



Underlagsrapport 2023:8

# ANALYS AV DEN KÖNSSEGREGERADE ARBETSMARKNADEN

Förutsättningar för en bredare rekryteringsbas till välfärden

**Jämställdhetsmyndigheten**

Göteborg, april 2023

Underlagsrapport 2023:8

Dnr: ALLM 2022/50

**Har du frågor om denna publikation, kontakta:**

Sara Andersson, Malin Allert eller Evelina Johansson

Telefon 031-39 29 000

# INNEHÅLL

<b>Förord .....</b>	<b>5</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>6</b>
Det är kvinnor som har stått för förändringen .....	6
De könsbundna valen är en konsekvens av status och normer .....	6
Styrning och organisering av välfärdssektorn får konsekvenser för medarbetares hälsa och ekonomi .....	7
<b>1. Inledning .....</b>	<b>8</b>
Uppdraget .....	8
Stort rekryteringsbehov till välfärden de kommande åren .....	8
Ekonomisk jämställdhet är en utgångspunkt .....	9
Fokus på organisatoriska och strukturella faktorer .....	9
Välfärden avgränsas till vård, skola och omsorg .....	10
Disposition .....	10
<b>2. Den könssegregerade arbetsmarknaden .....</b>	<b>12</b>
Kvinnor och män arbetar fortfarande inom olika yrken .....	12
Könssegregeringen återskapas i utbildningssystemet .....	17
Könssegregeringen förstärks i arbetslivet .....	18
<b>3. Normer och könsmärkning .....</b>	<b>19</b>
Yrken är könade .....	19
Män i välfärden påverkas av könsmärkningen .....	21
Det finns likheter och skillnader i yrkesmål och attityder .....	23
<b>4. Skilda villkor i arbetslivet .....</b>	<b>24</b>
Lägre löner i kvinnodominerade yrken .....	24
Arbetstider och anställningsformer skiljer sig åt .....	26
Arbetsmiljön är ojämfälld .....	27
<b>5. Styrningen av välfärden får konsekvenser för Jämställdheten .....</b>	<b>30</b>
Staten styr välfärden på olika sätt .....	30
Styrningslogiken har förändrats över tid .....	30
Det finns skillnader i finansierings- och ledningsmodeller mellan kvinno- och mansdominerade arbetsplatser i kommuner .....	31
<b>6. Statlig reglering av arbetsmiljön .....</b>	<b>34</b>
Reglering av arbetsmiljön får olika konsekvenser för kvinnor och män .....	34
Satsningar har gjorts på kvinnors arbetsmiljö .....	36
Diskrimineringslagen och aktiva åtgärder ställer krav på arbetsgivare .....	38

<b>7. Status och löner inom ramen för den svenska modellen.....</b>	<b>40</b>
Befäster modellen för lönebildning löneskillnaderna mellan könen? .....	40
Statliga satsningar på löner och karriärvägar för välfärdsyrken .....	43
Lönekartläggningar - viktigt verktyg omgärdat av brister.....	45
<b>8. Slutsatser.....</b>	<b>48</b>
Män väljer bort välfärden .....	48
Styrning och organisering av välfärden påverkar jämställdheten .....	48
Mer behöver göras för att säkra efterlevnad av lagar .....	49
Det finns utmaningar när det gäller att höja lönerna .....	49
Åtgärder för bättre arbetsvillkor måste prioriteras .....	49
<b>English summary .....</b>	<b>51</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>53</b>

# FÖRORD

Denna rapport utgör en del av redovisningen av Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att göra en analys av den könssegregerade arbetsmarknaden inom välfärdsyrken, lämna förslag för att motverka könsbundna studie- och yrkesval och därigenom skapa en bredare rekryteringsbas till välfärden.

Innehållet i den här rapporten visar på att arbetsmarknaden fortsatt är starkt könssegregerad, både på arbetsmarknaden i stort och inom välfärdssektorn. Det finns ett stort behov av att ha fokus på strukturella faktorer kring arbetsvillkor och arbetsmiljö för att skapa förutsättningar för att bryta könssegregeringen och bredda rekryteringen till välfärden.

Peter Vikström,  
Avdelningschef, Analys och uppföljning, Jämställdhetsmyndigheten

# SAMMANFATTNING

Utmaningen med kompetensförsörjningen till välfärden behöver i större utsträckning kopplas samman med jämställdhetsproblem kopplat till löner, arbetsvillkor och arbetsmiljö i sektorn. Jämställdhetsmyndigheten har på uppdrag gjort en analys av den könssegregerade arbetsmarknaden inom välfärdsyrken, som underlag för att ta fram förslag för att motverka könsbundna studie- och yrkesval och därigenom skapa en bredare rekryteringsbas till välfärden. Analysen visar att könsbundna studie- och yrkesval är ett komplext problem som kräver åtgärder på flera områden. I denna rapport redovisas analys av den könssegregerade arbetsmarknaden.

## Det är kvinnor som har stått för förändringen

Den svenska arbetsmarknaden är fortsatt starkt könssegregerad. Det tar sig uttryck bland annat genom att kvinnor och män arbetar inom olika yrken. Inom de flesta välfärdsyrken är män underrepresenterade. Könssegregeringen har minskat över tid och det beror framför allt på att kvinnor har sökt sig till mansdominerade yrken. Andelen män inom välfärden har dock ökat något under de senaste åren. De män som har börjat arbeta inom välfärden i högre utsträckning än tidigare är företrädesvis utrikes födda män och unga män.

För att skapa en bredare rekryteringsbas till välfärden behöver fler män se välfärden som en attraktiv arbetsplats. Analysen visar dock att det finns flera hindrande faktorer för att få fler män att arbeta inom välfärden. Dessa återfinns främst på organisatorisk och strukturell nivå. Det handlar bland annat om bristande incitament till följd av arbetsmarknadsfaktorer som lägre löner, sämre karriärvägar och organisatoriska villkor. Det handlar också om studie- och arbetsmiljö i kombination med maskulinitetsnormer, könsmärkning av yrken, exkluderande yrkesidentiteter och ämneskulturer.

## De könsbundna valen är en konsekvens av status och normer

Könssegregeringen grundläggs genom olika värdering och status av kvinno- och mansdominerat arbete, såväl som könsnormer och könsmärkning av yrken. Den förstärks i utbildningssystemet genom de val som unga kvinnor och män gör, både till gymnasiet och till högre utbildning. Valen är också en konsekvens av hur utbildningar organiseras och de normer och villkor som finns på den könssegregerade arbetsmarknaden.

Utbildningsvalen ger dock inte hela bilden eftersom könssegregeringen förstärks under utbildningen och i arbetslivet. Fler av det underrepresenterade könet hoppar av utbildningar och börjar i lägre grad arbeta eller arbetar kvar inom yrket efter avslutad utbildning. Åtgärder för att få fler män att arbeta inom välfärden bör därför fokusera på hela kedjan av händelser från valet av utbildning, till genomgången och avklarad utbildning, vidare till insteget på arbetsmarknaden och till att vara kvar inom yrket.

Många områden och yrken inom välfärden är feminint kodade. Det vill säga att arbetsuppgifterna är förknippade med kvinnligt könsstereotypa handlingar och egenskaper. Till exempel betraktas ofta att ge omsorg som en medfödd egenskap hos kvinnor i kontrast till att vara en förvärvad kompetens och färdighet. Både kvinnor och män inom välfärden påverkas av könskodningen. Ett grundläggande problem kopplat till

könssegregeringen är att samhället värderar kvinnligt kodat arbete lägre än manligt kodat arbete. Könsmärknigen påverkar både mäns benägenhet att välja ett yrke inom välfärden och upplevelsen för de män som valt utbildning eller arbete inom välfärden.

Undervärderingen av kvinnligt kodat arbete tar sig bland annat uttryck i lägre löner, lägre status och i hur arbetet organiseras. Även om löneskillnaderna mellan kvinnor och män har minskat över tid är lönenivåerna generellt lägre inom kvinnligt dominerade välfärdsyrken jämfört med manligt dominerade yrken med motsvarande kompetenskrav. Även om allt fler arbetar heltid är det fortfarande vanligt med deltidsarbete i kvinno-dominerade yrken inom vård och omsorg.

### **Styrning och organisering av välfärdssektorn får konsekvenser för medarbetares hälsa och ekonomi**

Eftersom välfärden är kvinno-dominerad påverkar styrningen av välfärdssektorn särskilt kvinnors arbete. Styrningen av välfärden har förändrats över tid och har på senare år problematiserats, bland annat utifrån ökade krav på granskning, kontroll och administration, som får konsekvenser för arbetsvillkoren och arbetsmiljön inom välfärdsyrkena. Det finns även stora skillnader i organisatoriska villkor mellan kvinno-dominerade och mansdominerade verksamheter, även inom samma organisation. Forskning visar bland annat att kvinno-dominerade verksamheter inom offentlig sektor detaljstyrs i högre utsträckning, att personalgrupperna är större och att första linjens chefer har sämre förutsättningar. Skillnaderna får i slutändan konsekvenser för kvinnors och mäns arbetsrelaterade hälsa.

Den statliga regleringen av arbetsmiljön når kvinno- och mansdominerade yrkesgrupper i olika hög utsträckning. Historiskt har arbetsmiljölagen varit mer inriktad på arbetsmiljön i den mansdominerade industrin än vad den har varit inom tjänste- och välfärdssektorn. Över tid har arbetsmiljöreglerna som träffar kvinno-dominerade branscher ökat, men de är fortfarande fler och mer detaljerade inom mansdominerade branscher.

Diskrimineringslagen och bestämmelser om aktiva åtgärder är ett annat viktigt verktyg för att främja goda arbetsvillkor inom välfärden. Flera utredningar har påpekat att arbetsgivare efterfrågar mer stöd kring vad diskrimineringslagen kräver och att det finns kunskapsluckor om hur lagens bestämmelser ska tillämpas.

Lönerna ökar vanligtvis mer för yrken där det råder brist på arbetskraft. Bristen inom många kvinno-dominerade yrken har däremot inte lett till högre löner i motsvarande utsträckning som inom mansdominerade yrken. Det faktum att de kvinno-dominerade yrkena ofta befinner sig inom offentligt finansierad verksamhet försvårar möjligheterna att höja lönerna utan skattehöjningar. Den svenska lönebildningsmodellen påverkar också möjligheterna att åtgärda löneskillnader mellan sektorer och branscher. Bestämmelserna om lönekartläggning är ett sätt att motverka osakliga löneskillnader.

Regelefterlevnaden och tillsynen av både arbetsmiljö- och diskrimineringslagen behöver dock förbättras för att skillnaderna mellan kvinnors och mäns förutsättningar i arbetslivet ska minska.

# 1. INLEDNING

I denna rapport redovisar Jämställdhetsmyndigheten en analys av den könssegregerade arbetsmarknaden, med särskilt fokus på välfärdsyrken. Rapporten beskriver hur könssegregeringen ser ut och möjliga förklaringar till mäns underrepresentation inom välfärdsyrken. Tidigare åtgärder för att motverka könsbundna studie- och yrkesval, samt styrning och relevant lagstiftning som påverkar välfärdens förutsättningar analyseras. Rapporten tar sin utgångspunkt i de förklaringsfaktorer som lyfts i Jämställdhetsmyndighetens tidigare rapport *Val efter eget kön*<sup>1</sup> och utvecklar hur dessa tar sig uttryck inom just välfärdsyrken.

## Uppdraget

I regleringsbrev för budgetåret 2022 (A2021/02396) fick Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att göra en analys av den könssegregerade arbetsmarknaden inom välfärdsyrken, ta fram förslag för att motverka könsbundna studie- och yrkesval och därigenom skapa en bredare rekryteringsbas till välfärden.

I denna rapport redovisas analysen av den könssegregerade arbetsmarknaden. Den utgör ett av flera underlag för utformningen av förslag för att motverka könsbundna studie- och yrkesval och därigenom skapa en bredare rekryteringsbas till välfärden.

## Stort rekryteringsbehov till välfärden de kommande åren

Könssegregeringen på arbetsmarknaden får konsekvenser för både individ och samhälle. Bland annat påverkar den jämställdheten och samhällsekonomin negativt.<sup>2</sup> Den könssegregerade arbetsmarknaden utgör även ett stort problem för kompetensförsörjningen eftersom den begränsar rekryteringsunderlaget till olika yrken och branscher. Att en stor del av arbetskraften väljer bort yrken inom välfärden påverkar välfärdens möjlighet att rekrytera personal och försvårar matchningen på arbetsmarknaden. Redan idag står samhället inför stora utmaningar när det gäller kompetensförsörjningen till välfärden. Dessa utmaningar kommer att fortsätta under kommande år. Med nuvarande befolkningsutveckling och pensionsavgångar, beräknar Sveriges kommuner och regioner (SKR) att rekryteringsbehovet till välfärden omfattar omkring 410 000 personer under 2021–2031. De ökade behoven av anställda på grund av förändringar i befolkningens demografi är störst inom äldreomsorgen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a) *Val efter eget kön – kunskapssammanställning om könsskillnader i utbildningsval*. Rapport 2022:4.

<sup>2</sup> Boschini, (2004) *Bilaga 8: Genusspecifika utbildningsval och ekonomisk utveckling*, i SOU 2004:43 *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*. Betänkande av Utredningen om den könssegregerade svenska arbetsmarknaden.

<sup>3</sup> SKR (2022a) *Välfärdens kompetensförsörjning*.



## Ekonomisk jämställdhet är en utgångspunkt

Den könssegregerade arbetsmarknaden är ett exempel på hur könsmaktssystemet tar sig uttryck.<sup>4</sup> Det handlar om en uppdelning mellan två kön, och en isärhållning eller segregering av dessa. Det sker bland annat genom horisontell segregering, att kvinnor och män generellt arbetar inom olika yrken och sektorer och vertikal segregering, att kvinnor och män systematiskt når olika långt i sina karriärer i de flesta yrken och branscher.<sup>5</sup> Det handlar också om en manlig överordning genom att samhället värderar kvinnligt kodat arbete lägre än manligt kodat arbete<sup>6</sup>, det vill säga arbetsuppgifter som är förknippade med kvinnligt könsstereotypa handlingar och egenskaper har lägre löner än arbetsuppgifter som är förknippade med manliga egenskaper och handlingar.<sup>7</sup>

Analysen har särskilt stor koppling till delmålet om ekonomisk jämställdhet. Delmålet anger att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Delmålet omfattar även att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och förutsättningar när det gäller tillgången till arbete, anställningsvillkor, löner och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Eftersom könssegregering på arbetsmarknaden inte bara innebär att kvinnor och män arbetar inom olika yrken, utan även innebär skillnader i löner och arbetsvillkor mellan kvinno- och mansdominerade yrken, motverkar könssegregeringen särskilt ekonomisk jämställdhet. Arbetsmiljön är sämre i kvinnodominerade yrken, därför står också könssegregeringen i vägen för jämställd hälsa. Könssegregeringen innebär även att kvinnors och mäns utbildningsval i hög grad påverkas av kön, vilket hindrar en jämställd utbildning.<sup>8</sup>

## Fokus på organisatoriska och strukturella faktorer

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar i *Val efter eget kön* att en stor del av åtgärderna för att motverka könsbundna studie- och yrkesval har tagit sikte på att påverka individers intressen och beteendemönster. Då riskerar de mekanismer som driver könssegregering på organisatorisk och strukturell nivå dock att vara oförändrade. När det gäller mäns underrepresentation inom kvinnodominerade yrken talar mycket för att förklaringarna finns just på organisatorisk och samhällelig nivå. Jämställdhetsmyndigheten menar att strukturella problem behöver mötas med åtgärder kopplade till strukturer. Ett större fokus bör därmed riktas mot strukturer och system.<sup>9</sup> I analysen läggs därför stor vikt vid

---

<sup>4</sup> SOU 2015:86, Boschini, A., (2017) *Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:5., Medlingsinstitutet (2021a) *Lönskillnaden mellan kvinnor och män 2021. Vad säger den offentliga lönestatistiken?*

<sup>5</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a) *Val efter eget kön - En kunskapssammanställning om könsskillnader i utbildningsval*, Rapport 2022:4.

