd år 2011 var cirka 1 200 barn under åtta år. Det motsvarade 13 procent av alla de utrikes födda barn 0–7 år som fick uppehållstillstånd eller registrerad uppehållsrätt detta år. Övriga 63 procent var framför allt barn till EU/EES-medborgare eller till arbetskraftsinvandrare.

Åldersfördelningen inom både anhörig- och flyktinggruppen är jämn. Cirka 85 procent av barnen som fick uppehållstillstånd år 2011 var ett år eller äldre. Andelen barn under ett år av det totala antalet barn under åtta år som beviljats uppehållstillstånd som flykting- eller anhöriginvandrare har varierat mellan elva och 19 procent per år under perioden 2002–2011. Eftersom uppehållstillstånd som söks för anknytning till en i Sverige bosatt person kan beviljas ett år och invandringen ske året efter är barnen i genomsnitt något äldre vid invandringstillfället än vad statistiken över ålder vid beviljat uppehållstillstånd anger.

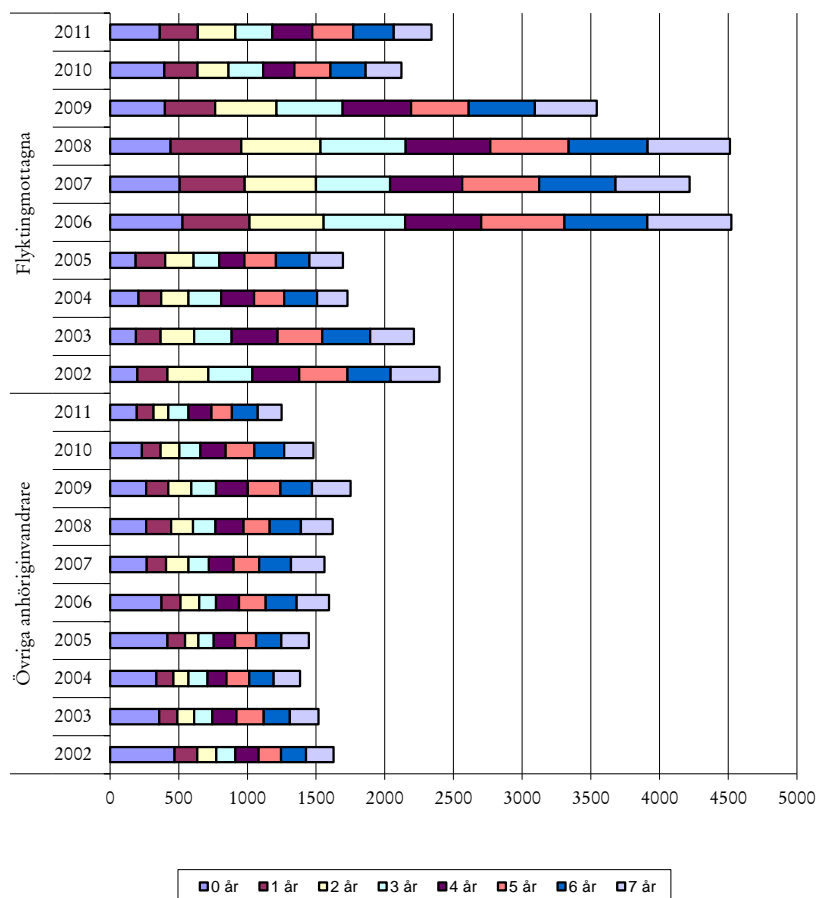
Antalet barn som beviljades uppehållstillstånd i gruppen flyktingmottagna minskade markant mellan 2009 och 2010 (figur 2.10). Detta kan till stor del förklaras med ändrade förutsättningar för prövning av uppehållstillstånd efter Migrationsöverdomstolens beslut i slutet av 2009 och början av 2010 om skärpta krav för fastställande av den sökandes identitet. Förändringen påverkade framför allt möjligheterna att få uppehållstillstånd för anhöriga till flyktingar från Somalia och Irak, vilka till följd av situationen i sitt hemland har mycket svårt att uppvisa de handlingar som krävs för att styrka identiteten. Andelen beviljade ansökningar om uppehållstillstånd av anknytningsskäl för sökande från Somalia minskade till följd av detta från 52 procent under 2009 till sju procent 2010. Gruppen flyktinganhöriga som inte har kunnat beviljas uppehållstillstånd under 2010 och 2011 består till huvuddelen av kvinnor och barn vars män respektive fäder redan befinner sig i Sverige.

---

<sup>3</sup> Adoptivbarn är exkluderade.



**Figur 2.10** Beviljade uppehållstillstånd 2002–2011 för barn under åtta år i gruppen flyktingmottagna och övriga anhöriginvandrare (antal)



*Anm:* Observera att uppehållstillstånd som söks på anknytning till en i Sverige bosatt person kan beviljas ett år och invandringen ske året efter.

I gruppen flyktingmottagna ingår även barn som beviljats uppehållstillstånd till följd av verkställighetshinder.

*Källa:* Migrationsverket.

Migrationen har i sig en positiv inverkan på barnafödandet efter ankomsten till Sverige, vilket brukar kallas migrationseffekten. Benägenheten att få barn är som störst bland utrikes födda kvinnor

som varit i Sverige i upp till två år. Särskilt stor är migrations-effekten bland kvinnor som invandrar från medel- och låginkomstländer utanför Europa, och som i första hand kommer till Sverige som flyktingar eller som anhöriginvandrare (SCB, 2008). Otrygga levnadsförhållanden i hemlandet i kombination med migrationen kan leda till att flyktingar skjuter upp barnafödandet till ankomsten till Sverige. Bland anhöriginvandrare kan ett högt barnafödande under de första åren i Sverige förklaras med familjebildning och att familjer återförenas.

## 2.6 Sammanfattning

Utrikes födda personer i allmänhet och utrikes födda kvinnor i synnerhet har en lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda personer, även efter lång tid i landet. Särskilt stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden möter kvinnor inom grupperna flyktingmottagna och anhöriginvandrare. Sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda har trendmässigt ökat sedan slutet av 1980-talet, för kvinnor med hela 13 procentenheter.

Att utrikes födda har ett sämre arbetsmarknadsutfall än inrikes födda kan förklaras med en kombination av utbuds- och efterfrågefaktorer. Nyanlända kvinnor möter dubbla trösklar. Som nyanlända har de ofta ett för den svenska arbetsmarknaden mindre relevant humankapital och ett sämre nätverk, vilket påverkar möjligheten att få ett arbete. Som kvinnor tar de ett större ansvar för det obetalda hemarbetet, vilket tillsammans med andra faktorer påverkar möjligheten att delta i arbetskraften.

Utrikes födda kvinnors och mäns lägre sysselsättningsgrad tycks dock inte bero på en bristande vilja att arbeta. I stället visar utredningens skattningar att arbetssökande utrikes födda kvinnor och män har en för arbetsmarknadsutfallet potentiellt sett mer gynnsam inställning till arbete än vad arbetssökande personer födda i Sverige har. De söker också arbete mer intensivt än inrikes födda.

Den första tiden i Sverige är särskilt betydelsefull för en lyckad integration. Det är då ett nytt språk ska läras in, nya nätverk ska byggas och kompetensen byggas på eller översättas så att den blir gångbar i det nya landet. Forskning visar att ett fördröjt arbetsmarknadsinträde för invandrare, på samma sätt som för ungdomar, kan ha långvariga negativa arbetsmarknadseffekter. För nyanlända föräldrar kan ett långt och intensivt uttag av föräldrapenning

försvåra eller skjuta upp möjligheterna att delta i sfi och andra arbetsförberedande insatser. Trösklarna för kontakt med centrala aktörer som kommunen och Arbetsförmedlingen riskerar att höjas ju längre tid en person vistas i Sverige med få kontakter utanför den närmaste familjen. För nyanlända som omfattas av etableringslagen medför dessutom en för lång frånvaro att de förlorar rätten till etableringsersättning och de särskilda etableringsinsatserna.

Det är i första hand nyanlända kvinnor inom grupperna flyktingmottagna och övriga anhöriginvandrare som tar ut föräldrapenning. De allra flesta av dessa kvinnor saknar löneinkomst, vilket visar att föräldrapenning ofta tas ut innan mammorna hunnit etablera sig på arbetsmarknaden.

Föräldrapenning kan tas ut för både inrikes och utrikes födda barn fram tills dess att barnet fyllt åtta år. År 2011 beviljades 9 500 utrikes födda barn under åtta år uppehållstillstånd i Sverige. Bland barnen under åtta år som hör till flykting- och anhöriggruppen var 85 procent ett år eller äldre. Migrationen har också ett positivt samband med barnafödandet under den första tiden i Sverige. Särskilt stor är migrationseffekten bland kvinnor som kommer som flyktingar och anhöriginvandrare.

## 3 Föräldrapenningens utformning

### 3.1 Föräldrapenningens utveckling

Dagens föräldraförsäkring infördes 1974, och ersatte då den tidigare moderskapsförsäkringen som gav mammor möjlighet att vara hemma med barnen när de var små. Genom föräldraförsäkringen fick också männen möjlighet att vara hemma med sina barn på samma villkor som kvinnorna. Den nya försäkringen innebar även, till skillnad från moderskapspenningen, att ersättningen blev pensionsgrundande och skattepliktig. Reformen syftade till att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande, och motiverades som en viktig jämställdhetsreform där kvinnors rätt till arbete och mäns rätt till sina barn framhölls (SOU 2005:73).

Från början omfattade föräldraförsäkringen enbart föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption. Ersättningen motsvarade 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) och betalades ut under 180 dagar som kunde användas inom 270 dagar från barnets födelse. För föräldrar som helt saknade eller hade en mycket låg SGI fanns en lägsta ersättningsnivå som motsvarade 25 kronor per dag, en s.k. garantinivå. För att pappan skulle vara berättigad till en inkomstgrundad ersättning krävdes att mamman också var det.

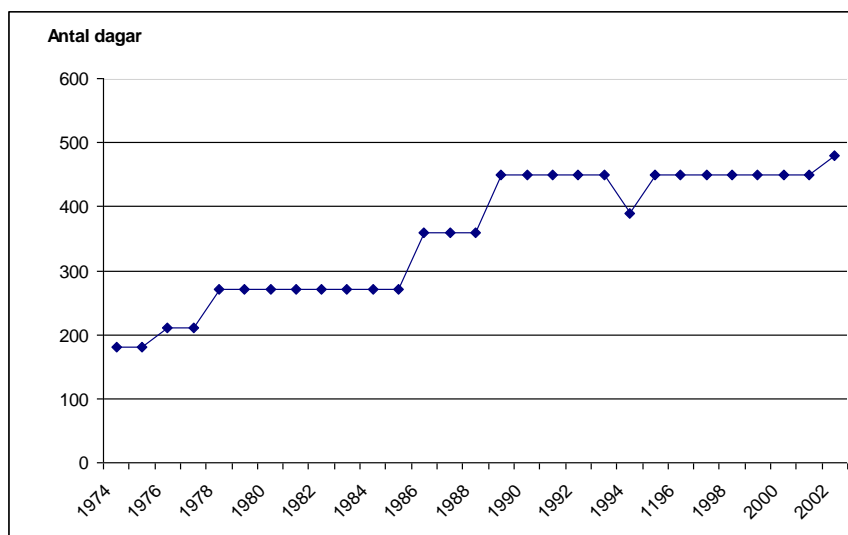
Föräldrapenningens utformning har reviderats i flera steg sedan 1974. Förändringarna kan indelas i utökad omfattning (antal dagar), förändrad ersättningsnivå, respektive ökade möjligheter till flexibilitet i uttaget (förläggning och fördelning av ersättningsdagarna).

#### 3.1.1 Omfattning

De ursprungliga 180 föräldrapenningdagarna har under åren stegvis utökats fram till den senaste ökningen år 2002 när dagens omfattning på 480 dagar infördes. År 1994 utgör ett undantag i

sammanhanget, när de 90 garantidagarna tillfälligt slopades. Minskningen av antalet dagar sammanföll då med införandet av ett vårdnadsbidrag, som betalades ut till föräldrar som valde att avstå från förvärvsarbete för att själva ta hand om barnet. Året därpå, 1995, återställde den nyttillträdda socialdemokratiska regeringen antalet dagar i föräldrapenningen till 450 dagar och vårdnadsbidraget togs bort.<sup>1</sup>

**Figur 3.1 Utveckling av antal föräldrapenningdagar per barn sedan införandet 1974**



Källa: Försäkringskassan (2011).

### 3.1.2 Ersättningsnivåer

Den utökade omfattningen av föräldrapenningen har delvis åtföljts av förändringar i vilka ersättningsnivåer som gäller för olika dagar. Förändringarna har skett på flera olika sätt. En variant är *typen* av ersättning. När föräldrapenningen infördes baserades ersättningen helt och hållet på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) med en lägsta garantinivå för personer med låg eller ingen SGI. År 1978 utökades föräldrapenningen med en särskild föräldrapenning på 90

<sup>1</sup> Vårdnadsbidraget återinfördes i en annan form 2008, då den borgerliga Alliansregeringen införde en möjlighet för kommunerna att erbjuda kommunala vårdnadsbidrag.

dagar, varav 30 dagar ersattes med garantinivån oavsett storleken på föräldrarnas SGI. Förändringen innebar således att den inkomstbaserade, och därmed varierande, ersättningen kompletterades med en låg och för alla lika nivå. Systemet behölls efter 1986 då de olika föräldrapenningdagarna slogs samman. År 2002 slopades sedan begreppet garantinivå och ersattes med föräldrapenning enligt lägstanivå (lika för alla föräldrar) respektive grundnivå (för föräldrar med inga eller låga inkomster eller som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret för ersättning motsvarande den sjukpenninggrundande inkomsten), vilka tillsammans med sjukpenningnivån utgör stommen i dagens modell för föräldrapenning.

En annan förändring rör ersättningsnivåernas *storlek*. När föräldrapenningen infördes motsvarade ersättningen 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Denna nivå behölls fram till 1995, då ersättningsnivån sänktes till 80 procent med undantag för de månader som var reserverade för respektive förälder. Under efterföljande år sänktes ersättningsnivån ytterligare till 75 procent. År 1998 återinfördes ersättningsnivån på 80 procent, vilket även gäller i dag.<sup>2</sup>

Ersättningsnivåernas storlek har under åren även förändrats vad gäller de fasta belopp som utgjort lägstanivå respektive grundnivå (före 2002 kallad garantinivå). Beloppen höjdes framför allt under 2000-talets första hälft. Mellan 1974 och 2001 höjdes beloppet för grundnivån, som en förälder med låg eller ingen sjukpenninggrundande inkomst erhöll, i små steg. Därefter höjdes grundnivån i förhållandevis stora etapper – från 60 kronor till 120 kronor år 2002, till 150 kronor år 2003, samt slutligen år 2004 till dagens nivå på 180 kronor per dag. En liknande utveckling kännetecknar lägstanivån, som alla föräldrar erhåller för ett visst antal dagar. När lägstanivådagarna infördes i samband med den särskilda föräldrapenningen 1978 var ersättningen 32 kronor per dag. Denna nivå höjdes löpande fram till 1987, då nivån fastställdes till 60 kronor per dag, vilken sedan förblev oförändrad fram till halvårsskiftet 2006. Den 1 juli 2006 infördes en ny, högre, lägstanivå på 180 kronor per dag, som gäller än i dag.

---

<sup>2</sup> Den inkomstbaserade ersättningen har sedan 1 juli 2006 ett tak på 10 prisbasbelopp. Innan dess motsvarade taket 7,5 prisbasbelopp.

### 3.1.3 Förläggning och fördelning av uttaget

I det ursprungliga systemet för föräldrapenning var ersättningen knuten till tiden för barnets födelse. Den förälder som huvudsakligen vårdade barnet hade rätten till föräldrapenning. Mamman hade dock en särskild rätt till föräldrapenning 60 dagar före den beräknade nedkomsten och under 29 dagar efter barnets födelse utan att det ställdes krav på att hon vårdade barnet. Dessutom hade pappor med ett tidigare barn en särskild rätt till tio dagar i samband med barnets födelse.

År 1978 kompletterades föräldrapenningen med den särskilda föräldrapenningen på 90 dagar. Den särskilda föräldrapenningen kunde tas ut fram tills dess att barnet fyllde åtta år eller hade avslutat det första skolåret, och möjliggjorde därmed föräldraledighet med viss ersättning även för vård av äldre barn. Rätten till den särskilda föräldrapenningen var inte knuten till den person som primärt vårdade barnet, utan fördelades lika mellan föräldrarna om båda var vårdnadshavare. Föräldrarna gavs dock möjlighet att genom anmälan till Försäkringskassan avstå dagar till förmån för den andra föräldern.

De två förmånerna föräldrapenning i samband med barns födelse och särskild föräldrapenning fördes år 1986 samman till en förmån, vilken kallades föräldrapenning. Sammanslagningen medförde att tidsramen för uttaget begränsades, då den nya hopslagna föräldrapenningen i princip endast kunde tas ut fram till det att barnet fyllde fyra år respektive inom fyra år efter det att adoptivföräldrar fått barnet i sin vård. Tre år senare, 1989, förlängdes detta tidsintervall igen, och hela föräldrapenningen blev möjlig att ta ut fram till att barnet fyllt åtta år eller avslutat det första skolåret.

År 1995 förändrades riktlinjerna som rör rätten till föräldrapenning. Från att endast delar av föräldrapenningen tidigare varit lika fördelad mellan föräldrarna, infördes nu lika rätt till alla dagar i föräldrapenningen. I samband med detta infördes också en reserverad månad som den ena föräldern inte kunde välja att överlåta till den andra föräldern. År 2002 utökades antalet reserverade dagar till 60 dagar. De reserverade månaderna kom att kallas för pappamånader, eftersom de i huvudsak kom att innebära en förändring för pappornas uttag. Pappamånaderna ingår som en del av föräldrapenningen även i dag.

För att öka incitamenten att dela föräldrapenninguttaget lika mellan föräldrarna infördes en jämställdhetsbonus år 2008. Jämställdhetsbonusen är konstruerad som ett skatteavdrag som ökar i storlek ju jämnare fördelningen är. Bonusen ges till den förälder

som tagit ut flest dagar med föräldrapenning. Från den 1 januari 2012 behöver föräldrar inte ansöka om jämställdhetsbonusen, utbetalningen sker i stället direkt från Skatteverket efter att myndigheten informerats om uttaget från Försäkringskassan.

### 3.2 Dagens föräldrapenning

Dagens modell för föräldrapenning bygger på samma grundprinciper som 1974 års föräldrapenningmodell. Föräldrapenningen syftar till att skapa möjligheter för både kvinnor och män att kombinera förvärvsarbete eller studier med föräldraskap. Föräldrapenningen är även tänkt att täcka en större del av inkomstbortfallet som föräldraledigheten innebär. Detta för att ge föräldrar möjlighet att ta hand om sina barn under en längre sammanhängande period när barnen är små och samtidigt kunna behålla sin anknytning till arbetslivet.

