

GERTRUD ÅSTRÖM

Föräldraförsäkring och vårnadsbidrag – om förhållandet mellan ideologi och verklighet

*Vilken ideologi ligger
bakom utformningen av föräldraförsäkring
respektive vårnadsbidrag? Vad säger
oss de könsneutrala reformernas könsspecifika
resultat om den politiska viljan
till jämställdhet? Gertrud Åström
söker svaren i denna
artikel.*

På de första raderna i boken *Makt i det öppna samhället*, frågar sig författaren om ett samhälle kan se sig i spegeln. Frågan korrigeras sedan till att gälla huruvida ett samhälle kan undvika att se sig i spegeln (Petersson 1989). Den här metaforen, som gäller en viktig mekanism i samhällsliga förändringsprocesser (självsynen, självförståelsen), kan användas för att belysa frågor, som rör kvinnors liv i välfärdsstaten. Emellertid är det inte en avklarad spegelbild, som här träder fram, utan fastmer den bibliska versionen, »Såsom i en spegel» (1 Kor.13:12), där bilden är dunkel och öppen för tolkningar.¹

Idag är det en allmänt vedertagen kunskap att könsneutrala reformer eller åtgärder, får könsspecifika resultat. Det är ett slags första-steps-kunskap, som konstateras mer eller mindre lakoniskt och som inte längre verkar ha förmåga att göra någon upphetsad. Resultaten brukar beskrivas som paradoxala och indikerar en medvetenhet om att mötet mellan norm och verklighet kännetecknas av att »allt inte är som det skulle». Att vi beskriver resultaten som paradoxala är ett sätt att peka på samhällets självförståelse av att vara jämställt och att vi i vår tur har en förståelse av att så inte är fallet.

Dessa ständiga påpekanden om de paradoxala resultaten är kanske föga originella, men kan ses ur strategisk synvinkel, som ett talets handling (Czarniawska-Joerges 1988). Detta, talets betydelse, har även uttryckts så, att om vi säger A får vi göra B (Hirdman 1989). Det är jämställdhet förd på retorisk nivå.

Det finns säkerligen ett flertal sätt att närma sig förståelsen av reformer. Ett sätt är att primärt intressera sig för resultaten och därigenom få en verklighetsbeskrivning. Den mångfasetterade verkligheten visar sig i varierande och komplicerade resultat (Jakobsson 1988). Ett annat sätt, som den här artikeln ska använda sig av, är att fokusera på reformernas konstruktion och se vilket utrymme för olika resultat som ges där.² Via konstruktionerna kan man hoppas komma åt vilken ideologi som är bärande, vilka beteenden och förändringar som får stöd och också vilka resultat som faktiskt normeras. Hur man utformar en reform kan »avslöja» det som ligger dolt, egentliga avsikter, den politiska viljan, förväntningar om motstånd och sådant som uppfattas som politiska »omöjligheter».

Rent allmänt kan paradoxala resultat ses som uttryck för att reformer är tummelplats

för en mångfald, delvis motstridiga, mål (Petersson 1989; Jakobsson 1988). De könsneutralt formulerade reformerna, exempelvis, inrymmer både samhällets självförståelse av att vara jämställt, samtidigt som de ingår i den jämställdhetspolitik som bedrivs för att skapa jämställdhet. De två reformprogram³, som denna artikel utgår från, föräldraförsäkring och vårdnadsbidrag, är av denna beskaffenhet.

Programmen benas upp på följande sätt: de har en *ideologisk* nivå (Eduards 1987) som uttalat normerar till en viss könsrelation (i detta fall det jämställda föräldraskapet); de har sedan en *konstruktions* nivå som också normerar till en viss könsrelation, dock inte nödvändigtvis densamma som på ideologisk nivå; de har till sist ett *resultat*, ett paradoxalt sådant (i detta fall ett icke jämställt föräldraskap), som kan ses som uttryck för en existerande könsrelation. Vilket förhållande finns mellan ideologisk nivå och konstruktionsnivå? Vilken relation till verkligheten finns inbyggd i konstruktionen och vad är det meningen att reformerna ska förändra? Reformerna, som är gjorda på ett sådant sätt, att det skapats utrymme för till synes motstridiga mål att slå igenom, skulle kunna sägas ha ambivalenta konstruktioner.

De reformprogram som denna artikel handlar om ska ordnas kring tre ambivalensområden: manligt och kvinnligt, offentligt och privat, betalt och obetalt och de ställs i förhållande till jämställdheten. Dessa tre ambivalenspar ska inte uppfattas som några absoluta, helt åtskilda, storheter. I själva verket är de ofta aspekter av varandra. Triaden privat-obetalt-kvinnligt är vi ju bekant med, liksom offentligt-betalt-manligt. Emellertid kommer vi att hitta även andra kombinationer, såsom privat-betalt-kvinnligt. Detta ger vid handen att ambivalensparen är konstanta som sorteringsgrunder, men att innehållet däremot är föränderligt.

Två reformprogram

Inför valet 1988 diskuterades familjepolitiken flitigt. Då framfördes två förslag som gällde omsorgen om små barn och båda rubricerades »jämställdhet». De borgerliga par-

tierna presenterade ett gemensamt förslag till *vårdnadsbidrag*⁴ och socialdemokraterna aviserade en utbyggnad av *föräldraförsäkringen*. (Den föreslagna utbyggnaden har sedan påbörjats). Föräldraförsäkring och vårdnadsbidrag har båda »ett förflutet»⁵, men en skillnad ligger däri att vårdnadsbidrag aldrig har praktiserats. Det finns därför inga paradoxala resultat att titta på. Samma brist föreligger emellertid även när det gäller föräldraförsäkringens utbyggda del. En diskussion om eventuella effekter av reformförslagen, måste alltså bygga på hittills kända resultat av den föräldraförsäkring som är genomförd, samt på en allmän kunskap om ordningen mellan könen såsom den framstår i Statistiska Centralbyråns publikationer.