<sup>6</sup> Detta fenomen benämns också som värdediskriminering av kvinnodominerat arbete.

<sup>7</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a) *Val efter eget kön – kunskapssammanställning om könsskillnader i utbildningsval*. Rapport 2022:4.

<sup>8</sup> SOU 2015:86 *Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*. Betänkande av Jämställdhetsutredningen.

<sup>9</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a).

organisatoriska och strukturella förklaringar till könssegregeringen på arbetsmarknaden. Organisatoriska faktorer handlar om organisering av utbildningar och arbetsplatser. Det handlar om hur utbildningar utformas och bedrivs, om ledning och styrning, inflytande och arbetsfördelning. Strukturella faktorer handlar bland annat om begränsande normer, sexuella trakasserier och diskriminering, men också om status, villkor och karriärmöjligheter. En viktig del av analysen handlar därför om lagstiftning, styrning och tidigare åtgärder.

### **Välfärden avgränsas till vård, skola och omsorg**

Begreppet välfärd saknar entydig definition.<sup>10</sup> Fokus för analysen är vård, skola och omsorg. Avgränsningen bygger på den samlade problembilden som framgår ur regeringens uppdrag till Välfärdscommissionen och betänkanden från Tillitsdelegationen respektive Kommissionen för jämställda livsinkomster. Det mest akuta rekryteringsbehovet i välfärden finns inom vård och omsorg, social omsorg samt inom skolväsendet. Vård, skola och omsorg är även centrala ur flera jämställdhetsaspekter – de är starkt könssegregerade och majoriteten anställda är kvinnor. Yrkesgrupperna har lägre genomsnittliga löner och högre grad av rapporterad arbetsrelaterad ohälsa än mansdominerade eller könsbalanserade yrken med motsvarande kvalifikationskrav.<sup>11</sup> Avgränsningen till vård, skola och omsorg innebär också ett fokus på den välfärd som främst bedrivs av kommuner och regioner.

### **Disposition**

Rapporten är uppdelad i två delar där den första delen, som består av kapitel två till fyra, beskriver hur könssegregeringen ser ut och vilka förklaringsfaktorer som finns. Den andra delen, som består av kapitel fem till sju, har fokus på styrning och tidigare åtgärder.

Kapitel två innehåller en översikt av den könssegregerade arbetsmarknaden utifrån statistik med särskilt fokus på könssegregeringen inom välfärdsyrken. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur den horisontella könssegregeringen ser ut på övergripande nivå för att sedan fokusera på könssegregeringen inom välfärdsyrken. Därefter beskrivs hur könssegregeringen utvecklats över tid och hur den tar sig uttryck i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden.

I det tredje kapitlet följer en sammanställning av förklaringsfaktorer till mäns underrepresentation inom välfärden kopplade till normer, könsmärkning av yrken och den allmänna synen på välfärden.

Det fjärde kapitlet beskriver de skilda villkor som finns inom kvinno- respektive mansdominerade arbetsplatser och som blir särskilt tydliga inom den kvinnodominerade välfärden.

---

<sup>10</sup> SOU 2020:46 (2020) *En gemensam angelägenhet*. Betänkande av Jämlikhetscommissionen.

<sup>11</sup> Regeringskansliet (2019) *Bilaga till regeringsbeslut Fi2019/04300/K Välfärdscommissionen.*, SOU 2018:47 (2018) *Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen. Med tillit växer handlingsutrymmet. Tillitsbaserad styrning och ledning i välfärdssektorn.*, SOU 2018:48 (2018) *Delbetänkande av Tillitsdelegationen. En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, SOU 2022:4.

Det femte kapitlet innehåller en beskrivning av såväl statens som kommuners och regioners styrning av välfärden, hur den utvecklats över tid och vilken påverkan det fått på välfärdens förutsättningar och på jämställdheten.

Rapportens sjätte kapitel innehåller en beskrivning av lagar som påverkar kommuner och regioner som arbetsgivare med bäring på jämställdhet, nämligen arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen. Även tidigare åtgärder för att förbättra arbetsmiljön analyseras.

I det sjunde kapitlet beskrivs möjligheterna att påverka löner och status inom ramen för den svenska modellen samt tidigare åtgärder som syftat till detta.

Rapporten avslutas med en sammanställning av slutsatser.

## 2. DEN KÖNSSEGREGERADE ARBETSMARKNADEN

Könssegregeringen på arbetsmarknaden är tydlig. Den horisontella könssegregeringen, att kvinnor och män arbetar inom olika branscher och yrken, har minskat något över tid. Det är framför allt ett resultat av att kvinnor sökt sig till mansdominerade yrken som kräver högre utbildning. Män är fortfarande underrepresenterade inom många välfärdsyrken.

### Kvinnor och män arbetar fortfarande inom olika yrken

Endast 18 procent av alla kvinnor och 16 procent av alla män som arbetar befinner sig i ett yrke med jämn könsfördelning<sup>12</sup>. Samtidigt skulle hälften av alla som arbetar behöva byta yrke för att yrkessegregeringen efter kön skulle försvinna.<sup>13</sup>

De allra flesta arbetar idag inom ett yrke som domineras av det egna könet. 67 procent av kvinnorna arbetar i kvinnodominerade yrken och 64 procent av männen arbetar inom mansdominerade yrken. Andelen skiljer sig bland inrikes och utrikes födda, där den största skillnaden gäller män. 56 procent av utrikes födda män arbetar inom mansdominerade yrken jämfört med 66 procent av inrikes födda män. Utrikes födda män arbetar i stället i högre grad inom kvinnodominerade yrken eller yrken med en jämn könsfördelning. Bland kvinnor är skillnaden mindre, 67 procent av inrikes födda kvinnor och 69 procent av utrikes födda kvinnor arbetar i kvinnodominerade yrken.

Könssegregeringen är något mindre bland yngre personer än bland äldre. Det kan delvis bero på att yngre gör mindre könsbundna val vilket skulle innebära att könssegregeringen minskar på sikt. Det kan dock också bero på att många ingångsjobb som unga har är mer könsbalanserade, och att denna effekt försvinner när de gör mer långsiktiga val.<sup>14</sup>

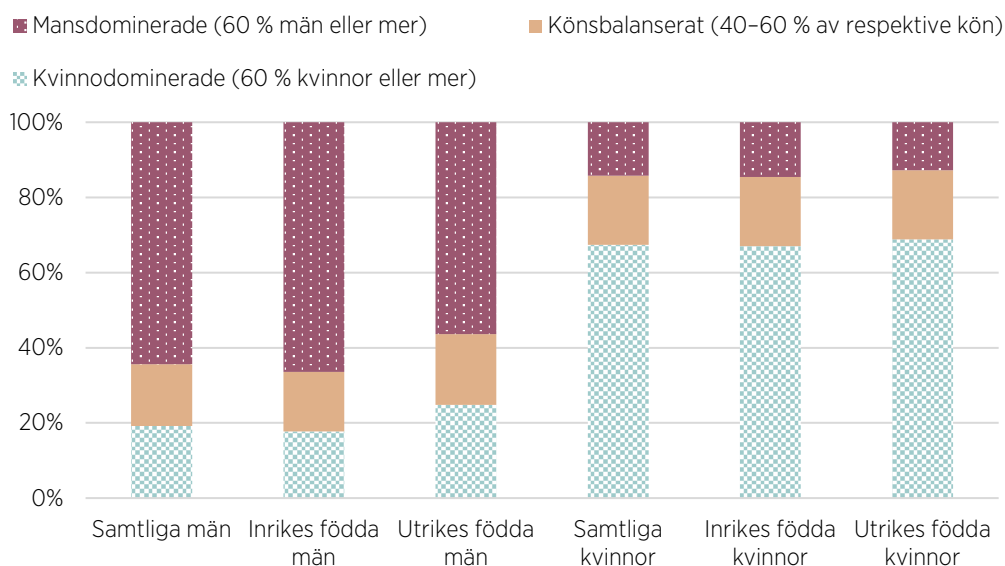
---

<sup>12</sup> Med jämn könsfördelning menas yrken med 40–60 % kvinnor och 40–60 % män. Att ett område kan definieras som jämställt om båda könen är representerade till minst 40 procent kommer från Regeringens proposition 1987/88:105 om jämställdhetspolitiken inför 90-talet, och har sedan dess varit ett vanligt mått på jämn könsfördelning. Jämställdhetsmyndigheten (2021) *Ett sekel av rösträtt och valbarhet*. Rapport 2021:1.

<sup>13</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022b) *Bilaga 1 Uppföljning av indikatorer för delmål 2 ekonomisk jämställdhet* Rapport 2022:2

<sup>14</sup> SOU 2004:43 (2004) *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*. Betänkande av Utredningen om den könssegregerade svenska arbetsmarknaden.

**Figur 1:** Fördelning av förvärvsarbetande efter yrkets könssammansättning, 2020



Källa: Yrkesregistret, SCB. Yrken har kategoriserats baserat på andelen av respektive kön inom yrket. Om andelen kvinnor i ett yrke är mer än 60 procent anses yrket vara "kvinnodominerat" och om andelen män i ett yrke är mer än 60 procent anses yrket vara "mansdominerat". Om andelen kvinnor och män är mellan 40–60 procent anses yrket vara "könsbalanserat". Diagrammet visar beräkningar av andelen förvärvsarbetande inom respektive kategori.

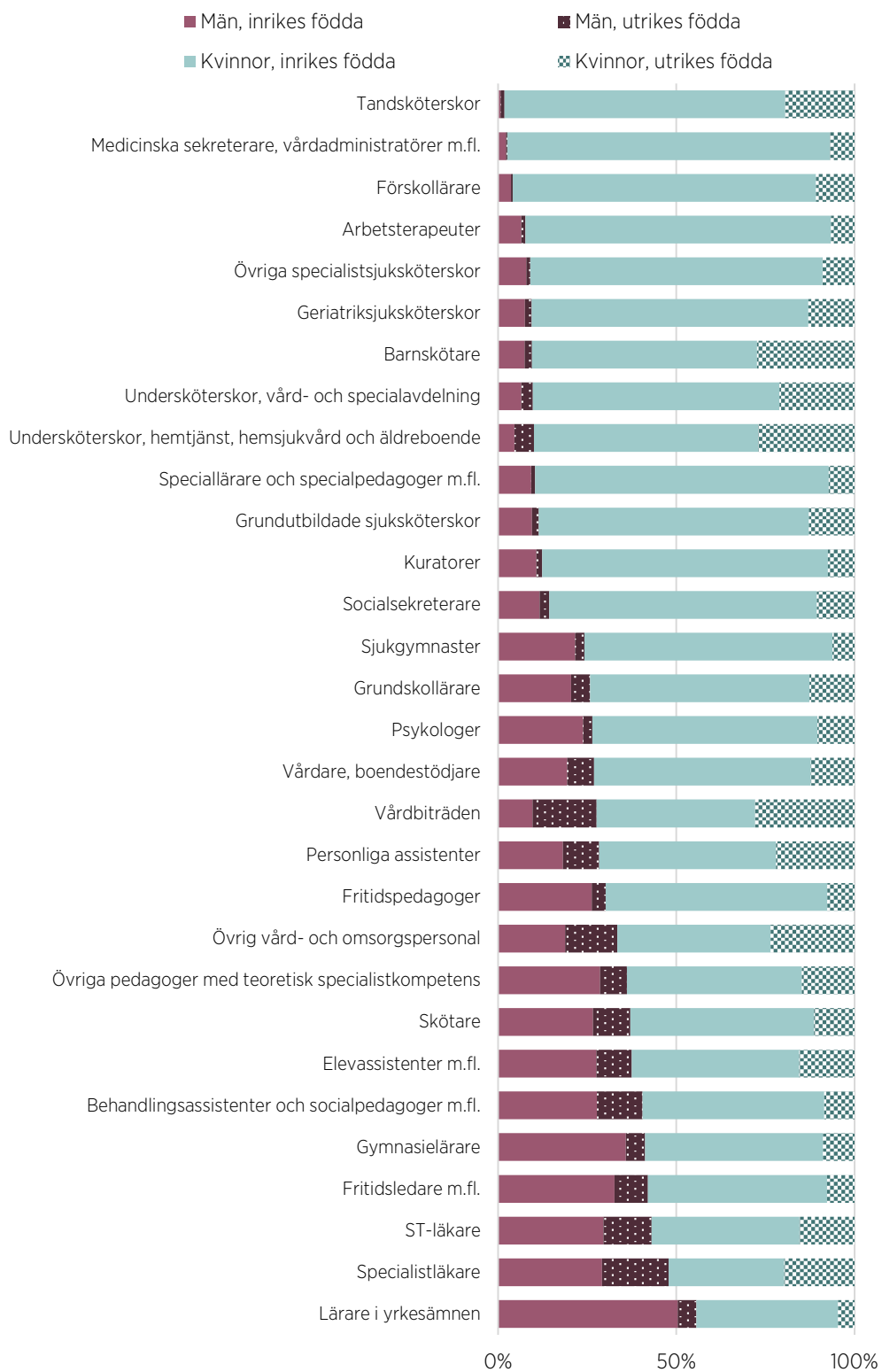
#### Män är underrepresenterade inom välfärden

En förklaring till könssegregeringen mellan yrken är kvinnors höga sysselsättningsgrad i kombination med att yrken förknippas med olika kön genom könsmärkning av yrken. Stora delar av det omsorgsarbete som i många länder utförs oavlönat av kvinnor utförs i Sverige visserligen också av kvinnor, men som avlönat förvärvsarbete på arbetsmarknaden. Bland de anställda i kommuner och regioner, som står för en stor del av välfärden, är 4 av 5 kvinnor.<sup>15</sup>

Figur två visar könsfördelningen inom ett urval av välfärdyrken. De största tydligt kvinnodominerade yrkena inom välfärden är undersköterskor, grundskollärare, förskollärare, barnskötare, vårdbiträden och socialsekreterare. Fördelningen av andelen utrikes födda i diagrammet visar också att utrikes födda kvinnor och män är överrepresenterade inom flera välfärdyrken. Bland männen handlar det i stor utsträckning om utomeuropeiskt födda män.