Föräldrapenning kan betalas ut till barnets föräldrar, adoptivföräldrar eller till den som är särskilt förordnad vårdnadshavare. Dessutom kan föräldrapenning betalas ut till den som bor tillsammans med föräldern och

- har eller har haft andra gemensamma barn med föräldern,
- är eller har varit gift med föräldern,
- är eller har varit registrerad partner med föräldern.

Ersättning betalas ut under totalt 480 heldagar per barn fram tills dess att barnet fyller åtta år eller avslutar första klass. För adoptivbarn kan föräldrapenning tas ut som längst till barnets tioårsdag. Föräldrapenningen bygger på en flexibel modell, där de enskilda mottagarna har stora möjligheter att själva bestämma upplägget. Uttag kan göras som enstaka dagar eller i långa sammanhängande perioder, i samband med barnets födelse eller när barnet är några år gammalt. Vidare kan föräldrapenningen betalas ut som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels ersättning. Beroende på hushållets övriga inkomster kan en mottagare således vara hemma med sitt barn längre än 480 kalenderdagar. De flexibla uttagsmöjligheterna medför vidare att två föräldrar kan vara hemma med barnet samtidigt, förutsatt att båda tar ut partiell ersättning som totalt inte överstiger en hel ersättning. Från den 1 januari 2012 är det även möjligt för föräldrarna att vara lediga med föräldrapenning sam-



tidigt i 30 dagar under barnets första levnadsår. Systemet är även flexibelt vad gäller fördelningen av dagar mellan två vårdnadshavare. En vårdnadshavare kan välja att avstå från rätten till föräldrapenning till förmån för den andra vårdnadshavaren, med undantag av de 60 dagar som är reserverade för vardera personen. Detta innebär att en enskild vårdnadshavare som delar vårdnaden med en annan person kan vara hemma med ersättning motsvarande totalt 420 heldagar. En ensam vårdnadshavare har rätt till alla dagarna.

Arbetstagares rätt till ledighet för vård av egna barn regleras i Föräldraledighetslagen (1995:584). Lagen ger föräldrar som är anställda rätt att vara lediga på heltid för barn under 18 månader, samt rätt att förkorta arbetstiden med upp till en fjärdedel för barn under åtta år. Föräldern har också rätt till ledighet vid uttag av föräldrapenning motsvarande omfattningen av föräldrapeninguttaget. Ledigheten får delas upp på högst tre perioder under ett kalenderår.<sup>3</sup>

Föräldrapenningen har tre olika ersättningsnivåer. Mottagare med en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) får under 390 dagar ersättning enligt sjukpenningnivån, vilken motsvarar knappt 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten upp till en årsinkomst på tio basbelopp.<sup>4</sup> Den inkomstbaserade ersättningen syftar till att skapa incitament för kvinnor och män att skaffa barn efter etablering på arbetsmarknaden. För de första 180 föräldrapenningdagarna enligt sjukpenningnivån finns ett särskilt kvalifikationskrav som innebär att mottagaren måste ha varit försäkrad för en ersättning över 180 kronor per dag i minst 240 dagar i följd före barnets födelse. Om villkoret inte uppfylls betalas ersättning ut med 180 kronor per dag. För övriga 210 dagar som kan betalas ut enligt sjukpenningnivån saknas motsvarande krav på viss tids försäkring. Personer med låg eller ingen SGI får ersättning enligt en grundnivå, vilken utgörs av 180 kronor per dag i 390 dagar. Resterande 90 dagar motsvaras av så kallade lägstanivå dagar som ger samma ersättning till alla vårdnadshavare, oavsett vilken SGI de har. Även lägstanivån motsvarar 180 kronor per dag för barn födda 1 juli 2006 eller senare. För barn födda före 1 juli 2006 uppgår lägstanivån till 60 kronor per dag. För de flesta vårdnadshavare är

<sup>3</sup> En individuell överenskommelse kan göras mellan arbetsgivare och arbetstagare om att dela upp ledigheten på fler perioder.

<sup>4</sup> År 2012 motsvarade tio basbelopp 440 000 kronor. Den inkomstbaserade dag ersättningen beräknas genom att föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst multipliceras med 0,97 och därefter med 0,8. Summan delas slutligen med 365.

det således inte längre någon skillnad mellan grundersättning och ersättning utifrån lägstanivån, eftersom båda nivåerna ligger på 180 kronor per dag för barn födda efter juni 2006. Samtliga ersättningar är pensionsgrundande och skattepliktiga.

Föräldrapenningens tre ersättningsnivåer kan relateras till antingen bosättningsbaserade eller arbetsbaserade försäkringar. Enligt Socialförsäkringsbalken hör ersättningar på grund- och lägstanivån till den bosättningsbaserade försäkringen (5 kap. 3 § SFB) eftersom dessa två ersättningar syftar till att ge ett grundskydd. Ersättning utifrån sjukpenningnivån är en arbetsbaserad försäkring som ersätter inkomstbortfall (6 kap. 6 § SFB).

Rätten till föräldrapenning enligt lägstanivå respektive grundnivå är knuten till barnets och vårdnadshavarens bosättning (folkbokföring) i Sverige. Detta innebär att föräldrar som har barn när de invandrar till Sverige får rätt till 480 dagars föräldrapenning för de barn som är upp till åtta år gamla. Dessa dagar kan på samma sätt som för barn födda i Sverige tas ut tills dess att barnet fyller åtta år. Här utgör invandring från andra EU-länder i vissa fall ett undantag. Om en förälder tidigare har fått en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån i något annat medlemsland, räknas denna förmån av mot föräldrapenningen i Sverige.

### 3.3 Vårdnadsbidraget

Sedan den 1 juli 2008 har kommunerna möjlighet att erbjuda vårdnadsbidrag för barn mellan ett och tre år. Vårdnadsbidraget är avsett att möjliggöra en mjukare övergång mellan föräldraledighet och förvärvsarbete och riktar sig till de föräldrar som vill vara hemma längre med sina barn än vad föräldraförsäkringen medger, eller som vill gå ner i arbetstid. Bidraget är skattefritt och uppgår till maximalt 3 000 kronor per barn och månad. Om barnet inte deltar i offentligt finansierad förskoleverksamhet utgår fullt vårdnadsbidrag. Kommunerna har också möjlighet att införa vårdnadsbidrag på deltid. De avgör i detta fall själva hur närvaron i förskolan ska samspela med avtrappningen av vårdnadsbidraget.

Vårdnadsbidraget kan inte kombineras med vissa bidrag och ersättningar, till exempel föräldrapenning, aktivitetsstöd, etableringsersättning eller arbetslöshetsersättning. Bidraget påverkar inte den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), som hålls skyddad, förutsatt att mottagarens SGI inte omprövats under perioden med vård-

nadsbidrag på grund av att han eller hon beviljats sjukersättning, tjänstepension eller livränta.

År 2010 hade 113 kommuner infört vårdnadsbidrag. Totalt beviljades bidraget till drygt 6 000 personer, varav drygt 90 procent var kvinnor. Personer med utländsk bakgrund var över-representerade bland dem som beviljades vårdnadsbidrag (35 procent). Föräldrar med utländsk bakgrund utgjorde 26 procent av alla föräldrar i Sverige med barn mellan ett och tre år 2010 (SCB, 2011a).

### 3.4 Barnets bästa

Föräldrapenningen är en del av den ekonomiska familjepolitiken, vars mål är att skapa goda och trygga uppväxtvillkor för barn och ungdomar, att ge förutsättningar för familjer att få tid tillsammans och att uppmuntra jämställda familjer. Barnperspektivet är en bärande del. Principen om barnets rätt till trygga och utvecklande uppväxtförhållanden ska vara vägledande i familjepolitiken, liksom barnets rätt till delaktighet och inflytande över frågor som rör barnet i förhållande till barnets ålder och mognad (prop. 2011/12:1). Familjepolitiken, liksom FN:s barnkonvention, utgår ifrån att föräldrarna är de som har huvudansvaret för barnets välbefinnande och ska utifrån barnets välbefinnande och familjens livssituation se till barnets bästa. I föräldraförsäkringen kan barnperspektivet förstås som de yngsta barnens behov av, och rätt till, anknytning, trygghet, god omvårdnad, stimulerande utveckling och goda relationer (Nyberg, 2005).

Forskningen om vilka effekter föräldrapenningen har för barnen är relativt begränsad. De flesta studier fokuserar på föräldrapenningens betydelse för föräldrarna i termer av exempelvis löneutveckling och fördelning av obetalt arbete. De studier som genomförts med utgångspunkt från barnperspektivet pekar dock på att betald föräldraledighet under barnets första tid har en positiv effekt på barnets hälsotillstånd. Det finns bland annat ett starkt samband mellan betald föräldraledighet under barnets första år och en låg spädbarnsdödlighet (Tanaka, 2005; Ferrarini och Norström, 2010). En studie från USA har vidare visat att en tidig återgång till arbetet (inom tolv veckor efter barnets födelse) har en negativ inverkan på barnets hälsa (Berger m.fl., 2005).

Effekterna för barnen av föräldraledighet när barnen är äldre är mindre entydiga. Olika barn har olika behov. Det gäller i synnerhet

barn som invandrar till Sverige och som kommer till en ny miljö med ett nytt språk. I Socialstyrelsens handbok för adoption anges att adopterade barns förskolestart bör anpassas efter barnets anknytningsprocess, känslighet för separationer, mognad och fas i utvecklingen (Socialstyrelsen, 2008). Barn som invandrar tillsammans med sina föräldrar har inte samma anknytningsbehov som adopterade barn, men kan också behöva tid för anpassning i det nya landet. Ett otryggt och traumatiserat barn kan i vissa fall må bäst av att vara hemma med sina föräldrar under den första tiden i Sverige. Om föräldrarna själva är traumatiserade kan det å andra sidan vara bättre för barnet att få möjlighet att knyta an också till andra vuxna och barn utanför den egna familjen. Barnets bästa varierar därför med varje enskilt barn.

På en övergripande nivå pekar dock ett antal studier på att barn som har gått i förskola i regel har en bättre kognitiv och språklig förmåga än barn som i första hand fått hembaserad omsorg. Förskolebarn klarar sig också bättre i skolan (Folkhälsoinstitutet, 2009; Andersson 1989; 1992). Effekterna är särskilt stora för barn från fattiga och resurssvaga familjer, för vilka förskolan bidrar till ökad välfärd och social mobilitet (Datta Gupta m.fl., 2008). Förskolans positiva effekter är i stor utsträckning beroende av verksamhetens kvalitet. Särskilt barngruppernas storlek och personalens kompetens har betydelse för barnens kognitiva och språkliga utveckling (Brandt och Gislason, 2010).

Föräldrapenningens utformning har även betydelse för barnens ekonomiska villkor. En kvantitativ studie av 18 OECD-länder visar att det finns ett starkt samband mellan andelen ekonomiskt utsatta barn och föräldraförsäkringens ersättningsnivå (Ferrarini, 2003). De ekonomiska villkoren under uppväxtåren påverkar i sin tur barnens fysiska och psykiska hälsa. Flera studier pekar på att barn i socioekonomiskt utsatta familjer löper högre risk för dödlighet, skador, kroppslig sjuklighet och psykisk ohälsa under både barndomen och vuxenlivet (Batljan, 2005).

Sverige och övriga nordiska länder har en lägre andel ekonomiskt utsatta barn än andra OECD-länder, vilket bland annat beror på en relativt generös inkomstbaserad ersättning (Ferrarini, 2003). Ersättningen i föräldrapenningen till föräldrar som saknar sjukpenninggrundande inkomst är dock betydligt lägre – 5 400 kronor per månad före skatt om uttaget sker på heltid sju dagar i veckan. Riksnormen för försörjningsstöd år 2012 uppgår till 5 910 kronor för en ensamstående vuxen med ett barn mellan ett och två

år. Det går inte att göra en direkt jämförelse mellan försörjningsstödet och grundnivån i föräldrapenningen, eftersom föräldrar som tar ut föräldrapenning kan ha en högre samlad inkomst.<sup>5</sup> Ett långvarigt uttag på grundnivå medför dock en ökad risk för ekonomisk utsatthet i dessa familjer.

### 3.5 Föräldrapenningens utformning i andra länder

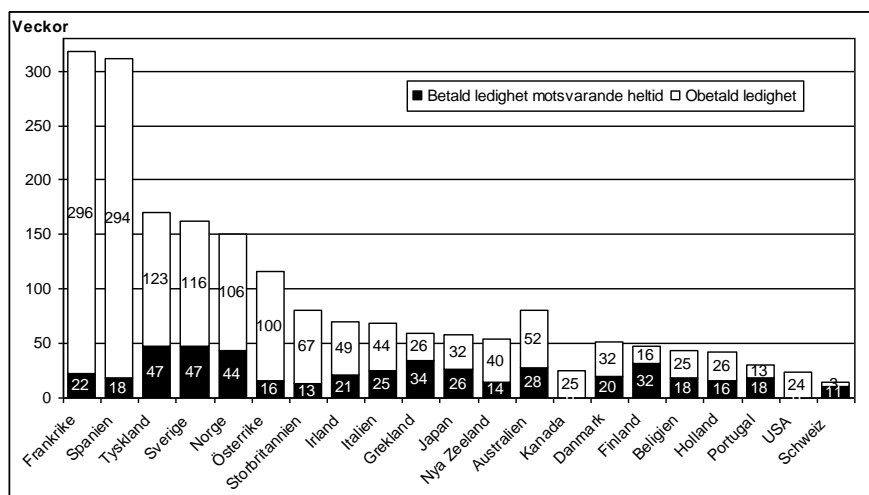
#### 3.5.1 Sverige hör till de mest generösa länderna

Sverige är ett av de länder i världen som lägger mest resurser på föräldraförsäkringen. År 2010 uppgick Sveriges utgifter för den ekonomiska familjepolitiken till drygt två procent av bruttonationalprodukten (BNP). De övriga nordiska länderna låg på ungefär samma nivå, vilket placerar länderna på en europeisk toppnivå (Försäkringskassan, 2011). Sveriges ersättningsnivå är också en av de högsta i världen. En jämförelse av föräldraförsäkringen i 21 industriländer utifrån de två aspekterna tid och pengar visar att samtliga studerade länder ger föräldrar rätt att vara lediga i samband med ett barns födelse. Spanien och Frankrike har de mest generösa regelverken vad gäller rätt till ledighet (motsvarande cirka sex år). Huvuddelen av denna ledighet är dock obetald. Om nivån på ersättningen multipliceras med tidsperioden som ersättningen täcker framgår att de flesta länders ersättning motsvarar mellan tre månader och ett års ersättning på heltid (figur 3.2). Sverige, Norge och Tyskland utmärker sig som länder med de högsta ersättningarna.

---

<sup>5</sup> Exempelvis genom barnbidrag och eventuell löneinkomst. Bidrag och andra inkomster räknas dock av vid en ansökan om försörjningsstöd.

Figur 3.2 Rätt till föräldraleidighet i familjer med två föräldrar fördelat på obetald och betald ledighet år 2008 (veckor)



Anm: För att underlätta jämförelser mellan länderna har den betalda ledigheten i varje land räknats om till antal veckor med 100 procents inkomstkompensation.

Källa: Ray m.fl. (2010).

Sveriges föräldrapenningmodell utmärker sig också i ett internationellt perspektiv med avseende på tidsgränsen för uttaget. I Europarådets jämförande studie över föräldraförsäkringens utformning i de 46 europeiska länder som är medlemmar i organisationen framgår att det var fyra länder (Bulgarien, Italien, Lettland och Holland) som hade en tidsgräns som motsvarar Sveriges, dvs. att föräldrapenning kan tas ut fram tills dess att barnet fyller åtta år utan restriktioner för hur dagarna ska fördelas inom denna period. Majoriteten av länderna har en tidsgräns för uttaget som motsvarar fem år eller mindre från barnets födelse, varav 18 länder år 2005 hade en tidsgräns på tre år eller mindre. I Tyskland och Danmark kan delar av föräldrapenningen tas ut fram till barnets åttonde respektive nionde födelsedag, men majoriteten av dagarna måste användas inom tre år respektive 46 veckor efter barnets födelse (Europarådet, 2005).

### 3.5.2 Sveriges föräldrapenning är generös också i ett nordiskt perspektiv

De nordiska länderna uppvisar både likheter och skillnader i föräldrapenningens uppbyggnad. Samtliga nordiska länder ger föräldern en relativt hög kompensation för inkomstbortfallet under ledighetsperioden. I komparativa studier har de nordiska länderna beskrivits som "defamiliserande" eftersom barnfamiljer erbjuds mer inkomsoverföringar och service än i många andra länder för att stödja föräldrar i deras strävan att kombinera arbete med föräldraskap. Länderna skiljer sig dock sinsemellan med avseende på ersättningens storlek och längd. Antalet veckor med inkomstrelaterad ersättning varierar från knappt 40 veckor (Island) till som mest 70 veckor (Sverige). Om ledighetsperioder som kompenseras med en låg, fast ersättning alternativt ingen ersättning alls inkluderas så ökar variationerna från cirka ett år (Danmark) till nästan tre år (Norge och Finland) (Duvander och Lammi-Taskula, 2010).

Den inkomstrelaterade delen i de nordiska ländernas föräldraförsäkringar motsvarar som lägst 70 procent av föräldrarnas tidigare inkomst (i vissa delar av den inkomstrelaterade ersättningen i Finland) och som högst 100 procent (i vissa delar av den inkomstrelaterade ersättningen i Norge). Storleken på minimibeloppet, den ersättning som föräldrar med låg eller ingen tidigare inkomst erhåller, varierar från cirka tio procent av landets medelinkomst (Norge) till cirka 19 procent av medelinkomsten (Sverige och Finland). I Danmark är minimibeloppets storlek beroende av mottagarens ålder och andra ersättningar. Högst ersättning (26 procent av medelinkomsten) har föräldrar under 25 år som fått reducerat socialbidrag. Rätten till minimibeloppet är villkorat med särskilda krav på arbetsmarknadsanknytning. För att ha rätt till minimibeloppet måste föräldern antingen vara anställd eller få arbetslöshetsersättning, kontant understöd eller starthjälp. Personer som är arbetslösa men som inte är registrerade som arbetssökande får därmed ingen föräldrapenning i Danmark.

**Tabell 3.1** Minimipeng i de nordiska länderna år 2010 (Euro per månad)

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Minimipeng	1 092*	551	383	500**	604
Andel av medelinkomst år 2007	26 %	19 %	16 %	10 %	19 %

\*För unga föräldrar under 25 år som har fått reducerat socialbidrag. Personer utan anknytning till arbetsmarknaden får ingen ersättning alls.

\*\*Utgörs av en engångssumma på 5 000 Euro efter förlossningen som här har delats upp i tio månader.

Källa: Duvander och Lammi-Taskula (2010).