De båda reformprogrammen har en gemensam utgångspunkt, nämligen den föräldraförsäkring som fanns 1988. Det socialdemokratiska förslaget innebar en utbyggnad, som trots vissa justeringar följde det gamla utlagda mönstret. Förslaget till vårdnadsbidrag å sin sida, var konstruerat så, att barnets första år reglerades av föräldraförsäkringen och därefter skulle det nya bidraget träda in. Det skulle alltså inte ersätta föräldraförsäkringen, utan snarare komplettera den. Det som här sägs om föräldraförsäkringens historik gäller alltså på så sätt även för vårdnadsbidraget. Basen är densamma.

Varför det skapats ett påbyggnadsförslag som vårdnadsbidraget, med en utformning som skiljer sig från basen, kan tolkas på olika sätt. Det kan tolkas som en vilja att korrigera brister, som iakttagits i den tidigare lösningen, vilket gör att man inte vill fortsätta en utbyggnad efter den gamla linjen. Frågan inställer sig då varför man inte slopat »basen» om den är så bristfällig?

En annan tolkning skulle kunna vara, att det är något helt nytt, som basen inte alls täckte, som är målet för tillskottet. Frågan blir då förstås vad detta nya är och eventuellt också varför det är viktigare än en utbyggnad utefter de utlagda vägarna.

Föräldraförsäkringen infördes 1974 och omfattade då 6 månader med ersättning på sjukpenning – eller garantinivå (då 25 kronor om dagen). Den nya försäkringen ersatte de tidigare ersättningarna, som betalats ut



Foto: Ann Christine Eek / MIRA.

till mammorna när de fött barn. De bestod av en moderskapspenning (som var ett engångsbelopp, lika för alla mödrar, motsvarande grundsjukpenning för 6 månader) och en tilläggssjukpenning som förvärvsarbetsande kvinnor fick (sjukpenning minus grundsjukpenning = tilläggssjukpenning).

Införandet av föräldraförsäkringen innebar alltså ingen egentlig förändring vad gäller ersättningstid eller nivå, men där fanns andra nyheter. En var att även pappan blev »formell» förälder. En annan att ersättningen rent ideologiskt nu kopplades till förvärvsarbetet. Dessutom infördes rätten att vara hemma för vård av sjukt barn och då uppbära sjukpenning. Skillnaden mellan de som förvärvsarbetade och de som inte gjorde det förstärktes. Tidigare hade alla föräldrar, dvs mammorna, fått en betydande del av ersättningen just som mammor.

Föräldraförsäkringen är alltså kopplad till förvärvsarbete, dvs den ersätter förlorad arbetsinkomst. För att få uppbära föräldrapenning enligt sin sjukpenningnivå måste man

ha meriterat sig för detta, genom att under minst 8 månader innan dess användande ha haft sjukpenninggrundande inkomst. Föräldraförsäkringen ger vidare rätt till 6 timmars arbetsdag för både mamman och pappan samtidigt, men utan inkomstkompensation. Försäkringen kan tas ut för hel- eller deltidslighet och kan alltså användas för att bekosta ett deltidsarbete. Den som arbetat heltid före första barnets födelse får vid ett eventuellt andra barn tillbaka sin heltidsersättning, även om föräldern arbetat deltid mellan barnens födelse, under förutsättning att barn nummer två fötts inom loppet av 2 1/2 år. Hur uttaget av försäkringen ska fördelas mellan föräldrarna bestäms inte, men bägge har rätt att ta ut ledighet.

Försäkringens successiva utbyggnad kan följas i sammanställningen nedan.⁶ I de föreslagna, men ej genomförda utbyggnaderna, är det intressanta att garantinivådagarna försvinner. Det innebär en ytterligare förstärkning av arbetslinjen gentemot de som står utanför förvärvsarbete.

*Sammanställning över föräldraförsäkringens
utbyggnad*

År och dag	Föräldrapenning i samband med barns födelse (sjukpenning eller garantinivå)	Tillfällig föräldrapenning vid vård av sjukt barn (sjukpenningnivå)
1 jan -74	6 månader med föräldrapenning el garantinivå (25 kr)	10 dagar per år, för barn upp till 10 år
1 jan -75	7 månader med föräldrapenning el garantinivå (25 kr)	
1 jan -77	"-	12 dagar för 1 barn/år, 15 dagar för 2 barn/år, 18 dagar för 3 barn/år, för barn upp till 10 år
1 jan -78	8 månader med föräldrapenning el garantinivå och 1 månad enligt garantinivå för samtliga (32 kr)	"-
1 jan -80	9 månader med föräldrapenning el garantinivå (32 kr)	60 dagar per barn/år för barn upp till 12 år 50 dagar med havandeskapspenning 10 dagar för fadern vid barns födelse
1 juli -80	9 månader med föräldrapenning el garantinivå (37 kr) och 3 månader enligt garantinivån för alla	"-
1 jan -85	garantinivån höjs till 48 kr	"-
1 juli -85		60 dagar även för barn mellan 12-16 år med särskilda behov
1 jan -86		2 kontaktdagar per barn och år, för barn 4-12 år
1 jan -87	garantinivån höjs till 60 kr	"-
1 juli -89	12 månader med föräldrapenning el garantinivå och 3 månader enligt garantinivån för alla	90 dagar per barn/år upp till 16 år

1 juli -90	15 månader med föräldrapenning el garantinivån	120 dagar per barn/år upp till 16 år
------------	--	--------------------------------------

1 juli -91 *	18 månader med föräldrapenning el garantinivån	"-
--------------	--	----

* beslutet om denna utbyggnad uppskjutet

Förslaget till vårdnadsbidrag, som föll i och med att socialdemokraterna bildade regering, innebar att ett årligt bidrag om 15.000 kronor per barn skulle utbetalas fram till barnets sjunde år. Bidraget skulle beskattas, men samtidigt innehöll förslaget avdragsrätt för styrkta barnomsorgskostnader på upp till 15.000 kronor per barn och år och de kommunala dagistaxorna skulle höjas med 12.000 kronor per år. Vårdnadsbidraget skulle betalas ut till ena föräldern och var inte kopplat till förvärvsarbete. Det skulle alltså betalas ut lika vare sig man arbetade heltid, deltid eller inte alls.