<sup>15</sup> SKR (2022) *Personalen i välfärden - Personalstatistik för kommuner och regioner 2021*

**Figur 2:** Könsfördelning inom de 30 största välfärdsyrkena, 2020



Källa: Yrkesregistret, SCB. Yrkesindelningen standard för svensk yrkesklassificering (SSYK 2012) och den mest detaljerade nivån för denna (fyrssiffernivå). Urvalet av välfärdsyrken baseras på avgränsningen till vård, skola och omsorg. Diagrammet visar de 30 antalsmässigt största yrkena.

Könssegregeringen inom specifika välfärdsyrken syns också vad gäller yrkesspecialisering och -inriktning. Till exempel är 72 procent av lärarna i kemi respektive fysik i gymnasieskolan män, medan andelen män bland lärare i svenska, svenska som andraspråk respektive moderna språk är runt 20 procent.<sup>16</sup>

Även inom välfärden är könssegregeringen något mindre i de yngre åldersgrupperna genom att andelen män är något högre i dessa åldersgrupper.<sup>17</sup>

#### *Inrikes födda män är överrepresenterade bland chefer*

Män blir i högre utsträckning chefer jämfört med kvinnor. Högst andel kvinnliga chefer finns dock inom välfärden och då främst inom förskolan och äldreomsorgen, med 92 respektive 86 procent kvinnor bland cheferna. Inom nästan alla branscher är andelen män bland cheferna högre än andelen män bland de anställda.<sup>18</sup> Detta gäller också i kommuner och regioner där en majoritet av alla chefer är kvinnor men andelen kvinnor bland cheferna är lägre än andelen kvinnor bland de anställda. Män är alltså fortfarande överrepresenterade bland chefspositionerna. Andelen kvinnliga chefer varierar också mellan olika nivåer där andelen är högst bland första linjens chefer och lägst bland de högsta cheferna. Det är dock i den senare gruppen som andelen kvinnor har ökat mest under de senaste 10 åren.<sup>19</sup>

Utrikes födda är starkt underrepresenterade bland välfärdens chefer. Medan 24 procent av de anställda i kommunerna är utrikes födda är endast 11 procent av cheferna det. För regionerna är förhållandet 22 respektive 12 procent. Samma mönster syns bland utrikes födda som bland kvinnor, det vill säga att andelen minskar ju högre chefspositionen är.<sup>20</sup>

#### *Könssegregeringen har minskat över tid*

Könssegregeringen på arbetsmarknaden har minskat över tid. Förändringarna har dock varit små och den yrkesmässiga segregationen har konstaterats vara ”överraskande rigid.”<sup>21</sup> Idag skulle runt 50 procent av alla kvinnor och män behöva byta yrke för att könssegregeringen skulle upphöra. Det är en minskning sedan 2002 då andelen var 60 procent.<sup>22</sup> Det är företrädesvis kvinnor som har stått för förändringarna. Andelen kvinnor i kvinnodominerade yrken har minskat från 78 procent 2002 till dagens 67 procent. Samtidigt har andelen kvinnor som arbetar inom yrken med jämn könsfördelning och mansdominerade yrken ökat. Mäns fördelning inom de olika grupperna har inte förändrats lika mycket. Den minskade segregationen efter yrke beror främst på att kvinnor i högre grad än tidigare börjat arbeta i traditionellt mansdominerade yrken som

---

<sup>16</sup> Skolverket (2022) Tabell 5A: Lärare i olika lärarkategorier läsåret 2021/22.

<sup>17</sup> SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS).

<sup>18</sup> SCB (2018) *Jämn könsfördelning bland chefer totalt sett, men ojämn könsfördelning bland chefsyrken.*

<sup>19</sup> SKR (2022b) *Chefer i välfärden.*

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> SOU 2014:81 (2014) *Yrke, karriär och lön - kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden.* Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet. s. 13.

<sup>22</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022b).

kräver högre utbildning. Förändringen har inte varit lika tydlig när det gäller mansdominerade yrken med lägre utbildningskrav.<sup>23</sup>

När det gäller män har förändringen inte varit lika stor men andelen män har ökat något inom kvinnodominerade yrken som inte kräver högre utbildning. Även inom välfärdsyrken har förändringen varit störst för yrken utan krav på högre utbildning som vårdbiträden, undersköterskor inom habilitering samt yrkeskategorin ”övrig vård- och omsorgspersonal”. Inom yrket vårdbiträde har andelen män ökat med 10 procentenheter mellan 2014 och 2020, från 18 till 28 procent. Bland undersköterskor totalt sett har andelen män ökat från 8 till 10 procent under samma period, men inom yrkesgruppen undersköterskor inom habilitering har ökningen varit större, från 17 till 25 procent. Bland sjuksköterskor har andelen män dock bara ökat med en procentenhet, från 10 till 11 procent och bland grundskollärare med två procentenheter, från 24 till 26 procent. Bland förskollärare och socialsekreterare har andelen män varit oförändrad.<sup>24</sup> Totalt sett har andelen män inom vård och omsorg samt sociala tjänster ökat, från 17 procent 2008 till 22 procent 2021. Andelen män inom utbildningssektorn har däremot varit relativt oförändrad under samma period, kring 25 procent.<sup>25</sup> Andelen inrikes födda män har varit oförändrad eller minskat. I stället är det utrikes födda män som står för tillskottet i andel män inom välfärden.

**Tabell 1:** Andel män av förvärvsarbetande 16+ år inom respektive näringsgren 2008 och 2021

		2008	2021
<b>Utbildning</b>	Utrikes födda	3%	6%
	Inrikes födda	22%	20%
	Totalt	25%	26%
<b>Vård och omsorg</b>	Utrikes födda	3%	8%
	Inrikes födda	13%	14%
	Totalt	17%	22%

Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), Förvärvsarbetande fördelat på näringsgren enligt standard för svensk näringsgrensindelning (SNI 2007), kön och födelseregion. Samtliga födelseregioner utom Sverige är summerade till utrikes född.

*Kvinnodominansen är stark inom välfärden i Sverige*

De nordiska länderna rankas vanligen bland de högsta i världen i termer av jämställdhet. Trots detta har tidigare forskning visat att Sverige (och andra nordiska länder) har en hög nivå av könssegregering efter yrke. Det har dock skett förändringar över tid. I jämförelse med andra europeiska länder räknas Sverige inte längre till de länder som har mycket hög grad av yrkessegregering. Det beror bland annat på att arbetsmarknaderna i vissa

<sup>23</sup> SOU 2004:43, SOU 2014:81, SOU 2015:86, SOU 2015:50

<sup>24</sup> SCB, Yrkesregistret med yrkesstatistik

<sup>25</sup> SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS)



östeuropeiska och sydeuropeiska länder har blivit mer könssegregerade över tid samt att könssegregeringen inte har förändrats alls i vissa länder, till exempel Finland.<sup>26</sup>

I en europeisk jämförelse är Sverige bland de mest könssegregerade länderna inom områdena utbildning, vård och socialt arbete. Totalt sett arbetar en relativt hög andel män inom välfärden i Sverige. Det beror dock främst på att andelen som arbetar inom välfärden generellt är hög. Om man i stället jämför andelen av männen respektive kvinnorna som arbetar inom välfärden är skillnaden bland de största i Sverige, endast i Danmark och Finland är skillnaden större.<sup>27</sup>

### **Könssegregeringen återskapas i utbildningssystemet**

Kön och social bakgrund spelar stor roll när det gäller val av utbildning. Både gymnasieutbildningar och högre utbildningar är könssegregerade. Endast var femte elev läser ett gymnasieprogram med jämn könsfördelning. 6 av de 18 nationella programmen är mansdominerade, 8 är kvinnodominerade och 4 är balanserade. Kön och social bakgrund har större påverkan för kortare och mer yrkesinriktade utbildningar. Könssegregeringen är tydligare på de yrkesförberedande programmen på gymnasiet än på de högskoleförberedande programmen. Yrkesprogrammen är antingen tydligt kvinnodominerade eller tydligt mansdominerade. Inom högre utbildning är könssegregeringen mindre på en övergripande nivå men blir tydligare när det gäller val av specialiseringar eller kurser.<sup>28</sup>

#### *Män är underrepresenterade inom högre utbildning*

Många yrken inom välfärden kräver eftergymnasial utbildning och utbildningskraven har generellt ökat över tid. Fler kvinnor än män antas idag till högre utbildning och drygt 60 procent av studenterna på universitet och högskolor är kvinnor. Fler män och personer som är något äldre antas genom högskoleprovet. Universitets- och högskolerådet (UHR) konstaterar att högskoleprovet minskar mäns underrepresentation och breddar rekryteringen till högskolan. De har gjort en jämförelse mellan det faktiska resultatet av antagningsomgången hösten 2021 och en simulering av samma antagningsomgång utan högskoleprov som urvalsgrund. I simuleringen minskade antalet antagna män kraftigt. Till psykolog-, socionom-, läkar- och sjuksköterskeprogrammen visar simuleringen att mellan 20 och 42 procent färre män antas när urvalsgruppen högskoleprov tas bort.<sup>29</sup>

#### *Avhopp är vanligare bland det underrepresenterade könet*

Det är vanligare att personer av det underrepresenterade könet hoppar av en utbildning. På gymnasiet gäller detta för både flickor och pojkar. Ju mer könsdominerat programmet är desto större risk för avhopp från personer av det kön som är i minoritet.<sup>30</sup> När det gäller högre utbildning syns tendensen främst för män på kvinnodominerade

---

<sup>26</sup> SOU 2014:81, kap 3.

<sup>27</sup> EIGE Indikator: *Employed people in education, human health and social work activities*, 2022.

<sup>28</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a).

<sup>29</sup> UHR (2022) *Högskoleprovet Ett redskap för breddad rekrytering?*

<sup>30</sup> SOU 2015:97 (2015) *Välja yrke*. Slutbetänkande av Yrkesprogramsutredningen.

utbildningar. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) konstaterar att män på de kvinnodominerade utbildningarna till socionom, förskollärare och sjuksköterska har störst risk för avhopp. På socionomprogrammet är benägenheten att hoppa av dubbelt så hög för män som för kvinnor. Motsvarande verkar dock inte gälla på mansdominerade program som ingenjörsprogrammen, där kön inte påverkar risken för avhopp. Könsskillnaderna i avhopp kvarstår även vid kontroll för skillnader i gymnasiebetyg.<sup>31</sup>

### **Könssegregeringen förstärks i arbetslivet**

Det finns tendenser till att kvinnor och män som gjort normbrytande utbildningsval i lägre utsträckning börjar arbeta, eller arbetar kvar inom yrket efter utbildningen. Exempelvis finns ”läckor” i övergången mellan den gymnasiala vård- och omsorgsutbildningen och arbetsmarknaden, då en mindre andel män än kvinnor visat sig vara fortsatt verksamma inom yrkesområdet tre år efter utbildningen.<sup>32</sup> De som gjort ett normbrytande utbildningsval arbetar i större utsträckning inom ett annat yrke än det de primärt är utbildade för. Ju mer ensidig könsfördelning desto sämre matchning mellan utbildning och yrke hos det underrepresenterade könet. Det gäller särskilt för gymnasiala utbildningar. Statistik visar att en lägre andel av männen som är utbildade inom vård och omsorg på gymnasial nivå arbetar inom ett yrke som matchar utbildningen, jämfört med kvinnor. Även inom gruppen som inte är matchade finns skillnader mellan könen. Kvinnor som inte arbetar i ett helt matchat yrke arbetar många gånger inom andra yrken inom vård- och omsorgssektorn. Männen med vård- och omsorgsutbildning som inte är matchade arbetar i stället inom tillverksindustrin eller inom transportbranschen.<sup>33</sup>

Bland de eftergymnasiala utbildningarna är sambandet mellan könsfördelning och matchning inte lika starkt. Där finns det å ena sidan utbildningar med en ojämn könsfördelning och stora skillnader i yrkesmatchning, som förskollärarytbildningen där en betydligt högre andel utbildade män arbetar med ett annat yrke. Å andra sidan finns utbildningsgrupper där könsfördelningen är ojämn, utan att det resulterat i så stora skillnader i yrkesval, som till exempel arbetsterapeut.<sup>34</sup>

En studie visar att ytterligare ett sätt som könssegregeringen förstärks är genom omställningar på arbetsmarknaden som nedläggningar eller stora neddragningar. Det underrepresenterade könet trängs ut från, eller väljer att lämna yrket eller branschen i högre grad i samband med omställning än det andra könet. Det gäller främst kvinnor som lämnar tillverkningsindustrin men till viss del också män som lämnar vård- och omsorgssektorn.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> UKÄ (2017) *Tidiga avhopp från högskolan - Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen* (2017:17).

<sup>32</sup> Ahnlund, och Johansson (2011). *Omvårdnadsprogrammet: genomströmning, etableringsgrad och utbildningens relevans* (2011:19) IFAU och Jämställdhetsmyndigheten (2022a)

<sup>33</sup> SCB (2018) *Matchningen på arbetsmarknaden – sambandet mellan utbildning och yrke Analyser om utbildning och arbetsmarknad: A40 – Temarapporter, Reglab* (2018). *Regionala matchningsindikatorer - fördjupad analys*, och Jämställdhetsmyndigheten (2022a)

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Eriksson, Hane-Weijman och Henning (2020) *Nedläggningars och stora neddragningars effekter på branscher och yrkesroller – en analys utifrån geografi och kön*. Tillväxtanalys, PM 2020:05.