De nordiska länderna uppvisar också skillnader vad gäller tidsgränsen för uttaget. Sverige har den vidaste tidsramen. I Danmark måste huvuddelen av föräldrapenningen tas ut innan barnet fyllt ett år. En förälder som är anställd kan dock välja att spara 8–13 veckor som kan tas ut fram till att barnet fyller nio år. Arbetslösa föräldrar kan endast spara åtta veckor. I Norge och Island måste föräldrapenningen tas ut innan barnets treårsdag. Finland har det minst flexibla systemet. Mammor måste ta ut sin mamma- och föräldraledighet inom cirka tio månader efter barnets födelse, och pappor inom cirka elva månader efter barnets födelse.

Som komplement till föräldrapenningen erbjuder samtliga nordiska länder ett vårdnadsbidrag till föräldrar som själva tar hand om sina barn i stället för att barnen deltar i förskoleverksamhet. Bidraget är utformat på ungefär samma sätt i alla länder och avser vård av små barn, upp till att barnet är två år i Island och upp till att barnet är tre år i övriga länder. År 2009 motsvarade ersättningen cirka tio procent av medelinkomsten i Norge, Sverige och Finland och cirka 25 procent av medelinkomsten i Danmark. För att en förälder ska kunna beviljas vårdnadsbidrag i Danmark måste han eller hon sakna annan inkomst (Eydal och Rostgaard, 2010).

### 3.6 Sammanfattning

Föräldrapenningen i Sverige har sedan införandet 1974 utvecklats med avseende på antalet dagar, ersättningsnivåer och regler för uttagets förläggning. Förändringarna har medfört att föräldrapenningen blivit allt mer generös och flexibel till sin utformning. Svenska föräldrar har i dag stora möjligheter att vara hemma med sina barn med ersättning under relativt långa perioder, samt att för-



lägga uttaget utifrån egna önskemål och förutsättningar. Föräldrapenning kan tas ut i flera korta perioder eller under längre sammanhängande perioder, i samband med barnets födelse eller när barnet är äldre.

Antalet dagar med föräldrapenning på grund- och lägstanivå är en bosättningsbaserad rättighet. Utrikes födda barn som bosätter sig i Sverige när de är några år gamla ger föräldrarna rätt till samma antal föräldrapenningdagar som utfaller vid barns födelse i Sverige. Sedan 2006 omfattar rätten 480 dagar med minst 180 kronor per dag som kan tas ut för respektive barn innan barnet fyllt åtta år.

Även i ett internationellt perspektiv framstår Sveriges modell för föräldrapenning som mycket generös och flexibel. Majoriteten av industriländerna har en lägre ersättning och har snävare tidsramar för under hur lång tid efter barnets födelse som uttaget får göras. Även när de nordiska länderna jämförs utmärker sig Sverige. Sveriges föräldrapenning omfattar flest dagar med inkomstbaserad ersättning och den längsta uttagsperioden. Sverige har även den högsta minimiersättningen som inte är villkorad.

Att föräldrarna vårdar barnet den första tiden efter barnets födelse har visat sig ha en positiv effekt på barnets hälsotillstånd. Effekterna är mindre entydiga för äldre barn. Barn som har gått i förskola har i regel en bättre kognitiv och språklig förmåga än barn som i första hand fått hembaserad omsorg. Vård av barn med föräldrapenning kan också påverka barnets ekonomiska villkor. Barn i familjer med långvariga uttag av föräldrapenning på grundnivå löper risk för ekonomisk utsatthet.

## 4 Nyanlända kvinnors uttag av föräldrapenning

### 4.1 En kartläggning av föräldrapeninguttaget de första fyra åren i Sverige

Det tar avsevärt längre tid för nyanlända kvinnor än för nyanlända män att etablera sig på arbetsmarknaden. Svårigheterna för utrikes födda kvinnor att komma in på arbetsmarknaden syns även i sysselsättningsgraden som är betydligt lägre bland kvinnor födda utomlands än för både kvinnor födda i Sverige och utrikes födda män (avsnitt 2.1). Många kvinnor har barn med sig när de invandrar, och många får också barn under de första åren efter invandringen till Sverige (avsnitt 2.5). Vård av barn kan vara en bidragande förklaring till deras problem att komma in på arbetsmarknaden eftersom kvinnornas möjligheter att delta i undervisning i svenska och andra insatser som kan underlätta etableringen på arbetsmarknaden begränsas. Trösklarna till arbetsmarknaden riskerar att höjas ytterligare.

Föräldraförsäkringens syfte är att göra det möjligt för föräldrar att kombinera förvärvsarbete med att ta hand om sina barn när dessa är små (avsnitt 3.3). På så sätt underlättas föräldrarnas kontinuerliga deltagande på arbetsmarknaden. För nyanlända föräldrar kan dock föräldrapenningens generositet i både längd och ersättning i stället försena och försvåra inträdet på arbetsmarknaden. I Sverige kan föräldrar använda föräldrapenning tills barnet fyller åtta år eller går ut sitt första skolår. Föräldrar som invandrar till Sverige med barn under åtta år får lika många dagar att ta ut i föräldrapenning som föräldrar får i samband med barns födelse. Föräldrar som har flera barn under åtta år med sig vid invandringen har följaktligen också tillgång till dagar för flera barn, vilket i vissa fall kan summera till relativt många dagar.

Utredningens uppdrag att kartlägga uttaget av föräldrapenning bland nyanlända föräldrar syftar till att öka kunskapen om i vilken omfattning och på vilket sätt föräldrapenningen påverkar förutsättningarna för nyanlända föräldrar att etablera sig på arbetsmarknaden. Det har inte tidigare gjorts några mer omfattande registerbaserade studier av nyanlända invandrades användning av föräldrapenning. Försäkringskassan har därför på utredningens uppdrag genomfört specialbearbetningar av registeruppgifter om föräldrapenninguttaget bland nyanlända föräldrar. Resultaten presenteras i underlagsrapporten *Nyanlända invandrades användning av föräldrapenning* av docent Ann-Zofie Duvander, Stockholms universitet, och Sten Olsson, Försäkringskassan (bilaga 2 till detta betänkande).

I utredningens kartläggning är det uttaget bland de nyanlända *föräldrarna* som följs under deras första fyra år i Sverige. Måtten som kartläggningen inriktas mot beskriver föräldrapenninguttaget utifrån föräldraförsäkringens tre huvuddrag – omfattningen i antal dagar (avsnitt 4.2), ersättningsnivån (avsnitt 4.3), samt flexibiliteten i uttaget (avsnitt 4.4). I avsnitt 4.5 kompletteras bilden av föräldrarnas uttag med resultaten i en studie där uttaget följs för olika kohorter av utrikes födda *barn* som invandrat till Sverige före åtta års ålder (Försäkringskassan, 2010).

#### *Målgrupp och avgränsningar i kartläggningen*

Kartläggningen av nyanlända föräldrars uttag av föräldrapenning avser utrikes födda personer som folkbokfördes i Sverige år 2006, och visar uttaget av föräldrapenning under de fyra första åren i Sverige (2006–2009).<sup>1</sup> Eftersom nyanlända föräldrar kan ta ut föräldrapenning för både utrikes födda barn och barn som föds i Sverige fram till dess att barnet fyller åtta år har de nyanlända föräldrarna delats in i tre grupper:

1. Invandrare som kommer till Sverige under 2006 med barn under åtta år och som inte får fler barn under de följande tre åren (2 132 kvinnor och 2 040 män från länder utanför EU/Norden). Kvinnorna i denna grupp hade i början av 2006 i genomsnitt 1,45 barn under åtta år, som i genomsnitt var 3,2 år. Männerna

---

<sup>1</sup> I kartläggningen beskrivs uttaget av föräldrapenning under respektive kalenderår. Det innebär att föräldrar som påbörjar uttaget i mitten av ett kalenderår kan ha tagit ut föräldrapenning under tolv sammanhängande månader utan att det framgår i kartläggningen, då detta uttag i redovisningen blir uppdelat på två kalenderår.

hade i genomsnitt 1,49 barn under åtta år, som var 3,3 år i genomsnitt.

2. Invandrare som kommer med barn under åtta år 2006 och som får ytterligare barn under de följande tre åren (1 320 kvinnor och 1 261 män från länder utanför EU/Norden). Kvinnorna i denna grupp hade i början av 2006 i genomsnitt 1,40 barn under åtta år, med en genomsnittlig ålder på 2,7 år. Männerna invandrade med i genomsnitt 1,46 barn, som i genomsnitt var 2,8 år.
3. Invandrare som kommer barnlösa 2006 men som får barn under perioden 2007–2009 (3 251 kvinnor och 2 447 män från länder utanför EU/Norden). Eftersom en del föräldrar i denna grupp ännu inte har fått barn 2007 respektive 2008, bör jämförelser av hur uttaget ser ut mellan denna och de andra grupperna göras med viss försiktighet för dessa år.

I vissa fall har uttaget bland de nyanlända föräldrarna även jämförts med uttaget bland föräldrar i Sverige med en liknande familjesammansättning. Det är dock viktigt att tänka på att uttag av föräldrapenning inte är synonymt med föräldraledighet. Föräldrapenning kan tas ut på arbetsfria dagar såsom helger för att få en högre ersättning. Eller en förälder kan välja att ta ut föräldrapenning för bara delar av en dag, men vara hemma på heltid så att föräldrapenningen räcker längre. Ersättningen blir då lägre. Ett mer intensivt uttag av föräldrapenning bland utrikes födda föräldrar behöver därför inte innebära att de är hemma under en längre period än övriga föräldrar i Sverige.

I underlagsrapporten (bilaga 2) presenteras uppgifter för föräldrapenninguttaget under de första fyra åren i Sverige bland såväl kvinnor som män som invandrade 2006. I de följande avsnitten är det dock uttaget av föräldrapenning bland de nyanlända kvinnorna som fokuseras. I likhet med övriga pappor i Sverige tar de nyanlända papporna ut relativt få dagar föräldrapenning och skillnader i uttagsmönster är svårt att se.

Resultaten som presenteras i underlagsrapporten beskriver även genomgående de olika måtten för uttaget uppdelat för föräldrar från EU/Norden respektive föräldrar från övriga världen. I det följande koncentreras analysen till den senare gruppen. Det beror på att utredningens uppdrag är att identifiera hur arbetskraftsdeltagandet kan öka bland nyanlända kvinnor som kommer som

flyktingar eller anhöriga, vilka nästan uteslutande kommer från länder utanför Europa. Dessutom är rörligheten hög inom EU/Norden, vilket gör att statistiken är osäker för dessa föräldrar – den oregistrerade utvandringen är sannolikt ganska omfattande bland dem som kommer till Sverige från länder inom EU/Norden. För EU-medborgare finns även möjligheter att bo i ett land och få föräldrapenning eller motsvarande från ett annat, vilket sannolikt påverkar resultatet för denna grupp.

Redovisningen fokuseras därmed på att beskriva uttagsmönstret för de cirka 6 700 kvinnor som år 2006 invandrade från länder utanför EU/Norden och som har rätt till föräldrapenning någon gång under sina första fyra år i Sverige, antingen för barn som invandrar tillsammans med dem eller för barn som föds under de första åren i Sverige. Ungefär hälften av dessa kvinnor har barn när de invandrar och cirka en tredjedel av dem får sedan ett eller flera ytterligare barn i Sverige under perioden. Resten av kvinnorna får sitt första barn efter ankomsten till Sverige.

#### **4.2 Vissa nyanlända mammor tar ut många dagar – andra inga alls**

Antalet föräldrapenningdagar som tas ut säger något om tiden föräldrarna inte står till arbetsmarknadens förfogande. För nyanlända föräldrar visar mått över antalet uttagna föräldrapenningdagar också vilket utrymme som finns för dessa föräldrar att delta i undervisning i svenska för invandrare (sfi) och andra insatser som kan underlätta etableringen på arbetsmarknaden.

##### *Intensivt uttag av föräldrapenning året efter invandringen*

Det finns stora skillnader i hur kvinnornas uttag av föräldrapenningdagar ser ut. Störst uttag har de mammor som kommer till Sverige med barn och som får ytterligare barn under perioden. Året efter invandringen, 2007, har de ett genomsnittligt uttag på 180 dagar, vilket kan jämföras med det genomsnittliga uttaget på 100 dagar för en jämförelsegrupp av alla föräldrar i Sverige som också har barn 2006 och får ytterligare barn mellan åren 2006–2009 (se bilaga 2, tabell 1). En av fyra kvinnor inom denna grupp tar ut mer än 300 dagar samma år, och varannan tar ut mer än 200 dagar.

Kvinnor som kommer med barn och som inte får fler barn under perioden har också ett relativt högt uttag av föräldrapenningdagar året efter invandringen, i genomsnitt 130 dagar 2007. Bland dessa mammor tar 34 procent ut fler än 200 dagar och en av sju tar ut mer än 300 dagar. Ett uttag på över 200 dagar är så pass omfattande att dessa mammor i de flesta fall har mycket små möjligheter att delta i sfi och andra insatser som kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Under efterföljande år (2008–2009) minskar sedan uttaget av föräldrapenning bland mammorna som invandrar till Sverige med barn, i synnerhet bland dem som inte får fler barn under perioden.

Det är dock långt ifrån alla mammor som använder sig av möjligheten att ta ut föräldrapenning under sina första år i Sverige. I gruppen kvinnor som invandrar med barn och inte får fler barn under perioden är det 39 procent som inte tar ut någon föräldrapenningdag under 2007.

**Tabell 4.1** Andel uttagna föräldrapenningdagar bland nyanlända mammor från länder utanför Norden/EU (procent)

		0 FP dgr	<100 FP dgr	100–200 FP dgr	200–300 FP dgr	>300 FP dgr
Kvinnor som kommer med barn och som inte får fler barn under perioden n=2132	2007	39,0	11,2	15,6	18,6	15,7
	2008	58,6	21,5	12,2	4,9	2,7
	2009	77,2	14,4	5,4	2,0	1,0
Kvinnor som kommer med barn och som får ytterligare barn under perioden n=1320	2007	22,0	11,2	18,2	23,2	25,5
	2008	19,8	14,9	19,0	23,5	22,7
	2009	19,7	18,9	21,6	21,9	18,0
Kvinnor som får sitt första barn under perioden n=3251	2007	56,5	12,5	15,3	12,1	3,6
	2008	30,3	13,9	21,3	22,1	12,5
	2009	33,4	21,8	18,9	17,1	8,7

Källa: Duvander och Olsson (bilaga 2).

### *Högt uttag flera år i rad bland mammor som får ytterligare barn i Sverige*

En relativt stor andel av de mammor som kommer till Sverige med barn är därmed hemma och vårdar barn det första året efter invandringen. För att få en bild av i vilken omfattning mammorna

är hemma med föräldrapenning under flera efterföljande år, har kartläggningen följt de olika grupperna under deras första fyra år i Sverige.

Mammor från länder utanför EU/Norden som kommer med barn och sedan får ytterligare barn under perioden har ett högt uttag flera år i rad. En fjärdedel tar ut fler än 200 dagar både år 2007 och 2008, och en av tio mammor tar ut fler än 200 dagar per år tre år i rad (2007–2009).

Bland de kvinnor som kommer med barn och sedan inte får fler barn åren efter invandringen är det dock betydligt ovanligare att ha ett högt uttag flera år i rad. Endast tre procent av kvinnorna i denna grupp tar ut mer än 200 dagar både 2007 och 2008, och ett fåtal mammor tar ut mer än 200 dagar samtliga tre år (2007–2009). Anledningen till att inte fler nyanlända mammor har ett högt uttag flera år i rad kan vara att många av dem använder sin föräldrapenning så koncentrerat att dagarna inte räcker i flera år.

**Tabell 4.2 Andel nyanlända mammor från länder utanför EU/Norden som tar ut mer än 200 dagar år 2007 samt efterföljande år (procent)**

	>200 dgr 2007	>200 dgr 2007–2008	>200 dgr 2007–2009
Kvinnor som inte får fler barn under perioden n=2132	34,3	3,2	0,5
Kvinnor som får ytterligare barn under perioden n=1320	48,6	26	10,2
Kvinnor som får sitt första barn under perioden n=3251	15,7	14,3	2,2

*Källa:* Duvander och Olsson (bilaga 2).

*Förvånansvärt många nyanlända mammor tar inte ut några dagar alls*

På motsvarande sätt har kartläggningen följt de kvinnor som inte tar ut några dagar alls under det första året efter invandringen. Förvånansvärt många, drygt en fjärdedel av de nyanlända mammorna som inte får fler barn efter invandringen till Sverige, tar inte ut en enda föräldrapenningdag under åren 2007–2009.

Andelen mammor som inte tar ut någon föräldrapenning alls under perioden är av naturliga skäl betydligt mindre bland kvinnor som får barn i Sverige. Det finns dock mammor även i denna grupp som inte tar ut någon föräldrapenning. En av tretton kvinnor från länder utanför EU/Norden som får sitt första barn i Sverige under åren 2006–2009 tar inte ut en enda dag föräldrapenning under perioden. Bland de mammor som invandrar med barn och som också får ytterligare barn under de första åren i Sverige är det fyra procent som inte gör något uttag av föräldrapenning alls under perioden. Detta är en avsevärt högre andel än bland kvinnor födda i Sverige, tidigare studier har visat att cirka en procent av de inrikes födda mammorna inte tar ut någon föräldrapenning (Riksförsäkringsverket, 2005).<sup>2</sup>

**Tabell 4.3 Andel nyanlända mammor från länder utanför EU/Norden som tar ut 0 dagar år 2007 samt efterföljande år (procent)**

	0 dgr 2007	0 dgr 2007–2008	0 dgr 2007–2009
Kvinnor som inte får fler barn under perioden n=2132	39,0	30,7	27,0
Kvinnor som får ytterligare barn under perioden n=1320	22,0	9,3	3,9
Kvinnor som får sitt första barn under perioden n=3251	56,5	27,9	7,8

*Källa:* Duvander och Olsson (bilaga 2).

<sup>2</sup> Studien från Riksförsäkringsverket beskriver uttaget av föräldrapenning fram till att barnet fyller åtta år, och följer därmed uttaget under en längre period än i denna kartläggning. Eftersom i genomsnitt 80 procent av dagarna för barn födda i Sveriges tas ut innan barnet fyller två år, kommer dock andelen nyanlända mammor som får sitt första barn i Sverige och som inte tar ut någon föräldrapenning under de inledande år som kartläggningen täcker sannolikt ligga kvar på motsvarande nivå även efterföljande år.



För barnets bästa bör självklart kvinnor som får barn under perioden ha möjlighet att vara hemma med sina barn den första tiden. Och de bör även ha tillgång till den föräldrapenning som de har rätt till. Troligen finns en viss återflytt som inte registrerats även bland nyanlända mammor från länder utanför Europa, vilket delvis kan förklara att ingen föräldrapenning tas ut. Om det låga uttaget beror på att dessa mammor inte känner till försäkringen så är det däremot ett allvarligt välfärdsproblem som också indikerar att dessa kvinnor har mycket få kontakter och lever i ett stort utanförskap. Tidigare studier har också påvisat en betydande informationsbrist om föräldraförsäkringen bland utrikes födda föräldrar (Duvander och Eklund, 2006).

