

Förmån eller fälla? Perspektivanalys av nyanlända invandrarkvinnors uttag av föräldraförsäkring

Av:

Céline Sasagara

LUNDS UNIVERSITET

Socialhögskolan

Kandidatuppsats (SOPA63)

Aktuell termin: Vt. 14

Juni 2014



Handledare: Tove Harnett

Abstract

Author: Céline Sasagara

Title: Benefit or trap? The perspective analysis of the use parental leave benefit by newly arrived immigrant women

Supervisor: Tove Harnett

Assessor: Lupita Svensson

The aim of present thesis is to show the problem construction of the parental leave benefit by the newly arrived immigrants, specifically women, as well as the measures that can increase their participation in the labor market. The analysis was conducted through Jonson's (2010) perspective analysis and with the help of two Swedish Government Official Reports (SOU 2012: 9, SOU 2012: 69) and one Department series (Ds 2013:36). With the theories about the problem perspective, normalizing and integrating this study finds that the parental leave benefit is described as means to integrate and exclude newly arrived immigrant women with children under eight years from the labor market. The use of parental leave benefit in that group is also portrayed as deviant because it is reported in the material to be taken out in most of the cases before an established connection with the labor market. The analysis of the material showed also that the described problems and its consequences are placed both on individual and society levels. As for the proposed solutions they can be interpreted as a tool for normalizing and integrating the deviant. The changes in parent's insurance and other regulations that constitute the proposed solutions are aimed to make it possible for the newly arrived women to participate in the establishment activities. Those activities are described in the report to prepare them to the labor market in the most comprehensive manner possible. The main conclusion of this thesis is that this normalizing and integrating of newly arrived immigrant women claiming parental leave benefit can be considered as way of preventing them from relying on social benefits since most of the parents in that group are described in the report as living on social assistance. The aim of the government is therefore to make those women good citizen who can support themselves and contribute in the society.

Keywords: perspective analysis, problem construction, normalizing and integrating, newly arrived immigrants/ immigrant women, problem perspective, parental leave benefit.

Nyckelord: perspektivanalys, problemkonstruktion, normalisering och integrering, nyanlända invandrare/invandrarkvinnor, problemperspektiv, föräldrapenning.

Förord

Jag vill härmed ta tillfället i akt för att tacka några personer som på olika sätt har bidragit till den kandidatuppsatsens skrivande. Jag vill först och främst tacka min handledare Tove Harnett som har genom hela processen stöttat mig och trott på mig särskilt när mitt självförtroende hade svikit. Jag vill rikta ett stort tack till min man som har gett mig moraliskt och praktiskt stöd. Tack till mina underbara barn för att de utgör en motivation för allt jag gör. Jag vill också passa på att tacka familjen Ivarsson inte bara för att ha stöttat mig genom den skrivande processen utan även genom hela utbildningen. Stort tack riktar jag även till alla som har genomläst min uppsats. Utan alla dessa personer skulle min uppsats inte ha sett likadant ut.

Jag hoppas att Ni som läser detta arbete finner det intressant.

Lund, juni 2014

Céline Sasagara

Innehållsförteckning

1. Inledande bakgrund och problemformulering	1
1.1. Syfte	3
1.2. Frågeställningar	3
1.3. Lagverk kring uttag av föräldraförsäkring.....	3
2. Tidigare forskning och rapporter	4
2.1. Forskning kring integration	4
2.2. Forskning kring hur föräldrapenning används av utrikesfödda föräldrar	6
3. Teoretisk utgångspunkt – Socialkonstruktionism	8
3.1. Problemperspektiv	9
3.2. Normalisering och integrering.....	9
4. Metod	10
4.1. Beskrivning av material.....	10
4.2. Urval av metod	11
4.3. Metodens förtjänster och begränsningar.....	12
4.4. Metodens tillförlitlighet och förförståelse	13
4.5. Databearbetning och kodning.....	14
4.5.1. Problemperspektiv: Analysschemat	15
4.6. Etiska övervägande.....	15
5. Resultat och analys	16
5.1. Problemets karaktär	16
5.1.1. Nyanlända invandrare tar ut föräldrapenning under lång tid och heldagar	17
5.1.2. Nyanlända föräldrar tar inte ut några dagar alls	20
5.2. Konsekvenser	20
5.2.1. Utanförskap för nyanlända invandrarkvinnor.....	21
5.2.2. Barnfattigdom och försenad språkinläring	23
5.2.3. Sociala problem uppstår och samhällets går miste om arbetskraft.....	24
5.3. Problemets lösningar	25
5.3.1. Förlängt etableringsstöd	26
5.3.2. Begränsa uttag av föräldrapenning efter barnets fyraårsdag	26
6. Sammanfattning och avslutande diskussion	28
7. Litteraturlista	31

1. Inledande bakgrund och problemformulering

Från 1990-talet och framåt har det skett en betydande förändring i svensk arbetsmarknadspolitik från en så kallad politik att uppmuntra passivt "bidragsberoende" mot en "aktiveringspolitik" inriktad på att få människor att försörja sig själva och stå på egna benen (Dahlstedt 2012). Förändringen har gått från att betrakta arbetet som en social rättighet till att betrakta detta som en social skyldighet för alla medborgare (Dahlstedt 2012 & Borevi 2010). Den svenska arbetsmarknadspolitiken har gått mot en aktiveringspolitik som lägger stor vikt vid individens ansvar för att bli anställbar (Dahlstedt 2012, Johansson och Møller 2009). I denna arbetsmarknadspolitik görs arbetet till en norm och det skapas alltså ett slags normalisering av en viss typ av medborgare – den *aktiva* och *anställbara*. Samtidigt konstrueras i denna arbetsmarknadspolitik en viss typ av medborgare som problematisk på ett eller annat sätt – som passiv, inte anställbar och inte nog ansvarig (Dahlstedt 2012). Denna arbetsmarknadspolitik sätter gränser mellan "Vi" som representerar normen och "Dom" som står för dessa "andra" (ibid:26). Den sistnämnda kategorin utgörs ofta av utrikesfödda, funktionshindrade, personer mellan 55-65 år och personer med endast gymnasiekompetensnivå (Arbetsmarknadsrapport 2013). Min undersökning lägger fokus på utrikes födda, och då specifikt nyanlända invandrarföräldrar och på hur deras sätt att ta ut föräldraförsäkring, som är en av sociala förmånerna, görs till problem.

Dahlstedt (2012) menar att dessa "andra" som beskrivs som problem, är ställda under svåra krav genom aktiveringspolitik för att tillhöra den grupp som anses som norm. Dessa krav är särskilt riktade till nyanlända invandrare som inte bara måste visa sin vilja att arbeta utan även deras engagemang och lojalitet gentemot det svenska samhället (ibid). En annan forskare som hävdar detta är Hedblom (2009) som skriver att aktiveringspolitik inte bara fungerar som ett verktyg att få utrikes födda ut på arbetsmarknaden utan även som ett sätt att integrera dem i samhället. Forskning förklarar detta speciella fokus på invandrare gällande aktiveringspolitik med deras svårigheter att komma in på arbetsmarknaden (Borevi 2010). Inom den svenska arbetsmarknadspolitiken används därför speciella politiska insatser för nyanlända invandrare för att integrera dem på arbetsmarknaden i form av etableringsinsatser (proposition 2009/10:60, SOU 2012: 9, SOU 2012:69). Dessa insatser omfattar högst 24 månader och utgörs av svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser bland annat praktik och validering av utbildnings- och arbetslivserfarenhet (Länsstyrelserna 2011).

Svenska välfärdssystemet är uppbyggt på ett sätt som gör att alla nyanlända invandrare som har uppehållstillstånd får tillgång till välfärdens sociala förmåner (Hansen & Löfström 2009, Vikman 2013). Forskning visar att det finns risk för nyanlända som använder sig av sociala förmåner som en stor del av sin försörjning att fastna i arbetslöshetsfällan på grund av deras svårighet att komma på arbetsmarknaden (ESO-rapport 2011, SOU 2012:9). I den socialpolitiska debatten talas om att sociala förmåner passiviserar nyanlända invandrare. Ett exempel på detta är Nyamko Sabunis (då varande jämställdhets- och biträdande utbildningsminister, folkpartiet) och Erik Ullenhags (integrationsminister folkpartiet) inlägg på Göteborgspostens debatt (20/3): ”Sverige är ett fantastiskt land att komma till som flykting. Men vi måste göra upp med den missriktade välviljan som länge präglat mottagandet. Människor som kommer hit behöver inte en klapp på huvudet och bidrag, utan verktyg för att kunna ta hand om sig själva och vara delaktiga i samhället”. Här läggs det fokus på de speciella aktiveringsinsatser som nyanlända är i behov av för att kunna tillhöra denna aktiva grupp som är norm.

I samma debatt artikel skriver vidare Nyamko Sabuni och Erik Ullenhag: ”Den missriktade välviljan är särskilt destruktiv när det gäller nyanlända kvinnor”. De menar att det accepteras i samhället att många invandrarkvinnor fastnar i hemmet utan att lära sig språk eller få kontakt med arbetsmarknaden (med hänvisning till SOU 2012:9). En delförklaring till detta är att föräldrar som kommer till Sverige kan ta ut full föräldrapenning för alla barn till åtta års ålder. Därför anses att det vore rimligt att koppla antalet föräldradagar till barnets ålder vid invandringen som en åtgärd mot kvinnofällan som kan leda till ett ökat bidragsberoende bland annat. Christina Høj Larsen (Vänsterpartiet) och Wiwi-Anne Johansson (Vänsterpartiet) skriver ett motargument(25/3) till debatten ovan. De menar att Nyamko Sabuni (FP) och Erik Ullenhag (FP) ”kopplar samman föräldrapenning och nyanlända kvinnors svaga förankring på den svenska arbetsmarknaden. De liknar föräldraförsäkringen vid en kvinnofälla och vill att den ska göras annorlunda – i praktiken försämras – för nyanlända. I klarspråk innebär det att de båda folkpartisterna förespråkar en särlagstiftning. Vi tycker att det är ett befängt och diskriminerande förslag. Vill man förbättra villkoren för invandrade kvinnor att få tillträde till arbetsmarknaden, är inte särlagstiftning lösningen. Integration kräver andra verktyg: jobb, bostäder, utbildning”.

I min undersökning är jag intresserad av denna problematik som beskrivs i dessa debatter. Det vill säga hur nyanlända invandrares uttag av föräldrapenning konstrueras till ett problem. Jag

har lagt fokus på invandrarkvinnor eftersom det ofta är denna kategori som beskrivs löpa stor risk att fastna i arbetslöshetsfällan på grund av en lång frånvaro från arbetsmarknaden i samband med barnafödande (SOU 2012:9). Mitt syfte är inte att ta ställning till vad som anses rätt eller fel utan jag är intresserad av att belysa problemrepresentationen kring uttag av föräldraförsäkring i denna kategori.

1.1. Syfte

Syftet med uppsatsen är att belysa problemkonstruktionen av nyanlända invandrares uttag av föräldraförsäkring samt åtgärder med hjälp av två statliga offentliga utredningar SOU2012:9, SOU 2012:69 och en departementsserie Ds 2013:36.