### 3. NORMER OCH KÖNSMÄRKNING

Jämställdhetsmyndighetens rapport *Val efter eget kön* visar att många olika faktorer påverkar könsbundna studieval. Faktorer på samhällelig, organisatorisk och individuell nivå samspelar för att driva och upprätthålla könsskillnaderna i utbildningsval. En del av förklaringen till mäns underrepresentation i kvinnodominerade yrken handlar om studie- och arbetsmiljö i kombination med maskulinitetsnormer, könsmärkning av yrken, exkluderande yrkesidentiteter samt förväntan om att inte trivas socialt.<sup>36</sup>

#### Yrken är könade

Inom forskningen diskuteras olika yrken som könade, det vill säga att yrken kategoriseras efter vad kvinnor och män förväntas arbeta med. Enligt denna förklaringsmodell är vissa arbetsuppgifter, yrken, positioner, verksamheter och hela branscher på arbetsmarknaden förknippade med handlingar, beteenden och egenskaper som i sin tur ses som feminina respektive maskulina. Denna könsmärkning har en stark påverkan på den yrkesmässiga segregeringen mellan kvinnor och män. Områden som vård, skola och omsorg är exempelvis tydligt feminint kodade.<sup>37</sup> Såväl kvinnor som män inom ett yrke eller en sektor påverkas av detta. Till exempel genom bemötande från kollegor, patienter eller brukare kopplat till normer och föreställningar om vem som ska utföra yrket. Samhället värderar generellt kvinnligt kodat arbete lägre än manligt kodat arbete vilket bland annat tar sig uttryck i lägre löner och sämre arbetsvillkor. Även denna undervärdering påverkar kvinnor och män som arbetar inom yrkena.<sup>38</sup>

Att omsorgsarbete traditionellt har betraktats som kvinnligt i kombination med att kvinnor i hög utsträckning gjorde sitt inträde på arbetsmarknaden inom den offentliga sektorn har inneburit att yrkesroller inom välfärden har blivit könskodade. Genom föreställningen att kvinnor har medfödda egenskaper och förmågor som lämpar sig för omsorgsarbete är det inte ovanligt att kunskaper och kompetenser osynliggörs. Arbetsmiljöverket påpekar till exempel att det finns skillnader i hur man ser på krav på kunskap och utbildning: ”En truckförare behöver utbildning innan hen kan köra trucken, medan hemtjänstpersonal förväntas kunna förflytta och stödja brukare utan bevis på ergonomiutbildning.”<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup>Jämställdhetsmyndigheten (2022a).

<sup>37</sup> Furusten (2009). *Man ska bli lärare! Den ojämna könsfördelningen inom lärarutbildningen - beskrivning och analys*. Högskoleverket; Nordiska ministerrådet (2019) *Men in Nursing Education - Mapping Educational Practices and Student Experiences in Iceland, Denmark, and Norway*; och Härenstam och Björk, (2021) *Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa* Jämställdhetsmyndigheten (2021:7).

<sup>38</sup> Keisu, (red.), (2020) *Att arbeta för lika villkor: ett genus- och maktperspektiv på arbete och organisation*, Upplaga 1, Studentlitteratur, Lund och Härenstam, A., & Björk, L. (2021).

<sup>39</sup> Arbetsmiljöverket (2017) *En vitbok om kvinnors arbetsmiljö*, Rapport 2017:6 s. 8

Forskning visar dock att könsmärknings av olika arbetsuppgifter, yrken och ansvarsområden är föränderlig. Könsmärknings varierar i olika kulturella och historiska kontexter bland annat som en följd av arbetsmarknadens behov.<sup>40</sup>

Förutom könsmärknings finns även andra förklaringar till varför välfärdsyrken värderas lägre än andra likvärdiga yrken som har att göra med synen på välfärden som tärande kostnad i stället för värdeskapande produktion. Den här synen på välfärdstjänster förstärktes under 1980- och 1990-talen när den offentliga sektorn uppfattades som trög, ineffektiv och med skenande offentliga utgifter. Det kan också kopplas samman med det faktum att välfärdstjänster tenderar att bli relativt dyrare att producera över tid eftersom det är svårare att öka produktiviteten i sådana, ofta personalintensiva, tjänster än i varuproduktion.<sup>41</sup> De nedskärningar och reformer som genomfördes för att effektivisera, som följde av den ekonomiska krisen på 1990-talet, kan sägas ha befast den synen.<sup>42</sup>

### *Organiseringen av utbildningar upprätthåller könssegregeringen*

Utbildningssystemets indelningar i ämnen, kurser, program och specialiseringar går i linje med traditionella uppdelningar av vad som betraktas som maskulint respektive feminint. Forskning tyder också på att de senaste decenniernas förändringar gällande skolutbud och specialiseringar har förstärkt utbildningssystemets könssegregerade struktur. Gymnasieprogram organiseras enligt uppdelningen att vara studie- eller yrkesförberedande, naturvetenskapliga eller samhällsvetenskapliga. Valmöjligheterna är därmed i stort avgränsade från varandra. Det driver könssegregeringen eftersom uppdelningen går i linje med normer om pojkar som tekniskt och praktiskt begåvade och flickor som sociala och omhändertagande. Reformerna av den svenska gymnasieskolan har inte syftat till att upphäva uppdelningen och några större förändringar av organiseringen av utbildningsutbudet har inte genomförts. Därmed fortsätter reproduktionen av könsskillnader i utbildningsval genom organiseringen av utbildningar.<sup>43</sup> Studier visar också att kvinnodominansen inom högre utbildning grundläggs i gymnasiet.<sup>44</sup>

Utredningen *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* konstaterar även att geografiska och organisatoriska aspekter påverkar könssegregeringen på gymnasieskolor. Eftersom de flesta yrkesprogrammen har stora obalanser i könsfördelning påverkas också könssammansättningen på skolorna av vilka program som finns. Utredningen undersökte programsammansättningen på landets gymnasieskolor och konstaterade att var femte skola med ett könsdominerat

---

<sup>40</sup> Keisu (red.), (2020).

<sup>41</sup> Den så kallade Baumoleffekten. Sundén, Andersen och Roine (2014) *Konjunkturrådets rapport 2014 – Hur får vi råd med välfärden?*

<sup>42</sup> Härenstam och Björk, (2021).

<sup>43</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a), Mellén, J och Angervall P (2022) *Exploring the Other: Analysing Programme Formations, Recruitment Patterns, and Gender in Swedish Upper Secondary School*. Scandinavian Journal of Educational Research, 66:5.

<sup>44</sup> Bryntesson och Börjesson (2021) *Forskning om rekrytering till högre utbildning i de nordiska länderna 2010–2021. En kunskapsöversikt*. Rapport skriven på uppdrag av Universitetskanslersämbetet.

program enbart hade andra yrkesprogram dominerade av samma kön. Könsfördelningen på programmen fick därmed också genomslag i könsfördelningen på skolan i de fallen.<sup>45</sup>

För många elever handlar gymnasievalet huvudsakligen om att välja utbildningsinriktning. För andra handlar valet mer om vilken skola som är mest attraktiv. Utredningen menar att kommunerna kan påverka graden av skolegregation, även med avseende på kön, genom hur de planerar och bestämmer sammansättningen av program på sina skolenheter. Möjligheten att göra detta varierar beroende på hur stort elevunderlaget är. Utredningen ser exempel på hur huvudmän agerar väldigt olika när det gäller att planera och lokalisera utbildningar. Det finns exempel på kommuner som systematiskt lokaliserar studieförberedande program och yrkesprogram på samma skolor. Det finns också exempel på kommuner som genom lokaliseringen av program strävar efter att få en jämn könsbalans på sina skolor.<sup>46</sup>

### **Män i välfärden påverkas av könsmärkningen**

Studier visar att könskodningen av yrken och arbetsuppgifter får konsekvenser för de män som väljer att söka sig till välfärdsyrken. Det kan finnas både positiva och negativa aspekter av att som man göra ett normbrytande utbildnings- och yrkesval.

Det finns studier som tyder på att män inom välfärden kan uppleva fördelar och privilegier. Det handlar bland annat om att de kan bedömas ha bättre ledarskapspotential jämfört med kvinnor<sup>47</sup> eller har betydligt bättre chanser till befordran inom sitt yrke jämfört med kvinnor med samma kvalifikationer. Detta relateras till idén om en ”glashiss” för män som är underrepresenterade inom sitt yrke.<sup>48</sup> Den tidigare redovisade statistiken tyder dock på att detta i första hand gäller inrikes födda män.<sup>49</sup>

Att tillhöra det underrepresenterade könet påverkar dock också bemötande på utbildning och arbetsplatser, tilldelning av arbetsuppgifter samt synen på sin kompetens.<sup>50</sup> Elever och studenter som faller utanför normen kan uppleva olika typer av social stress och hinder i studiemiljön. Det kan bland annat handla om socialt utanförskap, diskriminering, sexuella trakasserier och exkludering baserat på kön, klass och etnicitet.<sup>51</sup> I flera intervjustudier framkommer kränkningar på grund av kön såväl som diffusa exkluderande beteenden och mikroaggressioner. Deltagare i studier där man har intervjuat sjuksköterskestudenter beskriver obekväma upplevelser som en del av att vara män i en kvinnodominerad grupp och yrke. Det handlar bland annat om sexualisering av män, att pekas ut och vara i fokus för mycket uppmärksamhet. Denna

---

<sup>45</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Betänkande av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Tellhed (2021) *Könsskillnader i utbildningsval - Teori och empiri från den socialpsykologiska forskningslitteraturen*. [Bilaga till Jämställdhetsmyndighetens rapport Val efter eget kön],

<sup>48</sup> Hultin (2003). *Some Take the Glass Escalator, Some Hit the Glass Ceiling?: Career Consequences of Occupational Sex Segregation*. *Work and Occupations - WORK OCCUPATION*, 30, 30–61

<sup>49</sup> SKR (2022b) *Chefer i välfärden*.

<sup>50</sup> SKR (2016) *Kunskapsöversikt Rekrytera män till sjuksköterskeyrket*.

<sup>51</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a)

ökade uppmärksamhet beskrevs ibland som värre än att ignoreras.<sup>52</sup> Män inom kvinnodominerade yrken kan mötas av fördomar som att inte anses leva upp till maskulinitetsnormer eller genom att misstänkliggöras för pedofili inom till exempel förskolläraryrket.<sup>53</sup> Även fördomar från patienter tycks vara vanliga för manliga sjuksköterskor.<sup>54</sup>

Könskodningen märks också kopplat till olika arbetsuppgifter inom yrken. Till exempel finns beskrivningar om att män som utbildar sig eller arbetar som sjuksköterskor ofta får laga trasiga saker och teknik oavsett deras kompetens eller intresse för detta, eftersom det uppfattas som saker som män gör.<sup>55</sup>

Bemötandet kvinnor och män får när de utgör det underrepresenterade könet i yrken kan se olika ut. I intervjustudier berättar män inom vård och omsorg att innehållet i arbetet ses som ”kvinnors jobb”. Eftersom manligt kodade yrken uppfattas som mer statusfyllda än kvinnliga, kan kvinnor mötas av beundran för att de ”klarar av” ett manligt yrke. När män väljer ett ”kvinnligt yrke” riskerar det i stället att få negativa reaktioner. Det kan bland annat handla om att arbetet ses som enkelt och monotont och att omvårdnad inte kräver skicklighet eller utbildning. Det kan också handla om att männen ”inte har vad som krävs”, det vill säga att omvårdnadsegenskaper främst tillskrivs kvinnor.<sup>56</sup> Dessa upplevelser ligger väl i linje med könskodningen och undervärderingen av kvinnodominerat arbete.

Att uppleva sig nedvärderad eller diskriminerad utifrån sin sociala identitet har negativa konsekvenser för bland annat hälsan hos den drabbade. Det kan också påverka förutsättningarna för, och motivationen till att påbörja och fullfölja studier samt att arbeta inom ett yrke.<sup>57</sup> Det har argumenterats för att mäns avbrott från lärarutbildningen, något förenklat, har tre huvudsakliga orsaker. För det första kan männen vara mindre övertygade om sitt utbildningsval, eftersom de har gått utanför allmänhetens förväntan om manliga yrkesområden och valet därmed är ifrågasatt och tveksamt från början. För det andra möter männen en traditionellt kvinnlig kultur i utbildningen som de antingen måste anpassa sig till eller revoltera mot, vilket i båda fallen kan innebära svårigheter. För det tredje saknar männen ofta likar av samma kön och manliga förebilder.<sup>58</sup>

Det råder delade meningar om förebilders betydelse för att inspirera till normbrytande val. Däremot förväntar sig både flickor och pojkar att de skulle trivas bättre socialt på utbildningar där deras eget kön är i majoritet.<sup>59</sup> Förekomsten av andra män på

---

<sup>52</sup> Arbetsförmedlingen (2022) *Könsneutralt bemötande Slutrapport för pilotprojekt* och Nordiska ministerrådet (2019)

<sup>53</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a).

<sup>54</sup> Arbetsförmedlingen (2022) och Nordiska ministerrådet (2019)

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Bloksgaard (2011). *Masculinities, Femininities and Work – The Horizontal Gender Segregation in the Danish Labour Market*. Nordic Journal of Working Life Studies, 1(2), 5–21. och Nordiska ministerrådet (2019)., Jämställdhetsmyndigheten (2022a).

<sup>57</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a)

<sup>58</sup> Furusten (2009)

<sup>59</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a)

utbildningen eller arbetsplatsen verkar ha en positiv effekt för mäns trivsel. Att däremot ensam behöva representera sitt kön, och de fördomar som finns kopplade till egenskaper och förmågor, beskrivs av vissa män som påfrestande.<sup>60</sup> Även aspekter kopplat till könsfördelning i studiematerial, kvinnodominans bland lärare och handledare, samt frånvaro av anpassade arbetskläder och omklädningsrum för män kan bidra till känsla av utanförskap och att inte höra hemma.<sup>61</sup> Det finns dock också studier som tyder på att en del män på kvinnodominerade utbildningar kan uppleva synligheten på utbildningen som positiv eller neutral.<sup>62</sup>

### **Det finns likheter och skillnader i yrkesmål och attityder**

Tvivel på den egna kompetensen har visat sig påverka kvinnors benägenhet att välja utbildningar inom naturvetenskap, teknik, ingenjörsteknik och matematik. Det tycks däremot inte vara en förklaring till att färre män söker sig till yrken inom välfärden, till exempel inom hälso- och sjukvård och utbildning. Studier visar i stället att pojkar generellt är säkra på sin förmåga att klara utbildningar inom alla dessa områden.<sup>63</sup>

Det finns däremot vissa könsskillnader i yrkesmål och attityder till vad som är viktigt i ett framtida arbetsliv som kan ligga bakom männens lägre intresse för utbildningar till välfärdsyrken. På gruppnivå värderar flickor och pojkar hög status och lön lika högt. När det gäller mål som handlar om att hjälpa andra och att göra gott för samhället skattar flickor dessa mål högre. De flesta elever skulle välja hög status och lön framför att hjälpa andra och göra gott för samhället, men pojkar gör detta val oftare än flickor.<sup>64</sup> Samtidigt finns studier som tyder på att motiven till att söka till den kvinnodominerade sjuksköterskeutbildningen och den mansdominerade polisutbildningen är relativt lika. Motiven kan i båda fallen relateras till altruism (medmänsklighet, osjälviskhet och vilja att hjälpa andra), spänning (akuta situationer), meningsfullhet och karriär.<sup>65</sup>

SKR har genomfört en undersökning bland unga som bland annat handlar om deras intresse för jobb inom välfärden och vad de värdesätter hos en arbetsgivare. Samtidigt som hög lön väger tungt är just hög lön det som unga i lägst utsträckning associerar med jobben i välfärden. SKR konstaterar att kommuner och regioner sannolikt kommer att ha svårt att nå unga som primärt är på jakt efter väldigt välbetalda jobb. Trots det konstaterar SKR att det finns ett stort intresse för flera välfärdsyrken bland unga.<sup>66</sup>

---

<sup>60</sup> Arbetsförmedlingen (2022)

<sup>61</sup> Nordiska ministerrådet (2019)

<sup>62</sup> Tellhed (2021)

<sup>63</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a)

<sup>64</sup> Tellhed, Bäckström och Björklund (2018). *The role of ability beliefs and agentic vs. communal career goals in adolescents' first educational choice. What explains the degree of gender-balance?* Journal of Vocational Behavior, 104, 1–13., Tellhed, (2021).