Manligt och kvinnligt

Välfärdssamhällets åtgärder vid barns födelse har gått från att fokusera på kvinnan som mor, till att gälla löntagaren som förälder. I alla fall gäller detta könsneutrala tillstånd på den retoriska nivån. Däremot visar oss de paradoxala resultaten att människorna inte riktigt hängt med i svängarna. Föräldern är fortfarande mor till 90%. Beror nu detta endast på att »folk» är omoderna och tjurnackat vägrar ändra sig trots 15 års påbud? Eller är det så att det finns oklarheter i vad påbudet egentligen är? Kanske folkets beteenden väl svarar mot en styrning, men en mer dold sådan?

Ett exempel: familjepolitiska kommittén, som 1965 fått i uppdrag att på ett översiktligt sätt utreda politiken gentemot barnfamiljer, poängterade att det bästa stödet var att tillse att bägge föräldrarna förvärvsarbetade. Emellertid fann man att tiden närmast efter ett barns födelse skulle betalas med en föräldrapenning, och att könet på föräldern, som utnyttjade reformen, i princip var irrelevant. Här utfärdades dock en varning, för att utsträcka denna tid alltför mycket »...med

hänsyn till att den inte får inverka negativt på kvinnors ställning på arbetsmarknaden.» (SOU 73:47). Trots att man alltså skrev om »föräldern» på en ideologisk nivå, rättas reformens konstruktion efter en medvetenhet om att föräldern är kvinna. (Man ska här komma ihåg att »föräldern» i denna mening endast existerar i den mån som föräldraledigheten verkligen används.)

Ett annat liknande exempel är införandet av garantinivåersättningen. Motiveringen var att denna behövdes för att stödja de familjer där kvinnan förvärvsarbetade lite eller inte alls.⁷

Det kanske tydligaste exemplet på att kön i högsta grad var relevant för »förälder» är emellertid följande konstruktion: för att mannen skulle få ut ersättning enligt sin inkomstbortfallsnivå krävdes att kvinnan hade en egen inkomst med sjukpenning över garantinivån. Det var alltså kvinnan som meriterade för ersättning som förälder, även om föräldern var en man. Regeln infördes 1974 och togs bort 1986 (SOU 84/85:78).

Det råder alltså vissa oklarheter om det manliga och det kvinnliga i reformtexten. Dessa oklarheter pekar emellertid fram mot en klarhet vad gäller jämställdhetens ställning i förhållande till andra mål för reformen. Resultaten var som sagt paradoxala, men man kunde ju förvänta sig en förändring av detta förhållande då reglerna ändrades (1986) så att mannen fick sin ersättning oberoende av kvinnans. Då blev ju mannen förälder i egenskap av löntagare utifrån sig själv, så att säga. Men så, någon större förändring kunde inte skönjas uti resultaten. Antalet dagar som utnyttjades av papporna ökade från 6,2% till 7,5% (RFV Is-I 1989:24). Det var och är fortfarande så att mannen inte är förälder, även om han är far, på det sätt kvinnan är förälder, om hon är mor.

Det låga uttaget av pappaledighet har ibland förklarats med att det inte är så lätt för pappor att vara hemma under barnets allra första spädbarnstid. En utbyggnad av försäkringstiden borde då leda till ett ökat manligt uttag. Så har inte varit fallet. Efter en toppnotering 1977 på 7,0% manligt uttagen tid daldade siffrorna till bottenivån 5,5% 1982.

Föräldraförsäkringens svaga påverkan av

mäns föräldraskap kan ytterligare tydliggöras. Det var nämligen så att redan ett par år efter att föräldraförsäkringen införts var männens uttag uppe på dagens nivå. En grupp män fanns alltså beredd att träda in som pappor, men det framstår klart att det inte var föräldraförsäkringens attitydpåverkan som bibringat dem denna beredskap. Pappans aktiva föräldraskap hade diskuterats under hela 60-talet och framförts som en viktig del i mer jämlika relationer mellan män och kvinnor (Drangel 1984).

Familjepolitiska kommittén drog frågan genom 8 års långbänk (1965-1973) och resultaten kan beskrivas som ett reformistiskt sådant. Det gav möjlighet att vara hemma för de män som ville, men saknade aktiva formuleringar för att förändra de övriga männens beteenden.

Vårdnadsbidragets förhållande till manligt och kvinnligt skiljer sig inte speciellt mycket från det ovan sagda. Texten var ganska knapphändig, men ett uttalat mål var jämställdhet. Under valdebatten blev jag själv tillfrågad om »...vårdnadsbidrag är det dräpslag mot jämställdheten, som det sägs?» Om minnet inte sviker, blev svaret att vårdnadsbidraget var ganska marginellt när det gäller förändrade relationer mellan könen.

På ideologisk nivå talas det om att »Båda föräldrarna ska ha reella möjligheter att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap och också i praktiken dela sitt gemensamma ansvar för barnen.» (Familjepolitik för ökad valfrihet, 1987) Förslagens konstruktion var emellertid i total avsaknad av något som skulle leda till ett ökat manligt föräldraskap. Där emot verkar det klart att vårdnadsbidraget huvudsakligen skulle bli en kvinnlig angelägenhet. Detta beror på dess koppling till skattesystemet och det faktum att kvinnor faktiskt tjänar mindre än män. Enkelt uttryckt skulle man kunna säga att förändringskraften på manligt och kvinnligt är liten, men att konserveringskraften kan tänkas vara betydligt större.

Offentligt och privat

Föräldraförsäkringen sorterar i ambivalensparet offentligt och privat på flera olika sätt.