1.2. Frågeställningar

Följande frågor har ställt i min undersökning:

- Hur framställs problematiken och vilka förklaringar speglar den?
- Vilka problematiska konsekvenser beskrivs för samhället och för de nyanlända kvinnorna själva?
- Hur beskrivs förslag till lösningar?

1.3. Lagverk kring uttag av föräldraförsäkring

Föräldrapenningens syfte är att underlätta för föräldrar att kombinera arbete med vård av barn i samband med barnets födelse eller adoption. Föräldrar har möjlighet att ta ut föräldrapenning under högst 480 dagar till och med att barnet fyller åtta år eller fram till att barnet slutar första klass. Föräldrapenningdagarna fördelas jämt för föräldrar som har gemensam vårdnad men de kan avstå rätten till förmån för den andra föräldern, utom 60 dagar som betalas ut på sjukpenningnivå. Föräldrapenning betalas ut efter tre ersättningsnivåer: sjukpenningnivå, grundnivå och lägstanivå. För föräldrar utan tidigare inkomst betalas en grundnivån per dag och den uppgår till 225 kr om dagen. Av de 480 dagarna kan föräldrapenning lämnas ut på sjukpenningnivå eller grundnivån för 390 dagar. De resterande dagarna tas ut på lägstanivån och uppgår till 180 dagar. Föräldrapenning kan utges som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels förmån (Ds 2013: 36).

Familjer som får uppehållstillstånd i Sverige får tillgång till föräldrapenning om de har barn under åtta år. De flesta invandrarföräldrar får ersättning enligt grundnivån på grund av de inte har någon inkomst som ersättningen kan baseras på. Dessutom för att ha en inkomstbaserad de

första 180 dagarna måste en förälder ha haft ett lönearbete i ett land inom EU eller EE under 240 dagar innan barnets födelse. Detta innebär att föräldrar som kommer från länder utanför Europa och som får barn innan de har hunnit jobba de 240 dagarna endast får en grundnivå de första 180 dagarna, oavsett om de har ett jobb i Sverige eller inte (Vikman 2013).

2. Tidigare forskning och rapporter

Nyanländas kvinnors längre uttag av föräldrapenning beskrivs i min empiri främst som ett problem till integration på arbetsmarknad. I min uppsats kommer jag därför att presentera först den tidigare forskningen om invandrarkvinnors integration på arbetsmarknad. Därefter ska jag redogöra för den forskningen om faktorerna som påverkar arbetsmarknadsintegration för utlandsfödda i allmänhet och som även kan kopplas till nyanlända kvinnors situation. Den aktuella forskningen om nyanlända kvinnors uttag av föräldraförsäkringen kommer också att presenteras.

2.1. Forskning kring integration

Tidigare forskning om invandrarkvinnors integration har lagt mycket fokus på kvinnornas kulturella bakgrund som ett problem för att integrera sig i samhället och skaffa sig ett arbete. Bland annat skriver Reimers (1985) i sin artikel *Cultural differences in Labor force Participation among Married Women*, att etniska grupper har olika uppfattningar om kvinnors och mäns familjeroll, kvinnors arbete utomhus, barnafödande, barns uppfostran, familjestorlek, och kvinnors utbildning. Dessa uppfattningar kan enligt Reimer ha en direkt eller indirekt inverkan på kvinnans arbetsmarknadsställning. Detta på grund av att kvinnors utbildning, barnafödande, deltagande på arbetsmarknad bestäms utifrån hur olika etniska grupper uppfattar kvinnans roll i familjen (ibid).

I artikeln *The power of definitions – immigrant women and problem - centered ideologies* skriver Åhlund (1988) om problemkonstruktion kring invandrarkvinnor och arbete. Han är kritisk till forskning som lägger fokus på kultur som hinder för arbetsmarknadsintegration. Han skriver att kultur har blivit en social rangordning som främst synliggörs på arbetsmarknaden i Sverige genom att arbetande invandrarkvinnor verkar inom fysiskt tunga och stressiga jobb. Åhlund (1988) menar vidare att debatten om invandrarkvinnor ofta handlar om problem och kännetecknas av ideologiska undertoner som inte gynnar kvinnor själva. Dessa kvinnor beskrivs ofta av forskningen som passiva och offer för förtryck på olika nivåer och därför behöver de speciella insatserna för att hantera de beskrivna problemen. Den problembaserade

ideologin om invandrarkvinnor bidrar till en minskning av självförtroende som förhindrar de att bedöma sina begränsningar och möjligheter. En annan forskare som är kritisk till den forskning som försöker förklara kvinnors invandrares integrationsproblem med utgångspunkt i invandrarnas kultur är Knocke (1991). Knocke har bland annat utfört studier om invandrarkvinnors arbetsituation på den svenska arbetsmarknaden till exempel i artikeln *Women Immigrants – What is the 'Problem* (1991). I denna artikel visar Knocke hur invandrarkvinnor konstrueras som problemet i samhällsdiskursen istället för att ifrågasätta sociala strukturer och maktförhållanden.

Annan forskning har påpekat humankapital, diskriminering, nätverk, kraven för anställningsbarhet och arbetsmarknadens struktur som faktorer som påverkar invandrarnas inträde på arbetsmarknad. Den aktuella forskningen om detta lyfts upp i Olli Segendorfs och Teljosuos ESO-rapport (2011) och Erikssons bilaga 4 till 2011 om utrikes arbetsmarknaden i Sverige. Humankapital innebär att personer som är födda utomlands inte alltid kan använda sig av tidigare utbildning och erfarenhet i ett nytt land (Olli Segendorf och Teljosuo 2011). Enligt Eriksson (2010) inkluderar begreppet humankapital både formell utbildning, språkkunskaper och arbetslivserfarenhet. Många forskare har genomfört studier som visar att invandrare utökar sina jobbchanser genom att investera i humankapital. En av forskningen är Bonfantis & Nordlunds (2012) artikel *Does Swedish For Immigrants (SFI) matter? A longitudinal assesement of the impact of SFI on migrants' position in the Swedish labour market*. Genom en regressionsanalys visar författarna att Sfi (svenska för invandrare) - studier påverkar framtida jobbchanser och löner positivt.

Olli Segendorf och Teljosuos (2011) skriver att forskare har främst talat om två typer av diskriminering: preferensbaserad och statistisk diskriminering. Författarna framhåller att preferensbaserad diskriminering utgår från att arbetsgivare föredrar inrikes födda arbetstagare p.g.a. personliga preferenser medan statistisk diskriminering handlar om att arbetsgivare väljer bort utrikes födda eftersom de inte har kunskap om deras individuella produktivitet utan endast om gruppens genomsnittliga produktivitet. Några av studierna är” artiklarna *Löneutveckling bland invandrare och infödda – betydelsen av arbetsplatser och yrken* av Eliasson (2013) och *Revealing taste-based discrimination in hiring: a correspondence testing experiment with geographic variation* av Carlsson & Rooth (2012). I den sist nämnda artikeln förekommer preferensbaserad diskriminering medan i den första skrivs om den statistiska diskrimineringen.

Sociala nätverks bidrag till att finna ett arbete har påpekats både i den svenska och internationella forskning som viktigt och som svårobserverbart (Eriksson 2010). Forskning visar att de flesta utrikesfödda bor i etniska segregerade områden där arbetslösheten är hög vilket kan utgöra ett hinder till ett effektivt socialt nätverk (Olli Segendorf & Teljosuo 2011). Annan forskning visar att bo i ett avgränsat område kan bidra till en ökning av det informella sociala nätverket eftersom många utrikesfödda som har egenföretag tenderar att anställa utrikesfödda (Hensvik m.fl. 2009).

Forskning visar också att kraven för anställningsbarhet och arbetsmarknadens struktur kan också vara en förklaring till att det låga arbetsmarknadsdeltagandet hos utlandsföddas. Under de senaste decennierna har historiskt sett industrisektorn som anställde många utrikes födda minskat till förmån för servicesektorn som kräver hög utbildningsnivå (Eriksson 2010). Denna omstrukturering har drabbat många invandrare eftersom servicesektorn kräver mycket språkkunskap vilket de flesta som jobbade i industrisektorn inte hade (ibid).

2.2. Forskning kring hur föräldrapenning används av utrikesfödda föräldrar
Duvander och Eklund i SOU 2006: 37 *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskap* gör en granskning av hur olika grupper av föräldrar använder sig av föräldraförsäkring. De framhåller att det finns betydande skillnader mellan hur utrikesfödda föräldrar och föräldrar som är födda i Sverige tar ut föräldrapenning. Författarna konstaterar att skillnader inte bara finns när det gäller utbildningsnivå, inkomstnivå, ålder samt viseltid utan också skillnader som baseras på födelse-land och den ekonomiska ersättningen. Författarna kommer fram till att bland föräldrar födda i Afrika eller Asien har ungefär en tredjedel endast fått ersättning på grundnivån under de första fyra åren medan bland de som är födda i Sverige är andelen endast en procent. Enligt samma författare speglar skillnaderna i ersättningsnivå främst föräldrarnas arbetsmarknad och hur en svag arbetsmarknadsanknytning drabbar vissa grupper hårdare än andra. Duvander och Ekelunds undersökning visar att arbetsmarknadsdeltagande för vissa grupper är mycket begränsad och att det utgör ett hinder att utnyttja föräldrapenningen på ett flexibelt sätt. Studiens slutsats är att föräldrapenning som bör hjälpa föräldrar att kombinera arbete med vård av barn kan utgöra ett hinder för föräldrar som är instabila på arbetsmarknaden. Systemets utformning av föräldraförsäkring upprätthåller och stärker den ojämlikhet som redan finns på arbetsmarknaden enligt författarna.

Paulina de los Reyes, i kapitalet *Välfärd, medborgarskap och diskriminering* som hon skrev i SOU 2006: 37, framhäver med stöd av Duvanders och Eklunds studie hur förekomsten av strukturell diskriminering kan påverka barns situation i ett mycket tidigt skede. Hon lyfter upp konsekvenser för barnen som har föräldrar med ekonomisk knapphet. Samma författare påpekar att det finns risk att barnen som har två utlandsfödda föräldrar drabbas av ekonomisk utsatthet under en längre period. Paulina de los Reyes poängterar att följderna av den strukturella diskrimineringen blir tydligare för barn som är uppvuxna i en ekonomisk utsatt miljö. Hon refererar till begreppet diskrimineringens ”spill over”-effekter och med detta menar: ”att diskriminering inom ett område påverkar villkoren inom andra livssfärer och representerar i själva verket diskrimineringens systematiska karaktär (Reyes 2006:37:15)”. Med andra ord betyder det att diskrimineringen även överförs till barnen.