### **4.3 En mycket låg ersättning för majoriteten av de nyanlända mammorna**

För att få en inkomstbaserad föräldrapenning krävs att man är försäkrad för en sjukpenning över 180 kronor om dagen. För att ersättningen för de första 180 föräldrapenningdagarna ska vara inkomstbaserad krävs dessutom att man har varit försäkrad under 240 dagar i följd innan barnet föds (avsnitt 3.2). Denna period infaller för de flesta nyanlända föräldrar när de fortfarande befinner sig utomlands eller i väntan på uppehållstillstånd i Sverige. För nyanlända föräldrar är det därmed mycket svårt att kvalificera sig för en inkomstgrundad föräldrapenning, vilket innebär att gruppen till övervägande delen får en ersättning på grundnivå.

I kartläggningen framkommer också det förväntade mönstret. Nästan alla kvinnor som invandrar 2006 från länder utanför EU/Norden får bara grundersättning (180 kronor per dag) när de tar ut föräldrapenning. Den höga andelen dagar med grundersättning visar också att de flesta nyanlända mammor börjar ta ut föräldrapenning innan de har etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden.

Andelen dagar på grundnivå minskar dock med tiden i Sverige. Bland mammor födda utanför EU/Norden märks detta mest för dem som får sitt första barn under de första fyra åren i Sverige. År 2007 får kvinnorna som tar ut föräldrapenning i denna grupp grundersättning för 94 procent av alla dagar. År 2009 har denna andel sjunkit till 66 procent. Minskningen kan förklaras med att vissa av kvinnorna i gruppen som får barn senare under perioden

har hunnit arbeta tillräckligt för att kvalificera sig för en inkomst-baserad ersättning.

Eftersom en så stor andel av de nyanlända mammorna bara får grundersättning är deras genomsnittliga ersättning från föräldrapenningen mycket låg. Det gäller i synnerhet kvinnor från länder utanför EU/Norden. Under 2008 har mammorna som inte får fler barn i Sverige en genomsnittlig ersättning på 162 kronor per dag, dvs. under nuvarande grund- och lägstanivå. Detta kan förklaras med att en del mammor tar ut lägstanivådagarna för barn födda före 1 juli 2006, vilket bara ger rätt till 60 kronor per dag (avsnitt 3.2).

Skillnaden i ersättning är mycket stor om man jämför nyanlända mammor med övriga mammor i Sverige. De nyanlända mammornas ersättning är i genomsnitt mindre än hälften så hög per dag.

**Tabell 4.4 Genomsnittlig ersättning per dag bland nyanlända kvinnor som tar ut föräldrapenning (kronor)**

		2007	2008	2009
Kvinnor som inte får fler barn under perioden	Övriga världen	172	162	170
	EU/Norden	185	196	223
Kvinnor som får ytterligare barn under perioden	Övriga världen	177	185	198
	EU/Norden	192	217	269
	Jämförelse	455	468	481
Kvinnor som får sitt första barn under perioden	Övriga världen	192	201	222
	EU/Norden	249	298	375
	Jämförelse	484	467	477

*Källa:* Duvander och Olsson (bilaga 2).

#### 4.4 Nyanlända mammor tar ut föräldrapenning som heldagar

Den tredje aspekten av föräldrapenningen är flexibiliteten i användandet av försäkringen. Föräldraförsäkringen är inte lätt att överskåda, alla dess olika valmöjligheter medför att den är komplicerad att sätta sig in i. Skillnader i användandet, särskilt när man jämför uttagsmönstret mellan nyanlända och övriga mammor i Sverige, kan därmed grunda sig i informationssvårigheter (Försäkringskassan, 2010).

Föräldrapenning kan tas ut både som hel dag och del av dag. De flexibla uttagsmöjligheterna är ett sätt att underlätta för kvinnor och män att kombinera förvärvsarbete med föräldraskap. För nyanlända föräldrar skulle denna möjlighet till flexibilitet kunna utnyttjas så att ett uttag av föräldrapenning på deltid kombineras med att föräldern deltar i insatser eller arbetar den andra tiden. Uttag som del av dag är också ett sätt att sprida ut föräldrapenningdagarna för att få en längre föräldraledighet. Att använda del av föräldrapenningdag tyder på relativt god kunskap om försäkringen, samt att föräldern har andra inkomstkällor.

Kartläggningen visar att nyanlända mammor i mycket liten utsträckning använder sig av den flexibilitet som finns i försäkringens konstruktion. De flesta nyanlända kvinnor, i synnerhet från länder utanför EU/Norden, tar endast ut heldagar. Uttaget av heldagar minskar något med tiden i Sverige. År 2009 är dock fortfarande andelen mammor som enbart tar ut heldagar 20–30 procentenheter högre bland kvinnor från länder utanför EU/Norden än bland kvinnor i Sverige i stort.

**Tabell 4.5 Andel mammor som endast tar ut heldagar (procent)**

		2007	2008	2009
Kvinnor som inte får fler barn under perioden	Övriga världen	88,2	83,2	77,6
	EU/Norden	82,2	74,6	66,7
Kvinnor som får ytterligare barn under perioden	Övriga världen	93,2	93,3	92,5
	EU/Norden	84,0	75,8	73,4
	Jämförelse	67,7	68,3	69,5
Kvinnor som får sitt första barn under perioden	Övriga världen	97,0	95,5	94,4
	EU/Norden	95,6	90,0	88,5
	Jämförelse	73,8	68,2	68,7

*Källa:* Duvander och Olsson (bilaga 2).

En förklaring till att många nyanlända kvinnor bara tar ut heldagar är sannolikt att de inte har ekonomiska möjligheter att ta ut föräldrapenning på deltid. Nyanlända mammor från länder utanför EU/Norden får i regel ersättning på grundnivå. Om grundersättningen tas ut på heltid för sju dagar i veckan ger den som mest en ersättning på 5 400 kronor i månaden före skatt. Ett uttag på deltid

ger lägre ersättning. I vissa kommuner uppmanas även kvinnor som ansöker om kompletterande försörjningsstöd att ta ut föräldrapenning på heltid, vilket stänger dörren för en flexibel användning av föräldrapenning i kombination med deltagande i t.ex. undervisning i svenska (avsnitt 5.2).

#### 4.5 Dagar som brinner inne

Den kartläggning av användningen av föräldrapenningen som utredningen låtit genomföra följer de nyanlända *föräldrarnas* uttag av föräldrapenning. Däremot visar den inte för vilket barn uttaget har gjorts i de fall de nyanlända mammorna har fler barn som de har rätt till föräldrapenning för. För att kunna se detta hade kartläggningen behövt följa också *respektive barn*, vilket det inte fanns utrymme till givet utredningens korta tid. Det finns dock en tidigare studie som särskilt fokuserar uttaget av föräldrapenning för barn födda utanför Sverige, där uttaget för respektive barn har kartlagts (Försäkringskassan, 2010).

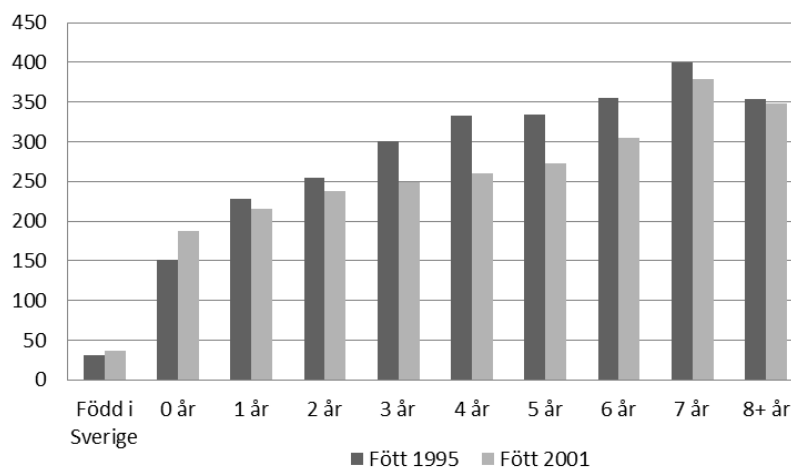
Majoriteten av föräldrapenningdagarna för barn födda i Sverige tas ut innan barnet fyller två år. Det gäller oavsett om barnets föräldrar är födda utomlands eller i Sverige. Uttagsmönstret för barn som fötts i andra länder och som invandrar innan de fyllt åtta år ser dock annorlunda ut, eftersom mönstret påverkas av hur gammalt barnet är när familjen flyttar till Sverige. För äldre barn kan det vara omöjligt för föräldrarna att hinna ta ut alla dagar som de har rätt till innan barnet blir för gammalt – föräldrapenningdagar ”brinner inne”.

I Försäkringskassans studie följs uttaget för barn som är födda 1995–2001 tills dess att barnet har fyllt åtta år och inga ytterligare föräldrapenningdagar kan tas ut. Som förväntat tas flest dagar ut för utrikes födda barn som kommer till Sverige när de är små. Antalet outnyttjade dagar ökar ju äldre barnet är vid invandrings-tillfället. För barn födda 2001 som är äldre än fyra år återstår mer än 250 dagar med föräldrapenning att ta ut när rätten upphör.

Studien visar också att uttaget för utrikes födda barn som invandrar när de är lite äldre har ökat under den studerade tidsperioden. I genomsnitt tog föräldrarna ut 60 fler dagar för barn som var födda 2001 och som kom till Sverige när de var fyra, fem eller sex år jämfört med vad föräldrarna till barn födda 1995 som kom till Sverige vid samma ålder tog ut. För barn som kommer till

Sverige när de är under ett år har antalet outnyttjade dagar i stället ökat något.

Figur 4.1 Genomsnittligt antal outnyttjade föräldrapenningdagar efter barnets ålder vid invandringen, barn födda 1995 resp. 2001



Källa: Försäkringskassan (2010).

Att uttaget av föräldrapenning för utrikes födda barn har ökat på 2000-talet kan bero på att kunskapen hos föräldrarna om föräldraförsäkringen och rätten till föräldrapenning har ökat. Detta kan ses som positivt, eftersom alla personer som omfattas av en försäkring rimligen bör veta tillräcklig om försäkringen för att kunna använda sig av den.

Det ökade uttaget för äldre barn är dock en mindre positiv trend om man ser till möjligheterna för både kvinnor och män att så snabbt som möjligt påbörja etableringen på arbetsmarknaden. Vård av barn kan försvåra inträdet på arbetsmarknaden för de föräldrar som ännu inte fått ett arbete. Som tidigare visats i detta kapitel sker också nyanlända föräldrars uttag i regel på heltid, vilket gör det svårt att kombinera vård av barn med arbete och deltagande i etableringsinsatser. För de nyanlända barnen, särskilt för dem som är lite äldre vid invandringen till Sverige, finns det dessutom flera fördelar, exempelvis för barnets språkutveckling inför skolstarten, med att delta i förskoleverksamhet i stället för att vara hemma med sin mamma eller pappa (avsnitt 3.4). Både från ett arbetsutbuds-

och ett barnperspektiv kan därmed det ökade uttaget av föräldrapenning för äldre barn vara problematiskt.

## 4.6 Sammanfattning

Utredningens kartläggning följer uttaget av föräldrapenning bland de nyanlända föräldrar som invandrar under 2006 under deras första fyra år i Sverige. Uttagsmönstret för de nyanlända papporna avviker inte nämnvärt från hur uttaget ser ut bland övriga pappor i Sverige. Däremot visar kartläggningen på fyra viktiga särdrag för uttaget bland de nyanlända mammorna. År 2006 invandrade cirka 6 700 kvinnor från länder utanför EU/Norden vilka antingen kom till Sverige tillsammans med barn under åtta år eller födde barn under de efterföljande tre åren.

För det första visar kartläggningen att en relativt stor andel av mammorna som invandrar från länder utanför EU/Norden inleder sitt liv i Sverige med att vara hemma och vårda barn. För de kvinnor som invandrar tillsammans med barn under åtta år är uttaget som högst året efter invandringen (2007). Bland de mammor som inte får fler barn under perioden är det 34 procent (732 av 2 132 kvinnor) som tar ut mer än 200 dagar 2007. Barnen som invandrade tillsammans med mammorna i denna grupp var i genomsnitt 3,2 år i början av 2006. Störst uttag av föräldrapenning har de mammor som kommer till Sverige med barn och som också får ytterligare barn under perioden. Hälften av dem (643 av 1 320 kvinnor) tar ut mer än 200 dagar året efter invandringen. Genomsnittsåldern på de barn som invandrade med mammorna i denna grupp var 2,7 år i början av 2006.

För det andra visar kartläggningen att ett högt uttag flera år i rad främst förekommer bland de mammor som får ytterligare barn i Sverige under perioden. En fjärdedel av dessa kvinnor tar ut föräldrapenning med mer än 200 dagar både 2007 och 2008. Antalsmässigt handlar detta om 340 kvinnor som invandrar under 2006, vilka har ett så intensivt uttag av föräldrapenning att de knappast har möjligheter att arbeta eller delta i sfi eller andra insatser för att komma in på arbetsmarknaden under de första tre åren i Sverige. Bland kvinnor som invandrar med barn men som inte får fler barn under perioden är det endast tre procent som har ett högt uttag både 2007 och 2008.

Kartläggningen visar också att det är en påtagligt stor andel av de nyanlända mammorna som invandrar 2006 från länder utanför EU/Norden som inte tar ut någon föräldrapenning alls. Bland kvinnorna som 2006 invandrar tillsammans med barn under åtta år och som inte får fler barn under perioden är det t.ex. 27 procent (575 av 2 130 kvinnor) som inte tar ut någon dag alls under de tre åren efter invandringen. Andelen män i samma grupp som inte tar ut en enda dag under perioden är ännu högre, 60 procent. Många föräldrar som invandrar med barn använder sig därmed inte av föräldrapenningen fastän de har rätt till det.

Även bland kvinnorna som invandrar från länder utanför EU/Norden 2006 och får barn under de första åren i Sverige finns det 300 mammor (sju procent av dessa två grupper) som inte tar ut en enda dag föräldrapenning under den undersökta perioden 2007–2009. Bristande kunskap om föräldraförsäkringen och bristfällig kontakt med Försäkringskassan och andra offentliga aktörer kan vara en förklaring, vilket i sådana fall vore problematiskt eftersom det tyder på att dessa kvinnor befinner sig i ett stort utanförskap. Oregistrerad utvandring kan vara ytterligare en bidragande förklaring.

Slutligen visar kartläggningen att nyanlända mammor inte använder föräldrapenningen så flexibelt som övriga mammor i Sverige gör. Föräldrapenningen syftar till att ge föräldrar möjlighet att kombinera föräldraskap med arbete, dvs. att vårda sitt barn och samtidigt behålla anknytningen till sitt arbete. För att möjliggöra detta täcker föräldrapenningen för de flesta en stor del av inkomstbortfallet. Den är också utformad med stora valmöjligheter för hur uttaget ska kunna ske. Det är t.ex. möjligt att ta ut halvdagar eller kvartsdagar av föräldrapenning och arbeta deltid under en lång tid. För nyanlända föräldrar borde denna flexibilitet kunna användas för att parallellt med vård av barn också delta i sfi eller andra insatser som kan öppna vägar in på arbetsmarknaden. Kartläggningen visar dock att denna flexibilitet inte kommer de nyanlända mammorna till del. Uttaget av föräldrapenning sker i nio fall av tio med hela dagar. Sannolikt saknar nyanlända föräldrar ett ekonomiskt utrymme som kan möjliggöra ett mindre koncentrerat uttag. Även här kan emellertid informationsbrist vara en bidragande förklaring.

Flest dagar tas ut för utrikes födda barn som kommer till Sverige när de är små. Antalet utnyttjade dagar ökar ju äldre barnet är vid invandringstillfället. Uttaget för utrikes födda barn

som invandrar när de är lite äldre har dock ökat under senare år – med i genomsnitt 60 dagar för barn födda 2001 jämfört med barn födda 1995 och som invandrar när de är mellan fyra och sex år gamla.



## 5 Faktorer som kan påverka uttaget av föräldrapenning

### 5.1 Trösklar för att få ett arbete

I kapitel 2 visas att utrikes föddas sysselsättningsgrad är lägre än bland inrikes födda. De utrikes födda som är sysselsatta har också oftare en svagare anknytning och otryggare anställningsvillkor. Båda dessa förhållanden är särskilt utmärkande för utrikes födda kvinnors situation på arbetsmarknaden.

Många kvinnor invandrar tillsammans med barn under åtta år. Det är också vanligt att nyanlända flykting- och anhöriginvandrare föder barn under de första åren i Sverige. Detta kan vara en förklaring till att nyanlända kvinnor har en låg sysselsättningsgrad. Men det finns även ett omvänt samband mellan sysselsättningsgrad och uttag av föräldrapenning. En svag anknytning till arbetsmarknaden leder till att alternativkostnaden för att vara hemma med barn blir lägre. Personer som saknar arbete eller som har ett tillfälligt arbete med låg lön förlorar mindre karriär- och inkomstmässigt på att vara hemma.

En låg inkomst medför också att den relativa kostnaden för en förskoleplats blir högre. Det finns ett starkt samband mellan låg inkomst och sen förskolestart för barnen. I synnerhet mammor med sämre arbetsmarknadsposition väljer att vara hemma med barn länge. Föräldrar med låga inkomster anger också att de vill vänta längre med förskolestarten än föräldrar med höga inkomster. Sannolikheten att barnet börjar sent i förskola ökar dessutom om mamman tjänar mycket mindre än pappan (Duvander, 2006).

Sambandet mellan föräldrarnas inkomst och användning av förskola återfinns även i andra nordiska länder. I Norge är andelen barn i förskola cirka 20 procentenheter högre bland föräldrar med höga inkomster jämfört med föräldrar med låga inkomster, vilka i större utsträckning vårdar barnen själva (NOU 2011:7).

## 5.2 Försörjningsstöd och föräldrapenning

### 5.2.1 Regelverk för försörjningsstöd

Försörjningsstödet (i dagligt tal kallat socialbidrag) är en del av det ekonomiska bistånd som kommunerna enligt Socialtjänstlagen (2001:453) är skyldiga att ge personer som inte själva kan tillgodose sina behov eller som inte kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Det betyder att en person som ansöker om försörjningsstöd är skyldig att först söka andra former av ersättningar och bidrag, såsom bostadsbidrag, sjukpenning, arbetslöshetsersättning och föräldrapenning (prop. 2000/01:80). Enligt Socialstyrelsens stöd för rättstillämpning och handläggning av ekonomiskt bistånd ska en person inte kunna avstå från föräldrapenning för att i stället få ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen, 2003). Socialstyrelsen anger samtidigt att en sökande av försörjningsstöd inte ska behöva ha använt samtliga 480 föräldrapenningdagar för att beviljas försörjningsstöd. För att arbetslösa föräldrar med ekonomiskt bistånd ska kunna delta i exempelvis inskolning på förskola rekommenderar Socialstyrelsen att:

- den enskilde inte bör vara tvungen att utnyttja ersättningsdagar med föräldrapenning före barnets födelse,
- den enskilde ska kunna spara upp till fyra veckors föräldrapenning fram till det år då föräldrapenningen senast kan tas ut, samt
- båda föräldrarna, inte bara den som är arbetslös eller den som har lägre lön, ska kunna använda sig av sin möjlighet (halva tiden vardera med föräldrapenning) att vara hemma med barnet.