Familjepolitiska kommittén skrev att bästa stödet till barnfamiljer var bägge föräldrarnas förvärvsarbete. Vad man då egentligen säger är att kvinnor ska ut och arbeta, men inte vilka kvinnor som helst, utan de med små barn.⁸ På den ideologiska nivån framkommer inte att detta är målet. Däremot stämmer det väl överens med själva konstruktionen. Meriteringen för att uppbära försäkringen (bortsett från garantinivån) är att ha förvärvsarbetat, dvs här finns ett incitament till en ökad kvinnlig offentlighet. I det kvinnliga förvärvsarbetets kölvatten följer sedan en utflyttning av ett tidigare privat ansvarsområde, omsorgen om barnen, till det offentliga. Kopplingen mellan föräldraförsäkring och offentlig barnomsorg har därför också varit tät från 1974 och fram till idag.⁹

Detta gäller på en mer programmatisk nivå, men i verkligheten har ökningen av det kvinnliga förvärvsarbetet vida överstigit det offentliga övertagandet av omsorgen om barnen.¹⁰ Återfödandet av samhället, av mänskorna, har organiserats och reorganiserats inom kvinnokollektivet. Föräldraförsäkringen (och andra reformer) har i mycket låg grad förmått avlasta kvinnokollektivet ansvaret för organiserandet av denna sfär, och än mindre lyckats dra in manskollektivet i uppgiften. Det innebär alltså att steget ut i offentligheten för kvinnor har byggt på lösningar som kvinnorna själva stått för.

Dessa förflyttningar av ansvarsområden är emellertid inte enkelriktade ut från hemmet, utan föräldraförsäkringen ger också en möjlighet att återföra vissa ansvarsområden tillbaka dit.

Föräldraförsäkringen skapar på ett ideologiskt plan möjligheter för mäns och kvinnors livsmönster att bli mer lika. Konstruktionen är däremot mycket svag när det gäller att »dra in männen» i föräldraskapet, vilket innebär att föräldraförsäkringen varit medverkande till att åtskilja mäns och kvinnors liv. Unga kvinnor och unga män arbetar i princip likadant (både i utsträckning och omfattning), men denna likhet upphör när barnen föds.

Föräldraförsäkringens praktik har inte inneburit det jämställda föräldraskapet. En utbyggnad av föräldraförsäkringen, som inte kan förändra det könsstyrda uttag av för-

äldraledighet, innebär alltså att den könsseparerande tendensen förstärks.

Familjepolitiska kommittén varnade för att utsträcka föräldraledigheten, eftersom det på sikt skulle kunna inverka negativt på kvinnors förvärvsarbete. Den här varningen verkar ha fallit i glömska. Utbyggnaden, som innebär återflyttandet till hemmen av uppgifter, vilka den första föräldraförsäkringen fastslog som offentliga, svarar i stället mot andra, mer kortsiktiga behov – som att få vardagen att gå ihop, att ha en rimlig arbetsbörda och att klara av en mankerande offentlig barnomsorg.

Ju mer kvinnor uppfyller sin del av jämställdhetsskapandet, att förvärvsarbeta, desto större blir kravet på en fungerande offentlighet, och desto tydligare blir ambivalenserna i de reformer som skulle reglera detta.

Vårdnadsbidraget var inte kopplat till förvärvsarbete utan det var tänkt att uppbäras oberoende av förvärvssituation. Det går alltså inte att sortera i offentligt och privat på samma sätt som föräldraförsäkringen. Ändå är det just en sådan sortering som var huvudmålet för reformen. Här är det emellertid inte frågan om privat i betydelsen enskilt ansvar, utan en omorganisering av barnomsorgen till privat regi. Vårdnadsbidraget förhåller sig ganska neutralt till de livsmönster som basen, föräldraförsäkringen, dragit upp.

Betalt och obetalt

Föräldraförsäkringen innebär att arbete som tidigare utförts obetalt, dras in i den betalda sfären. Den gör det indirekt och undkommer därmed svårigheterna att bestämma arbetets värde. Den debatt som fördes om vårdnadsbidraget, hamnade däremot huvudstupa just i detta svåra problem. Det framfördes att bidraget var ett sätt att betala det tidigare obetalda arbetet och man tog här fasta på de kvinnor som saknar inkomst. Eftersom detta argument inte egentligen bottnar i själva konstruktionen, blev det något absurda resultatet att det viktiga arbetet skulle betalas med mindre än en tusenlapp i månaden, vilket var en summa som understeg föräldraförsäkringens garantinivå. Eventuellt kan detta för-

stås som en principiell början, som man sedan skulle utveckla.

Vad som här aktualiseras är de logiker för arbete och arbetets värdering som finns i samhället. Är det så att det är först när kvinnorna etablerat sig på arbetsmarknaden, som de kan kräva långa föräldraledigheter, dvs att få betalt för arbetsuppgifter som de tidigare utfört obetalt? Svängen ut över lönearbete meriterar såväl människor som upp-
gifter i en tidigare obetald situation, till att bli betalda. Detta komplicerar det tidigare förda resonemanget om hur utbyggnaden av föräldraförsäkringen ska förstås. Det sätter också fingret på den viktiga frågan om vad som egentligen anses vara ett enskilt ansvar och vad som anses vara offentligt, även om båda är betalda.

Kvinnoforskningen och »kvinnorna»

Likt en igel skulle jag nu kunna fortsätta att suga ur reformerna det som de har att berätta. Här får emellertid den allra som tätaste kopplingen mellan analys och reformprogram ge vika för ett resonemang av mer över-

gripande karaktär. Den stora frågan gäller förståelsen av jämställdhet och vägen dit går via en diskussion om generalisering och nyansering.

Ett aktuellt problem inom kvinnoforskningen är hur vi kan generalisera kring kvinnliga erfarenheter. När är det klagande att prata om »kvinnor», »kvinnorna», och när är det fördöljande?