Olli Segendorf och Teljosuo (2011) studerar i en ESO-rapport hur samspelet mellan allmän politik och berikade insatser inverkar på nyanlända invandrarernas integration på arbetsmarknaden. Rapportens resultat visar att föräldraförsäkringen minskar incitamenten till att arbeta och skapar därför inlåsnings effekter, särskilt för nyanlända kvinnor. Den utredning (SOU 2012:9), som är en del av min empiri, genomfördes till följd av Olli Segendorfs och Teljosuos förslag i ESO-rapport för att undersöka uttaget av föräldraförsäkring bland utrikesfödda och eventuell förändring gällande regelverk för föräldraförsäkring för att matcha antalet föräldrapenningdagar till barnets ålder. SOU 2012:9 kom fram till att många nyanlända kvinnor utnyttjar föräldrapenning i så stor utsträckning att det utgör ett hinder för att delta i introduktionsprogram bland annat svenska som andra språk eller andra etableringsprogram. För att stimulera nyanlända kvinnors arbetsmarknads etablering föreslår regeringen i Departementsserien 2013:36, som är en annan del av min empiri, att högst 20 % av föräldrapenningen ska kunna sparas efter barnets fyraårsdag.

Vikman (2013) är en av forskarna på ”Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)”. Detta är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. Hon har också genomfört en forskning om hur föräldrapenning påverkar nyanlända invandranse etablering på arbetsmarknaden. Undersökningens resultat visar att föräldraförsäkringen minskar arbetsdeltagande med som mest sju procentenheter för nyanlända mammor två år efter att familjen fått uppehållstillstånd. Mellan två till sex år efter beviljat uppehållstillstånd minskar effekten av föräldraförsäkring på sysselsättningen med tre procentenheter. En relativt hög andel av nyanlända kvinnor som inte får fler barn efter

uppehållstillståndet tar aldrig ut föräldrapenning. Vikman (ibid) konstaterar att tillgång till föräldraförsäkringen är en del av förklaringen till det låga arbetsmarknadsdeltagandet och att det finns andra faktorer som inte kan förklaras av föräldraförsäkring. Detta på grund av att arbetsdeltagande kvarstår på låg nivå även för mammor med äldre barn flera år efter uppehållstillståndet.

3. Teoretisk utgångspunkt – Socialkonstruktionism

Uppsatsens teoretiska utgångspunkt är socialkonstruktionism som bygger på ett konstruktivistiskt perspektiv för att studera sociala problem. Wenneberg (2002) poängterar att perspektivet kan användas till att ifrågasätta det som vi uppfattar som naturligt och självklart. Samma författare menar vidare att det kan användas för att tolka de bakomliggande föreställningarna om sociala problem, företeelser eller *sanningar*. Jönson (2010: 17) skriver att ”utgångspunkt inom socialkonstruktionism är att *verkligheten* är social överenskommen med ständiga omförhandlingar”. Socialkonstruktionistiska forskare lägger stor vikt vid hur samhället konstruerar verkligheten och vid de diskurser som dominerar det samhälleliga tänkandet (Jönson 2010, Wenneberg 2000). Jönson påpekar vidare att språk är av stor betydelse eftersom verkligheten uttrycks genom språket. I fokus för denna undersökning är socialkonstruktionismens bidrag till forskning om själva *görandet* av sociala problem när det gäller att kategorisera, typifiera och tillskriva betydelser (ibid). Teorierna inom denna ansats som visat sig användbara för mitt syfte är Jönsons teori om problemperspektiv samt teori om normalisering och integrering. Den första teorin om problemperspektiv har valts på grund av att den öppnar upp för frågor av typen: ”Hur konstrueras ett problem? Av vem? Genom vilka processer? Med vilka medel? I vilka sammanhang? I vems intresse?” (Ibid:18). Dessa frågor har varit, på ett direkt eller indirekt sätt, till stor hjälp då min studie handlar om olika sätt att betrakta ett socialt problem. Normalisering och integrering som är den andra teorin har valts eftersom ett socialt problem ofta beskrivs som en avvikelse från vad som anses som normalt. Detta visade sig passa väl för denna uppsats då det sociala problemet som beskrivs i min empiri handlar om en grupp som inte använder en social förmån enligt samhällsnorm. Utifrån ett socialkonstruktionistiskt perspektiv kan samhällsnormen beskrivas som en överenskommelse om hur något bör vara i ett system som utgörs av kategorier och symboler (Berger & Luckmann, 1979)

3.1. Problemperspektiv

Jag har använt mig av Jönsons (2010) perspektivansats i min tolkning av empirin. Denna ansats studerar problemperspektiv och kan användas som teori (ibid: 118). Jönson förklarar vidare att problemperspektiv knyts till de diskussioner och den enighet/oenighet som ett socialt problem kan väcka. Det kan handla om problemets karaktär, orsaker, konsekvenser och omfattning, lösningar, aktörer, illustrationer och exempel samt historia och utveckling (Ibid. 2010: 25-37). Dessa sätt som kan användas för att definiera och diskutera ett problem kallas av Jönson för *problemkomponenter* och finns sammanställda i ett *analysschema*. Varje komponent utgörs av frågor som kan användas att bena upp beskrivningar av ett problem, vilket gör det möjligt att ”besvara forskningsfrågor och gå vidare med analyser av problemperspektivs olika betydelse (Ibid: 26)”. I min uppsats har jag endast använt mig av de komponenter som visade sig användbara för att besvara mitt syfte. Jag har lagt fokus på följande problemkomponenter: problemets karaktär och förklaringar, konsekvenser och omfattning samt lösningar.

3.2. Normalisering och integrering

Att föra tillbaka avvikare till normsystemet kallas för *normalisering* och detta kan innebära en process som kan ta en lång eller kort tid (Östnäs i Svensson 2007). Enligt samma författare betyder detta ”att göra avvikaren *normal*, få individen att åter bli en accepterad medlem av samhällssystemet och att återgå till samhällsstrukturen (ibid: 68)”. Inom socialpolitik och socialt arbete är normalisering ett omtvistat begrepp. Detta fungerar som ett centralt analysverktyg som används för att förstå denna process som definierar det som betraktas som naturligt eller rätt, samtidigt som detta hjälper till att skapa vad som Harvey (1999) kallar *civiliserat förtryck* genom att skapa *outsiders* (Fahlgren, Johansson & Mulinare 2011). Grupper eller personer som kallas *outsiders* betraktas leva utanför eller i marginalen av samhället. De anses ha egenskaper och beteenden som inte finns i den stora majoriteten av samhället eller agerar de enligt egna moralkoder eller idealkoder. Majoriteten brukar beskrivas som vanliga, normala medan minoriteten ses som annorlunda (Svärd i Svensson 2007)

Östnäs skriver vidare att normaliseringsprocessen kan i viss omfattning jämföras med integreringsprocess. Detta handlar enligt samma författare om den process som gör en individ delaktigt i samhället. Samma idé utvecklas av Lindqvist & Nygren (2006) när de framhåller att inom socialt arbete innebär normaliseringsprocess integrering av grupper eller individer till en levnadsnivå som inte särskiljer mycket från normen. I den här kontexten skiljer sig begreppet integrering, som betecknar en process, från begreppet integration som innebär det uppnådda

tillståndet. Begreppen i de flesta fall betyder samma sak (Östnäs i Svensson 2007) och jag kommer att använda begreppen som synonymer i min analys.

Dahlstedt (2012) resonerar också kring hur normalisering inom arbetsmarknadspolitik skapar två olika typer av medborgare. *Den aktiva medborgare* som betraktas som norm och *den passiva medborgare* som anses som ett problem, alltså avvikare på grund av att den saknar ett lönearbete. Inom socialpolitiken, omformas den problematiska medborgaren, också kallad den *andre*, genom normalisering eller integrering i form av olika slags insatser för att förvandla den till goda medborgaren (ibid).

Stereotyper om de *andra* när det gäller kön, klass eller etnicitet spelar en stor roll i beslutsfattande inom socialpolitiken och socialt arbete. Detta har stor inverkan på hur välfärd svarar på människors behov (De Los Reyes & och Mulinari 2005). Tajfel (1978) påpekar att när grupper definieras som ”andra” uppstår en social differentiering mellan ”Vi och dom” (Fahlgren et al. 2011). Den här differentieringen kan beskrivas med hjälp av normalisering vilket innebär att den normala definieras genom att tillskrivas namn medan den *andre* ges befallning (De Los Reyes, Molina & och Mulinari 2002).

4. Metod

I denna uppsats har jag belyst problemkonstruktionen av nyanlända invandrares uttag av föräldraförsäkring samt åtgärder för att öka deras arbetsmarknadsdeltagande. För att kunna genomföra studien har jag använt mig av en kvalitativ metod med hjälp av Jönsons (2010) perspektivanalys som studerar problemkomponenter i ett analyschema. Detta presenteras nedan under avsnitt ”databearbetning och kodning”. Med frågorna kopplade till mina valda problemkomponenter (karaktär, förklaringar, konsekvenser, omfattning, lösningar) har jag identifierat och diskuterat olika beskrivningar av problemversioner och problemkonstruktioner. Det har också diskuterats vem/vilka som pekas ut som bärare av problem, och vilka som anses kompetenta/ansvariga att prata om och lösa dem (Ibid.).

4.1. Beskrivning av material

SOU (Statens offentliga utredningar) skrivs på uppdrag av regeringens politiska företrädare när det finns behov av att undersöka och fördjupa sig i en viss fråga (Sveriges Riksdagens hemsida 2014). Ledamöter som valts ut av regeringen bildar en kommitté som får uppdrag av ett kommittédirektiv från det aktuella departementet för att undersöka frågan. Departementsserien,

Ds, är en serie av förslag som olika utredningar har lämnat till regeringen. Serien innehåller utredningar som regeringsdepartementet har gjort (ibid.).

SOU 2012: 9 *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning, Delbetänkande av utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare* samt SOU 2012: 69, *Med rätt att delta- nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden* är skrivna på uppdrag av kommittédirektivet 2011:88 från arbetsmarknadsdepartementet. Utredarna av SOU 2012: 9 fick som särskilt uppdrag att göra en kartläggning av nyanlända kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning (ibid.). Syftet med kartläggningen var att ge underlag för analys av hur uttaget påverkar nyanländas möjligheter att arbeta och delta i etableringsinsatser” (SOU 2012:9:12). I utredningen definieras en nyanländ som en utrikes född person som varit bokförd i Sverige kortare tid än fyra år (ibid: 10). SOUs 2012: 69 uppdrag var att utreda frågan om nyanlända kvinnors och anhöriginvandrades förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och lämna förslag på åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för dessa grupper. I uppdraget ingick också att föreslå åtgärder som ökar möjligheterna att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i insatser (SOU 2012: 69: 10) vilket är en del som jag är intresserad av.

Ds 2013: 36 *Förändrade åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen* är en promemoria som har formulerats av en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Socialdepartementet. Syftet med Ds 2013: 36 är att utarbeta förslag om ändrade åldersgränser i föräldrapenning för att stimulera nyanlända kvinnors arbetsmarknadsetablering. Detta dokument innehåller förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken (ibid.).