I förarbetena till Socialtjänstlagen och i Socialstyrelsens stödmaterial beskrivs även hur försörjningsstödet bör förhålla sig till individens långsiktiga egenförsörjning. Kommunerna bör aktivt verka för att en sökande av försörjningsstöd så snart som möjligt ska kunna försörja sig själv (prop. 1996/97:124). Enligt Socialstyrelsen ska egenförsörjningen i första hand ske genom inkomst från arbete. Vidare anger Socialstyrelsen att socialtjänstens huvudsakliga uppgift är att bidra till att hitta långsiktiga lösningar på människors försörjningsproblem. Målet är att en sökande av försörjningsstöd på sikt ska klara sig utan försörjningsstödet (Socialstyrelsen, 2003).

## 5.2.2 Kommunernas tillämpning av regelverket

För att få en bild av hur kommunerna tolkar och tillämpar regelverket för föräldrapenning och försörjningsstöd i praktiken har utredningen genomfört en enkätundersökning riktad till samtliga kommuners ansvariga för ekonomiskt bistånd. Enkäten omfattar dels frågor om kommunernas utformning av eventuella egna riktlinjer för försörjningsstöd i samband med uttag av föräldrapenning, dels hypotetiska exempel på ansökningar om försörjningsstöd som kommunerna har ombetts bedöma. Enkäten besvarades av 203 kommuner (70 procent av alla kommuner).<sup>1</sup>

Svaren från enkätundersökningen visar att det finns stora variationer i hur kommunerna hanterar rätten till föräldrapenning beroende på vilken aspekt i socialtjänstlagen som kommunerna tagit fasta på. Vissa kommuner fokuserar på den sökandes skyldighet att söka andra ersättningar medan andra kommuner utgår från den sökandes långsiktiga möjligheter att få ett arbete och kunna försörja sig själv.

Hälften av kommunerna anger att de har särskilda riktlinjer för denna fråga.<sup>2</sup> Knappt hälften av de kommuner som har riktlinjer prioriterar deltagande i insatser eller aktivt arbetssökande även om det medför att behovet av försörjningsstöd skulle öka. Resten av kommunerna med riktlinjer uppmanar i stället den sökande att använda de ersättningar som ger högst inkomst. I de kommuner som saknar riktlinjer för avvägningen mellan deltagande i insatser respektive uttag av föräldrapenning är det den enskilda handläggaren som bedömer hur den sökandes möjligheter att få ett arbete ska värderas i biståndsbedömningen.

Enkäten visar att regelverket för ekonomiskt bistånd och hur kommunerna tolkar detta kan ha stor betydelse för vissa nyanländas uttag av föräldrapenning. I många kommuner har en nyanländ förälder som ansöker om försörjningsstöd inget annat val än att ta ut föräldrapenning, även om det sker på bekostnad av deltagande i etableringsinsatser. Denna bedömning är särskilt vanlig om den sökande inte har rätt till den statliga etableringsersättningen. Vid en ansökan om kompletterande försörjningsstöd från en familj med ett fyraårigt barn där kvinnan går på sfi men saknar både inkomst

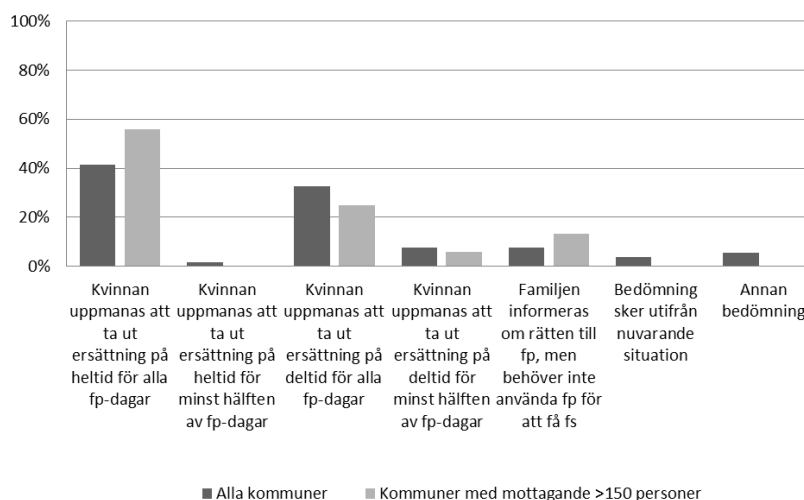
<sup>1</sup> Se bilaga 4 för bortfallsanalys och presentation av enkäten i sin helhet. Svarefrekvensen för enstaka frågor är i vissa fall lägre.

<sup>2</sup> Riktlinjerna är framtagna av varje enskild kommun som stöd för hur biståndshandläggarna ska bedöma ansökningar om ekonomiskt bistånd i kommunen. Riktlinjernas omfattning och innehåll kan därför skilja sig mellan olika kommuner.

och rätt till etableringsersättning skulle fyra av tio kommuner uppmana kvinnan att avbryta undervisningen för att i stället börja ta ut föräldrapenning på heltid. Denna andel är ännu högre bland de 16 kommuner som besvarat enkäten och som år 2010 hade ett flyktingmottagande som översteg 150 personer.<sup>3</sup> Kommuner med ett stort flyktingmottagande har i regel även ett större inflöde av nyanlända som saknar rätt till etableringsersättning, exempelvis övriga anhöriginvandrare. Över hälften av dessa kommuner anger att de skulle uppmana kvinnan i det hypotetiska exemplet att börja ta ut föräldrapenning på heltid (se figur 5.1).

**Figur 5.1 Hantering av föräldrapenning då ett hushåll bestående av en kvinna utan rätt till etableringsersättning ansöker om försörjningsstöd**

Ett hushåll bestående av en kvinna, en man och deras fyraåriga barn ansöker om kompletterande försörjningsstöd. Kvinnan går på sfi men saknar inkomst och har inte rätt till etableringsersättning. Mannen har arbete. Ingen av föräldrarna har hittills tagit ut någon fp. Tar kvinnan ut föräldrapenning på heltid behöver familjen inte försörjningsstöd alls. Vilket av följande alternativ beskriver bäst hur familjens ansökan om kompletterande försörjningsstöd skulle bedömas i din kommun?



<sup>3</sup> Andelen kommuner som hade ett mottagande som översteg 150 personer 2010 bland de kommuner som besvarat enkäten motsvarar andelen kommuner med ett stort mottagande bland Sveriges kommuner i stort. Se bilaga 4.

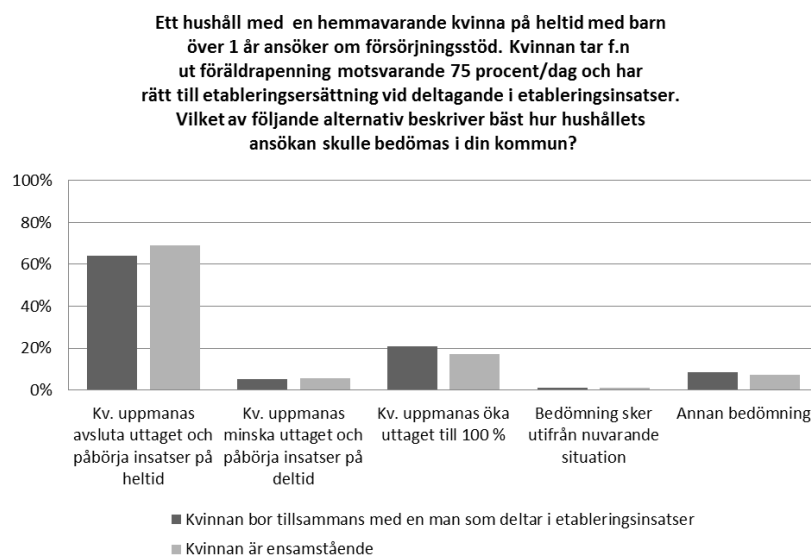
Den statliga etableringsersättningen motiveras bl.a. med att den ska ge både kvinnan och mannen i en familj incitament att delta i etableringsinsatser (prop. 2009/10:60). Etableringsersättningen verkar också ha fått effekt för hur kommunernas avvägningar görs vid bedömningar om kompletterande försörjningsstöd till nyanlända som har rätt till föräldrapenning. En kommun förklarar kommunens hantering av föräldrapenning i biståndsbedömningen på följande sätt:

Försörjningsstöd handläggs av vår avdelning Socialt stöd och försörjning, och introduktions- och etableringsersättning handläggs av Integrationsavdelningen. Integration[avdelningen] säger att eftersom etableringsersättningen är så hög har det inte varit något problem att få ut kvinnorna så fort barnet fyllt ett år och fått barnomsorg. Hos oss på Socialt stöd och försörjning är föräldrapenning en inkomst där alternativet är ingen inkomst alls. Politikerna är tydliga med att sökande i första hand ska försöka finna inkomst på annat sätt än via försörjningsstöd.

Även flyktingmottagna med rätt till etableringsersättning uppmanas emellertid att ta ut föräldrapenning i vissa kommuner. Vid en ansökan om försörjningsstöd från en flyktingmottagen familj med ett barn över ett år där kvinnan är hemma på heltid och tar ut föräldrapenning motsvarande 75 procent skulle två av tio kommuner uppmana kvinnan att ta ut föräldrapenning motsvarande 100 procent i stället för att trappa ned eller avbryta uttaget för att kunna delta i etableringsinsatser. Denna andel är ungefär lika stor också i kommunerna med stort flyktingmottagande.

Kommunernas hantering av rätten till föräldrapenning varierar också i viss utsträckning beroende på om det är en ensamstående eller en sammanboende kvinna som ansöker om försörjningsstöd. Det är något fler kommuner som skulle uppmana en ensamstående kvinna att påbörja etableringsinsatser jämfört med om kvinnan är sammanboende med en man som redan deltar i insatser (se figur 5.2).

**Figur 5.2 Hantering av föräldrapenning då ett hushåll med en hemmavarande kvinna med rätt till etableringsersättning ansöker om försörjningsstöd**



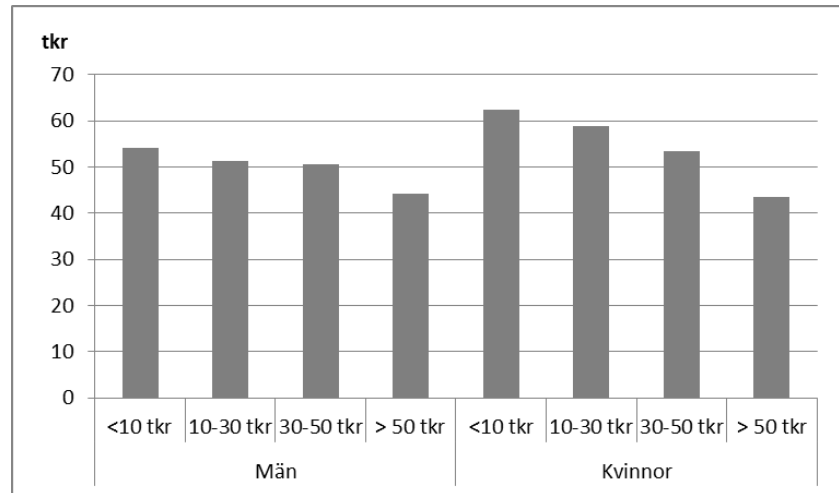
Det är relativt få kommuner som verkar tillämpa Socialstyrelsens rekommendationer om att båda föräldrarna ska ha möjlighet att använda en del av föräldrapenningen. Sju av tio kommuner med riktlinjer för ekonomiskt bistånd anger att kommunen kan kräva att en förälder tar ut alla eller nästan alla 480 föräldrapenningdagar om föräldrarna är sammanboende och hushållets behov av försörjningsstöd skulle försvinna vid ett fortsatt uttag. Eftersom utrikes födda kvinnor har en svagare arbetsmarknadsanknytning än utrikes födda män bidrar denna praxis sannolikt till att mammorna får ett mer omfattande uttag av föräldrapenning.

Slutsatsen att kommunernas tillämpning av socialtjänstlagen påverkar uttaget av föräldrapenning framkommer även i statistik över hur utbetalt försörjningsstöd varierar med storleken på uttaget av föräldrapenning. Bland flyktingmottagna har försörjningsstöd eller kommunal introduktionsersättning varit den huvudsakliga inkomsten under de första åren i Sverige. År 2009 fick drygt 80 procent av 18–50-åringarna som invandrade under åren 2006–2009 för-

sörjningsstöd eller introduktionsersättning. Bland övriga anhöriginvandrare (18–50 år) är motsvarande andel cirka 20 procent.

Andelen nyanlända som har ekonomiskt bistånd skiljer sig inte så mycket mellan de som tar ut föräldrapenning och de som inte gör det. De genomsnittliga beloppen för utbetalt försörjningsstöd är däremot lägre bland föräldrar som har ett mer omfattande föräldrapenninguttag (se figur 5.3 och 5.4). Bland nyanlända flyktingmottagna mammor som under 2009 tar ut föräldrapenning med mindre än 10 000 kronor uppgår det genomsnittliga försörjningsstödet till 62 000 kronor, vilket kan jämföras med 43 000 kronor i genomsnittligt försörjningsstöd för de kvinnor som tar ut föräldrapenning på heltid under samma år. För övriga anhöriginvandrare som tar ut föräldrapenning och som har behov av försörjningsstöd är mönstret detsamma – nyanlända mammor som tar ut föräldrapenning med mindre än 10 000 kronor under 2009 har ett genomsnittligt försörjningsstöd på 42 000 kronor, medan det genomsnittliga försörjningsstödet för kvinnor som tar ut föräldrapenning på heltid uppgår till 32 000 kronor.

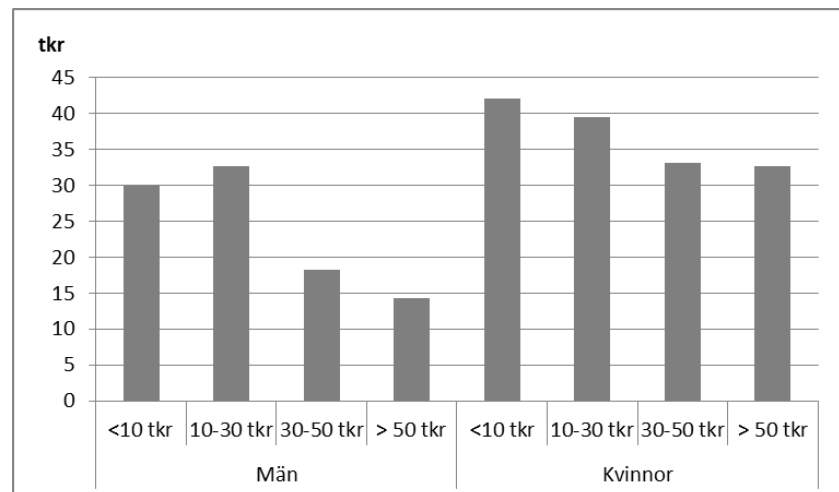
**Figur 5.3** Genomsnittligt försörjningsstöd bland nyanlända flyktingmottagna (18–50 år) med föräldrapenning år 2009, fördelat på storleken på föräldrapenninguttaget (tusen kronor)



*Anm:* Uppgifterna avser personer som folkbokförts första gången i Sverige under åren 2006–2009.

*Källa:* Statistiska centralbyrån, STATIV.

**Figur 5.4** Genomsnittligt försörjningsstöd bland nyanlända övriga anhöriginvandrare (18–50 år) med föräldrapenning år 2009, fördelat på storleken på föräldrapenninguttaget (tusen kronor)



*Anm:* Uppgifterna avser personer som folkbokförts första gången i Sverige under åren 2006–2009.

*Källa:* Statistiska centralbyrån, STATIV.



När nyanlända föräldrar tar ut föräldrapenning minskar således kommunens kostnader för försörjningsstöd. Dessutom kan sannolikt kommunens kostnader för förskoleplatser minska. Kortsiktiga kommunalekonomiska hänsyn kan därmed leda till att vissa nyanlända föräldrar, särskilt mammor, fastnar i ett långsiktigt utanförskap när de i stället för att söka arbete och/eller delta i sfi och arbetsförberedande insatser stannar hemma med föräldrapenning.

### 5.3 Bemötande

Flera empiriska studier pekar på att handläggare på myndigheter och andra stödjande aktörers bemötande av utrikes födda kvinnor ofta färgas av färdiga föreställningar om dessa kvinnor som grupp. Föreställningarna behöver inte överensstämma med vad kvinnorna själva säger utan kan baseras på antagna behov och utgångspunkter (Djuve m.fl., 2011).<sup>4</sup> I en kommunal forskningsrapport konstaterar flyktingsekreterare att de många gånger styrs av antaganden om vad kvinnorna som de möter behöver eftersom de saknar kunskap om vad kvinnorna själva tycker och tänker, och framför allt om vilka resurser kvinnorna förfogar över (Ingemarsson och Palm, 2004).

Det saknas mer omfattande studier om hur dessa möjliggörars föreställningar om utrikes födda kvinnor eventuellt påverkar uttaget av föräldrapenning. En intervjustudie bland kommunhandläggare indikerar dock att könsstereotypa föreställningar kan leda till att frågor och information som rör familj ensidigt riktas till kvinnan (Ramböll Management, 2010b). Det finns också studier som tyder på att etablerings- och arbetsmarknadsinsatser i mindre utsträckning framställs som ett alternativ till föräldrapenning för kvinnor. Hedblom (2003) konstaterar i en utvärdering av Storstads-satsningen i Malmö att socialtjänst- och arbetsmarknadshandläggare tenderar att ålägga kvinnorna ett lägre aktivitetskrav, vilket leder till att de i praktiken erbjuds färre insatser jämfört med männen. Det lägre aktivitetskravet gäller i synnerhet muslimska kvinnor. Hedblom konstaterar vidare att ”även om de är befriade från skyldigheten som följer med aktiveringskravet så är de också befriade från eventuella erbjudanden som följer med detta och som kan leda till en kvalifikationshöjning”. Flera studier pekar också på att nyanlända kvinnor oftare placeras i mindre relevanta, sociala insatser

<sup>4</sup> Se även Ramböll Management (2010b), Håpnes och Berg (2004) samt Thomsson och Hoflund (2000).

med aktiviteter som matlagning, sömnad och samtal, medan utrikes födda män i högre grad får ta del av insatser med en tydligare arbetsförberedande inriktning (Kavli, 2002).<sup>5</sup>

Om stödet till utrikes födda kvinnor tar sin utgångspunkt i föreställningar om målgruppen snarare än i kvinnornas egna önskemål så blir resultatet en försämrad dialog mellan handläggaren och den nyanlända kvinnan. I en svensk intervjustudie med knappt 70 kvinnor med utländsk bakgrund som deltog i arbetsmarknadsåtgärder konstateras att kvinnorna är kritiska mot åtgärderna och att detta framför allt beror på upplevelser av att inte bli sedd och lyssnad på (Thomsson och Hoflund, 2000). En liknande intervjustudie med utrikes födda kvinnor visar på att målgruppens önskemål och tidigare yrkeserfarenhet inte beaktas i någon större utsträckning (Gustavsson, 2006).