<sup>65</sup> Wolmesjö och Florén (2022) *Vad attraherar studenter till välfärdsyrken? En jämförande studie av sjuksköterske- och polisutbildningen*. Borås: SOL-rapport 1:2022 Högskolan i Borås.

<sup>66</sup> Sveriges kommuner och regioner (2022c) *Unga och välfärdsjobben*.

## 4. SKILDA VILLKOR I ARBETSLIVET

Kvinnor och män möter generellt skilda villkor i arbetslivet. Det handlar om skillnader i löner och arbetsvillkor som exempelvis arbetstider, anställningsformer och arbetsmiljö. Det finns också skillnader i organisatoriska villkor på kvinno- och mansdominerade arbetsplatser. En viktig förklaring till mäns underrepresentation i kvinnodominerade yrken är arbetsmarknadsfaktorer som lägre löner, sämre karriärvägar och organisatoriska villkor, samt studie- och arbetsmiljö.<sup>67</sup>

### Lägre löner i kvinnodominerade yrken

Kvinnodominerade yrken har generellt lägre lön än mansdominerade, när yrken med liknande utbildningstid och kompetenskrav jämförs.<sup>68</sup> Könnssegregeringen på arbetsmarknaden är den viktigaste orsaken till att det fortfarande finns skillnader i löner mellan kvinnor och män.<sup>69</sup>

I figur tre jämförs medianlöner mellan några kvinnodominerade välfärdsyrken och likvärdiga yrken som inte är kvinnodominerade. Figuren visar att de kvinnodominerade yrkena genomgående har lägre medianlön än övriga likvärdiga yrken. I vissa fall är skillnaderna små och i andra fall är de större. Inte i något fall i jämförelsen har det kvinnodominerade yrket en högre medianlön.

---

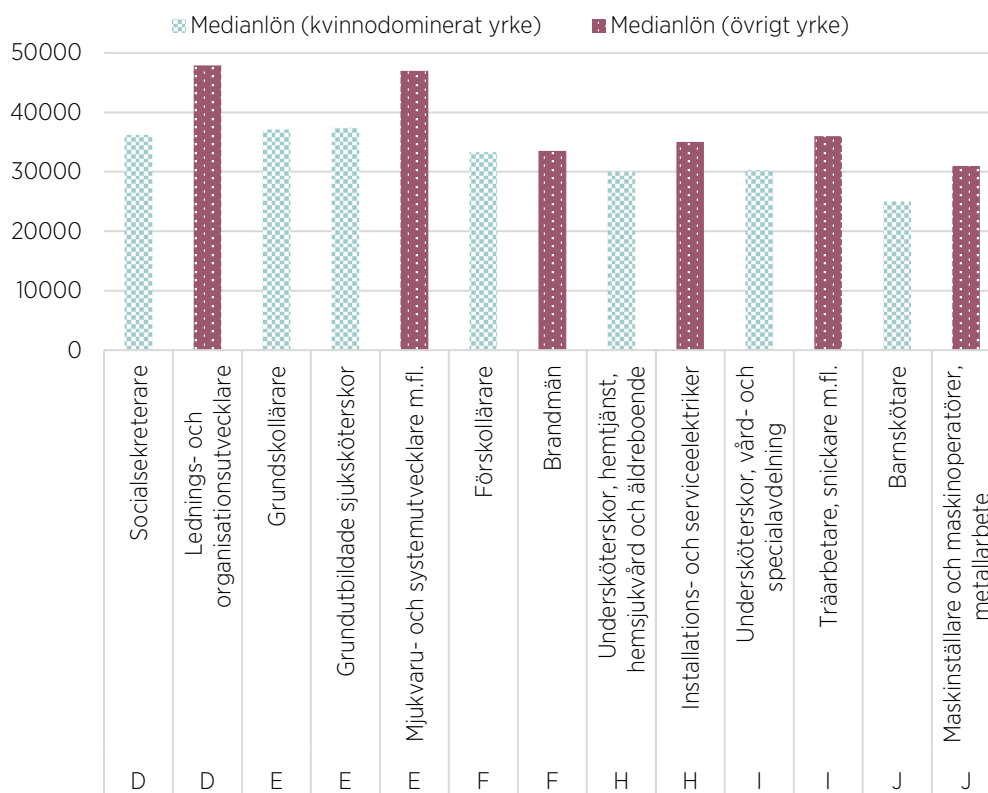
<sup>67</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022a)

<sup>68</sup> SOU 2015:86; SOU 2020:46

<sup>69</sup> SOU 2015:86, Boschini (2017) och Medlingsinstitutet (2021a)



**Figur 3: Medianlön i likvärdiga yrken, 2021**



Källa: SCB. Jämförelsen bygger på bedömningen av likvärdiga yrken i *Indikator för likvärdigt arbete* (Bilaga 3 till Jämställdhetsmyndighetens rapport 2022:2). Värderingen av yrken görs utifrån kunskaper och färdigheter; ansvar; ansträngning och arbetsförhållanden. De yrken som betecknas med samma bokstav (D, E, F osv) bedöms vara likvärdiga yrken. Grupp E innehåller i jämförelsen två kvinnodominerade yrken (Grundskollärare och grundutbildade sjuksköterskor).

I de flesta fall är också lönespridningen mindre i det kvinnodominerade yrket vilket innebär att löneutvecklingen för den som stannar många år i yrket är svag. Den sammanpressade lönestrukturen gör det svårt för anställda i dessa yrken att påverka sin lön. Att fortbilda sig, bredda sin kompetens eller ta på sig arbetsledande uppgifter lönar sig sällan. Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (JA-delegationen) konstaterar att den som vill höja sin lön i princip bara har ett alternativ: att byta bana och söka sig till yrken där löneläget är högre eller lönespridningen större.<sup>70</sup>

Arbetsledande befattningar är vanligare i mansdominerade än kvinnodominerade yrken och många kvinnodominerade arbetsplatser kännetecknas av platta organisationer och stora personalgrupper. Speciellt vanligt är det inom vård, skola och omsorg. Det är ett tecken på att karriärvägarna är få. Det större antalet medarbetare per chef påverkar också arbetsbördan och arbetsmiljön för såväl chefer som anställda.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> SOU 2015:86

<sup>71</sup> SOU 2015:50

Kvinnors allt högre utbildningsnivå har inte gett ekonomisk utdelning i motsvarande grad. Beräkningar visar att manliga akademiker har en högre beräknad livsinkomst jämfört med kvinnliga akademiker. Dessutom är flera av de yrken som män med gymnasiekompetens arbetar inom förhållandevis välbetalda. Gymnasieutbildade män som läst naturvetenskapligt eller samhällsvetenskapligt program, men valt att inte studera vidare på högskolan, har ungefär samma livslön som kvinnor som har en lång högskoleutbildning.<sup>72</sup> Kvinnor får därmed sämre avkastning på sin utbildning än män. De yrken som kvinnor med gymnasiekompetens generellt arbetar inom har också ett lägre löneläge jämfört med de yrken som män med gymnasiekompetens arbetar inom.<sup>73</sup>

### Arbetstider och anställningsformer skiljer sig åt

Det är vanligare med tidsbegränsade anställningar inom lågavlönade och kvinno-dominerade sektorer och branscher.<sup>74</sup> Inom den kommunala äldreomsorgen respektive förskolan utförs nästan 20 procent av den arbetade tiden av visstidsanställd personal, antingen timavlönade eller månadsavlönade.<sup>75</sup> Andelen tillsvidareanställda har dock ökat över tid i både kommuner och regioner.

Att arbeta obekvämt arbetstid är vanligare bland tidsbegränsat anställda, kvinnor respektive personer som arbetar deltid. Ju kortare arbetstid, desto mer sannolikt att arbetstiden ligger helt eller delvis på obekvämt arbetstid. Totalt sett arbetade cirka 36 procent av de sysselsatta på hela arbetsmarknaden helt eller delvis på obekvämt arbetstid 2018. Däremot arbetade nära hälften av alla tidsbegränsat anställda på obekvämt arbetstid. Det fanns en relativt stor variation inom olika välfärdssektorer. Inom vård och omsorg arbetade 58 procent på obekvämt arbetstid. Däremot var andelen endast 15 procent inom utbildningssektorn.<sup>76</sup>

Kvinnor arbetar oftare deltid jämfört med män. Deltidsarbete är särskilt vanligt inom yrken i välfärden. I många kvinnodominerade yrken finns en så kallad deltidskultur som gör att både kvinnor och män kan ha svårt att bli erbjudna en heltidstjänst.<sup>77</sup> I vård och omsorg är cirka 30 procent deltidanställda. Allt fler anställs dock på heltid inom välfärden och andelen heltidsanställda månadsavlönade i kommunerna har ökat från 70 till 84 procent mellan 2009 och 2021. Andelen som faktiskt arbetar heltid är dock lägre och har ökat från 60 till 72 procent under samma period.<sup>78</sup> Andelen är lägre för kvinnor än män både vad gäller heltidsanställningar och faktiskt heltidsarbete. I regionerna är andelen heltidsanställda högre (90 procent) men andelen heltidsarbetande är på samma nivå som i kommunerna (71 procent). Det finns en stor variation mellan landets

---

<sup>72</sup> Ljunglöf, och Simonsen (2020) *Lönar sig utbildning? Livslönerapport 2020* (SACO), Ljunglöf, och Simonsen (2021) *Livslöner för kvinnliga och manliga akademiker* (SACO)

<sup>73</sup> SOU 2015:86

<sup>74</sup> SOU 2020:46

<sup>75</sup> Kolada 2022, Arbetad tid utförd av tillsvidareanställda månadsavlönade, kommunalt anställda

<sup>76</sup> SCB (2019) *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) – Tema: Arbetstidens förläggning 2008 - 2018*

<sup>77</sup> Prop. 2021/22:1, Budgetpropositionen för 2022, Regeringskansliet, och SOU 2022:4

<sup>78</sup> En person som är heltidsanställd men som av någon anledning arbetar till exempel 75 procent har en anställning på heltid men en faktisk sysselsättningsgrad på 75 procent.

kommuner, med mellan 98 respektive 54 procent heltidsanställda månadsavlönade, och mellan olika verksamheter. Högst andel deltidsanställda finns i den kommunala omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning.<sup>79</sup>

Den främsta orsaken till deltidsarbete för både kvinnor och män är att de inte fått något heltidsarbete eller att arbetsgivaren bara erbjuder deltidstjänst. Det är dock betydligt fler kvinnor som arbetar deltid av denna orsak. Att arbeta deltid av personliga skäl är den näst vanligaste orsaken, följt av studier. Det är betydligt vanligare att kvinnor anger att de arbetar deltid för att de tar hand om barn eller andra familjeskäl jämfört med män. Andra viktiga skäl är egen sjukdom eller nedsatt arbetsförmåga samt ett alltför fysiskt eller psykiskt krävande arbete. Orsaken ”krävande arbete” är vanligare bland kvinnor än män.<sup>80</sup> Det indikerar att arbetets krav och den anställdes förmåga inte stämmer överens tillräckligt för att heltidsarbete ska fungera, och att individen därför har *valt* att arbeta mindre.<sup>81</sup> Det kan också bero på att så kallade delade turer<sup>82</sup> och obekvämt arbetstid gör det svårt att arbeta heltid.

### Arbetsmiljön är ojämställd

Arbetsmiljöverket konstaterar att arbetsmiljön är ojämställd och att både förutsättningarna för arbetet och arbetsmiljön är sämre inom kvinnligt kodade sektorer.<sup>83</sup> Att den fysiska<sup>84</sup>, organisatoriska och sociala<sup>85</sup> arbetsmiljön skiljer sig åt inom kvinno- respektive mansdominerande yrken påverkar kvinnors och mäns hälsa. Andelen som rapporterar arbetsrelaterade besvär är högre i kvinnodominerade sektorer än i mansdominerade. Flera utredningar pekar på att det faktum att fler kvinnor än män rapporterar sådana besvär huvudsakligen förklaras av att arbetslivet är segregat, och att kvinnor och män har olika arbetsvillkor och arbetsuppgifter, även inom samma yrken.<sup>86</sup>

Studier visar att riskerna att drabbas av ohälsa är större i arbetsmiljöer med höga krav, små möjligheter att påverka arbetssituationen och där belöningen upplevs som liten. Tydlighet i organisationen, klara mål och väl fungerande arbetsplatser, samt medarbetare som har kontroll över sin arbetssituation är i stället förhållanden som bidrar till en god

---

<sup>79</sup> Kolada 2022, *Heltidsanställda månadsavlönade, kommun, andel, riket och Heltidsarbetande månadsavlönade, kommun, andel, riket*

<sup>80</sup> SCB, *Orsak till deltidsarbete för personer i åldern 20–64 år, 2021*

<sup>81</sup> SOU 2015:50

<sup>82</sup> Delade turer är arbetspass som delas upp med minst ett obetalt uppehåll i arbetspasset i minst 60 minuter. Enligt Kommunalarbetaren (2019) tillämpar 69 procent av kommunerna delade turer 2019. *Delade turer i två av tre kommuner*, 6 mars 2019

<sup>83</sup> Arbetsmiljöverket (2017)

<sup>84</sup> Den fysiska arbetsmiljön handlar till exempel om lokaler, arbetsredskap och andra fysiska förhållanden. Det kan gälla ventilation, buller eller fysisk belastning.

<sup>85</sup> Organisatorisk (hur arbetet ordnas, styrs, kommuniceras och hur beslut fattas) och Social (samarbete, samspel och kommunikation på arbetsplatsen) arbetsmiljö är ett brett område där bland annat arbetsbelastning, arbetstidsförläggning och kränkande särbehandling ingår.