4.2. Urval av metod

Texten väljs ut utifrån vilken diskurs man är intresserad av att spegla och den ska användas i syfte att besvara en forskningsfråga (Ahrne & Svensson 2011). Då jag var intresserad av att från början skriva om nyanlända invandrades integration i Sverige, gjorde jag en sökning av olika massmediehemsidor. Jag ville undersöka vad som debatterats inom området för att sedan kunna begränsa mig utifrån vad jag skulle finna. Jag fann det intressant hur enskilda aktörer samt politiker konstruerar invandrarkvinnors uttag av föräldrapenning som ett problem för integration på arbetsmarknaden och i samhället. Flera av de som uttryckte sig i frågan refererade till den offentliga utredning som utgör en stor del av mitt undersökningsmaterial (SOU 2012:

9) för att bekräfta att det som de pratar om är sanningen. Jag bestämde mig för att använda mig av detta dokument istället för massmedietexter, för att titta närmare på hur regeringen presenterar det beskrivna problemet. De andra statliga dokumenten (SOU 2012: 69 och Ds 2013: 36) valdes som komplement till SOU 2012:9 eftersom denna utredning inte innehåller lösningar som jag också är intresserad av att undersöka. Mest intressant ansågs den regeringspolitiska diskursen inom detta ämne, då det är inom regeringen som beslut fattas om budget för att tillsätta utredningar, lagändringar och åtgärder som kan få konsekvenser så väl för enskilda individer som för det svenska samhället i stort. De statliga dokumenten gav även den senaste informationen om integrationens påverkan av nyanlända invandrades uttag av föräldrapenning.

4.3. Metodens förtjänster och begränsningar

En förtjänst med att använda offentliga dokument i denna undersökning är att dokumenten är lättillgängliga (Ahrne & Svensson 2011). En annan fördel av dokumentforskning är att de kan berätta en hel del om hur händelser konstrueras och vilka skäl (Maj 2013 & Fahlgren et al. 2011). De utgör också bestämda tolkningar av sociala händelser som kan fungera som ett betydelsefullt verktyg inom forskning av sociala problem (May 2013). Detta har också varit en stor fördel i denna studie då jag är intresserad av hur ett socialt problem framställs. En ytterligare förtjänst med att använda sig av dokumentforskning är att det inte går det att påverka dokumentens innehåll som forskare på samma sätt som när man utför en intervju. Dokumenten kan påverka oss eftersom de inte är neutrala och detta kan betraktas som en begränsning (May 2013). May skriver vidare att vi bör vara medvetna om dokumentets påverkningar. Det har varit viktigt för mig att vara medveten om dokumentens påverkan och har jag försökt förhålla mig till detta genom att inte precisera vad som är rätt eller fel och istället fokusera på mitt syfte som är att analysera det sociala problemets beskrivningar. Begränsningen med att använda sig av just statliga offentliga utredningar är att dessa är specifika dokument som speglar det aktuella problemets konstruktioner utifrån bara en informationskälla nämligen regeringen.

Förtjänster med att använda sig av perspektivansats är att den ger ökad kunskap och förståelse av hur ett socialt problem konstrueras (Jönson 2010). Den ansatsen studerar beskrivningar av sociala problem (Ibid) vilket jag är intresserad av. Ett analyschema som anknyts till ansatsen ger möjlighet att anpassa problemkomponenter och samtliga frågor som utgör scheman till egna material och syftet. En annan fördel är att med hjälp av ansatsen går det att analysera det som Cicourel (1964) kallar dokumentens *outtalade betydelsefullstrukturer* (May 2013: 234). Jönson

kallar det att *se frånvaro*, dvs. det som inte sägs (Jönson 2010). Detta antyder att med metoden kan man komma åt olika tolkningar. Däremot kan det här finnas risk för subjektiva tolkningar som utgör metodens avgränsning. Jönson (2010:22) föreslår några förhållningsregler att tänka på när man genomför en analys utifrån socialkonstruktionism nämligen tydlighet, öppenhet och *ärlighet*. Enligt samma författare bör det redovisas vems konstruktion som presenteras i studien. I min analys har jag försökt förhålla mig till reglerna genom att vara specifik om det är jag själv som står för tolkningen eller anspråkformuleraren (utredaren).

4.4. Metodens tillförlitlighet och förförståelse

Metodens tillförlitlighet i en uppsats bedöms utifrån dess validitet och reliabilitet. Med validitet menas att en undersökning mäter vad man avser att mäta och reliabilitet innebär att en undersökning är reproducerbar (Bryman 2008). Forskarna visar att dessa begrepp är särskilt tillämpbara i undersökningar med den kvantitativa metoden. Detta på grund av att begreppen utgår ifrån att det endast finns en sanning (Ibid.). Förespråkare för den kvalitativa metoden försöker anpassa reliabilitet och validitet till kvalitativ forskning utan att i grunden ändra på begreppens betydelse (Ibid). Till exempel Lincoln & Guba (1985) och Guba och Lincoln (1994) föreslår två grundläggande kriterier för bedömning av en kvalitativ undersökning nämligen ”tillförlitlighet” och ”äkthet”. (Ibid: 353). Jag är här intresserad av kriteriet ”tillförlitlighet” eftersom jag finner tillämpbara förklaringar i relation till min undersökningsmetod. Tillförlitlighet består av fyra delkriterier trovärdighet (intern validitet) och överförbarhet (extern validitet) samt pålitlighet (reliabilitet) och konfirmering (objektivitet) (ibid).

Trovärdighet och *överförbarhet* motsvarar validitet i den kvantitativa forskningen. Trovärdighet innebär att tydlighet blir centralt när det gäller många olika beskrivningar av en social verklighet. Utifrån kvalitativ metod är det forskaren själv som avgör om det han kommer fram till är trovärdigt. Detta görs genom att säkerställa att forskningen genomförs enligt de regler som finns kring en undersökning och att man rapportera resultaten. Metodens och teorins relevans ökar också validiteten. För att öka trovärdigheten i min uppsats har jag gjort en redogörelse av alla delar som utgör en undersökning, från inledning till avslutande diskussion. Jag har använt mig av Jönsons perspektivansats som teori och metod samt teorin om normalisering och integrering som också har en tydlig koppling till min empiri. Jag har även i analysen av olika beskrivningar tydliggjort vilka tolkningar som är mina och vilka är som är anspråkformulerarens (utredarnas). *Överförbarhet* i kvalitativ forskning bedöms av den person

som vill använda forskningen i en annan miljö (ibid.). Här blir det svårt om förutsäga att min studie är generaliserbar eftersom den bedöms av den forskare som vill använda den.

Pålitlighet motsvarar reliabilitet inom kvantitativ forskning. Guba och Lincoln (1994) menar att forskaren ska godta ett ”granskade synsätt” (Bryman 2008:354). Detta betyder att en redogörelse av hela forskningsprocessen ska vara fullständig och tillgänglig för att bedömas. I min uppsats har jag redovisat citat från dokumenten så att läsaren på så sätt ska kunna bedöma om mina tolkningar är rimliga. Bryman (2008) skriver att en redogörelse om hur en forskare kommer fram till ett resultat är av stor betydelse. För att öka reliabiliteten har jag bearbetat och kodat data för att systematisera och synliggöra mönster i det insamlade materialet (Jönson 2010).

Konfirmering (objektivitet) innebär att forskaren inte medvetet ska låta personliga värderingar eller teoretisk inriktning påverka undersökningsresultatet (Bryman 2008). Det var av stor betydelse att jag försökte förhålla mig objektiv, då syftet med denna studie inte är att ta ställning, utan att beskriva olika konstruktioner av ett socialt problem. Men det finns alltid en risk att *förförståelse* kan påverka objektiviteten. Bergström & Boréus (2005) skriver att alla forskare har en förförståelse för vad de undersöker om och att det är viktigt av vara medveten om sin förförståelse. Jag hade dock ingen större förförståelse gällande frågor om hur nyanlända invandrare använder sig av föräldrapenning utan min förförståelse handlade om hur invandrare betraktas i samhället i allmänhet. Detta var jag medveten om under hela arbetsgången och vilket gjort att jag förhållit mig till uppsatsens syfte och därmed ökat objektiviteten.

4.5. Databearbetning och kodning

Jag har använt mig av problemkomponenterna med hjälp av mina frågeställningar att ordna materialet och synliggöra mönster och samband (Jönson 2010). Denna typ av databearbetning och kodning passade väl för min studie då mina frågeställningar hade mycket koppling till de problemkomponenter som valdes. Först kopierade jag de texterna som visade sig besvara mina frågeställningar och klistrade in dem i ett nytt dokument. Därefter ordnade jag de texterna under kategorin *problemkomponent*. Jönson (2010) framhåller att när man kodar sorterar man materialet, eller delar av det, utifrån kategorier eller begrepp. Den första kategorin *problemets karaktär och förklaringar* motsvarade en av mina frågeställningar som handlar om hur problematiken framställs och vilka förklaringar som speglar den. Den andra kategorin *konsekvenser och omfattning* var kopplat till frågeställningen: Vilka konsekvenser beskrivs för

samhället och nyanlända kvinnor? Den sista kategorin *lösningar* var kopplat till frågeställningen: Hur beskrivs förslag till lösningar?

Vad jag har upplevt som svårt med att koda problemperspektiv var att urskilja förklaringar och orsak. I de flesta fall har jag använt begreppen likställda. Nedan finns de problemkomponenterna, som har använts i analysen, i ett analyschema.

4.5.1. Problemperspektiv: Analyschemat

Jönson (2010: 26-27)

Problemkomponent	Frågor
Karaktär och förklaringar	Vad för slags problem är det? Var är det lokaliserat? Hur anses vara besläktat med andra problem? Har problem någon ”kärna”, någon bärande idé? Hur ser avgränsarna ut?
Konsekvenser och omfattning	Vilka slags skador och olägenheter beskrivs? Anses problemet vara litet eller avgränsat eller stort? Ett hot? Hanterbart eller ohanterligt?
Lösningar	Vilka förslag till lösningar ges och vem anses vara lämplig och/eller ansvarig att lösa problemet? Alla? Den som bär problemet? Experter?

4.6. Etiska övervägande

I vetenskapsrådets text (2002) kan man läsa att det grundläggande individskyddskravet består av fyra huvudkrav: informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Gällande informationskravet har jag inga aktiva undersökningsdeltagarna att ta hänsyn till då jag använde mig av offentliga utredningar som är redan tillgängliga. Detta gör att de individer som jag har undersökt om inte utsatts för några direkt olägenheter. Samma förklaringar ges för samtyckeskravet. Jag har inte behövt inhämta samtycke eftersom jag använde mig av redan tillgängliga dokument. När det gäller konfidentialitetskravet har jag inte heller behövt skydda någons personuppgifter eftersom jag använde mig av offentliga uppgifter. Nyttjandekravet innebär att dokument endast ska användas i forskningsändamål och

vetenskapligt syfte, vilket har jag sett till. De etiska huvudkraven uppfylls i denna studie då har jag använt mig av dokument som är tillgängliga för allmänhet.