En norsk forskningsstudie baserad på intervjuer med handläggare i 27 kommuner samt 1 500 utrikes födda kvinnor och män drar slutsatsen att de låga förväntningarna på kvinnors deltagande, den svaga arbetsmarknadsinriktningen i de erbjudna åtgärderna, den låga graden av målgruppens delaktighet i planeringen samt möjligheten till ekonomisk kompensation sammantaget bidrar till att det för många kvinnor kan framstå som mer rationellt att stanna hemma i stället för att delta i insatser.

När en kvinna med två eller tre barn erbjuds fyra timmars språkundervisning per vecka och kanske en sykurs efter sex månader, kostsam offentlig barnomsorg som hon dessutom är ovan vid [...] samt en ersättning som är likvärdig med den som hon kan få på arbetsmarknaden eller vid deltagande i insatser är valet att stanna hemma med barnen ofta självklart. (Kavli, 2002).

Det är inte möjligt att dra några säkra slutsatser om hur utbredda könsstereotypa föreställningar om utrikes födda kvinnor är. De studier som genomförts pekar dock på att kommunala och statliga tjänstemäns bemötande av utrikes födda kvinnor medvetet eller omedvetet kan bidra till att öka nyanlända mammors uttag av föräldrapenning.

---

<sup>5</sup> Se även Ramböll Management (2010b), Hedblom (2003) och Thomsson och Hoflund (2000).

## 5.4 Tillgång till förskoleverksamhet

Småbarnsföräldrars deltagande i arbetskraften påverkas starkt av tillgången till offentligt finansierad förskoleverksamhet. Förskolan ska vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran, utveckling och växande. Samtidigt ska den vara organiserad så att den gör det möjligt för föräldrar att förvärvsarbeta eller studera. En bidragande förklaring till uttag av föräldrapenning, i synnerhet för äldre barn, kan därför vara bristande tillgång till förskola.

Tillgången till förskola kan förstås och mätas på olika sätt. För det första handlar tillgången om hur snabbt kommunerna erbjuder plats i förskola eller familjedaghem efter att föräldrarna anmält behov. Uttag av föräldrapenning kan således bero på ett tillfälligt behov av omsorgslösning i väntan på förskoleplats. För det andra kan tillgången till förskoleverksamhet förstås i termer av hur föräldrarna önskar utforma ansvaret för omsorgen om barnen.

I dag deltar en överväldigande majoritet av de svenska barnen i förskolans verksamhet. År 2010 var det bara 1,7 procent av landets femåringar som *inte* var inskrivna i förskolan eller övrig pedagogisk verksamhet (det som förr kallades dagmamma). För fyraåringar var motsvarande andel 2,3 procent och för treåringar 3,9 procent. Statistik från Skolverket visar att 18,7 procent av barnen inskrivna i förskolor talar ett annat modersmål än svenska i hemmet (Skolverket, 2011).

### 5.4.1 Väntan på plats i förskoleverksamhet

Kommunerna är skyldiga att erbjuda plats i förskola eller familjedaghem från och med att barnet är ett år om föräldrarna eller vårdnadshavarna har behov av barnomsorg för att han eller hon arbetar, studerar, aktivt söker arbete eller har sjukersättning på minst halvtid.<sup>6</sup> Från och med augusti det år barnet fyller tre år har det rätt till en plats i förskolan, 525 timmar per år (15 timmar per vecka under skoldagar). Allmän förskola är avgiftsfri.

Efter att föräldrarna har anmält behov ska kommunen erbjuda plats inom fyra månader. Majoriteten (82 procent) av de barn som år 2010 stod i kö för förskola fick en plats vid önskat placeringsdatum. För resterande barn var väntetiden efter önskat placeringsdatum i genomsnitt 17 dagar (KOLADA). Matchningskapaciteten varierar

<sup>6</sup> Om barnet har behov av särskilt stöd kan kommunerna vara skyldiga att erbjuda plats före ett års ålder.

dock mellan olika kommuner. Av Skolverkets senaste uppföljning från 2009 framgår att 248 av landets 290 kommuner bedömde att de skulle klara den lagstadgade tidsgränsen. Väntetiderna i de 42 kommuner som inte räknade med att klara platsgarantin år 2009 var dock långa, två tredjedelar av dessa kommuner angav att de skulle kunna erbjuda plats först efter nio till 13 månaders väntan (Skolverket, 2009).

Uppgifterna ovan beskriver väntetider för samtliga föräldrar i respektive kommun. Föräldrarnas bakgrund ingår inte som variabel i den uppföljning som Skolverket och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) genomför av tillgången till förskola. Flera studier indikerar dock att väntan på förskoleplats är ett hinder för nyanländas deltagande i etableringsinsatser. I en intervjustudie från 2010 uppger flera kommuner att väntan på barnomsorg är en orsak till att introduktionen försenas. I några kommuner är förskoleplats i sin tur ett formellt krav för att båda föräldrarna ska kunna börja i sfi (Ramböll Management, 2010b). Samma bild ger Integrationsverkets uppföljning av den kommunala introduktionsverksamheten under 2003. Här framgår att väntan på plats i förskoleverksamhet var ett av de vanligaste skälen till att introduktionen fördröjdes (Integrationsverket, 2004).

En förklaring till den bristande tillgången till förskoleplatser för nyanlända barn kan vara att de flesta kommuner planerar intagningen till höstens början då sexåringarna går vidare till förskoleklass. Det är betydligt svårare att få plats under andra tider på året, vilket kan få stora konsekvenser för nyanlända som i regel inte kan planera på samma vis som övriga föräldrar (Skolverket, 2009). En uppföljning som Arbetsförmedlingen genomfört sju månader efter att etableringsreformen trädde i kraft anger att kommunerna använder platsgarantin som en bortre tidsgräns när nyanlända anmäler behov av förskoleplats. Även i de kommuner som klarar platsgarantin kan det således dröja tre till fyra månader innan nyanlända barn erhåller en förskoleplats (Arbetsförmedlingen, 2011a).

Långa väntetider till förskolan hindrar primärt kvinnor med förskolebarn att delta i insatser, inte bara under själva föräldraledigheten utan potentiellt också på sikt (Statskontoret, 2011). För att möjliggöra ett mer jämställt deltagande uppmanar integrationsenheten i Lycksele kommun nyanlända kvinnor och män att turas om att vara hemma med barnen vid väntan på förskoleplats (Larsson, 2011). I en uppföljning av introduktionsprogrammet i Norge konstateras att många kvinnor som kommer som anhöriginvandrare har män som

redan är etablerade på arbetsmarknaden, vilket gör att omsorgen om barnen ofta faller på kvinnorna vid väntan på förskola (Djuve m. fl., 2011).

#### 5.4.2 Inställning till omsorgen om barnen

För att föräldrar ska vilja placera sitt barn i förskola krävs att de accepterar att andra än familjen tar delar av omvårdnadsansvaret. Om föräldrarna anser att barnomsorgen bäst sköts av familjen (vanligtvis mamman) minskar viljan att placera barnet i förskola. Det kan i sin tur medföra ett större uttag av föräldrapenning och att arbetsmarknadsetableringen inte påbörjas.

Utrikes födda är en mycket heterogen grupp och generaliseringar om deras inställning till barnomsorg är inte lätta att göra. Ett antal studier pekar dock på att det finns skillnader i synen på omsorgsansvaret beroende på födelseland. I en norsk undersökning från 2002 bland kvinnor och män födda i Norge, Pakistan, Somalia, Vietnam och Chile visas att 80 procent av respondenterna födda i Pakistan och knappt hälften av respondenterna födda i Somalia anser att kvinnor med barn under fyra år bör ta hand om barnen i stället för att förvärvsarbeta. Bland respondenterna födda i Vietnam, Chile och Norge är det cirka 40, 35 respektive 25 procent som anser att kvinnor med barn under fyra år bör prioritera vård av barnen framför förvärvsarbete (Dropping och Kavli, 2002). Ett liknande resultat visar en annan norsk undersökning från 2009. Sex av tio kvinnor och män födda i Pakistan anser att kvinnor med barn under fyra år bör ta hand om barnen i stället för att förvärvsarbeta. Det kan jämföras med att tre av tio av respondenterna från Iran och Irak samt en av tio av de inrikes födda norrmännen anser att kvinnor med små barn inte bör förvärvsarbeta (Kavli och Nadim, 2009). Oavsett födelseland menar i stort sett samtliga respondenter i båda undersökningarna att kvinnor bör förvärvsarbeta innan de får barn, samt efter att yngsta barnet börjat skolan.

Inställningen till omsorgen om barnen påverkas sannolikt också av vilken kunskap föräldrarna har om den barnomsorg som erbjuds. Nyanlända utrikes födda föräldrar är i regel mindre insatta i den svenska förskolans uppdrag och verksamhet än inrikes födda. I en norsk forskningsstudie konstateras att många föräldrar med minoritetsbakgrund efterfrågar en mer omfattande och lättillgänglig information om förskolan, både vad gäller verksamhetens mål i stort och hur man

som förälder praktiskt får tillgång till den (Djuve, 1998). Bristande språkkunskaper leder till svårigheter att kommunicera med förskolepersonalen, vilket höjer tröskeln för att placera barnet i förskola (Kavli och Nadim, 2009). I en svensk studie baserad på 151 intervjuer med utrikes födda kvinnor som hade deltagit i arbetsmarknadsinsatser framgår att många av kvinnorna oroar sig för att barnen inte får en god omsorg på förskolorna (Thomsson och Hoflund, 2000). En dansk studie pekar på att nyanlända kan behöva extra tid och information för att vilja eller kunna använda den offentliga barnomsorgen. Kommunernas introduktion saknar dock ofta utrymme för en sådan ”tillväjningsprocess” (Breidahl, 2007).

## 5.5 Sammanfattning

Det är den enskilda föräldern eller familjen som fattar beslutet om att ta ut föräldrapenning, men faktorerna som påverkar detta beslut återfinns även på systemnivå. En faktor är nyanländas arbetsmarknadssituation. Höga trösklar för etablering på arbetsmarknaden, i synnerhet för kvinnor, innebär att alternativkostnaden för att vara hemma med barnen i stället för att delta i insatser blir låg.

En annan påverkansfaktor är kommunernas tillämpning av Socialtjänstlagen. I utredningens enkätundersökning framkommer att en nyanländ förälder som ansöker om försörjningsstöd i många kommuner inte har något annat val än att ta ut föräldrapenning, också för barn som är flera år gamla. Det gäller i synnerhet nyanlända som saknar rätt till den statliga etableringsersättningen. Vid en ansökan om kompletterande försörjningsstöd från en familj med ett fyraårigt barn där kvinnan går på sfi men saknar inkomst och rätt till etableringsersättning skulle fyra av tio kommuner uppmana kvinnan att avbryta undervisningen för att i stället ta ut föräldrapenning på heltid. I två av tio kommuner skulle även flyktmottagna med rätt till etableringsersättning uppmanas att ta ut full föräldrapenning vid en ansökan om kompletterande försörjningsstöd. Det är också relativt få kommuner som tillämpar Socialstyrelsens rekommendationer om att båda föräldrarna ska ha möjlighet att använda en del av föräldrapenningen. Sju av tio kommuner med riktlinjer för ekonomiskt bistånd anger att kommunen kan kräva att en förälder tar ut alla eller nästan alla 480 föräldrapenningdagar om föräldrarna är sammanboende och hushållets behov av försörjningsstöd skulle försvinna vid ett fortsatt uttag.

Handläggare, inom kommunen och hos t.ex. Arbetsförmedlingen, kan även påverka nyanlända föräldrars uttag av föräldrapenning genom sitt eget bemötande. Könssstereotypa, ofta omedvetna, föreställningar kan leda till att frågor och information som rör familj och barn bara riktas till kvinnan. Tidigare uppföljningar har visat att etablerings- och arbetsmarknadsinsatser i mindre utsträckning framställs som ett alternativ till föräldrapenning för kvinnor. Nyanlända kvinnor erbjuds arbetsmarknadsmässigt mindre relevanta insatser med aktiviteter som matlagning, sömnad och samtal, medan utrikes födda män i högre grad får ta del av tydligare arbetsförberedande insatser.

Ytterligare påverkansfaktorer är nyanländas väntan på, respektive inställning till, förskola. Väntan på barnomsorg kan vara en orsak till att introduktionen försenas och att kvinnorna blir kvar i hemmen. Om föräldrarna anser att barnomsorgen bäst sköts av familjen minskar viljan att placera barnet i förskola. Nyanlända föräldrar som kommer från länder utan offentlig barnomsorg kan behöva extra tid och kunskap för att de ska se förskolan som ett komplement till familjens omsorg.

## 6 Utredningens slutsatser och fortsatta arbete

### 6.1 Tidiga insatser för en snabbare etablering på arbetsmarknaden

#### *Flera trösklar in på arbetsmarknaden*

En av de viktigaste vägarna till en god integration är att de som invandrar till Sverige får förutsättningar att komma in på arbetsmarknaden. Genom arbete och möjligheter att försörja sig själv och sin familj kan känslan av delaktighet växa sig starkare. Under kommande år förväntas antalet personer i yrkesverksam ålder i Sverige att minska, vilket ökar behovet av att ta tillvara den arbetskraft som finns. Samtidigt vet vi att utrikes födda, i synnerhet kvinnor, har ett lägre arbetskraftsdeltagande än personer födda i Sverige, även efter lång tid i landet. Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan in- och utrikes födda har ökat påtagligt sedan slutet av 1980-talet (avsnitt 2.1).

Kvinnor och män inom grupperna flyktingmottagna och anhöriginvandrare möter särskilt stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Den negativa sysselsättningsutvecklingen för utrikes födda som helhet kan till stor del förklaras med att sammansättningen i gruppen under de senaste tre decennierna har förändrats mot en större andel som kommit till landet av flykting- och familjeskäl i stället för av arbetsmarknadsskäl, vilket dominerade under tidigare decennier (avsnitt 1.1).

Den lägre sysselsättningsgraden bland utrikes födda kvinnor och män har flera orsaker (avsnitt 2.2.1). Tiden i Sverige är en viktig förklaringsfaktor. Som nyanlända behöver de lära sig svenska språket, de har ofta ett för svenska förhållanden mindre gångbart humankapital samt sämre nätverk i arbetslivet, vilket påverkar möjligheten att få ett arbete. Höga krav i arbetslivet på utbildning och



kompetens samt diskriminering är två andra trösklar för etablering på arbetsmarknaden.

Utrikes födda kvinnors och mäns lägre sysselsättningsgrad tycks dock inte bero på bristande vilja att arbeta. I stället visar utredningens skattningar, baserade på en intervjuundersökning med drygt 2 000 personer 1998, att arbetssökande utrikes födda kvinnor och män har en mer positiv inställning till arbete än vad inrikes födda har, och att de söker arbete mer intensivt än personer födda i Sverige (avsnitt 2.3 och bilaga 3).

Trösklarna för att komma in på arbetsmarknaden är särskilt höga för nyanlända kvinnor. Inom gruppen flyktingmottagna är den genomsnittliga etableringstiden dubbelt så lång för kvinnorna som för männen, och mönstret är likartat även i gruppen övriga anhöriginvandrare (avsnitt 2.1). Kvinnor som nyligen invandrat till Sverige är ingen homogen grupp utan rymmer en extrem bredd, från barnlösa högutbildade läkare till kvinnor som aldrig har haft möjlighet att gå i skola och har många barn. Någon är traumatiserad av krigserfarenheter, en annan är angelägen om att snabbt finna sig en plats i det nya samhället. Men om man jämför med den övriga vuxna befolkningen i Sverige är det fler av de nyanlända utrikes födda kvinnorna som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Utrikes födda kvinnor tar, som kvinnor vanligtvis gör, ofta ett större ansvar för det obetalda hemarbetet, vilket påverkar möjligheten att delta i arbetskraften (avsnitt 2.2.2). Men sambandet kan också gå åt andra hållet. Svårigheter att komma in på arbetsmarknaden kan leda till att kvinnorna hänvisas till att ta hand om hem och barn i betydligt större utsträckning än vad de själva skulle önska.

Den första tiden i Sverige är särskilt betydelsefull för en lyckad integration. Det är då ett nytt språk ska läras in, nya nätverk ska byggas och kompetensen byggas på eller översättas så att den blir gångbar i det nya landet. Forskning visar att ett fördröjt arbetsmarknadsinträde för invandrare, på samma sätt som för ungdomar, kan ha långvariga negativa arbetsmarknadseffekter. Det är därför viktigt med tidiga insatser (avsnitt 2.4). En utdragen etableringsprocess är passiviserande och kan leda till ett långsiktigt bidragsberoende.

*Fokus på föräldrapenninguttaget*

Syftet med detta delbetänkande är att kartlägga uttaget av föräldrapenning bland nyanlända utrikes födda kvinnor och män. Kartläggningen avser att ge en fördjupad bild av hur nyanlända föräldrars uttag ser ut för att erhålla ett bättre underlag för analyser av hur uttaget påverkar kvinnornas möjligheter att arbeta och att delta i etableringsinsatser. Ett långt och intensivt uttag av föräldrapenning kan leda till att språkinläringen och etableringen försenas eller inte alls kommer i gång. Studier pekar på att trösklarna för kontakt med centrala aktörer som kommunen och Arbetsförmedlingen riskerar att höjas ju längre tid en person vistas i Sverige med få kontakter utanför den närmaste familjen. För nyanlända som omfattas av etableringslagen kan dessutom ett för långt uttag medföra att de förlorar rätten att delta i särskilda etableringsinsatser (avsnitt 2.4).

Den svenska föräldraförsäkringen är generös både i längd och i ersättning, och infördes för att ge nyblivna föräldrar möjlighet att kombinera förvärvsarbete med vård av barn i samband med barnets födelse (kapitel 3). Föräldrar med barn födda utomlands kan dock ta föräldrapenning även för äldre barn som invandrar tillsammans med dem. De senaste åren har cirka 10 000 barn under åtta år invandrat per år (avsnitt 2.5). Bland barnen under åtta år som 2002–2011 beviljats uppehållstillstånd som flykting- eller anhöriginvandrare har mellan 81 och 89 procent varit ett år eller äldre. År 2006 var motsvarande andel 85 procent. Fertilitetstalen är också höga bland nyanlända kvinnor. Särskilt stor är migrationseffekten på barnafödandet bland kvinnor som kommer som flyktingar och anhöriginvandrare.

Sammantaget leder detta till att en ganska stor andel av de nyanlända kvinnorna vårdar barn under sina första år i Sverige, särskilt bland kvinnor i flykting- och anhöriggruppen. Var tredje kvinna mellan 18 och 50 år som invandrade 2006–2009 som flykting, skyddsbehövande i övrigt eller som anhörig till dessa tog ut föräldrapenning under 2009. För dem som kom som övrig anhöriginvandrare är motsvarande andel 22 procent. De män som tar ut föräldrapenning har ett, jämfört med kvinnorna, betydligt mindre uttag.