Pluralismen inom kvinnoerfarenheterna är av betydelse för analysen av välfärdspolitik, eftersom olika kvinnor befinner sig i olika utgångsläge i förhållande till de mål som framförs. Det innebär att över tiden skiftar den grupp kvinnor, som ställs i centrum och vars erfarenheter får gälla för samtliga kvinnor – den grupp som blir »kvinnorna».

Kvinnoforskningen har haft en tendens att hänga med i dessa skiftningar och bli ett slags legitimeringsvetenskap. Huvudorsaken till detta verkar vara att man utgått från ett accepterande av det som sagts på en ideologisk nivå. När exempelvis den solidariska lönepolitiken evalueras (Ruggie 1984) sägs det att »kvinnorna» tjänat på denna. Den lägesbestämning som här indirekt framkom-



Foto: Anders Petersen / MIRA.

mer är intressant. Nämligen att kvinnor i stor utsträckning befann sig i de lönelägen som omfattades av politiken. Målet med den solidariska lönepolitiken var ju att åstadkomma en strukturrationalisering, genom att ett högre löneläge skulle slå ut de företag som inte höll måttet (Johannesson 1987). Kvinnorna fick alltså högre löner på arbeten som sedan skulle bortrationaliseras. Vad som är gott för samhället, i detta fall strukturrationaliseringen, ses som något självklart gott för »kvinnorna».

För 90-talet framförs nu att den stora kvinnofrågan är »kvinnors» karriärutveckling. Här visar sig resultaten av de teoretiska briserna. Är det samma grupp »kvinnor» som för 90-talet behöver utvecklade karriärmöjligheter, som tjänade på den solidariska lönepolitiken? Nu kan det ju tänkas att man helt medvetet använt sig av gruppen »kvinnorna». Man kan ha menat att det är just den aspekt man fokuserat på som är den allra viktigaste för hela kvinnokollektivets förändrade positioner. Det skulle i sin tur ställa helt andra krav på analysen.

För denna artikels analys av föräldraförsäkring och vårdnadsbidrag blir den konkreta frågan: hur påverkar reformer som gäller föräldrar till småbarn alla kvinnor i vårt samhälle; gamla kvinnor; unga kvinnor som inte skaffat barn, men tänker göra det; kvinnor i »barnafödande ålder», som inte har och inte tänker skaffa barn? Det intressanta blir att hitta hur reformerna skapar en gemensam kvinnlig erfarenhet, men också hur de är medskapare till olika kvinnliga erfarenheter, till skiktningen inom kvinnokollektivet.

Bägge reformprogrammen är sådana att det vid en viss tidpunkt är en mindre grupp kvinnor som omfattas aktivt: de med små barn. Sett ur kvinnors livsperspektiv är det emellertid en stor betydande grupp det gäller: de som någon gång under sin livstid får barn.

Helt korta svar kan ges utifrån vad som tidigare framkommit i artikeln. De båda reformprogrammen medverkar till en könssegraderad arbetsdelning i samhället, men också till skapandet av bilder »i huv'et» av vad som är kvinnligt. En av dessa bilder är att kvinnor har en självklar rätt till arbete och egen in-

komst, en annan att barn och kvinnor hör ihop på ett helt annat sätt än barn och män. Småbarnstiden ges ofta en oproportionerligt stor vikt när det gäller att förklara kvinnors hela livssituation. Barnafödandet ges alltså ett mycket högt förklaringsvärde.

För de kvinnor som förenas av att ha små barn har ändå föräldraförsäkringen och vårdnadsbidraget olika innebörd för olika kvinnor. Vad resultatet blir är kopplat till ställning på arbetsmarknaden, lönenivå och privat situation. Det som skapar utrymme för de olika utfallen är reformernas konstruktion.

Kunskapen om resultaten är ganska liten, men här är ett exempel. Män till kvinnor med högre utbildning (definierad som högskoleutbildning) tar ut längre ledighet än män till lågutbildade kvinnor (Näsman 1990). Det verkar klart att kvinnans egen relativa ställning på arbetsmarknaden är avgörande för hur ledigheten ska fördelas. Hur en kvinna står rustad i den privata förhandlingen om ledighetens fördelning avgörs alltså till stor del av hennes situation på arbetsmarknaden.

En annan aspekt av föräldraförsäkringen är att en utbyggnad kan ses som ett undandragande av andra alternativ, t ex en utbyggnad av daghem eller andra möjliga sätt att organisera barnomsorgen på. En kvinna som inte utnyttjar reformen berörs ändå av den, i den mån som samhället inte gör något annat, som hon skulle ha haft större nytta av. Reformen erbjuder ett slags negativt val.¹¹

Det har förts resonemang om att kvinnor saknar rätten till kollektiv »agency» (Eduards 1989), dvs rätten att formulera sig just som kvinnor. Emellertid gäller det här, att man exakt vet vilken nivå man rör sig på för att kunna göra en sådan gemensam deklaration. Situationen måste vara väl identifierad. För enligt tankegången (hos Eduards) skulle detta kollektiva uttryck mycket väl kunna följas av konkreta åtgärder som var olika för olika grupper av kvinnor. Resultatet blir alltså att olika kvinnor har behov av olika saker för att uppnå samma mål. Inom kvinnoforskningen kan vi alltså fastställa behovet av en gemensam kvinnlig identifikation, samtidigt som vi kritiserar att kvinnor inte blir sedda

som individer, utan behandlas som en klump, »kvinnorna». Det hela visar väl helt enkelt bara att vi har identifierat kvinnoproblematiken på olika nivåer.

Om man använder sig av »kvinnor» som grupp blir det bara ett fåtal aspekter som kan belysas på ett meningsfullt sätt. Det strategiska blir då att hitta när och för vilka ändamål som det kan vara lämpligt att tala om »kvinnor» som grupp. Det gäller att särskilja de allmänna kvinnoerfarenheterna, omkring vilka vi kan generalisera, och de olika uttrycken för olika kvinnors erfarenhet.