5. Resultat och analys

I detta kapitel presenterar jag resultaten av min bearbetning av materialet uppdelad utifrån mina frågeställningar: Hur framställs problematiken och vilka förklaringar speglar den? Vilka problematiska konsekvenser beskrivs för samhället och för nyanlända invandrarkvinnor själva? Hur beskrivs förslag till lösningar? Jag svarar på frågeställningarna med hjälp av några problemkomponenter ur Jönsons (2010) analyschema som jag presenterade under metod delen. Den första frågeställningen analyseras med problemkaraktären. Den andra frågeställningen studeras med hjälp av frågor som belyser problemets konsekvenser och omfattning. Jag undersöker den sista frågeställningen med frågor som belyser problemets lösningar. Teorin om normalisering och integrering har också använts för ytterligare tolkningar. Databearbetning och kodning led till följande resultat:

Problemet karaktär:

- Nyanlända invandrarkvinnor tar ut föräldrapenning under lång tid och endast heldagar
- Nyanlända invandrare tar *inte* ut föräldraföräldrapenning

Konsekvenser

- Utanförskap för invandrarkvinnor
- Försenad språkinläring och barnfattigdom
- Sociala problem och brist på arbetskraft

Problemets lösningar

- Begränsning av föräldrapenningdagar efter barnets fyraårsdag
- Förlängt etableringsstöd

5.1. Problemets karaktär

Problemets karaktär gäller den situation som beskrivs som otillfredsställande, det vill säga det oönskade nuläget (Jönson 2010). En av frågorna kopplad till problemets karaktär är vad för slags problem det är. Med hjälp av denna fråga identifierar jag två aspekter av problemets karaktär i utredningen *Förmån och fälla- nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU2012: 9). Det ena aspekten av problemet handlar om nyanlända som tar föräldrapenning under lång tid

samt heldagar och som har låg syssättningsgrad. Det andra problemet gäller nyanlända föräldrar som inte ta ut något alls.

5.1.1. Nyanlända invandrare tar ut föräldrapenning under lång tid och heldagar

I utredningen SOU 2012: 9 framställs nyanlända invandrares uttag av föräldrapenning under längre tid som en förklaring till den låga sysselsättningsgraden bland nyanlända invandrarkvinnor. Jag undersöker först hur problemets konstrueras genom frågan om var problemets karaktär är lokaliserat.

Föräldraförsäkringens syfte är att göra det möjligt för föräldrar att kombinera förvärvsarbete med att ta hand om sina barn när dessa är små. På så sätt underlättas föräldrarnas kontinuerliga deltagande på arbetsmarknaden. För nyanlända föräldrar kan dock föräldrapenningens generositet i både längd och ersättning försena och försvåra inträdet på arbetsmarknaden. Föräldrar som invandrar till Sverige med barn under åtta år får många lika dagar att ta ut i föräldrapenning som föräldrar får i samband med barns födelse. Föräldrar som har många 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 (SOU12:9: 77)

Problemets karaktär beskrivs här som lokaliserat i lagverk, med andra ord på en strukturell nivå. I citatet går det att utläsa att lagen tillåter ett retroaktivt uttag av föräldrapenning för föräldrar som invandrar till Sverige med äldre barn. Jag tolkar detta som föräldraförsäkringens normalitet (Östnäs 2007) är att kombinera föräldrapenning med ett arbete. Att nyanlända invandrarföräldrar som ännu inte arbetat i Sverige har möjlighet att använda sig av denna sociala förmån för att stanna hemma under lång tid, utgör en avvikelse i förhållande till försäkringens syfte. En annan problemkonstruktion som i utredningen lyfts fram som en möjlig förklaring till den låga sysselsättningsgraden bland nyanlända föräldrar är barnafödandet under den första tiden i Sverige, innan de fått fotfäste på arbetsmarknaden:

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 (SOU2012: 9:93).

Min tolkning här är att problemets karaktär är lokaliserat hos den kategori som tillskrivs problemet i utredningen. Barnafödandet under den första tiden i Sverige, som också innebär rättighet till föräldrapenning, beskrivs som ett hinder till arbetsmarknadsdeltagande. De nyanlända bär på ansvaret för sin arbetslöshet. Citatet kan också tolkas enligt teori om

socialkonstruktivismen med avseende på det som inte sägs (Wennberg 2000). Här refererar jag till kategorikonstruktionen emellan nyanlända invandrare. Denna företeelse, dvs. barnafödande/uttag av föräldrapenning före arbetsmarknadsanknytning, är vanlig hos en viss kategori av invandrare, flykting- och anhöriginvandrare, vilket antyder att andra nyanlända kategorier som bor i Sverige på grund av andra skäl skaffar sig ett arbete tidigare. I utredningen framkommer det att de andra kategorierna, som till exempel från EU/Norden länder, är svåra att undersöka eftersom det finns en hög rörlighet inom EU/Norden som gör statistiken osäker (SOU 2012: 9: 79-80). Den kategorikonstruktionen kan ses som ett sätt för typifiering de *andra* (Loseke 2003) eftersom det inte finns mycket kunskap om föräldrapenningsanvändning av alla invandrargrupper.

I empirin görs en ytterligare kategorisering inom denna grupp som konstrueras som problembärande - flykting- och deras anhöriginvandrare. Författarna av utredningen gör en beskrivning av en könbaserad kategorikonstruktion om hur denna grupp tar ut föräldraförsäkring. Citat nedan kan användas som exempel:

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 arbetsmarknad” (SOU 2012:9: 56).

Problemets karaktär är här lokaliserat i första hand till nyanlända kvinnor som vårdar barn hemma innan de börjar lönearbeta. Det påpekas också i samma utredning att ”i likhet med de övriga papporna i Sverige tar de nyanlända papporna ut få dagar föräldrapenning och skillnader i uttagsmönster är svårt att se” (ibid.79). I det här sammanhanget läggs inte stort fokus på nyanlända pappornas uttag eftersom deras beteende angående uttag av föräldrapenning överensstämmer med majoriteten av andra män i Sverige som tar ut föräldrapenning med en inkomstbaserad ersättning. Till skillnaden från nyanlända pappor framställs nyanlända kvinnor som en minoritet i deras sätt att ta ut föräldraförsäkring i jämförelse med den majoritet av andra kvinnor som vårdar barnen i kombination med ett arbete (ibid.84-85). Detta beteende framställs alltså som ett problem, med andra ord en avvikelse som behöver normaliseras (Östnäs 2007).

Det går också att analysera denna problemkonstruktion med avseende på hur den anses vara besläktad med andra problem (Jönson 2010). Denna jämförelse bland de nyanlända papporna och mammorna kan tolkas som en spegling av ojämlikhet i uttag av föräldrapenning inom

grupperna flyktingmottagning och övriga anhöriga invandrare. I SOU2012: 9 och tidigare forskning om uttag av föräldraförsäkring (Vikman 2013) framgår att en av föräldraförsäkringens syfte är att främja ett jämnare uttag av föräldrapenning bland föräldrarna för att försäkra samma levnadsvillkor, till exempel när de går i pension. Detta utgör en avvikelse inom socialpolitiken som strävar efter jämställdhet mellan könen. Ett annat problem som kan vara besläktat till problemets karaktär är invandrarkvinnors knappa ekonomi och deras beroendeställning som även beskrivs i tidigare forskning om invandrarkvinnors integration (SOU 2012: 9, Åhlund 1988, Knocke 1991). Avsaknaden av löneinkomst i citat ovan kan tolkas som att nyanlända kvinnor försörjer sig på välfärdsförmåner, bland annat föräldrapenning, eller andra bidrag (försörjningsstöd och bostads bidrag). Forskning visar att den som är beroende av sociala förmåner betraktas som passiv och behöver motiveras till ett lönearbete (Dahlstedt 2012).

Nyanlända invandrarkvinnors ekonomiska knapphet beskrivs också på flera ställen i SOU 2012: 9 som en förklaring till att de tar ut föräldrapenning på ett intensivt sätt, dvs. som heldagar. Denna grupp får uteslutande ersättning på grundnivån vilket gör att de måste ta ut alla föräldrapenningdagar för att klara vardagen. Ett typcitat som framställer problematiken är:

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 (2012: 9: 114).

Ett flexibelt uttag av föräldrapenning framställs här som norm i försäkringskonstruktionen. Genom att ta ut föräldrapenning som heldagar avviker nyanlända kvinnor från normen (Östnäs & Svensson, 2007) som följs av majoriteten av kvinnor i Sverige som får en inkomstgrundad ersättning. Den bristande flexibiliteten i uttag av föräldraförsäkring förklaras också av utredare i SOU 2102: 9 som brist på kunskap om föräldraförsäkring. Nyanlända kvinnor framställs vara i behov av god information om försäkringens utformning. Problemets karaktär kan här inplaceras på makronivån (Jönson, 2010), det vill säga på strukturell nivå. Att nyanlända kvinnor beskrivs sakna information om föräldraförsäkring tyder på brist i integrationssystemet. En annan tolkning som jag kan koppla till förklaringar gällande problemets karaktär är

föräldrapennings inkluderings- och exkluderingsdrag. Denna sociala förmån är inkluderande i och med att alla föräldrar som har barn och som är bokförda i Sverige har möjlighet att få förmånen. Denna kan vara även exkluderande eftersom vissa grupper, i den aktuella studien nyanlända kvinnor, som tar ut försäkringen blir exkluderade från etableringsinsatser, utbildning i språk och arbete. Tolkningen av detta kan vara att föräldraförsäkringen speglar en strukturell diskriminering (SOU 2006: 37) då alla föräldrar kan använda förmånen och den gynnar inte alla på samma sätt på grund av att de har olika levnadsvillkor.

5.1.2. Nyanlända föräldrar tar inte ut några dagar alls

Att *inte* ta ut föräldrapenning framställs också som problematisk i SOU 2012:9. Det visar sig i detta delbetänkande att problemet är lokaliserat hos både nyanlända kvinnor som inte får flera barn efter invandringen (en fjärdedel) och hos de som får barn under de första åren i Sverige (en trettondedel). De två grupperna tog inte ut någon föräldrapenning under perioden 2007-2009. I följande stycke ges förklaringar till problemets karaktär:

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. (SOU 2012: 9:90).

Här framställs de nyanlända kvinnor som inte tar ut föräldraförsäkring som outsiders, dvs. en marginaliserad grupp som befinner sig i utanförskap (Swärd 2007). Därför är svårt för nyanlända att skaffa sig kunskap om föräldraförsäkringen enligt citat ovan. Denna förmån beskrivs som ett verktyg som kan användas för att identifiera vilka nyanlända föräldrar som har ett kontaktnät med den offentliga servicen, med andra ord som integrerats. En annan tolkning kan vara att uttag av föräldrapenning framställs som ett av välfärds verktyg som underlättar integration på arbetsmarknaden. Eftersom det är ovanligt att övriga föräldrar i Sverige inte tar ut föräldrapenning går det att tolka ett icke uttag betraktas som ett beteende som inte går i linje med vad som anses som normalt (Östnäs 2007).

5.2. Konsekvenser

Min andra frågeställning är att identifiera vilka problematiska konsekvenser som beskrivs för samhället och för nyanlända kvinnor själva. För att studera frågan för jag samman två problemkomponenter *orsaker* och *konsekvenser*. Detta eftersom min empiri ger en beskrivning av vad problemet leder till (konsekvenser) genom förklaringar av problemets orsaker. Utifrån analysen av de två problemkomponenterna identifieras följande beskrivningar som kan kopplas

till problemkomponenten *konsekvenser*: a) utanförskap för nyanlända invandrarkvinnor, b) försenad språkinläring för barn samt barnfattigdom, c) sociala problem uppstår samt att svenska samhället går miste om arbetskraft.