Föräldrapenninguttagets inverkan på möjligheterna att delta i sfi och andra arbetsförberedande insatser kan antas bero på uttagets omfattning i tid och hur det förläggs. Utredningen har i detta delbetänkande kartlagt om nyanländas uttag sker på hel- eller deltid,

med vilken ersättningsnivå, samt om föräldrapenning tas ut under en längre sammanhängande period. Utredningen har även undersökt i vilken utsträckning uttaget avser vård av mindre respektive större barn.

## 6.2 Resultaten av kartläggningen av nyanlända föräldrars uttag av föräldrapenning

Utredningen har låtit kartlägga uttaget av föräldrapenning under de första fyra åren bland nyanlända föräldrar som kom till Sverige under 2006 (kapitel 4 och bilaga 2). Bland dem som detta år invandrade till Sverige från länder utanför EU/Norden fanns 6 700 kvinnor, och 5 750 män, som under de efterföljande åren har rätt till föräldrapenning, antingen för barn som invandrar tillsammans med dem eller för barn som föds under de första åren i Sverige. I likhet med övriga föräldrar är det framför allt kvinnorna som tar ut föräldrapenning – ojämställdheten i uttag är tydlig för alla grupper och inte något som är särskilt uttalat bland nyanlända föräldrar.

I utredningens kartläggning framkommer fyra mönster som är av betydelse för analysen av hur föräldrapenninguttaget inverkar på nyanlända kvinnors arbetskraftsdeltagande.

### *Ett intensivt uttag året efter invandringen försenar arbetsmarknadsetableringen för många nyanlända mammor*

En förhållandevis stor grupp nyanlända kvinnor får försämrade möjligheter till etablering på arbetsmarknaden under de första åren i Sverige till följd av vård av äldre barn. Var tredje kvinna (eller 730 personer) född utanför Europa som 2006 invandrar till Sverige med barn under åtta år och som inte får fler barn under perioden tar ut minst 200 dagar under det första året efter invandringen (2007). Barnen som invandrade med mammorna i denna grupp var i genomsnitt 3,2 år i början av 2006. Bland kvinnorna födda utanför Europa som kommer med barn och som också får ytterligare barn efter ankomsten till Sverige är det nästan hälften (eller 640 personer) som tar ut minst 200 dagar år 2007. Genomsnittsåldern på de barn som invandrade tillsammans med mammorna i denna grupp var 2,7 år i början av 2006.

Sammantaget handlar det om nära 1 400 kvinnor från länder utanför Europa som året efter invandringsåret har ett så pass högt uttag av föräldrapenning för äldre barn att de knappast har möjlighet att påbörja undervisning i svenska eller andra insatser som kan öppna dörrar in mot arbetsmarknaden. Antalet motsvarar cirka 40 procent av de kvinnor som 2006 invandrade med barn under åtta år från länder utanför Europa.

#### *Högt uttag flera år i rad bland mammor som får ytterligare barn*

Mammor i gruppen som får ytterligare barn under perioden har ett högt uttag även efterföljande år (2008 och 2009). En av fyra respektive en av tio mammor som kommer med barn från länder utanför Europa och som får ytterligare barn i Sverige under perioden tar ut minst 200 dagar två respektive tre år i rad. Kartläggningen visar vidare att uttaget nästan alltid avser hela dagar, vilket innebär att dessa kvinnor har små möjligheter att delta i etableringsinsatser parallellt med att de tar hand om sina barn.

I gruppen kvinnor födda utanför Europa som år 2006 invandrar med barn men som *inte* får fler barn i Sverige under perioden är det däremot enbart tre procent som tar ut fler än 200 dagar två år i rad. Ett högt uttag flera år i rad kan därmed hänföras till de nyanlända mammor som får ytterligare barn under de första åren i Sverige, där merparten av uttaget under de senare åren med stor sannolikhet avser de barn som föds efter invandringen.

#### *Många nyanlända föräldrar tar inte ut några dagar alls*

Det finns också en stor grupp nyanlända föräldrar som inte tar ut föräldrapenning över huvud taget. En av fyra kvinnor som 2006 invandrar med barn under åtta år från länder utanför EU/Norden och som inte får fler barn i Sverige under perioden tar inte ut någon föräldrapenning alls under de första fyra åren i Sverige. Andelen män som inte använder sig av rätten till föräldrapenning i denna grupp är ännu högre, 60 procent.

En förklaring till det låga uttaget hos många nyanlända föräldrar kan vara att kunskapen om försäkringen är så låg att det begränsar nyanlända föräldrars tillgång till föräldrapenningen. Särskilt anmärkningsvärt är resultatet att sju procent (ca 300 personer) av kvinnorna

som år 2006 invandrar från länder utanför EU/Norden och som får barn under de första åren i Sverige inte tar ut en enda dag med föräldrapenning under hela perioden. Om resultatet beror på att vissa mammor inte känner till att de har rätt till föräldrapenning är situationen problematisk – de kan befinna sig i ett stort utanförskap.

Vid sidan av bristande kunskap om försäkringen kan en förklaring till det låga uttaget vara att en ersättning på grundnivå (180 kronor per dag) för många inte utgör ett alternativ om en högre inkomst kan erhållas genom arbete eller genom att delta i etableringsinsatser. En ytterligare förklaring kan troligen finnas i den oregistrerade utvandring som förekommer.

#### *Varken särskilt förmånligt eller flexibelt för nyanlända föräldrar*

Nyanlända mammor får nästan uteslutande en ersättning som motsvarar grundnivån 180 kronor per dag. Den genomsnittliga ersättningen ökar mycket litet över perioden. Skillnaden mot jämförelsegrupperna är mycket tydlig. Detta kan förklaras med att kvinnorna ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden och därmed inte heller hunnit kvalificera sig för en inkomstgrundad ersättning före uttaget av föräldrapenning.

Uttaget av föräldrapenning sker också mer intensivt bland nyanlända mammor – de tar ut betydligt fler dagar samma år än vad jämförelsegruppen av alla föräldrar i Sverige gör. De nyanlända mammorna tar dessutom nästan bara ut föräldrapenning med hela dagar. Nyanlända mammor har troligen till följd av ekonomiska begränsningar svårare att använda sig av flexibiliteten i försäkringen. Det är ovanligt att kombinera förvärvsarbete med föräldraledighet i denna grupp, och likaså verkar det vara ovanligt att kombinera uttaget av föräldrapenning med deltagande i etableringsinsatser. Kvinnornas uttag av föräldrapenning är alltför koncentrerat för att ge utrymme till detta.

#### *Kommunerna, försörjningsstödet och föräldrapenningen*

Bland nyanlända som kommer till Sverige som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller som anhöriga till dessa har försörjningsstöd eller kommunal introduktionsersättning varit den

huvudsakliga inkomsten under de första åren i landet. År 2009 fick drygt 80 procent av de som invandrade under åren 2006–2009 försörjningsstöd eller introduktionsersättning. Bland övriga anhöriginvandrare är motsvarande andel 20 procent (avsnitt 5.2). De genomsnittliga beloppen för utbetalt försörjningsstöd är lägre bland de föräldrar som 2009 har ett mer omfattande uttag av föräldrapenning.

I utredningens enkätundersökning till kommunernas ansvariga för ekonomiskt bistånd (avsnitt 5.2 och bilaga 4) framkommer att nyanländas uttag av föräldrapenning i stor utsträckning kan påverkas av kommunernas praxis för biståndsbedömning. I många kommuner har en nyanländ förälder som ansöker om försörjningsstöd inte något annat val än att ta ut föräldrapenning, också för barn som är flera år gamla. Det gäller i synnerhet nyanlända som saknar rätt till den statliga etableringsersättningen som infördes i samband med etableringsreformen i december 2010.

Vid en ansökan om kompletterande försörjningsstöd från en familj med ett fyraårigt barn där mamman deltar i sfi men saknar inkomst och rätt till etableringsersättning har fyra av tio kommuner svarat att de skulle uppmana kvinnan att avbryta undervisningen för att i stället ta ut föräldrapenning på heltid. I två av tio kommuner skulle även flyktmottagna med rätt till etableringsersättning uppmanas att ta ut full föräldrapenning vid en ansökan om kompletterande försörjningsstöd. Statistik över utbetalt försörjningsstöd visar också att kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd minskar när nyanlända tar ut mer föräldrapenning. Kommunalekonomiska hänsyn kan därmed leda till att nyanlända föräldrar, särskilt kvinnor, fastnar i en fälla där de i stället för att söka arbete eller delta i insatser som kan underlätta etableringen på arbetsmarknaden stannar hemma med föräldrapenning.

Det är också bara tre av tio kommuner med riktlinjer för ekonomiskt bistånd som tillämpar Socialstyrelsens rekommendationer om att båda föräldrarna ska ha möjlighet att använda en del av föräldrapenningen. Eftersom utrikes födda kvinnor har en svagare arbetsmarknadsanknytning än utrikes födda män bidrar denna praxis sannolikt till att kvinnor får ett mer omfattande uttag av föräldrapenning.

*Både förmån och fälla*

*Sammanfattningsvis* visar kartläggningen att uttaget av föräldrapenning är relativt omfattande det första året efter invandringen för mammor som invandrar tillsammans med barn under åtta år. Därefter minskar uttaget för de äldre barnen som invandrar samtidigt med föräldrarna. Föräldrapenninguttaget för äldre barn medför därmed att *etableringen på arbetsmarknaden försenas* med minst ett år för cirka 40 procent av de nyanlända kvinnor som invandrar tillsammans med barn. Ett uttag av föräldrapenning under flera år i rad är dock ovanligt bland de kvinnor som 2006 invandrar tillsammans med barn under åtta år och som inte får fler barn åren efter invandringen till Sverige. Mammor som har ett högt uttag av föräldrapenning i flera år i rad finns i stället främst bland dem som både har barn med sig vid invandringstillfället och sedan får ytterligare barn under de första åren i Sverige.

För de nyanlända föräldrar som har behov av kompletterande *försörjningsstöd* kan dock kommunernas avvägning mellan målet att hålla nere kostnaderna för ekonomiskt bistånd och att underlätta de sökandes långsiktiga möjligheter till självförsörjning leda till ett större uttag av föräldrapenning än vad som vore ändamålsenligt för arbetsmarknadsetableringen. Utredningens kommunenkät visar att tjänstemännens bedömningar kan leda till att föräldrapenningförmånen blir *en fälla* för särskilt nyanlända mammor.

Det förmånliga i den svenska föräldraförsäkringen – en ersättning som i hög grad kompenserar för inkomstbortfall och en stor flexibilitet för föräldrarna att själva bestämma över hur uttaget bäst ska ske för att motsvara familjens behov – tillfaller sällan nyanlända föräldrar. Nyanlända mammor och pappor har ytterst sällan kvalificerat sig för en inkomstgrundad ersättning, utan får en *ersättning på grundnivå*, dvs. 180 kronor per dag. Med en låg ersättning, och utan en etablerad anknytning till arbetsmarknaden, är det svårt att ta del av de flexibla möjligheterna till uttag efter egna behov. Nyanlända mammor tar ut föräldrapenning mycket *mer koncentrerat* än andra föräldrar, och uttaget sker nästan uteslutande i form av *heldagar*.

*Slutsatsen* blir att föräldrapenning försenar etableringen på arbetsmarknaden för ganska många nyanlända mammor och den kan bli en fälla särskilt för dem som också har behov av kompletterande försörjningsstöd.

De första åren i ett nytt land är viktiga. Då ska ett nytt språk läras in, nätverk utanför familjen behöver byggas och kontakter på

arbetsmarknaden behöver komma till stånd för att minska risken för långvarig arbetslöshet. Lösningar för de problem som uppstår för nyanlända kvinnor till följd av vård av barn under dessa första viktiga år behöver dock sökas och utformas på olika sätt beroende på barnens ålder och familjens situation i övrigt. I avsnitt 6.3 diskuteras behov av regelförändring i föräldraförsäkringen i syfte att minska risken för försenad arbetsmarknadsetablering till följd av vård av *äldre* barn. Därefter, i avsnitt 6.4, identifieras ett antal områden där åtgärder kan behöva vidtas för att öka möjligheterna att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i etableringsinsatser, i syfte att minska avståndet till arbetsmarknaden även för nyanlända mammor och pappor som vårdar *mindre* barn.

### 6.3 Regelverket behöver ses över

*Svåra frågor kräver flera svar*

Frågan om utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande är komplex. Det betydligt lägre arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda kvinnor har inte *en* orsak utan beror på många samverkande faktorer. För nyanlända utrikes födda kvinnor finns ett flertal trösklar att ta sig över för att komma in på arbetsmarknaden. För att underlätta arbetsmarknadsetableringen behöver därför åtgärder vidtas på en rad olika områden. Regelverken för olika förmåner ligger tydligt inom politikernas ansvarsområde, och reglerna bör självfallet utformas på ett sätt som medverkar till, inte motverkar, ett ökat arbetskraftsdeltagande. Föräldrapenningen kan med dagens utformning utgöra ytterligare ett hinder för de kvinnor som invandrar tillsammans med barn under åtta år. Av utredningens enkät till kommunerna ser vi också att detta ofta blir fallet om familjen samtidigt har behov av kompletterande försörjningsstöd.

Utredningens kartläggning visar att merparten av de nyanlända föräldrarnas uttag av föräldrapenning med stor sannolikhet avser vård av små barn, i linje med vad som är tanken med föräldraförsäkringen. En stor grupp av de nyanlända föräldrarna tar inte ut de dagar som de enligt föräldraförsäkringens regelverk har möjlighet till. Bristande kunskap om föräldrapenningen kan vara en förklaring till det låga uttaget bland många nyanlända föräldrar, en annan kan vara att en ersättning på grundnivå (180 kronor per dag)



inte utgör ett alternativ till arbete eller deltagande i arbetsförberedande insatser som kan ge en högre ersättning.

Men kartläggningen visar också att för cirka 1 400 kvinnor som 2006 invandrade tillsammans med barn under åtta år från länder utanför Europa (40 procent av dessa kvinnor) medförde uttag av föräldrapenning att deras etablering på arbetsmarknaden försenades med minst ett år. I början av 2006 var barnen som invandrade med mammorna i denna grupp i genomsnitt tre år gamla. Mammornas uttag är året efter invandringen (2007) så stort att deltagande i undervisning i svenska eller andra arbetsförberedande insatser inte är möjligt, vilket innebär att kvinnornas redan stora avstånd till arbetsmarknaden utökas ytterligare. I detta läge riskerar förmånen att bli en fälla. Vi ser också att uttaget av föräldrapenningdagar för barn som invandrar till Sverige när de är fyra år och äldre har ökat under senare år (avsnitt 4.5). Vilka som invandrar skiljer sig mellan olika år, vilket gör att uttagsmönstret också kan variera över tid.

Ett omfattande uttag av föräldrapenning får inte bara konsekvenser för kvinnornas arbetsmarknadsetablering, utan kan även medföra effekter som inte är till barnets bästa. Ett långt uttag innebär att barnens tid i förskola blir kort eller obefintlig, vilket kan försena deras språkinläring och därmed försvåra skolgången. Barn i familjer med långvariga uttag av föräldrapenning på grundnivå löper dessutom risk för ekonomisk utsatthet.

#### *En felkonstruktion som behöver rättas till*

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag till regeländringar i föräldraförsäkringen. Vi har dock i arbetet med kartläggningen av nyanländas uttag av föräldrapenning inte kunnat undgå att märka att den nuvarande utformningen av föräldraförsäkringen medför en risk för icke önskvärda effekter för nyanlända föräldrars arbetsmarknadsetablering.

Mot bakgrund av föräldraförsäkringens syfte – att underlätta för föräldrar att kombinera arbete med vård av barn i samband med barnets födelse eller adoption – framstår den nuvarande utformningen av föräldraförsäkringen som en felkonstruktion. För barn födda utomlands tilldelas föräldrapenningdagarna ”retroaktivt” – förmånen faller ut för sent för att ge föräldrarna möjlighet att vara hemma med barnet under den första tiden i barnets liv. För nyanlända föräldrar ger föräldrapenningen inte heller möjligheter att kombinera arbete med

vård av barn, eftersom de ännu inte har en förankring på arbetsmarknaden. I stället kan föräldrapenningen bli en fälla som för vissa nyanlända föräldrar, särskilt kvinnor, minskar möjligheterna att delta i insatser som kan leda vidare till arbete. Vi ställer oss frågande till om detta verkligen kan ha varit lagstiftarens avsikt.

Det finns därmed, enligt utredningens samlade bedömning, skäl att göra förändringar i föräldraförsäkringens regelverk så att risken minskar för att uttag av föräldrapenning för äldre barn försenar nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, är det integrationspolitiska målet som riksdagen fastställt. Vid en översyn av regelverket bör därmed likvärdiga möjligheter, givet barnets ålder, för föräldrar att vara hemma med sina barn vara vägledande. Regelverket får heller inte utgå från etnicitet utan bör påverka alla föräldrar till barn födda utanför Sverige lika, oavsett medborgarskap, födelseland och liknande.

En *generell begränsning* för hur länge föräldrapenningen kan tas ut är enklast att förena med dessa villkor. Andra länder med en generös föräldraförsäkring har antingen restriktioner för hur många dagar som kan tas ut när barnet är större (t.ex. Tyskland och Danmark) eller en skarp restriktion om att föräldrapenningen ska ha tagits ut vid en viss ålder, för Norge och Island gäller denna tidsgräns barnets treårsdag (avsnitt 3.5).

Förslag med en sådan inriktning presenterades i betänkandet *Reformerad föräldraförsäkring – Kärlek, omvårdnad, trygghet* (SOU 2005:73). Föräldraförsäkringsutredningens förslag var att föräldrapenningen ska kunna tas ut tills barnet fyller fyra år i stället för dagens åtta år. För äldre barn, mellan fyra och tio år, föreslog utredningen att föräldrarna skulle få disponera tio s.k. barndagar per år.<sup>1</sup> Detta motsvarar hur föräldrapenningen allmänt används i dag, då föräldrar till äldre barn använder kvarvarande föräldrapenning i kortare perioder för att vara med barnen under lov, skolbesök m.m. Förslaget motiveras med att föräldrapenningen framför allt har betydelse under barnets första levnadsår då grunden läggs för en djup och nära kontakt mellan barn och förälder.

En generell förändring av föräldraförsäkringen i enlighet med Föräldraförsäkringsutredningens förslag skulle omfatta samtliga föräldrar i Sverige. Förslaget kan teoretiskt sett medföra en minskad

---

<sup>1</sup> Enligt föräldraförsäkringsutredningens förslag ska en förälder till barn som har fyllt fyra år men inte tio år ha rätt till ledighet under tio dagar per år, varav två dagar med ersättning i form av tillfällig föräldrapenning (SOU 2005:73).

flexibilitet för föräldrarna, men skulle för majoriteten inte innebära någon påtaglig skillnad i praktiken eftersom en fyraårsgräns ger en god marginal i förhållande till det faktiska uttagsmönstret.