Ett framgångsrikt användande av gruppen »kvinnor» som fokus för analys har gjorts i representationsutredningen (Varannan damernas SOU 1987:19). Där renodlas frågan om »kvinnornas» representation med framgång. Här gäller verkligen reformen »kvinnor». Genom ett generellt krav på kvinnlig representation binds organisationer upp som i sin tur representerar en mängd olika kvinnor. En generell kvinnoidentifikation verkar alltså förändrande för flera olika grupper av kvinnor. Kanske är det dags att revidera den tanke vi vant oss vid, att bara kvinnor inte utpekas, eller nämns vid namn, så tjänar kvinnor på det. Här har funnits samma, men i detta fall outtalade, rädsla för stigmatisering, som när man talat om de generella åtgärdernas skydd mot social stigmatisering.

Föräldraförskringen och vårdnadsbidraget är generellt och könsneutralt formulerade, de är »könsligt upplösta», men det är inget som gagnat kvinnor speciellt. Det har inte lett till att kvinnor stärkts i relation till män. Männen erbjuds frivillig förändring genom reformernas konstruktion och könsneutrala skrivning. De kan, om de vill, välja att delta i omsorgen om de egna barnen. Samma könsneutrala skrivning och konstruktion innebär däremot för kvinnor en kraftig påtryckning att organisera sitt liv på ett visst sätt.

Den relativa underordningen

Ibland ställs frågan om det inte är så att vissa kvinnor i alla fall har mer makt än vissa män. Ett vanligt svar brukar vara att, jo kanske, men det viktigaste är att det råder en relativ

underordning, så att varje kvinna är relativt underordnad männen i sin grupp.

Detta resonemang är ungefär samma som förts när det gäller ras. Är det inte så att vissa svarta i USA eller t o m Sydafrika har mer makt än vissa vita. Jo, så är det nog, etc. Frågan är i vilka sammanhang som det är intressant eller adekvat att resonera så.

I kvinnoforskningen sätts det specifika i relationen mellan könen i centrum, hur ordningen mellan könen konstitueras. Begreppet den relativa underordningen kan tjäna som en beskrivning av förhållandet att kvinnor faktiskt är underordnade sina respektive manliga »närmaste». Men detta begrepp säger oss inte särskilt mycket om hur de faktiska relationerna ser ut.¹² Här måste nämligen andra förklaringsvariabler föras in, exempelvis klass. De teoretiska redskap vi har för närvarande klarar inte av att reda ut *hur* den könsliga tillhörigheten bestämmer maktpositioner.

För att konkretisera kan vi tänka oss en kvinnlig minister och en manlig skogsarbetare. Hur kan vi generalisera kring manlig överhöghet i detta fall? Hur ser den specifika könsliga relationen ut? Här kan förstås hävdas att exemplet är extremt och därför ointressant. Faktum kvarstår dock att dessa människor delas upp i man och kvinna och att de är del i ett samhälle som kännetecknas av manlig dominans, könssegregering och kvinnlig underordning.

Om vi nu tänker oss den kvinnliga ministern tillsammans med manliga ministrar och kolleger, är hon relativt underordnad pga sitt kön. Skogsarbetaren å sin sida är tillsammans med kvinnorna i sin omgivning relativt överordnad pga sitt kön. Vi kan sedan laborera vidare och låta våra två huvudpersoner konfronteras med människor av olika klass-tillhörighet och vid dessa möten försöka avgöra hur utfallet blir av över- och underordning. Det enda vi torde lära oss av denna tankeoperation är att detta tillvägagångssätt inte fungerar. Resultaten är bundna till situation och varje situation skapas av ett stort antal faktorer.

Problemet med att hitta det specifika i den könsliga ordningen har uttryckts så, att det gäller att förstå *vad* i relationerna mellan kö-

nen som är verkligt grundläggande och viktig (Bohman 1989). När uttrycket relativ underordning används på det sätt som här presenterats, förenklar det verkligheten och »smiter undan» koncentrationen på vad som konstituerar de könsliga relationerna.

Begreppet har en tendens att skapa ett statistiskt och generaliserande tänkande, utifrån vilket det är svårt att komma till en nyanserad operationalisering. Det är ju inte så att vi lever klasshomogent, utan dagligen ingår vi i klassblandade situationer: på jobbet, i affären, i skolan etc. Frågan gäller hur alla dessa enskilda situationer ingår i skapandet av att, på samhällslig nivå, »Inte något fall finns belagt där kvinnor har utövat mer formell makt än män.» (Bohman 1989).¹³

Den relativa jämställdheten

Om vi accepterar ett sådant begrepp som relativ underordning, kan man fråga sig vad som motsvarar dess upphävande. En relativ jämställdhet, torde svaret vara. Det vill säga att män och kvinnor i respektive grupp är jämställda med varandra, men att jämställdhet inte råder när människor av olika klass möts. Det är alltså en jämställdhet, vars lösning ligger i en skiktning inom respektive kön och där de dramatiska förändringarna kan förväntas inom gruppen kvinnor.

»Här kan man fråga sig om det, i ett samhälle där ojämlikhet i andra avseenden är inbyggd i systemet, över huvud taget går att genomföra 'jämställdhet'...» (Bohman 1989). I en jämställdhet som var »absolut» och inte relativ, skulle de specifika könsliga relationerna kännetecknas av jämställdhet, oavsett klass-tillhörighet. Det skulle i sin tur innebära en jämställdhetspolitik som vore inriktad på resultatlikhet, vilket i sin tur torde innebära en kraftfull omfördelningspolitik.

Om vi ser på jämställdhetspolitiken och den faktiska utvecklingen i Sverige sedan 70-talet, ligger en beskrivning av relativ jämställdhet ganska nära.¹⁴ Vi läser dagligen om ökade löneklyftor och om en ökad skiktning inom kvinnokollektivet. Fram till början av 80-talet minskade löneklyftorna och man kan också säga att kvinnors livserfarenhet alltmer liknade varandra. Detta förhållande bröts sedan.