5.2.1. Utanförskap för nyanlända invandrarkvinnor

Utanförskapet för nyanlända kvinnor i SOU 2012 beskrivs i förhållande till deras avsaknad av anknytning till arbetsmarknaden. Ett långt och intensivt uttag av föräldrapenning framställs som ett hinder för integration på arbetsmarknaden och i samhället. Föräldrapenning anses vara en bidragande faktor till en försenad arbetsmarknadsetablering för många nyanlända mammor (SOU 2012: 9: 16). Anledning som anges i delbetänkandet är att nyanlända kvinnor använder första tiden i Sverige, som är viktig för en god integration, för att ta hand om barnen. Problematiska konsekvenser av detta kan läsas i följande stycke:

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 (Ibid S. 111).

Här anges försenad språkinläringen och etableringen samt uteblivna etableringsinsatser och kontakter som beskrivningar av konsekvenserna (se också Olli Segendorf & Teljosuo 2011, Eriksson 2011). Dessa kan anses ligga både på individnivån (mikro) och samhällsnivån (makro). Konsekvenserna görs dock tydligare på mikronivå då de utmålas som skadliga för nyanlända invandrare. Detta på grund av att denna konstruerade kategori löper stora risker att fastna i arbetslöshet som ofta beskrivs leda till utanförskapet. På makronivå skapar de beskrivna konsekvenserna olägenheter i förhållande till svenska arbetslinjen och regeringens jobbpolitik som betraktar arbetet mer som en skyldighet än en rättighet (Dahlstedt 2012). De problematiska konsekvenserna antyder också en misslyckad integrationspolitik. Vidare beskrivs att de uteblivna insatser och kontakter under de första åren kan innebära sämre möjligheter för nyanlända att bygga upp humankapital efter föräldraledighet. Det är då under denna tid som:

... kompetensen byggs på eller översätts så att den blir gångbar i det nya landet” (ibid: 110). 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 (Ibid: 110)

Vad som beskrivs i detta citat angår invandrare i allmänhet men detta kan även kopplas till nyanlända föräldrar i min studie. Detta tolkar jag i relation till normalisering och integrering (Östnäs 2007, Lindqvist & Nygren 2006) och syftet med insatserna är att göra nyanlända invandrare anställbara, med andra ord integreras på arbetsmarknaden. Den nyanlände som kommer med kunskap och kompetens från sitt hemland ska normaliseras för att anpassa sin gamla kompetens till det nya landets behov. Problemets konsekvenser beskrivs mycket omfattande (Jönson 2010) i typcitaten ovan i jämförelsen mellan invandrarnas och ungdomarnas arbetsmarknadsinträde. Ungdomarnas arbetslöshet är en omdebatterad fråga i nuvarande socialpolitiken och att beskriva nyanländas problematik på detta sätt kan tolkas som att problemet uppfattas lika allvarligt för båda grupper. Nyanlända anses oerfarna på samma sätt som ungdomar och därför behöver åtgärder för att undvika de problematiska konsekvenser som beskrivs leda till långvariga negativa arbetsmarknadseffekter. Problemets omfattning med specifikt fokus på nyanlända kvinnor lyfts upp i följande typcitat:

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. (SOU 2012:9: 118)

Här beskrivs problemet som stort för kvinnorna. Denna brist på flexibiliteten i uttaget av föräldrapenning som jag även skrev om ovan (avsnitt 5.1.1) framställs som orsak till att kvinnor blir exkluderade från arbetsmarknaden.

Utanförskapet framställs också i SOU 2012: 9 vara stort hos de nyanlända invandrarkvinnor som är tvungna att komplettera föräldrapenning med försörjningsstöd. I utredningen framgår att fyra av tio kommuner skulle uppmana kvinnan att avbryta undervisning för att istället börja ta ut föräldraförsäkring på heltid, om till exempel en familj med ett fyraårigt barn ansöker om kompletterande försörjningsstöd (ibid:96). Dessutom skrivs vidare i utredningen att det är få kommuner (tre av tio) som ger möjligheten till båda föräldrar som ansöker om försörjningsstöd att använda sig av en del av föräldrapenningen så som Socialstyrelsen rekommenderar. Anledningen som anges är att utrikes födda kvinnor har en svagare arbetsmarknadsanknytning än utrikes födda män. Enligt utredarna bidrar ”denna praxis sannolikt till att mammorna får ett mer omfattande uttag av föräldrapenning (ibid:98)”. Detta kan här tolkas som att kommunerna förstärker ännu mer den ojämställdhet som redan beskrivs präglade invandrarfamiljer (avsnitt

5.1.1.). Samtidigt kan kommunernas sätt att behandla sådana ärenden beskrivas som en förstärkning av könsstereotypa föreställningar, bland annat att kvinnor betraktas som utbildade och mer tillämpade för att ta hand om hushållssysslor (Reimer 1985, Åhlund 1988, Knocke 1991). Könsstereotyper har stor inverkan på hur välfärd svarar på människors behov (De Los Reyes & och Mulinari 2005). Nedan följer en beskrivning av vad detta kan leda till:

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 (SOU 2012: 9:101).

I citatet används en deterministisk orsaksförklaring (Jönson 2010) där kommunens agerande beskrivs leda till en fälla - utanförskapet - för nyanlända föräldrar som ansöker om försörjningsstöd. Deterministiska förklaringar betonar omgivningens påverkan och strukturella faktorer och har en tendens att befria individen från skuld/ansvar (ibid). I ovanstående citat framkommer en systemkritik riktad mot kommunerna (strukturell nivå). Samtidigt förklaras nyanlända invandrarkvinnor som ansvars befriade från det förhållande att de stannar hemma med föräldrapenning.

5.2.2. Barnfattigdom och försenad språkinläring

I SOU 2012:9 presenteras två beskrivningar av problematiska konsekvenser när det gäller vård av barn med föräldrapenning nämligen försenad språkinläring och barnfattigdom. Dessa konsekvenser framställs tydligt i citaten nedan:

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 (ibid: 88)

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. (SOU 2012: 9, s.76)

Uttag av föräldrapenning under lång tid beskrivs inte bara drabba föräldrar utan också barn. I det första citatet framställs skolan som norm. Barnen ska också normaliseras genom förskoleverksamhet. Här ifrågasätts även den omsorg som barnen får hemma eftersom den

anses skilja sig från den omsorg som andra barn som går i skolan får. Att stanna hemma för invandrarföräldrar beskrivs som mycket problematiskt i SOU 2012:9 och likställs med utanförskap. Förskolan för barn beskrivs som ett sätt att bryta det utanförskapet som bedöms som farligt av samhället. I det andra citatet läggs tonvikt vid ekonomisk utsatthet för barn som vårdas med föräldrapenning på grundnivå och under lång tid. Detta kan kopplas till det som Paulina de los Reyes (SOU 2006: 37) kallar diskrimineringens ”spill over”- effekter. Knyttts detta till min studie betyder det att den strukturella diskriminering som föräldrar med knappa ekonom erfar också påverkar barnens välmående.

5.2.3. Sociala problem uppstår och samhällets går miste om arbetskraft

I de tidigare avsnitten har jag lagt fokus på att belysa hur exkluderingen från arbetsmarknaden beskrivs drabba den konstruerade problembärande- nyanlända invandrarförälder. I detta avsnitt analyserar jag vad som beskrivs vara problemet och vad detta kan leda till om samhället inte lyckas tillvarata utrikesföddas potential att arbeta. Det första problemets konsekvens understryks på följande sätt:

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 (SOU 2012: 9: 29).

Nyanlända invandrares användning av föräldrapenning under lång tid och på ett intensivt sätt anses i SOU 2012: 9 och i annan tidigare forskning om föräldrapenning (Olli Segendorf och Teljosuo 2011 & Vikman 2013) minskar möjligheterna att bli anställbar, med andra ord höjer tröskeln för anställbarhets. Att vara arbetslös så som jag skrev om innan (avsnitt 5.2.1) beskrivs leda till utanförskap som sin tur beskrivs i ovanstående citat som orsak till att det kan uppstå *sociala problem*. Min tolkning är att problemet beskrivs som ett hot mot landets stabilitet (Jönson, 2013). I det här sammanhanget bekräftar utredare av SOU 2012: 9 den bild av invandrare som ofta kopplats till sociala problem, som till exempel kriminalitet, i massmedier.

Att misslyckas att få nyanlända invandrare på arbetsmarknaden beskrivs inte bara som ett hot mot landets stabilitet utan också som ett hot mot ekonomin. Detta är vad det andra identifierade problemets konsekvens handlar om:

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 att 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 (Ibid:29).

Att Sverige får brist på arbetskraft beskrivs som en allvarlig konsekvens för samhället om utrikesfödda blir utestängda från arbetsmarknaden. Arbetet anses i ovanstående citat som viktigt för att svara på de kommande demografiska problemen, som till exempel en åldrande befolkning. I det här sammanhanget anses utrikes födda som en *resurs* för välfärdens framtid. Detta beskrivs som en av förklaringar till de hårda krav som nyanlända ställs under för att kunna förberedas för arbetsmarknadsdeltagande. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv görs även en beskrivning i citat att det är kostsamt för samhället att ha en befolkning som inte arbetar och med andra ord försörjs av samhället. Detta antyder att det blir allvarligare för ekonomin om de äldre människorna går i pension utan en disponibel ersättningsarbetskraft. Då betalar samhället priset för båda grupperna (nyanlända och pensionärer).

5.3. Problemets lösningar

Lösningen enligt SOU 2012: 9 är inte att begränsa möjligheterna att vara hemma med barn när orsaken till ickedeltagande i arbetsmarknadslivet samt etableringsinsatser gäller vård av barn. Däremot anser utredarna av SOU 2012: 9 att det behövs en regelförändring i föräldraförsäkringen som begränsar dagar enbart för äldre barn. De anser även att det finns behov av åtgärder som kan ge möjlighet att kombinera föräldraskap med arbete, deltagande i undervisning (SFI) och andra arbetsförberedande insatser. Detta för att ”minska avståndet till arbetsmarknaden, så även för nyanlända föräldrar som vårdar mindre barn” (SOU 2012:9: 121). Eftersom delbetänkandets syfte inte är att ge förslag till lösningar belyser jag några med hjälp av slutbetänkandet (SOU 2012: 69) *Med rätt att delta- nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*, som innehåller ett fortsatt arbete av SOU 2102:9 arbete. Jag använder mig också av departementsserien (DS 2013:36) *Förändrade åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkring* som innehåller förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken. Utifrån dessa dokument identifierade jag följande två förslag till lösningen: a) Förlängt etableringsstöd och b) Begränsning av föräldrapenningsuttag efter barnets fyraårsdag.