<sup>86</sup> SBU (2014) *Arbetsmiljöns betydelse för symptom på depression och utmattningssyndrom - En systematisk litteraturöversikt* och Arbetsmiljöverket (2013).

arbetsmiljö.<sup>87</sup> Nästan dubbelt så stor andel kvinnor som män anger att de har litet handlingsutrymme och svårt att koppla bort tankarna från arbetet när de är lediga. Försäkringskassan konstaterar att risken för sjukfrånvaro, särskilt på grund av psykiatriska diagnoser och stressrelaterad psykisk ohälsa, är större inom yrken som innebär frekvent kontakt med brukare av olika typer, som till exempel välfärdsyrken.<sup>88</sup>

Arbetsmiljöundersökningen<sup>89</sup> visar också att utsattheten för sexuella trakasserier är vanligare inom vissa välfärdsyrken, som exempelvis sjuksköterska och undersköterska, jämfört med genomsnittet på arbetsmarknaden. Det är vanligare att utsättas för sexuella trakasserier från till exempel kunder, brukare, patienter och vårdtagare, än från chefer eller arbetskamrater.<sup>90</sup> Kvinnor utsätts dock för sexuella och könsbaserade trakasserier från kollegor eller chefer i högre utsträckning än män på arbetsmarknaden i stort. Både kvinnor och män utsätts mer än det motsatta könet när de är i minoritet på sin arbetsplats. Män utsätts alltså i högre utsträckning för sexuella trakasserier av chef eller kollegor på kvinnodominerade arbetsplatser än vad kvinnor gör på dessa arbetsplatser. De olika yrkenas lönelägen innebär också att män utsätts oftare för trakasserier inom låglöneyrken och kvinnor utsätts oftare för trakasserier inom yrken med högt löneläge. Det påverkar jämställdheten på arbetsmarknaden negativt. Risken att bli utsatt för sexuella trakasserier minskar benägenheten hos både kvinnor och män att välja en arbetsplats där de skulle vara i könsminoritet. Det ökar även risken för att kvinnor och män av det underrepresenterade könet väljer att lämna arbetsplatsen.<sup>91</sup>

Vad gäller den fysiska arbetsmiljön har kvinnor oftare repetitiva arbetsuppgifter och arbetar med kroppen vriden eller böjd i större utsträckning än män på arbetsmarknaden i stort. Kvinnor har också oftare kroppsliga besvär av sitt arbete till exempel vad gäller rygg, nacke, axlar, handleder och knän.<sup>92</sup>

Såväl Försäkringskassans statistik över sjukskrivningar som Arbetsmiljöverkets statistik över arbetsrelaterade sjukdomar visar att välfärdsyrken är särskilt utsatta. Flest startade sjukfall finns bland undersköterskor följt av förskollärare och barnskötare. När det gäller medelantal för sjukskrivningsdagar hamnar även här undersköterskor i topp följt av vårdare, boendestödare och skötare.<sup>93</sup> En analys från Försäkringskassan visar att det är liten skillnad i sjukfrånvaro om välfärden utförs i kommunal eller regional regi eller om det är en privat utförare. Däremot finns en skillnad mellan mindre och större

---

<sup>87</sup> SOU 2015:50; SOU 2015:86

<sup>88</sup> Försäkringskassan (2020) *Sjukfrånvaro i psykiska diagnoser – En studie av Sveriges befolkning 16–64 år*. Socialförsäkringsrapport 2020:8.

<sup>89</sup> Genomförs av SCB på uppdrag av Arbetsmiljöverket.

<sup>90</sup> SCB, *Arbetsmiljöundersökningen 2019–2021*.

<sup>91</sup> Folke och Rickne (2023) *Sexuella trakasserier på jobbet ökar den ekonomiska ojämställdheten*, SNS Analys 94, mars 2023.

<sup>92</sup> SOU 2015:86

<sup>93</sup> Försäkringskassan, Antal startade sjukfall per 1000 förvärvsarbetande i yrket och medel antal sjukskrivningsdagar per förvärvsarbetande i yrket; Arbetsmiljöverket, Arbetsstatistik per bransch.

arbetsgivare till exempel genom en relativt låg sjukfrånvaro hos de mindre välfärdsföretagen.<sup>94</sup>

Arbetsmiljöns utveckling i ett längre perspektiv innehåller både positiva och negativa inslag. Dels har ny teknik och förändrad organisation minskat eller utrotat många klassiska risker som tunga lyft och kemisk exponering, dels har nya organisationsformer och breda samhällsförändringar bidragit till ökade risker. Det har varit märkbart inte minst inom välfärdsyrken.<sup>95</sup> Bland forskare beskrivs välfärdens utveckling som en resa från ”friskbransch” till ”riskbransch”, vilket skedde framför allt under 1990-talet. I början av 90-talet var typiska kvinnodominerade yrken som lärare och sjuksköterska de ”friskaste” yrkena för kvinnor (mätt i självskattat psykiskt välbefinnande och besvär från rörelseorganen). I slutet av 90-talet var det dessa yrken som hade försämrats mest. Försämringarna i de organisatoriska och sociala faktorerna krav, kontroll, samt hot och våld tycks vara störst under första hälften av 1990-talet, särskilt i välfärden.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Försäkringskassan (2018) *Lägst sjukfrånvaro i små välfärdsföretag*, Korta Analyser 2018:3

<sup>95</sup> SOU 2020:46

<sup>96</sup> Härenstam, och Björk, (2021).

## 5. STYRNINGEN AV VÄLFÄRDEN FÅR KONSEKVENSER FÖR JÄMSTÄLLDHETEN

Eftersom den stora majoriteten som arbetar inom vård, skola och omsorg är kvinnor får utfallen av styrningen av välfärden främst konsekvenser för kvinnors arbetsliv och arbetsrelaterade hälsa. Därtill finns skillnader i styrningen av kvinno- respektive mansdominerade yrkesgrupper inom välfärden. På senare år har en kritik vuxit fram som riktats mot styrningen av välfärden. Det handlar om invändningar mot ökad detaljstyrning, krav på kontroll, granskning och administration samt att ekonomiska värden och marknadsprinciper har tagit överhanden.<sup>97</sup>

### Staten styr välfärden på olika sätt

Kommuner och regioner är politiskt styrda organisationer som bestämmer över sin verksamhet i enlighet med kommunallagen. Samtidigt sätter statlig styrning och EU ramar för kommunal verksamhet. Den statliga styrningen av kommuner och regioners kärnverksamheter – vård, skola och omsorg – är särskilt omfattande i jämförelse med andra kommunala och regionala åtaganden.<sup>98</sup>

Statens styrning kan sammanfattas i kategorierna regelstyrning, finansiell styrning och annan styrning. Regelstyrning sker genom lagar och förordningar, exempelvis hälso- och sjukvårdslagen, skollagen och socialtjänstlagen. Även tillsyn, granskning och inspektion utifrån efterlevnad av lagar och föreskrifter är exempel på statlig styrning. Finansiell styrning sker bland annat genom generella och riktade statsbidrag. Exempel på annan styrning är nationella strategier, nationella samordnare, beslutstöd och handlingsplaner. Genom dessa styrmedel uttrycker staten sina mål och ambitioner inom ett visst område. Syftet med styrningen är att påverka utvecklingen inom ett område och lösa komplexa problem. Det kan också vara ett sätt att öka samordningen kring en särskild fråga där flera aktörer är inblandade.<sup>99</sup>

### Styrningslogiken har förändrats över tid

Historiskt kan den statliga styrningen av välfärden delas in i tre perioder då olika styrningslogiker varit mer eller mindre framträdande. Den första perioden sträcker sig från 1970-talet, då den offentliga sektorn kraftigt byggdes ut, och kännetecknas som kapacitetsbyggande. Det fanns en tydlig statlig reglering, bland annat för den

---

<sup>97</sup> Funck och Karlsson (2018). *Post-NPM, vad är det? Trender och empiriska iakttagelser kring alternativa idéer för den offentliga sektorn*. KFi-rapport: 159, Ehn och Sundström (red). (2020) *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Statskontoret, SOU 2017:56. Tillitsdelegationen. *I jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*

<sup>98</sup> Montin och Granberg (2013) *Moderna kommuner*. Upplaga 4. Liber, Statskontoret (2022) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021*, Ehn och Sundström (2020)

<sup>99</sup> Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommunerna*, 2016:24., Statskontoret (2022)., Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?*

kommunala barnomsorgen, där staten gav rekommendationer om personaltäthet och antal barn i barngrupper. Perioden mellan 1980 och 1990 kännetecknas den statliga styrningen av en hög grad av decentralisering och avreglering. Under denna period genomfördes en rad reformer som innebar en förskjutning av ansvar både från staten till kommuner och regioner, och från regioner till kommuner. Regelstyrningen minskade till förmån för mål- och resultatstyrning. Den tredje perioden började under 1990-talet och kännetecknas av marknadsorientering och marknadsskapande. I takt med införandet av marknadslösningar och marknadsorientering ställdes det också högre krav på statlig granskning och kontroll för att garantera en likvärdig service och konkurrens över hela landet.<sup>100</sup> Ofta hänvisas dessa reformer till paraplybegreppet *New Public Management* (NPM).<sup>101</sup>

På senare år har alternativa styrformer av välfärden efterfrågats, inte minst inom vård, skola och omsorg. Mellan 2016 och 2020 hade Tillitsdelegationen i uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster kan utvecklas till en mer tillitsbaserad styrning. Tillitsbaserad styrning och ledning är tänkt att utmana tidigare styrlogiker i linje med NPM. Framför allt är förhoppningen att medarbetares handlingsutrymme ska öka genom mindre detaljstyrning och att deras kompetens och erfarenhet bättre ska tas tillvara. Forskning har dock pekat på att styrprinciper med tydlig koppling till NPM följer med i modeller och koncept som tillämpas under begreppet tillitsbaserad styrning och ledning. Forskare menar därför att Tillitsbaserad styrning och ledning inte konkret erbjuder nya sätt att styra på utan snarare pekar på att styrning ska ske i lagom stor mängd.<sup>102</sup>

### **Det finns skillnader i finansierings- och ledningsmodeller mellan kvinno- och mansdominerade arbetsplatser i kommuner**

Organisatoriska faktorer i arbetsvillkor och arbetsmiljö skapar ohälsa i kvinnodominerat arbete.<sup>103</sup> Härenstam och Björk menar att det finns ett starkt samband mellan könssegregering och styrning och organisering i olika verksamheter, där kvinnligt kodade verksamheter systematiskt har sämre förutsättningar.<sup>104</sup> Att villkoren är olika i kvinno- respektive mansdominerade arbeten har många orsaker. En orsak kan vara att kvinnligt kodat arbete betraktas med en annan logik och värderas lägre än manligt kodat arbete. I jämförelser mellan två kommunala verksamheter – den kvinnodominerade hemtjänsten och den mansdominerade tekniska verksamheten – framkommer betydande skillnader i organisatoriska villkor även hos samma arbetsgivare. Det finns skillnader i

---

<sup>100</sup> Statskontoret (2016), Erlingsson och Wänström (2015) *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Studentlitteratur, Karlsson (2017) *New public management*. Studentlitteratur AB, Ehn och Sundström (2020).

<sup>101</sup> Funck och Karlsson (2018) och Ehn och Sundström (2020).

<sup>102</sup> Funck och Karlsson (2018)

<sup>103</sup> Arbetsmiljöverket (2017)

<sup>104</sup> Härenstam och Björk (2021)

hur de finansieras, styrs, leds och organiseras, vilket får konsekvenser för kvinnors och mäns arbetsmiljö, arbetsvillkor och hälsa.<sup>105</sup>

Arbetsmiljöverket konstaterar i inspektioner av kvinno- och mansdominerad kommunal verksamhet att hemtjänstens medarbetare genomgående rapporterar en högre grad av arbetsmiljörelaterad stress och press än den tekniska förvaltningens personal. Den avgörande faktorn bakom detta är enligt Arbetsmiljöverket hemtjänstpersonalens svårigheter att möta verksamhetsmålen. Varken bemanning, arbetsmängd eller andra resurser var anpassade till det arbete som man förväntades utföra inom hemtjänstverksamheterna som inspekterades. Det här kopplas ihop med verksamheternas finansieringsformer, som också påverkar medarbetarnas handlingsutrymme och administrativa börda. Hemtjänstverksamheterna är huvudsakligen intäktsfinansierad till skillnad från teknisk förvaltning som i huvudsak är anslagsfinansierad. Anslagsfinansiering lämnar stort utrymme för medarbetarnas egna bedömningar och innebär en låg administrativ börda. Intäktsfinansiering riskerar i stället att begränsa medarbetarnas handlingsutrymme och kan innebära mer administration eftersom insatser ska dokumenteras, rapporteras in och följas upp.<sup>106</sup>

Arbetsmiljöverket menar också att de skilda finansieringsformerna ger skillnader i styrningen av verksamheterna. I hemtjänsten arbetar personalen efter så kallad uppgiftsstyrning där de olika arbetsuppgifterna ofta är tidsbestämda; att hjälpa en brukare med en dusch eller en måltid förväntas ta ett visst antal minuter. Om uppgiften tar längre tid i verkligheten kan dagens schema spricka och personalen får försöka ta igen förlorad tid på något annat sätt. I tekniska verksamheter är arbetet i stället uppdragsstyrt. Gatorna behöver vara sopade vid ett visst datum, eller snön röjd inom en viss tid, men tiden varje enskild uppgift får ta är vanligtvis inte bestämd. Ur ett arbetsmiljöperspektiv ger det här vitt skilda förutsättningar. Arbetsmiljöverket konstaterar att möjligheterna för personalen att påverka organisering och verkställande av det egna arbetet och hantera arbetsbelastningen minskar när verksamheten är uppgiftsstyrd.<sup>107</sup>

Slutligen finner Arbetsmiljöverket även stora skillnader i antal medarbetare per chef, mängden administrativt stöd till verksamheterna, möjligheter att hantera oförutsedda situationer samt tillgången till resurser och utrustning. Detta kopplar de också samman med verksamheternas skilda ekonomi och förutsägbarheten i ekonomin.<sup>108</sup>

Även forskare konstaterar stora skillnader mellan teknisk förvaltning och hemtjänst. Ett forskningsprojekt visade att det inom de tekniska verksamheterna fanns bättre resurser för chefer att hantera målkonflikter och att cheferna fick mer stöd från högre

---

<sup>105</sup> Sjöberg Forssberg (2021) *Makt och möjlighet att förändra? Systematiskt arbetsmiljöarbete i könade offentliga verksamheter*, Doktorsavhandling i Teknik och Hälsa, Kungliga Tekniska Högskolan, Arbetsmiljöverket (2014), *Projektrapport – Inspektioner av kvinno- och mansdominerad kommunal verksamhet, hemtjänst och teknisk förvaltning*. Rapport 2014:3., Härenstam och Björk (2021)

<sup>106</sup> SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Delbetänkande av Tillitsdelegationen., Arbetsmiljöverket (2014’).