Detta har å ena sidan skett genom att vissa kvinnor tagit del av exempelvis de utbildningsmöjligheter som funnits. De har haft de nödvändiga meriteringarna för att hänga med uppåt, när klyftorna i allmänhet har ökat. Å andra sidan finns en stor grupp kvinnor som saknat i princip varje form av meritering och dessa har hamnat på efterkälken. Vissa delar av den offentliga sektorn kan uppvisa hela den kvinnliga skiktningen, från högsta till lägsta. Det kan uttryckas så att vissa kvinnor får bra betalt för att administrera andra kvinnors underordning.

Den här ordningen ska inte ses som att den existerar trots jämställdhetspolitiken, utan att den är en följd eller del av densamma, även om dessa effekter inte har varit avsedda. En jämställdhetspolitik som är inriktad på en möjlighetslikhet innebär att det räcker om det finns möjlighet till jämställda val, även om till och med dessa val måste ses som idealtypiserade. Man överlåter till privat förhandling om en jämställdhetsreforms »resultat» ska vara jämställt eller ej. I fallet föräldraförsäkring (och vårdnadsbidrag) är det den enskilda kvinnans uppgift att förverkliga den samhällseliga jämställdheten.

Avslutning

Beskrivningen av resultaten av de här aktuella reformprogrammen som paradoxala, bygger på att man jämför den ideologiska nivån direkt med resultaten. Det framgår då att den ideologiska nivån svävar tämligen fritt i förhållande till verkligheten. Verkligheten är emellertid väl förankrad i reformernas konstruktionsnivå. I konstruktionen av reformerna utgår man nämligen från en medvetenhet om hur verkligheten faktiskt är beskaffad. Reformernas resultat förefaller därför inte speciellt paradoxala i förhållande till konstruktionsnivån. Det verkar klart att när det i reformerna skrivs förälder så avses kvinna. Reformen har medverkat till att ge kvinnor en offentlig plats och en egen ställning, men däremot har inte den del av jämställdheten som gäller männens övertagande av sin del av ansvaret för barnen lösts. Reformprogrammets ideologiska nivå svarar mot samhällets självförståelse av att vara jämställt.

Som avslutning på denna artikel vill jag dock peka på betydelsen av den retoriska talande nivån, dvs frågan om förändringspotentialen hos talet som handling. Om jag bortser från denna kan jag här dra slutsatsen: inga paradoxala resultat! Men om vi lämnar möjligheten öppen för att jämställdhetsretoriken trots allt spelar en viss roll för huruvida samhället blir mer jämställt eller inte, blir min konklusion mer osäker och måste kanske formuleras som en fråga: inga paradoxala resultat?

NOTER

- 1 Som alla vet bestod de omtalade speglarna av putsade metallplåtar, vilka återgav oklara bilder. Tolkningen säger att spegelbilden, förutom att vara dunkel, också är begränsad och inte inrymmer hela verkligheten. Så här lyder texten: »Nu se vi ju på ett dunkelt sätt såsom i en spegel, men då skola vi se ansikte mot ansikte. Nu är min kunskap ett styckverk, men då skall jag känna till fullo,...» (1 Kor.12:12, 1917 års översättning). En profetisk utsaga, som kan få gälla som motto och mål för denna artikels tolkning av välfärdsreformer.
- 2 Det ämnesområde som denna artikel rör sig om behandlas utförligare i rapporten »Välfärdsreformer och kvinnors välfärd», G Åström.
- 3 Jag använder mig här av uttrycket reformprogram, eller bara program, för att ha en gemensam beteckning på de två reformer som är aktuella för denna artikel, föräldraförsäkring och vårdnadsbidrag. Detta beror på att de skiljer sig åt på så sätt, att den ena är en reform som delvis är genomförd (föräldraförsäkring), medan den andra endast existerar som förslag.
- 4 KDS presenterade ett eget förslag, som väsentligt skiljer sig från trepartiförslaget. Det kommer inte att behandlas i denna artikel.
- 5 Redan på 60-talet var frågan om vårdnadsbidragets och föräldraförsäkringens vara eller inte vara en het potatis. Det man kan lära av den historien är att vare sig det ena eller andra förslaget har haft en självklar hemvist utefter en höger- vänsterskala. Här hänvisas till J Hinnfors. »Vårdnadsbidragsdebatten 1960-1973»; G Kyle, *Gästarbeterska i manssamhället*; L Drangel, *Liberal ideologi och politik*; G Karlsson, *Manssamhället till behag*.
- 6 Noteras kan att fram till 1980 skedde en ganska rask utbyggnad av den del av försäkringen som gäller tiden närmast efter ett barns födelse, men att denna del sedan stått stilla fram till 1989. De förändringar i försäkringen som skett under denna tid, har i stället gällt det som populärt brukar kallas »dagar för vård av sjukt barn». Dramatiska förändringar har skett både vad gäller omfattning i tid och barnens ålder. Vad som här iakttas är hur reformer som reglerar, eller skulle reglera, olika omsorgssituationer har en tendens att gå in i varandra.
- 7 Det ligger måhända utanför fokus för denna artikel, men det är ändå intressant att konstatera att här görs avsteg från den rena försäkringsidén. Detta har uppmärksamats av andra och beskrivs så att i försäkringssystemet är man mer värd som förälder än som arbetslös (Marklund och Svallfors 1986). Försäkringstanken är alltså inte så konsistent vid närmare betraktande, utan det finns skillnader i ersättning om man är sjuk, arbetslös eller nybliven förälder.
- 8 Männen arbetade ju redan, vare sig de var pappor eller ej, och det gjorde i stor utsträckning även kvinnor utan barn. Mellan 1976 och 1985 ökade kvinnor utan barn i åldern 25-44 sin förvärvsfrekvens från 85% till 92%. Motsvarande siffror för kvinnor med barn var 63% respektive 85% (*Kvinnor och mansvär(l)den* 1986) och trenden har hållit i sig.
- 9 Över huvud taget är det så att vid 70-talets början möts en mängd reformer och förändringar i en och samma sak (antingen för att möjliggöra eller som en konsekvens) nämligen kvinnors förvärvsarbete. Det gäller för jämställdheten, barnomsorgen, särbeskattningen, föräldraförsäkringen, ja, hela samhällets omdaning.
- 10 Detta ämne behandlas i rapporten »Kampen om tiden», G Åström, utkommer 1990.
- 11 För ett studium av föräldraförsäkringens resultat hänvisas till exempelvis E Näsmann, *Föräldraledighetslagen i tillämpning*, Nilsson Schönnesson, *Föräldraskap-delad föräldraledighet-jämställdhet*, Familjenor-mer-familjeformer, Forum för kvinnliga forskare.
- 12 Det är kanske så att begreppet i sig har ett förklaringsvärde, men i den mån som det används som svar på de i stycket ställda frågorna gäller emelertid detta resonemang.
- 13 I stället för att utgå från olika kvinnors er-