5.3.1. Förlängt etableringsstöd

I SOU 2012:69: 288-289 presenteras ett förslag om etableringsstöd som ett sätt att förbättra nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

Då en nyanlända till följd av vård av barn minskar sitt deltagande till 75 procent av heltid, ska möjligheter finnas att delta i etableringsinsatser under längre tid. Motsvarande ska även gälla för deltagare i introduktionsgarantin. Förordningen (2010: 409) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska därför ändras så att det i tillämpningen av etableringsplanens giltighetstids framgår att det ska bortses från sådan tid som föranläts av vård av barn när etableringsplanen har omfattat aktiviteter på 75 procent av heltid. Sådan tid kan uppgå till sammanlagt åtta månader (SOU 2012: 69: 288-289).

Ovanstående stycke påvisar även att staten/samhället ligger bakom förslaget. Avbrott av etableringsinsatser på grund av barnafödande och vård av barn beskrivs som ett problem då det förhindrar nyanlända föräldrars, särskilt kvinnors, möjligheter att delta i insatser som syftar till att göra dem anställbara. Därför presenterar utredningen ett förslag som underlättar deltagande i etableringsinsatser på deltid för småbarnsföräldrar under en begränsad tid. Förslaget kan alltså ses som ett sätt att ackommodera lagverket så att nyanlända föräldrar ska kunna använda föräldrapenning på ett flexibelt sätt som andra föräldrar som redan är etablerade på arbetsmarknaden. Detta ska göras genom att kombinera föräldraledighet och etableringsinsatser. En annan möjlig följd av den flexibilitet som förslaget förordar är att den kan underlätta för föräldrar att i större omfattning ta ett gemensamt ansvar (SOU 2012: 69: 300). Detta tolkas som ett sätt att öka den jämställdhet som utredarna anser saknar bland nyanlända invandrar familjer.

5.3.2. Begränsa uttag av föräldrapenning efter barnets fyraårsdag

Som en del av åtgärderna för att förstärka incitamenten för nyanlända utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden lägger Ds (2013: 36: 39) fram följande förslag:

Ett långvarigt uttag av föräldrapenning när barnet är äldre kan motverka ambitionen att nyanlända utrikes födda föräldrar bör delta i arbetsförberedande insatser som kan föra dem närmare arbetsmarknaden. Föräldrapenninguttaget bör vara koncentrerat till barnets yngre åldrar då vård- och omsorgsbehovet är som störst. Arbetsgruppen föreslår därför att det införs en ny åldersgräns, som innebär att uttaget av föräldrapenning blir mer koncentrerat till barnets tidigare år. Efter det att barnet fyllt fyra år ska maximalt 20 procent av det totala antalet dagar för barnet kunna användas. Det innebär i normalfallet att föräldrar med gemensam vårdnad behöver ta ut 384 dagar av föräldrapenningen före barnets fyraårsdag för att inte förlora föräldrapenningdagar. Om färre dagar tas ut förloras dessa. För att öka föräldrars möjlighet till ledighet från arbetet även för äldre

barn, exempelvis under lov, studiedagar eller för deltagande i förskolans eller skolans verksamhet föreslås att maximalt 20 procent av dagarna, dvs. 96 dagar, kan användas från barnets 4-årsdag fram till dess 12-årsdag eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret.

Med hjälp av frågan i analys-schemat angående problemets lösningar ”vem som anses vara lämplig och/eller ansvarig lösa problemet” (Jönson, 2010), går det att se att ansvaret ligger på samhällets nivå (staten). Här vill staten göra ändringar i lagutformningen av föräldraförsäkringen som beskrivs som grogrund till problemet (avsnitt 5.1.1). Detta eftersom det nuvarande regelverket ger möjlighet att ta ut föräldrapenning retroaktivt även för äldre barn som inte är födda i Sverige. Med andra ord ingår det i statens uppgift att göra strukturella förändringar och att anpassa regelverk till statens arbetslinje och som syftar till att få ut alla arbetsföra på arbetsmarknaden (Dahlstedt, 2013). Jönson (2010) skriver att förslag på lösningar kan fördela ansvar och skuld. Ovanstående citat (Ds, 2013: 36: 39) skulle kunna tolkas på så vis att staten bär på skuld i och med att föräldraförsäkringens konstruktion inte har tagit i åtanke möjliga konsekvenser av uttag av olika grupper. Att nyanlända ofta tar ut föräldrapenning för sina stora barn kan även tolkas som en skyldighet att delta i statens insatser som är avsedda att fungera som en förberedelse för arbetsmarknaden. Nyanlända föräldrar framställs på många ställen i SOU 2012: 9 ha svårigheter att ta ansvar för sitt deltagande i förberedandeinsatserna på grund av föräldrapenningsuttag. Förslaget som begränsar uttag av föräldrapenning för utlandsfödda föräldrar kan ses som statens/samhällets sätt att påtvinga dem att ta ansvar att integrera sig i samhällslivet. Jag tolkar förslaget även som en särgruppslösning för utrikesfödda föräldrar som kommer till Sverige efter lagens ikraftträdande (den 1 januari 2014).

5.3.2.1. Förslagets bieffekt

I SOU (2012: 9: 115) framställs nyanlända som bidragstagare särskilt under de första åren. Förklaringen som ges är att majoriteten av nyanlända har en relativt lågt inkomst under de första åren och är tvungna att försörja sig med försörjningsstöd i kombination med bostadsbidrag. Som en bieffekt av lösningen beskrivs begränsningen av föräldrapenningdagar som ett sätt att även minska bidragsberoende bland nyanlända kvinnor på lång sikt. Följande citat förklarar detta:

På sikt kommer dock troligen kostnaderna för både bostadsbidrag och försörjningsstöd att minska, dels när föräldrarna i högre utsträckning deltar i etableringsinsatser som berättigar till etableringsersättning, dels på lång sikt när föräldrarnas möjligheter till självförsörjning förbättras (Ds 2013. 36:76).

I avsnitt 5.1.1 gjordes en analys om hur delbetänkandet (SOU 2012: 9) framställer nyanlända föräldrars uttag som avvikelser från jämställdhetens socialpolitik. Förslaget bedöms av utredarna som en av lösningarna som stärker jämställdheten mellan män och kvinnor, framförallt utrikes födda kvinnor.

Förslaget om att minska antalet dagar med föräldrapenning som kan tas ut efter fyraårsgränsen syftar bland annat till att stimulera nyanlända utrikes födda kvinnor att etablera sig snabbare på arbetsmarknaden. Med ett ökat arbetskraftsdeltagande bland de nyanlända kvinnorna stärks deras förutsättningar till egenförsörjning och deltagande i samhällslivet och därmed förbättras förutsättningarna för jämställdhet (Ds 2013: 36: 81)

I ovanstående citat lyfts egenförsörjning med ett lönearbete och deltagande i samhällslivet fram som en förutsättning för jämställdhet. Att kvinnor stannar hemma med barn kan tolkas som ett tecken på ojämställdhet i familjen. Eftersom normen enligt den socialpolitiska normen är att föräldrar tar ut föräldraförsäkringsdagar på ett jämlikt sätt kan förslaget ses som ett sätt att normalisera familjesituationen.

6. Sammanfattning och avslutande diskussion

Syftet med uppsatsen är att belysa problemkonstruktionen av nyanlända invandrarkvinnors uttag av föräldrapenning samt åtgärder för att komma in på arbetsmarknaden genom att använda två statliga offentliga utredningar (SOU 2012:9, SOU 2012:69) och en departementsserie Ds 2013:36. För att uppfylla mitt syfte följande frågor belysts: a) Hur framställs problematiken och vilka förklaringar speglar den? b) Vilka problematiska konsekvenser beskrivs för samhället och nyanlända kvinnor själva? c) Hur beskrivs förslag till lösningar? Dessa frågeställningar analyseras med hjälp av Jönsons perspektivansats (Jönson 2010) som i denna uppsats har använts för att identifiera och förstå sociala problem ur ett problemperspektiv. Teori om normalisering och integrering har även använts för ytterligare tolkningar.

Jag har i analysen belyst två beskrivningar av problemets karaktär. Den första beskrivningen handlar om hur nyanlända invandrares uttag av föräldrapenning under en längre tid samt heldagar framställs i SOU 2012:9. Uttaget av försäkringen beskrivs som särskilt ogynnsamt för nyanlända invandrarkvinnor på grund av att de stannar hemma under en lång period med både barn som de anlände till Sverige med och med barn som de födde i landet. Detta utgör en eventuell förklaring till den låga sysselsättningsgraden bland nyanlända invandrarkvinnor. Med

hjälp av frågor gällande problemkomponenten ”karaktär” har jag påvisat att problemet beskrivs ligga på både en strukturell nivå som på individnivå. På den strukturella nivån knyts problem framförallt till den lagutformning som ger möjlighet att ta ut föräldraförsäkring på ett retroaktivt sätt och som inte ger utrymme för att kombinera vård av barn med ett arbete eller förberedande insatser för arbetsmarknaden. På individnivån framställs barnafödande före etablering på arbetsmarknaden som problematisk. Det har i uppsatsen även belysts följande: ojämställdhet, okunnighet om hur föräldrapenning används, knapp ekonomiska resurser och strukturell diskriminering som andra problem som kan vara besläktade med problemets karaktär. Dessutom har jag visat hur det i SOU 2012: 9 läggs stor vikt vid kategorikonstruktioner angående beskrivningar av problemets karaktär. Den andra beskrivningen av problemets karaktär gäller de nyanlända föräldrar som inte tar ut några dagar alls. Detta framställs också som problematiskt eftersom det tyder på att föräldrarna befinner sig i utanförskap. I uppsatsen har den nuvarande oönskade situationen kopplats till teori om normalisering och integrering. Exempelvis har jag tolkat brist i flexibelt uttag av föräldrapenning, ojämställdhet, knapp ekonomiska resurser, barnafödande före etablering på arbetsmarknaden, icke uttag av föräldrapenning som avvikelser från det normala och som beskrivs är i behov av normalisering.

Vid analysen av min empiriska studie framkom fyra beskrivningar av vad problemets konsekvenser är. Att nyanlända invandrare, särskilt nyanlända kvinnor, tar ut föräldrapenning under en lång period och på ett intensivt sätt innan de har blivit etablerade på arbetsmarknaden har beskrivits leda till utanförskap, barnfattigdom, försenad språkinläring för barn, sociala problem samt att samhället går miste om arbetskraft. Utanförskapet är i denna empiri kopplat till arbetslöshet och ickedeltagande i förberedande insatser till arbetsmarknaden. Brist i barnperspektivet definieras i förhållande till ekonomisk knapphet, som beskrivs präglar nyanlända invandrarfamiljer, och försenad språkinläring. Dessa två konsekvenser kan anses ligga både på mikro- och makronivå. Konsekvenserna utmålas som skadliga för nyanlända och som avvikelser från svenska arbetslinjen/jobbpolitiken och barnkonventionen. De andra två problematiska konsekvenserna beskrivs handlar hur samhället påverkas om nyanländas kompetens inte tas till vara. I SOU 2012: 9 beskrivs dels risken att det uppstår sociala problem som grundar sig i känslan av utanförskap, dels risken att arbetskraften inte kommer att räcka till för att ersätta den åldrande befolkningen.