<sup>107</sup> Arbetsmiljöverket (2014)

<sup>108</sup> Ibid.



chefer att prioritera när resurser saknades. I hemtjänsten var chefernas handlingsutrymme mer begränsat.<sup>109</sup> I annan forskning beskrivs hur obalans mellan krav och resurser inom hemtjänsten medförde konflikt mellan å ena sidan arbetsgivarens krav och förväntningar, å andra sidan medarbetarnas egna förväntningar på att genomföra ett arbete av hög kvalitet. Situationen skapade stress, osynliga arbetsuppgifter och socialt lidande. Det fanns också risker kopplat till att medarbetarnas arbetsmiljö underordnades brukarnas miljö. Vidare fanns ett stort behov av vikarier och en hög andel av den tillfälliga personalen saknade tillräcklig kompetens. Inom den tekniska verksamheten var situationen helt annorlunda enligt de intervjuade medarbetarna och cheferna. Krav och resurser var i balans genom att budgeten beskrevs som tillräcklig i förhållande till behov och resurser, utrustning för att utföra arbetet var adekvat och funktionell. Medarbetarna hade tillräcklig kompetens och förekomsten av vikarier var i det närmaste obefintlig. Skillnaderna i organisatoriska arbetsvillkor återspeglades även i kommunens siffror för sjuktal, där hemtjänsten hade högst andel sjukskrivna och den tekniska förvaltningen lägst av kommunens förvaltningar.<sup>110</sup>

Annan forskning bekräftar att det finns en koppling mellan styrning och arbetsmiljön i politiskt styrda organisationer. En studie för Arbetsmiljöverkets uppdragsforskning visar att styrsystem, i kombination med grad av könsmaktsordning, påverkar hur politiker bedömer, förklarar, bedriver och prioriterar arbetsmiljöåtgärder.<sup>111</sup> I organisationer som präglas av hög grad av mål- och resultatstyrning och med stark könsmaktsordning är politiker mindre positiva till strukturförändrande arbetsmiljöåtgärder i jämförelse med organisationer med andra styrsystem. Enligt studien är vård, skola och omsorg sektorer som ofta styrs genom fokus på verksamheternas utfall. Det hör ihop med granskning och kontroll genom tillsyn, mål- och resultatstyrning samt kvalitetssäkrings- och rankingsystem. Med andra ord visar studien att välfärdsyrken oftare detaljstyrs, i kombination med hög grad av granskning, samt att strukturförändrade arbetsmiljöåtgärder är mer sällan förekommande i jämförelse med andra politiskt styrda verksamheter.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Forsberg Kankkunen, (2014). *Access to networks in genderized contexts: the construction of hierarchical networks and inequalities in feminized, caring and masculinized technical occupations*, Gender, Work & Organization, 21(4), 340–352. och Forsberg Kankkunen, Bejerot, Björk och Härenstam, (2014). *New Public Management i kommunal praktik. En studie om chefers möjligheter att hantera styrning inom verksamheterna Vatten, Gymnasium och Äldreomsorg*. Göteborg: ISM Rapport 15.

<sup>110</sup> Sjöberg Forssberg (2021).

<sup>111</sup> I studien används begreppen stark respektive svag könsmaktsordning. Om könsmaktsordningen är stark eller svag avgörs av föreställningar om varför arbetsmarknaden är könssegregerad. Föreställningen att män och kvinnor har olika egenskaper som lett till könssegregering innebär stark könsmaktsordning. Föreställningen att könssegregeringen är en konsekvens av intressekonflikter mellan kvinnor och män, där kvinnors intressen underordnas, innebär svag könsmaktsordning.

<sup>112</sup> Johansson och Theodorsson (2019) *Arbetsmiljöarbete i politikstyrda och könssegregerade organisationer*. I *Arbetsmiljö och ohälsa i ett genusperspektiv. Uppdragsforskning med relevans för tillsynsverksamheten*. Arbetsmiljöverket rapport 2019:7.

## 6. STATLIG REGLERING AV ARBETSMILJÖN

Statens styrmedel på arbetsmiljöområdet är framför allt lagstiftning, information och tillsyn.<sup>113</sup> De lagar som främst är relevanta på arbetsmiljöområdet är arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen. Kommissionen för jämställda livsinkomster lämnade bland annat förslag på åtgärder för jämställda arbetsplatser. Den konstaterade att regelsystem i arbetsmiljölagen och i diskrimineringslagen fortsatt bör vara de viktigaste verktygen för jämställda arbetsplatser, men att problemet är att regelverket inte efterlevs i tillräckligt hög grad.

### Reglering av arbetsmiljön får olika konsekvenser för kvinnor och män

Arbetsmiljölagen syftar till att alla anställda i Sverige ska ha en bra arbetsmiljö och att minska risken för skada, sjukdom och dödsfall på grund av arbetet. Lagen är en ramlag som kompletteras med bestämmelser i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) samt Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd.<sup>114</sup> Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn av att lagen och deras föreskrifter följs.

När arbetsmiljölagen utformades och trädde i kraft stod industrin för en större del av den svenska sysselsättningen och en större del av arbetskraften var män. Det har lett till att arbetsmiljölagstiftningen historiskt varit mer inriktad på arbetsmiljön i den mansdominerade industrin än i till exempel tjänste- och välfärdssektorn. Den har till exempel gett större skydd mot olyckor än mot sjukdomar. Arbetsmiljölagens sanktionssystem skyddar inte heller kvinnodominerade verksamheter på samma sätt som mansdominerade.<sup>115</sup>

Över tid har förändringar skett med ökad reglering inom vissa verksamheter och avreglering inom andra. Inom bygg och industri har skärpningar införts med motiveringen att arbetsolyckor kan förebyggas genom ökade säkerhetskrav. Samtidigt har det skett en avreglering inom välfärden på grund av dels ökat inflytande för brukaren, dels politiska beslut i samband med att skola och äldreomsorg kommunaliserades. Dessa förändringar har inneburit att arbetsmiljöarbete i kvinnodominerade välfärdsyrken inte har samma lagstöd som andra branscher.<sup>116</sup>

Sedan föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), som kommit att bli särskilt viktiga inom kvinnodominerade branscher, infördes 2016 har situationen förändrats något. Arbetsmiljöverket ställer nu fyra gånger så många krav på det organisatoriska och sociala arbetsmiljöområdet i sina förelägganden och förbud

---

<sup>113</sup> Riksrevisionen (2016) *En god arbetsmiljö för alla – Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet*, RIR 2016:23

<sup>114</sup> Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS) är föreskrifter som utgår från arbetsmiljölagen. Det finns runt 80 juridiskt bindande föreskrifter.

<sup>115</sup> SOU 2022:45 (2022) *Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus*, s. 253

<sup>116</sup> Härenstam och Björk (2021).

jämfört med hur det var innan föreskrifterna kom till.<sup>117</sup> Även föreskrifterna om ensamarbete (AFS 1982:3) respektive belastningsergonomi (AFS 2012:2) är exempel på föreskrifter som är viktiga inom kvinnodominerade välfärdsyrken. Arbetsmiljoreglerna som träffar mansdominerade branscher är dock fortfarande fler och mer detaljerade, vilket leder till bättre arbetsmiljöskydd än inom kvinnodominerade branscher. Varken föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö, eller föreskrifter om ensamarbete och belastningsergonomi är till exempel förenade med sanktionsavgifter. Flera utredningar har lämnat förslag för att utveckla Arbetsmiljöverkets tillsyn.<sup>118</sup>

Olika typer av verksamheter har olika förutsättningar och utmaningar för att kunna omsätta kunskap och lagstiftning i praktik. Därför behövs olika åtgärder i olika kontexter. Samtidigt saknas kunskap om hur förutsättningarna ska se ut för att alla typer av verksamheter ska kunna omsätta arbetsmiljölagstiftningen i praktiken. Det har argumenterats för att det behövs mer jämförande analyser av kontextuella förhållanden på makronivå i olika branscher: hur styrformer, digitalisering och samhällsliga kriser påverkar organisering, resurstilldelning och utformning av arbetsmiljö för chefer och medarbetare. Det kan till exempel handla om utformning, tillämpning och tillsyn av arbetsmiljö- och diskrimineringslagstiftning, system för arbetsskade- och sjukersättning och upphandlings- och finansieringsmodeller. På organisationsnivå kan det handla om att jämföra statistik över chefskvot, stödresurser och kostnader, personalomsättning, anställningsformer, arbetstidsförläggning, arbetsmiljö och sjukfrånvaro i olika delar av organisationer.<sup>119</sup> Det behövs också mer praktisk forskning om hur den organisatoriska och sociala arbetsmiljön ska utformas för att minska risken för sjukdom i de stora kvinnodominerade välfärdsyrkena. Arbetsmiljöverkets utvärdering av föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö visar att arbetsgivare saknar verktyg för att undersöka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Det finns behov av branschspecifika checklistor och vägledning till exempel kopplat till vad som är rimlig arbetsbelastning. Fysiska risker som går att ta på och kan ge direkta skador är lättare att bedöma än risker i organisatoriska och sociala arbetsmiljön, som är av mental karaktär och ger hälsoproblem över längre tid. Den del i arbetsmiljöarbetet som ter sig särskilt komplex och svår att arbeta med är hantering av kränkande särbehandling. Området berör både arbetsrätt och diskrimineringslagen, vilket bidrar till ottydlighet. Vidare menar de tillfrågade i utvärderingen att Arbetsmiljöverkets föreskrifter ger för lite stöd och vägledning på området.<sup>120</sup>

Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön har fått en mer framträdande roll i arbetsmiljöarbetet, men forskningen kring orsakssamband är mer komplicerad och forskningen släpar efter.<sup>121</sup> En konsekvens av det är att kvinnor har svårare att få

---

<sup>117</sup> Andersson (2021) *Krav och resurser i balans: Analys av arbetsmiljörättens nya regel mot stress*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2021–5, s. 845.

<sup>118</sup> Se till exempel SOU 2015:50 och SOU 2022:45.

<sup>119</sup> Härenstam och Björk (2021).

<sup>120</sup> Arbetsmiljöverket (2022a) *Utvärdering av Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) Rapport 1: Hur tillämpar våra intressenter föreskrifterna och hur beskriver de tillämpbarheten?* Arbetsmiljöverket rapport 2022:3

<sup>121</sup> SOU 2020:46

ersättning för arbetsskada. En arbetsskada är en skada eller sjukdom som har uppkommit på grund av olycksfall eller på annat sätt orsakats av arbetet, eller inträffat på väg till eller från arbetet. Arbetsskada ska anmälas till Försäkringskassan och medarbetaren kan ansöka om ersättning. Ersättningen kan bland annat vara arbetsskadesjukpenning eller ersättning för kostnader för hjälpmedel. Arbetsmiljöverket konstaterar i sin utvärdering att försäkringssystemet inte har anammat föreskrifternas begrepp, vilket gör det svårt att få ersättning för arbetsskador som relaterar till den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.<sup>122</sup> Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att detta får konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten, då arbetstagare i stora kvinnodominerade yrken inte får ersättning för arbetsskada i lika stor utsträckning som arbetstagare i mansdominerade yrken. Försäkringskassans regelverk innehåller andra begrepp och definitioner som bedömningsgrund. Det innebär enligt Arbetsmiljöverket att staten använder olika begrepp och måttstockar för samma arbetsmiljörelaterade risker och konsekvenser. Det riskerar att underminera legitimiteten och tillämpningen av föreskrifterna. Arbetsmiljöverket ser därför ett behov av att harmonisera begreppen som används av olika myndigheter.<sup>123</sup>

### **Satsningar har gjorts på kvinnors arbetsmiljö**

Regeringen beslutade 2021 om en arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 där problembilden när det gäller jämställda arbetsplatser i frågor om arbetsförhållanden och arbetsmiljö beskrivs.<sup>124</sup> I strategin konstaterar regeringen att arbetsmiljöreglerna bör ses över ur ett jämställdhetsperspektiv samt att det är viktigt att Arbetsmiljöverket fortsätter att utöva och utveckla tillsynen av arbetsmiljön inom välfärden. Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap har i uppdrag att ta fram åtgärdsplaner inom sina respektive områden.<sup>125</sup> Arbetsmiljöverket prioriterar bland annat insatser riktade mot vård- och omsorgssektorn.

Flera satsningar har under de senaste tio åren gjorts för att öka kunskapen om arbetsmiljöfrågor. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) och Arbetsmiljöverket tilldelades särskilda medel mellan 2014 och 2017 för att finansiera forskning om bland annat arbetsmiljön i kvinnodominerade sektorer och om kvinnors arbetsrelaterade ohälsa.<sup>126</sup> Sedan 2011 har Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) uppdrag att sammanställa kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom med särskilt beaktande av kvinnors arbetsmiljöer. Sedan 2018 är detta en del av myndighetens instruktion.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> Arbetsmiljöverket (2022a)

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Regeringen (2020) *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*, Skr. 2020/21:92

<sup>125</sup> Regeringskansliet (2021) *Uppdrag att ta fram åtgärdsplaner till regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025* (A2021/00338)

<sup>126</sup> Johansson och Theodorsson (2019)

<sup>127</sup> Förordning (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering

2011 fick Arbetsmiljöverket i uppdrag att utveckla och genomföra särskilda insatser med syfte att förebygga att kvinnor slås ut från arbetslivet på grund av arbetsmiljörelaterade problem. Fokus låg på att förebygga förslitningsskador på grund av felaktig arbetsbelastning. Satsningen omfattade kunskapsinhämtning, information, utbildning av inspektörer och genomförande av en nationell tillsynsaktivitet.<sup>128</sup> Efterföljande år har myndigheten fått tilläggsuppdrag och ytterligare uppdrag på temat. I samband med att uppdraget slutrapporterades publicerade Arbetsmiljöverket också *En vitbok om kvinnors arbetsmiljö*.