Ett alternativ som också skulle minska risken för att uttag av föräldrapenning för äldre barn blir en fälla för nyanlända föräldrar vore att *låta antalet ersättningsdagar som tillfaller föräldrar till barn födda utanför Sverige styras av barnets ålder vid invandrings-tidpunkten*. Utgångspunkten skulle då vara en jämförelse av hur uttaget ser ut för barn födda i Sverige så att likvärdighet uppnås i möjligheter till ersättning för vård av barn födda i Sverige och vård av barn som föds i andra länder. En förälder som bosätter sig i Sverige med en treåring skulle i en sådan modell få lika många dagar som föräldrar i genomsnitt har kvar när barn födda i Sverige fyller tre år.

För att få ett så enkelt regelverk som möjligt skulle en *trappstegsmodell* kunna konstrueras. Ett barn som är under ett år vid invandringstillfället kan t.ex. ge rätt till samtliga 480 dagar med föräldrapenning. För barn som är mellan ett och tre år vid invandrings-tidpunkten kan 150 dagar fördelas mellan föräldrarna, och för barn som är tre år eller äldre kan 50 dagar med föräldrapenning för vård av barn fördelas mellan föräldrarna. De nämnda gränsvärdena stämmer ungefärligen med det faktiska uttagsmönstret för barn födda i Sverige och skulle därmed innebära en likvärdig rätt till föräldrapenning, givet barnets ålder.<sup>2</sup>

En trappstegsmodell enligt ovan behöver dock utredas vidare, bl.a. för att identifiera hur särregler för utrikes födda barn kan samordnas med EU-lagstiftningen på området.

---

<sup>2</sup> Adoptivbarn bör dock inte omfattas av en dylik förändring, eftersom adoptionen innebär den form av ny anknytning mellan föräldrar och barn som föräldrapenningen avser att ge utrymme för. På samma sätt var det 1986–1993 när regelverket föreskrev att föräldrapenningen skulle tas ut innan barnet fyllde fyra år. Då gällde för adoptivföräldrar att föräldrapenningen skulle tas ut inom fyra år efter det att adoptivföräldrarna fått barnet i sin vård.

## 6.4 Utredningens fortsatta arbete

### *Möjligheter att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i etableringsinsatser*

Utredningen har i uppdrag att identifiera och föreslå åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Vård av barn leder till att en förhållandevis stor andel av de nyanlända mammorna får en svag anknytning till arbetsmarknaden under de första åren i Sverige och att deltagande i undervisning i svenska och andra insatser som kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden försenas.

I slutbetänkandet avser vi att återkomma med förslag som kan motverka följderna för kvinnornas arbetsmarknadsetablering av en initial period som domineras av vård av barn. När bortavaron från arbetsmarknaden respektive deltagandet i etableringsinsatser avser vård av små barn är lösningen självfallet inte att begränsa möjligheterna för föräldrarna att vara hemma med sina barn. Diskussionen i avsnitt 6.3 om behov av regelförändring i föräldraförsäkringen avser därför enbart en begränsning av antalet dagar för *äldre* barn. Däremot är åtgärder som kan underlätta för nyanlända kvinnor och män att kombinera föräldraskap med arbete, deltagande i undervisning i svenska för invandrare (sfi) och andra arbetsförberedande insatser, en väg som kan minska avståndet till arbetsmarknaden även för nyanlända föräldrar som vårdar *mindre* barn. Vi har i detta delbetänkande identifierat fyra områden som blir viktiga i utredningens fortsatta arbete.

### *Föräldrapenning, etableringsersättning och försörjningsstöd*

Ett viktigt område handlar om att identifiera åtgärder som kan underlätta för nyanlända föräldrar att parallellt med vård av barn så tidigt som möjligt påbörja sin etablering på arbetsmarknaden. Det nuvarande regelverket för etableringsersättningen som nyanlända flyktingar har rätt till vid deltagande i etableringsinsatser styr mot ett deltagande på heltid. Föräldrar som vårdar barn på heltid har rätt till överhoppningsbar tid i etableringsinsatserna på högst ett år. De som önskar kombinera ett uttag av föräldrapenning med deltagande i etableringsinsatser på deltid förlorar däremot effektiv tid i insatser eftersom dagarna med etableringsersättning inte förlängs vid ett deltagande på deltid. Många kvinnor har så pass höga

trösklar in till arbetsmarknaden att de snarare har behov av mer än av mindre stöd under de första åren i landet. Vi avser därför att i det fortsatta utredningsarbetet överväga för- och nackdelar med denna begränsning för rätten till etableringsersättning och särskilda etableringsinsatser.

En närbesläktad fråga handlar om hur stat och kommun bättre än i dag kan stödja nyanlända som inte omfattas av etableringsreformen utan tillhör gruppen övriga anhöriginvandrare. Inträdet på arbetsmarknaden är lika svårt för många i denna grupp som det är för dem som hör till flyktinggruppen. Sedan ansvaret för de arbetsförberedande insatserna för dem som tagits emot som flyktingar eller skyddsbehövande överfördes från kommunerna till Arbetsförmedlingen anger många kommuner att de har börjat montera ned sina verksamheter som tidigare erbjudits också övriga anhöriginvandrare med behov av särskilt stöd. Utredningen avser därför att se över om målgruppen bör utökas för de särskilda etableringsinsatser som för närvarande enbart flyktingmottagna personer har rätt till.

Bland de nyanlända anhöriginvandrarna som inte hör till etableringsreformens målgrupp är det var femte som har behov av försörjningsstöd under de första åren i Sverige. Av utredningens enkätundersökning till kommunernas ansvariga för ekonomiskt bistånd framgår att i många kommuner har en nyanländ förälder med ett fyraårigt barn som ansöker om försörjningsstöd inte något annat val än att ta ut föräldrapenning motsvarande heltid (avsnitt 5.2). Detta gäller i synnerhet nyanlända som saknar rätt till den statliga etableringsersättningen. Denna uppmaning bottnar sannolikt till stor del i kommunernas prioritering att hålla nere kostnaderna för försörjningsstöd.

### *Förväntningar och bemötande*

Föreställningar och förväntningar om utrikes födda kvinnor hos enskilda handläggare kan medverka till att många kommuner uppmanar till uttag av föräldrapenning i stället för att se till kvinnornas möjligheter att delta i insatser så att de på sikt kan försörja sig själva. En handläggare som inte tror att kvinnan vill eller kan arbeta är sannolikt mer benägen att uppmana till uttag av föräldrapenning framför deltagande i insatser än en handläggare som tror på kvinnans möjligheter att få ett arbete längre fram.

Bemötandet från olika tjänstemän kan sannolikt ha en viss inverkan även på fördelningen av föräldrapenninguttaget mellan föräldrarna. Vi har sett att könsstereotypa föreställningar kan leda till att frågor och information som rör familj och barn ensidigt riktas till kvinnan (avsnitt 5.3). I tidigare uppföljningar framkommer att etablerings- och arbetsmarknadsinsatser i mindre utsträckning framställs som ett alternativ till föräldrapenning för kvinnor, och att kvinnor oftare har placerats i arbetsmarknadsmissigt mindre relevanta insatser med aktiviteter som matlagning, sömnad och samtal. I utredningens fortsatta arbete kommer vi att kartlägga i vilken utsträckning inriktningen och omfattningen på de insatser som Arbetsförmedlingen och kommuner erbjuder skiljer sig mellan kvinnor och män.

I dag tas majoriteten av föräldrapenningen ut av kvinnor. Ett jämnare uttag skulle innebära att kvinnan snabbare skulle få möjlighet att delta i undervisning i svenska för invandrare (sfi) och i arbetsförberedande insatser. Hur Arbetsförmedlingen informerar om möjligheterna till uttag av föräldrapenning till familjer där både kvinnan och mannen deltar i etableringsinsatser är ett ytterligare område för utredningens fortsatta arbete.

#### *Förskolans fördelar inte tillräckligt kända*

En annan faktor som påverkar nyanländas möjligheter att kombinera föräldraskap med arbete eller deltagande i insatser är deras egen förväntan på och inställning till förskola (avsnitt 5.4). Om föräldrarna anser att omsorgen om barnen bäst sköts av familjen minskar viljan att placera barnet i förskola. Nyanlända föräldrar som kommer från länder utan tillgång till offentligt finansierad barnomsorg kan behöva extra tid och information för att de ska se förskolan som ett komplement till familjens omsorg. För att fler nyanlända föräldrar ska överväga att använda förskolan kan informationen om vad förskolan innebär, inte minst för barnens språkutveckling, behöva förstärkas.

*Flexibel undervisning i svenska*

För att minska risken för att ett uttag av föräldrapenning leder till en försvagad anknytning till arbetsmarknaden är det av betydelse att det finns möjligheter för nyanlända kvinnor och män att delta i undervisning i svenska för invandrare (sfi) på ett flexibla sätt, exempelvis på deltid, på kvällstid eller med lösningar där undervisningen i svenska kombineras med barnpassning. Denna fråga behandlas i viss mån också av Sfi-pengutredningen (U 2011:05), som ska föreslå åtgärder för hur sfi i ett tidigare skede kan bli mer flexibel och individanpassad.

## Käll- och litteraturförteckning

- Andersson, B (1989), *Effects of Public Day-Care: A Longitudinal Study*, Child Development vol. 60, s. 857–866.
- Andersson, B (1992), *Effects of Day-Care on Cognitive and Socio-emotional Competence of Thirteen-Year-Old Swedish Schoolchildren*, Child Development vol. 63, s. 20-36.
- Arbetsförmedlingen (2011a), *Nyanländas etablering – reformens första sju månader*, Arbetsförmedlingens återrapporering.
- Arbetsförmedlingen (2011b), *Utrikes födda kvinnor i utanförskap*, Arbetsförmedlingens återrapporering.
- Batljan, I (2005), ”Föräldraförsäkringen, en fråga om framtiden”, Bilaga 2 i *Reformerad föräldraförsäkring. Kärlek – Omvårdnad – Trygghet*, SOU 2005:73.
- Berger L, Hill, J och Waldfogel, J (2005), *Maternity leave, early maternal employment, and child outcomes in the US*, Economic Journal 115:F29–F47.
- Bethoui, A (2006), ”Om de hade föräldrar födda på rätt plats”, Expertbilaga till *Rapport Integration 2005*, Integrationsverket.
- Brandht, B och Gislason, I (2010), ”Familjepolitiken og barnas beste”, i antologin *Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden* (red. Gislason, I och Eydal, G), Nordiska Ministerrådet TemaNord 2010:595.
- Breidahl Nielsen, K (2007), *Kvinder med anden etnisk baggrund end dansk uden for arbejdsmarkedet i Vejle – ressourcer, fremtidsperspektiver og barrierer*, Videncenter for integration.
- Carlsson, M och Skedinger, P (2011), *Reglering eller diskriminering – vad hindrar etablering?* FORES Studie 2011:4.



- Datta Gupta, N, Smith, N och Verner, M (2008), Perspective article: the impact of Nordic countries' family friendly policies on employment, wages, and children. *Rev Econ Household* (2008) 6:65–89.
- Deding, M och Jakobsen, V (2006), *Employment among immigrant women and men in Denmark – the role of attitudes*, Working Paper 08:2008, The Danish National Centre for Social Research.
- Djuve, A-B och Pettersen, H-C (1998), *Må de vare ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*, Forskningsstiftelsen Fafo.
- Djuve, A-B, Kavli, H-C och Hagelund, A (2011), *Kvinner i kvalifisering. Introdukjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*, Forskningsstiftelsen Fafo.
- Ds 2008:36, *Fler i arbete: Grunden for framtidens välfärd*, Finansdepartementet.
- Dropping, J och Kavli, H (2002), *Norskopplering og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*, Forskningsstiftelsen Fafo.
- Duvander, A-Z och Lammi-Taskula, J (2010), "Föräldraledighet" i antologin *Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden* (red. Gislason, I och Eydal, G), Nordiska Ministerrådet TemaNord 2010:595.
- Duvander, A-Z (2006), *När är det dags för dagis? En studie om vid vilken ålder barn börjar förskola och föräldrarnas åsikt om detta*, Institutet för framtidsstudier 2006:2.
- Dyke, A och James, L (2009), *Immigrant, muslim, female: triple paralysis?* Quilliam Foundation.
- Eriksson, S (2010), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden" i *Vägen till arbete - Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88.
- Eriksson, R, Nordström Skans, O, Sjögren, A och Åslund, O (2007). *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*, Forskningsrapport 2007:18, IFAU.
- Europeiska kommissionen (2007), *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*. Second edition, Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet.

- Europeiska kommissionen (2010), *Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området*, Tredje utgåvan, Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet.
- Europarådet (2005), *Parental leave in council of Europe member states*, Council of Europe, Directorate General of human rights – DG II.
- Eydal Björk, E och Rostgaard, T (2010), "Dagpasningsordningar og tilskud til pasning af børn i hjemmet" i antologin *Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden* (red. Gislason, I och Eydal, G), Nordiska Ministerrådet TemaNord 2010:595.
- Ferrarini, T och Norström, T (2010), *Family policy, economic development and infant mortality. A longitudinal comparative analysis*, International Journal of Social Welfare 2010:19: 89–102.
- Ferrarini, T (2003), *Parental leave institutions in eighteen post-war welfare states*, Swedish Institute for Social research, Doctoral Dissertation Series No. 58.
- Folkhälsoinstitutet (2009), *Child day care center or home care for children 12–40 months of age – what is best for the child? A systematic literature review*.
- Forslund A och Vikström J (2010), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet - en översikt" i *Vägen till arbete - Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88.
- Försäkringskassan (2005), *Socialförsäkringsboken 2005. Årets temadel: på gränsen till trygghet*.
- Försäkringskassan (2010), *Outnyttjad föräldrapenning. En studie av föräldrapenningdagar som inte har använts*, Socialförsäkringsrapport 2010:14.
- Försäkringskassan (2011), *Föräldrapenning – Båda föräldrarnas försäkring?* Socialförsäkringsrapport 2011:13.
- Gerdes, C och Wadensjö, E (2008), *Immigrants from the New EU Member States and the Swedish Welfare State*, Sieps 2008:9.
- Gustavsson, C (2006), *Av egen kraft. Invandrade kvinnors berättelser om inträdet i det svenska*, FoU-rapport 2006:4. FoU Nordväst: Ockelbo.
- Hedblom, A (2003), *Janusansiktet i aktiveringspolitiken – utvärdering av aktiveringspolitiken i storstadssatsningen*, Malmö Stad.

- Håpnes, T och Berg, B (2004), *Invandrerkvinnors arbets-  
tilknytning – en pilotstudie*, SINTEF.
- Ingemarsson, M och Palm, A (2004), *Flyktingar i nordväst*,  
Forsknings- och utvecklingsenheten för socialtjänstens individ-  
och familjeomsorg i nordvästra Stockholm. FoU-rapport 2004:2.
- Integrationsverket (2004), *Integration – var god dröj. Utvärdering  
av kommunernas introduktionsverksamhet*, Integrationsverkets  
rapportserie 2004:01.
- Kavli, H (2002), *Cooking class or carpentry shop? Gender bias in  
government qualification programs*, Paper for the Seventh  
International Metropolis Conference, Forskningsstiftelsen  
Fafo.
- Kavli, H och Nadim, M (2009), *Familiepraxis og likestilling i  
innvandrede familier*, Forskningsstiftelsen Fafo. Fafo-rapport  
2009:39.
- Larsson, A-C (2011), *Ohälsan tiger inte still. En kartläggning av  
hinder för integration i arbetslivet*, Vetenskaplig skriftserie från  
Remeso, Temagruppen integration i arbetslivet 2011:8.
- Nekby, L (2002), *How long does it take to integrate? Employment  
convergence of immigrants and natives in Sweden*, FIEF Working  
Paper Series 2002, No 185.
- Nordström Skans, O (2005), *Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga  
effekter?* Arbetsmarknad och Arbetsliv, nr 11(3), s. 147–156.
- NOU 2011:7, *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.
- Nyberg, L (2005), “Barnperspektivet i föräldraförsäkringen”, Bilaga 9  
till *Reformerad föräldraförsäkring. Kärlek – Omvårdnad – Trygghet*,  
SOU 2005:73.
- Olli Segendorf, Å (2005), *Job search strategies and wage effects for  
immigrants*, Swedish Institute for Social research, Doctoral  
Dissertation Series No. 65.
- Olli Segendorf, Å och Teljosuo, T (2011), *Sysselsättning för  
invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*, Rapport  
till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5.
- Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Prop. 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrar-  
politik till integrationspolitik*.
- Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*

- Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Prop. 2009/10:188, *Nationell sfi-bonus.*
- Ramböll Management (2010a), *AF fokusgrupper: utrikes födda kvinnor i utanförskap*, Återrapportering till Arbetsförmedlingen.
- Ramböll Management (2010b), *Nyanlända, utrikes födda kvinnor - hinder och barriärer för etablering*, Återrapportering till Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Ratha, D och Xu, Z (2008), *Migration and Remittances Factbook 2008*, World Bank Publications.
- Ray, R, Gornick, J.C. och Schmitt, J (2010), *Who cares? Assessing generosity and gender equality in parental leave policy designs in 21 countries*, Journal of European Social Policy 20 (3): 196–16.
- Regeringskansliet (2011), *Fickfakta 2010. Statistik om integration.*
- Skolverket (2009), *Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009*, Rapport 2009-03-31.
- Skolverket (2011), *Barn, elever och personal. Sveriges officiella statistik om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning.*
- Socialstyrelsen (2003), *Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten.*
- Socialstyrelsen (2008), *Adoption. Handbok för socialtjänsten.*
- SOU 2005:73, *Reformerad föräldraförsäkring. Kärlek – Omvårdnad- Trygghet.*
- SOU 2006:37, *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*, Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.
- Statistiska centralbyrån (2008), *Barnafödande bland inrikes och utrikes födda*, Demografiska rapporter 2008:2.
- Statistiska centralbyrån (2009), *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden*, Integration: Rapport 2.
- Statistiska centralbyrån (2010), *På tal om kvinnor och män. Lat-hund om jämställdhet 2010.*
- Statistiska centralbyrån (2011a), *Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag, 2:a halvåret 2010, 1:a halvåret 2011.*
- Statistiska centralbyrån (2011b), *Jämställt föräldraskap. (Återrapportering till Socialdepartementet).*

- Statskontoret (2011), *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, Delrapport.
- Tanaka, S (2005), *Parental leave and child health across OECD countries*, The Economic Journal 115: F7–F28.
- Thomsson, H och Hoflund, L (2000), *Vem ska hjälpa vem? En kritisk analys av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till kvinnor med invandrarbakgrund*, Forskningsrapport 2000:9, IFAU.
- Thoursie, A (2005), "Föräldraförsäkringens effekter på sysselsättning och löner – olika för kvinnor och män?", Bilaga 7 till *Reformerad föräldraförsäkring, Kärlek – Omvårdnad – Trygghet*. SOU 2005:73.
- Widmalm, F (2004), *Tid och pengar delas lika?*, Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2004:70.
- Åslund, O och Rooth, D-O (2007), *Do when and where matter? Initial labor market conditions and immigrant earnings*, Economic Journal, vol. 117, no. 518, pp. 422–448.