I denna studie har även belysts hur problemets lösningar beskrivs. För att skapa incitament för invandrarkvinnor som vårdar barn med föräldrapenning under lång tid och heltid på att komma ut på arbetsmarknaden framkom i mitt material följande två beskrivningar av förslag till lösning: Begränsning av uttag av föräldrapenning efter barnets fyraårsdag och förlängt etableringsstöd. Med hjälp av analyschemats frågor har det i denna studie påvisats att ansvaret att lösa problemet läggs på staten/samhället eftersom grundproblemet beskrivs finnas i lagutformningen när det gäller uttaget av föräldrapenning för äldre barn. Föräldrar som avbryter etableringsinsatser ges det möjlighet att delta på deltid och på så vis förlänga etableringsstödet. I denna studier har förslagen kopplats till normaliseringsprocess/integreringsprocess som ofta används inom socialpolitiken för att integrera individer som definieras som avvikare i samhällslivet (Östnäs 2007, Fahlgren et al. 2011). Avvikelse kan i min studie knytas till avsaknad av ett arbete att gå till.

I min analys framträder arbete som ett centralt tema. Arbetet beskrivs som det viktigast medel för att integreras i samhället och främja jämställdhet samt barnets bästa. Arbetet gestaltas som ett betydelsefullt samhällsvärde som alla bör sträva efter. Nyanlända invandrades uttag av föräldrapenning framställs som ett ”problem” som måste åtgärdas genom incitament till ett arbete eller etableringsinsatser i syfte att leda till etablering på arbetsmarknaden. Föräldraförsäkringen beskrivs huvudsakligen som verktyg för integrering på arbetsmarknad. Fokus har i detta material lagts på egenförsörjning. Detta kan relateras till synen på den passiva medborgaren (se avsnitt 1.1) som inom socialpolitiken anses i behov av aktiveringsinsatser för att kunna försörja sig själv (Dahlstedt 2012). Integrationsprocesser i form etableringsinsatser, ”bygger på en tanke om normalisering i vid mening, dvs. en strävan att garantera att olika gruppers levnadsvillkor inte alltför mycket avviker från genomsnittet (Lindqvist & Nygren 2006: 100)”. Samtidigt blir den normaliseringsprocess som Harvey kallar *civiliserat förtryck* (Fahlgren et al. 2011) ett sätt att förstärka den existerande ojämlikheten. Exempelvis tolkas i studien lösningen gällande begränsning av föräldradagar efter barnets fyraårsdag för utrikes födda föräldrar som en sär lösning som ännu mer sätter prägel på vissa grupper.

Det har också uppmärksamats under analysen att arbetet beskrivs som ett mål. ”Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund” (SOU 2012: 9: 29) utgör målet för integrationspolitiken. Nyanlända föräldrar beskrivs skyldiga att arbeta för att målet ska kunna uppnås. Ännu ett mål som beskrivs är att öka arbetskraft bland

nyanlända invandrare för att svara på de kommande demografiska problemen, bland annat en åldrande befolkning.

I min empiri har det även märkts att fokus läggs mer på nyanlända invandrarkvinnors uttag av föräldrapenning än mäns. Dessa kvinnor framställs som problematiska genom sitt sätt att ta ut föräldrapenning. De beskrivs som utbildade, okunskap om hur systemet fungerar, bäst lämpade för hemarbete, underordnade sina män samt bidragstagare, mm. (SOU 2012:9, SOU 2012: 69). Knocke (1991) och Dahlstedt (2012) skriver att invandrarkvinnor ofta framställs som problematiska medborgare. Dahlstedt konstaterar att samhället genom speciella insatser sträva efter att forma denna grupp av nyanlända invandrarkvinnor till medborgare. Kopplat till min studie har jag visat att nyanlända kvinnor görs till medborgare genom lagändringar i föräldraförsäkringen som tillåter dem att delta i insatserna på ett omfattande sätt.

Avslutningsvis kan kommenteras Vikmans (2013) slutsats om att tillgång till föräldraförsäkringen är en del av förklaringen till det låga arbetsmarknadsdeltagandet men att det finns andra faktorer som inte kan förklaras av föräldraförsäkringen. Arbetsdeltagandet kvarstår på en låg nivå även för mammor med äldre barn flera år efter uppehållstillståndet. En intressant fråga är om föräldrapenning är den viktigaste orsaksförklaringen. Jag kan inte svara på den frågan eftersom det inte ingår i mitt syfte, utan lämnar den vidare till den som är intresserad. Vikmans slutsats får mig att dra slutsatsen att åtgärder som riktas till nyanlända invandrare som använder sig av föräldrapenning har mycket mer att göra med att de ska förvandlas till goda medborgare (Dahlstedt 2012) som inte lever på bekostnad av samhället, än att motverka vård av barn med föräldrapenning under lång tid.

7. Litteraturlista

Ahrne, G. & Svensson, P. (2011). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.

Arbetsförmedlingen. (2013). *Arbetsmarknadsrapport 2013*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Bonfanti Sara och Nordlund Madelene (2012). "Does Swedish For Immigrants (SFI) matter? A longitudinal assessment of the impact of SFI on migrants' position in the Swedish labour market", Working Paper nr 24, *Dipartimento di Scienze Economiche*, Università degli Studi di Firenze, Italia.

Borevi, K. (2010) "DEL 2 SVERIGE: MÅNGKULTURALISMENS FLAGGSKEPP I NORDEN" I Brochmann, G. & Hagelund, A. (red.) *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.

Berger P. L. & Luckmann (1979): *Kunskaps sociologi: Hur individiden uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Wahlström & Widstrand.

Bergström, G. & Boréus, K. (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, A. (2008). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.

Carlsson, M. & Rooth D-O. (2012), "Revealing taste-based discrimination in hiring: a correspondence testing experiment with geographic variation", *Applied Economics Letters*, 19(18), s. 1861-1864.

Dahlstedt, M (2012). "The Politics of Labour Market Activation: Employability, Exclusion and Active Citizenship". *Revija za sociologiju* 43 (2013), 1: 5–29. Linköping University: REMESO.

De los Reyes, P. & Molina I. & Mulinari, D. (2002). *Maktens o (lika) förklädnader. Kön, klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.

Ds 2013:36 *Förändrade åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkring*. Stockholm: Fritzes.

Eliasson, T. (2013): "Löneutveckling bland invandrare och infödda – betydelsen av arbetsplatser och yrken", Rapport 2013:5, IFAU.

Eriksson, S. (2010). "Utrikesfödda på den svenska arbetsmarknaden." Bilaga 4, SOU 2010:88.

Fahlgren, S. & Johansson, A. & Mulinare, D. (2011). *Normalization and "Outsiders": Feminist Readings of a Neoliberal Welfare State*. Bentham Science.

Hansen, J. & Lofstrom, M. (2009). "The dynamics of immigrant welfare and labor market behavior", *J Popul Econ* (2009) 22:941–970.

Hedblom, A. (2009). "Aktivering och differentiering utifrån kön, etnicitet och religion" I Hornemann Møller, I. & Johansson, H. (red.): *Aktivering: arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.

Hensvik, L. & Nordström, S. O. & Åslund O. (2009), "Sådan chef, sådan anställd? – Rekryteringsmönster hos invandrade och infödda chefer", Rapport 2009:24, IFAU.

Hornemann Møller, I. & Johansson, H. (2009). "Vad menar vi med aktivering?" I Hornemann Møller, I. & Johansson, H. (red.): *Aktivering: arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.

Høj Larsen, C & Johansson, W-A (2012, 25 mars) "Ett befängt förslag om nyanlända från FP" (elektronisk), *Göteborgsposten (GP)*. <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.896661-ett-befangt-forslag-om-nyanlanda-fran-fp> (2014-04-22)

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2009). *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (regeringens proposition 2009/10:60). Stockholm: Regeringskansliet.

Jönson, H. (2010). *Sociala problem som perspektiv. En ansats för forskning och socialt arbete*. Malmö: liber.

Knocke, Wuokko (1991). Women immigrants: what is the "problem"? *Economic and industrial democracy*. 12(1991):4, s. 469 – 486.

Lindkvist, R. & Nygren, L. (2006). "Social teori och socialt arbete" i Meeuwise, A. (red.). *Socialt arbete. En grundbok*. Natur och Kultur, Stockholm

Loseke, D. R. (2003). *Thinking about social problems. An Introduction to Constructionist Perspectives*. 2nd Edition. New Jersey: Transaction Publishers.

Länsstyrelserna (2011) *Enhetliga budskap – myndigheternas ansvar, ett internt stödmaterial*.
Version 2, reviderad 2011-09-08 Diarienummer: AF 2010/75951 FK 46184/2010 LST 851 –
3175 – 10 MV 111 – 2010 – 13115.

May, T. (2013). *Samhällsvetenskaplig Forskning*. 2:a uppl. Lund: Studentlitteratur

Mulinari D. & De Los Reyes, P. (2005). *Intersektionalitet*. Liber: Stockholm

Olli Segendorf, Å. & T. Teljosuo (2011). ”Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om
arbetsmarknadsintegration.” Rapport 2011:5, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Reimers, C.W. (1985). “Cultural Differences in Labor Force Participation Market among
Married Women”. *Department of Economics*, Hunter College, and Graduate School of the City
of New York, vol.75.NO.2, 251-255

Sabuni, N & Ullenhag, E (2012, 20 mars) ”Ge nyanlända verktyg ta hand om sig själva”
(elektronisk), *Göteborgsposten (GP)*. <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.893536-ge-nyanlanda-verktyg-ta-hand-om-sig-sjalva> (2014-04-22)

SOU 2006: 37 *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgskapet*. Stockholm: Fritzes

SOU 2012: 9 *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning*. Stockholm: Fritzes

SOU 2012:69 *Med rätt att delta: nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på
arbetsmarknaden*. Stockholm: Fritzes.

Svensson, K (2007). ”Normer, normalitet och normalisering” i Svensson, K. (Red.): *Normer
och normalitet i socialt arbete*. Studentlitteratur: Lund.

Swärd, H. (2007). ”Om outsiders att hålla normalitetsdjävulen i Schack” i Svensson, K. (Red.):
Normer och normalitet i socialt arbete. Studentlitteratur: Lund.

Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. (elektronisk). Stockholm: Vetenskapsrådet.

http://www.cm.se/webbshop_vr/pdf/etikreglerhs.pdf (2014-03-16)

Vikman, U. (2013). "Benefits or work? Social Programs and Label Policy", IFAU Dissertations series 2013: 1

Wenneberg, S.B. (2000): *Socialkonstruktivism – positioner, problem och perspektiv*. Malmö: Liber.

Åhlund, A. (1988). "The Power of Definitions: Immigrant Women and Problem-Centered Idesologies". *A European Journal of Migration and Ethnic relations*, 1989.

Östnäs, A. (2007). "Norm och normalisering inom handikappvetenskap och handikappidrott", i Svensson, K. (Red.): *Normer och normalitet i socialt arbete*. Studentlitteratur: Lund.