farenheter kan man systematisera i det som man ser som gemensamma kvinnliga erfarenheter av underordning. Se Hirdman, Y, »Genussystemet – reflexioner kring kvinnors sociala underordning» och för en tillämpning Lindgren, G, »I broderskapets skugga».

- 14 Se även Eduards, M L, »Kön, stat och jämställdhetspolitik».

LITTERATUR

- Bohman, Kristina, »Kvinnor och antropologi i Sverige», Föredrag hållet för SCASS (stencil), 1989.
- Czarniawska-Jorges, Barbara, *Att handla med ord*, Carlssons, Stockholm, 1988.
- Drangel, Louise, *Liberal ideologi och politik*, AB Folk och samhälle, 1984.
- Eduards, Maud Landby, »Human agency and beyond: feminism», opublicerat paper, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm, 1989.
- Eduards, Maud Landby, »Om jämställdhet och jämställdhetspolitik», i Saarinen, Hänninen-Salmelin, Keränen (red) *Kvinnor och makt*, Serie B 48/1987, Samhällsvetenskapliga forskningsinstitutionen, Tammerfors universitet, 1987.
- Eduards, Maud Landby, »Kön, stat och jämställdhetspolitik», *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* nr 3, 1986.
- Hinnfors, Jonas, »Vårdnadsbidragsdebatten 1960-1973», Licentiatuppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet, 1988.
- Hirdman, Yvonne, »Genussystemet och välfärdsstaten», (opublicerat), avsnitt i kommande huvudrapport från Maktutredningen, Stockholm, 1990.
- Hirdman, Yvonne, »Genussystemet-reflexioner kring kvinnors sociala underordning», *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* nr 3, 1988.
- Jakobsson, Gunborg, *Familjen i välfärdsstaten*, Åbo Akademis Förlag, Åbo, 1988.
- Johannesson, Jan, *On the composition and outcome of Swedish labour market policy 1970-1987*, EFA, Delegation for labour market policy research, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm, 1987.
- Karlsson, Gunnel, »Manssamhället till behag», (un), Historiska institutionen, Göteborgs universitet, 1990.
- Kvinno- och mansvär(l)den. Fakta om jämställdheten i Sverige 1986*, SCB.
- Kyle, Gunhild, *Gästarbeterska i manssamhället*, Publica, Stockholm, 1979.
- Lindgren, Gerd, »I broderskapets skugga», *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* nr 3-4, 1989.
- Marklund, Staffan och Svallfors, Stefan, »Välfärd efter prestation- om arbetstvång inom socialförsäkringen», *Nordisk socialt arbeid*, nr4, årg 6, 1986.
- Näsman, Elisabeth, *Föräldraledighetslagen i tillämpning*, Arbetslivscentrum, beräknas utkomma under 1990.
- Petersson, Olof, *Makt i det öppna samhället*, Carlssons, Stockholm, 1989.
- Riksförsäkringsverket informerar. Statistikinformation, Is-I 1989:24.
- Ruggie, Mary, *The state and working women. A comparative study of Britain and Sweden*, Princeton, New Jersey; Princeton University Press, 1984.
- Schönnesson, Lena Nilsson, *Föräldraskap – delad föräldraledighet – jämställdhet*, JÄMFO rapport nr 9 1987, Stockholm.
- SOU 74:86.
- SOU 84/85:78.
- Varannan damernas*, 1987, SOU, 1987:19.
- Åström, Gertrud, »Välfärdsreformer och kvinnors välfärd», Maktutredningen, utkommer 1990.
- Åström, Gertrud, »Kampen om tiden», Maktutredningen, utkommer 1990.

Summary page 36

SUMMARY

It has become somewhat of an aphorism that reforms that are gender-neutrally formulated lead to paradoxical (the author's use of the term »paradoxical« differs from its standard denotative meaning) gender-specific results. This article goes behind this common »understanding« to uncover the way(s) these results are seen as paradoxical, and whether the results could be interpreted in another way.

This study looks at two sets of welfare reforms, both relating to the care of small children: the law of parental leave (föräldraförsäkring) and the caring subsidy (vårdnadsbidraget).

By comparing the ideological intent of the planned reform with the final version of the reform itself (as it is construed), one finds both to be normative to gender relations, but not in a corresponding way. Equal status as understood on the ideological level relates to a change in the lives of both men and women. On the other hand, at the level of construction it is clear that the fulfillment of equal status in society is up to each woman. The effects of the reforms confirms this and demonstrates that men's use of the opportunities provided by the reforms are limited. (In 1987 fathers were responsible for 7.5% of the allowed days in the parental leave, a figure which has remained comparatively unchanged since 1974.) The results (of the reform) are thus paradoxical with the ideological intention of the reform, but not in relation to the reform itself.

This article also discussed the concept of relative subordination, and looks at what would constitute a change in the current status quo. It is suggested the answer lies in a stratification within the sexes.

Gertrud Åström
Maktutredningen
Drottningg.6, 4tr
111 51 Stockholm