Inom ramen för uppdraget genomförde Arbetsmiljöverket olika former av tillsyn. En tillsynsinsats fokuserade på arbetsplatser inom vård och omsorg och risker för belastningsskador vid personförflyttningar. Av de knappt 700 arbetsgivare som granskades fick över 75 procent krav på att åtgärda brister i arbetsmiljön. I en annan tillsynsinsats jämfördes arbetsmiljö och arbetsförhållandena i 59 kommuners hemtjänst och tekniska förvaltningar (som beskrevs i föregående kapitel *Styrningen av välfärden för konsekvenser för jämställdheten*). Alla kommuner fick krav på åtgärder av arbetsmiljöbrister. Ett syfte med insatsen var att ge politiskt förtroendevalda och högre chefer en bild av skillnaderna i förutsättningar för en bra arbetsmiljö mellan kvinno- och mansdominerad verksamhet.<sup>129</sup>

Åtgärder som innebär satsningar på välfärden och åtgärder som syftar till att förbättra kvinnors arbetsmiljö och den arbetsrelaterade ohälsan är ofta tätt sammankopplade. Ett exempel är satsningar på förlossningsvården inom ramen för regeringens satsning på kvinnors hälsa. Flera överenskommelser om stimulansmedel till regionerna har tecknats mellan regeringen och SKR. I en överenskommelse angavs att varje insats ska syfta till att utforma en arbetsmiljö som medför att förlossningsvården som arbetsplats förmår att attrahera, rekrytera, utveckla och behålla medarbetare. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har följt upp överenskommelserna och konstaterar att insatser inkluderar ökad bemanning, introduktionsprogram, ändrade arbetssätt och schemaläggningar samt insatser för generella förbättringar av arbetsmiljön. Däremot är det svårt att tydligt identifiera vilka effekter satsningen har haft på arbetsmiljön i förlossningsvården.<sup>130</sup>

Goda förutsättningar för vårdens medarbetare är ett av fyra övergripande utvecklingsområden inom överenskommelsen mellan regeringen och SKR kring God och nära vård. Under 2019–2022 har kommuner och regioner fått totalt nästan 13 miljarder kronor inom ramen för årliga överenskommelser mellan staten och SKR med syfte att ge personalen i vården bättre förutsättningar.<sup>131</sup> Socialstyrelsens uppföljning av överenskommelserna visar bland annat att kommuner och regioner har gjort satsningar på förbättrad arbetsmiljö med fokus på hälsofrämjande och hållbar arbetsmiljö.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> Arbetsmiljöverket (2015)

<sup>129</sup> Ibid

<sup>130</sup> Vårdanalys (2020) *Förlösande för kvinnohälsan? En uppföljning av satsningen på kvinnors hälsa*

<sup>131</sup> Prop. 2022/23:1 Budgetpropositionen för 2023, Regeringskansliet

<sup>132</sup> Socialstyrelsen (2021) *Uppföljning av omställningen till en mer nära vård 2021 Utvecklingen i regioner och kommuner*

## Diskrimineringslagen och aktiva åtgärder ställer krav på arbetsgivare

Aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom arbetsgivarens verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund. En viktig aspekt i sammanhanget är också att diskrimineringslagen kräver att arbetsgивen ska främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten, inom olika kategorier av arbetstagare och på ledande positioner. Regleringen av aktiva åtgärder har varit föremål för flera utredningar och reformer under lång tid. Senast genomfördes större förändringar i lagstiftningen 2017.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) ansvarar för att utöva tillsyn över diskrimineringslagen. I Riksrevisionens granskning av DO 2012 framkommer att DO anser att arbetet med tillsyn av aktiva åtgärder är resurskrävande och att möjligheterna att bedriva effektiv tillsyn i många fall är begränsade. Sedan dess har dock DO:s anslag ökat i syfte att utöka tillsynen.<sup>133</sup> Trots detta menar utredningen *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området* att förutsättningarna för DO:s tillsyn försämrar tillsynens effektivitet.<sup>134</sup>

Bestämmelserna om aktiva åtgärder är utformade som en ramlagstiftning. De har givits en allmän utformning för att arbetet ska kunna anpassas till olika verksamheter och branscher.<sup>135</sup> Det innebär dock att lagen inte i detalj anger vad som krävs för att uppfylla kraven, vilket i sin tur innebär svårigheter för DO att utöva en effektiv tillsyn.<sup>136</sup> Om en arbetsgivare inte bedriver aktiva åtgärder enligt lagen kan DO eller en central arbetstagarorganisation vända sig till Nämnden mot diskriminering och begära vitesföreläggande. Trots att DO:s tillsyn visat på relativt stora brister när det gäller aktiva åtgärder har de bara ansökt om vitesföreläggande hos nämnden vid ett tillfälle sedan 2009. DO:s tillsyn över aktiva åtgärder innebär i stället ofta att DO förutsätter att konstaterade brister rättas till på frivillig väg. Den främsta anledningen till myndighetens arbets sätt är, enligt DO, att bestämmelserna om aktiva åtgärder inte är tillräckligt precisa för att DO, av rättssäkerhetsskäl, ska kunna göra en begäran om vitesföreläggande.<sup>137</sup> Till skillnad från Arbetsmiljöverket har DO i dag inte möjlighet att utfärda föreskrifter för att förtydliga lagstiftningen. Flera utredningar har dock konstaterat att det finns en efterfrågan från arbetsgivare om stöd och tydlighet kring vad lagen konkret kräver.<sup>138</sup>

---

<sup>133</sup> Riksrevisionen (2019b) *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen* (RiR 2019:16)

<sup>134</sup> SOU 2020:79 (2020) *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området*, Delbetänkande av Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen, s 160

<sup>135</sup> DO (2020) *Yttrande över Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen*, SOU 2020:79

<sup>136</sup> SOU 2020:79

<sup>137</sup> Ibid

<sup>138</sup> SOU 2020:79, Riksrevisionen 2019b, DO (2022) *Undersök, åtgärda och utbilda En analys av universitets och högskolors arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av studenter*, Rapport 2022:5

### *DO har granskat kommuners och regioners arbete med aktiva åtgärder*

DO genomförde under 2017 och 2018 en tillsyn av delar av kommuners och regioners arbete med aktiva åtgärder. Fokus låg på riktlinjer och rutiner för att hantera trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. 91 procent av kommunerna och 75 procent av regionerna levde inte upp till lagens krav.<sup>139</sup> Under 2019 och 2020 följde DO upp tillsynen. Uppföljningen visade att det hade skett en positiv förändring. En stor andel av de kommuner och regioner som uppvisat brister levde upp till kraven vid uppföljningen. I stället för nio procent, som levde upp till lagens krav vid den första tillsynen, var andelen vid den uppföljande tillsynen 57 procent.<sup>140</sup> Det innebär dock att 43 procent av kommunerna fortfarande inte gjorde det.

DO:s analys av tillsynen visade att kommunerna har kunskapsluckor när det gäller diskrimineringslagen samt att det råder viss osäkerhet om centrala begrepp, vilket delvis kan bero på en sammanblandning av diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen. DO menar att kommunerna i vissa fall är mer bekanta med Arbetsmiljöverkets föreskrifter än med diskrimineringslagen. Enligt DO är en möjlig förklaring till det att det finns tydliga påföljder om en arbetsgivare inte följer arbetsmiljölagen, samt att arbetsmiljölagen och tillsynen över den funnits i flera decennier och upplevs som mer välbekant än diskrimineringslagen.<sup>141</sup>

Krav på kommunerna från olika håll, eller som DO beskriver det, ”Trängseln av pålagor”<sup>142</sup> bidrar också till ett komplext läge för kommunerna. SKR har påpekat risken för överlappningar och konflikter mellan olika lagstiftningar. Bland annat framhåller de att det är viktigt att lagstiftningen på diskrimineringsområdet inte innebär en dubbelreglering jämfört med arbetsmiljölagen eller annan lagstiftning som gäller för kommuners och regioners verksamheter. SKR menar att det stora antal lagar<sup>143</sup> som reglerar kontaktyrken i välfärden och tillhörande tillsynsmyndigheter med sina avgränsade perspektiv innebär betydande risker för att reglerna kommer i konflikt med varandra.<sup>144</sup> Även i *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen* framkommer att arbetsgivare som blivit granskade av DO efterfrågar en djupare samverkan mellan DO och Arbetsmiljöverket.<sup>145</sup>

---

<sup>139</sup> DO (2020) *Vilja, förstå och kunna En analys av kommuners riktlinjer och rutiner avseende trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier*, Rapport 2020:1

<sup>140</sup> DO (2021) *Diskrimineringsombudsmannens årsredovisning 2020*

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> Ibid., s. 58

<sup>143</sup> Förutom DL och ALM nämns till exempel skollagen och kommunallagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), patientsäkerhetslagen och socialtjänstlagen (SoL).

<sup>144</sup> SKR (2022e) *Yttrande - Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus* SOU 2022:45 och SKR (2021) *Yttrande - Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området* SOU 2020:79

<sup>145</sup> SOU 2020:79

## 7. STATUS OCH LÖNER INOM RAMEN FÖR DEN SVENSKA MODELLEN

Hög lön, goda karriärmöjligheter och stort inflytande är faktorer som i tidigare studier konstaterats ge ett yrke hög status.<sup>146</sup> Enligt den svenska modellen är det arbetsmarknadens parter som ansvarar för lönebildningen och därmed också att åstadkomma jämställda löner. Ett verktyg som staten har är lagstiftning via lönekartläggningsbestämmelserna. Det har också gjorts olika satsningar på löner och karriärmöjligheter inom flera kvinnodominerade yrken.

### Befäster modellen för lönebildning löneskillnaderna mellan könen?

Lönesättningen på arbetsmarknaden sker genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter och lokalt mellan arbetsgivare och fackförbund. Arbetsmarknadens parter har ansvaret för lönebildningen, och som Medlingsinstitutet uttryckte det 2015: ”Att åstadkomma mer jämställda löner är således primärt parternas ansvar.”<sup>147</sup> Flera utredningar har dock konstaterat att det inte är helt lätt att åtgärda osakliga löneskillnader mellan yrken och sektorer inom ramen för den svenska lönebildningsmodellen.<sup>148</sup> De två senaste decennierna har modellen karaktäriserats av att industrins avtal utgjort en norm för övriga avtal, det så kallade märket.<sup>149</sup>

I Medlingsinstitutets årsrapport för 2020 beskrivs två olika typer av invändningar mot modellen för lönebildning och märket. Den första handlar om att fler än industrins parter bör ha inflytande över normeringen eftersom fler verksamheter och branscher bör räknas som internationellt konkurrensutsatta.<sup>150</sup> Den andra invändningen handlar om huruvida modellen cementerar löneskillnader mellan olika grupper, till exempel mellan kvinnor och män. Det handlar om frågan om lönebildningsmodellen hindrar relativlöneförändringar, det vill säga förändringar av löneläget för en grupp på arbetsmarknaden i förhållande till andra grupper. Enligt detta synsätt blir märket ett sorts tak och därmed blir det närmast omöjligt att förändra olika gruppers och branschers löner i förhållande till varandra. Detta får i sin tur en stor påverkan på möjligheterna att åtgärda löneskillnader mellan kvinnor och män. Medlingsinstitutet menar dock att det skett förändringar av olika yrkens relativa löneläge under perioden med Industriavtalet och märket samt att kvinnors löner har närmat sig männens. Det beror dels på att könssegregeringen har minskat, dels på att vissa kvinnodominerade yrken har haft en snabbare löneutveckling än genomsnittet.<sup>151</sup>

---

<sup>146</sup> Svensson och Ulfsson (2009) *Yrkesstatus. En sociologisk studie av hur yrken uppfattas och värderas* Research report no. 140 from the Department of Sociology, Gothenburg University

<sup>147</sup> Medlingsinstitutet (2015) *Medlingsinstitutets årsrapport för år 2014*, s 152

<sup>148</sup> Se till exempel SOU 2015:50, s. 209

<sup>149</sup> Medlingsinstitutet (2015) avsnitt 10.1, sidan 162.

<sup>150</sup> Medlingsinstitutet (2021) *Medlingsinstitutets årsrapport för år 2020*

<sup>151</sup> Medlingsinstitutet (2021)



2017 gav regeringen Medlingsinstitutet i uppdrag att redovisa vilka relativ-löneförändringar som hade skett för olika yrken mellan 2014 och 2017. Analysen av resultaten skulle göras utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Medlingsinstitutets analys visade att det hade skett förändringar i det inbördes löneläget mellan ett antal stora yrkesgrupper. Löneutvecklingen hade varit starkast i yrken där det rådde personalbrist eller där det gjorts olika satsningar på löner. I de centrala avtalen hade lönesatsningar på undersköterskor och andra låglönegrupper varit framträdande 2014–2017. Därutöver genomfördes statliga satsningar på lärarlönerna under perioden, via Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet.<sup>152</sup>

Den genomsnittliga löneökningstakten mellan åren 2014 och 2017 var 2,3 procent per år. Bland de yrken där löneökningstakten varit högre än genomsnittet fanns både manligt och kvinnligt dominerade. I fyra av de största yrkena bland kvinnor hade lönen ökat med över tre procent per år. Dessa var undersköterskor i hemtjänst, hemsjukvård och äldreboende, grundskollärare, förskollärare samt grundutbildade sjuksköterskor. Särskilt för grundskollärare respektive grundutbildade sjuksköterskor hade löneutvecklingen varit relativt stark, med löneökningar på 4,2 respektive 5,6 procent per år. De yrkesgrupper som hade de högsta och de lägsta lönerna var dock i stor utsträckning desamma 2014 som 2017. Bland de 20 yrken med lägst löner 2017 var 14 kvinnodominerade. Här återfanns välfärdsyrken som vårdbiträde, barnskötare och personlig assistent.<sup>153</sup>

Medlingsinstitutet menade att resultaten inte tydde på att lönebildningsmodellen står i vägen för förändringar vad gäller olika yrkens relativa löneläge. Samtidigt påpekade de att det är svårt att dra långtgående slutsatser utifrån en relativt kort period och att förändringar av olika yrkens inbördes löneläge inte nödvändigtvis blir permanenta. Även om genomsnittslönen ändras i förhållande till andra yrken under en kortare period kan det relativa löneläget med tiden återgå till utgångsläget. Ju kortare perioden är, desto större påverkan kan ett tillfälligt förhållande vid respektive tidpunkt ha.<sup>154</sup>

#### *Långsam löneutveckling trots brist på arbetskraft*

Olika former av marknadsargument, att utbud och efterfrågan påverkar lönerna, används ofta som en förklaring till löneskillnader mellan kvinno- och mansdominerade branscher. JA-delegationen påpekar att i den mån teorierna om utbud och efterfrågan är tillämpliga på arbetsmarknaden innebär det att lönerna kommer att öka inom välfärdsyrken där rekryteringsbehoven är stora. Samtidigt framhåller delegationen en särskild problematik när det gäller de stora kvinnodominerade offentliga avtalsområdena med låga löner, kopplat till det faktum att de är skattefinansierade. "Med tanke på hur mycket pengar det faktiskt handlar om är det inte realistiskt att tro att enskilda kommuner och landsting på egen hand kan finansiera de lönehöjningar som skulle krävas för att utjämna de strukturella löneskillnaderna."<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> Medlingsinstitutet (2018) *Yrke lön och kön En kartläggning av löneläget för 383 yrken mellan 2014 och 2017 – ett jämställdhetsperspektiv*

<sup>153</sup> Ibid

<sup>154</sup> Ibid

<sup>155</sup> SOU 2015:50, s 221

Den ideella föreningen Lönelotsarna har kartlagt och analyserat strukturella löneskillnader mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden med tonvikt på några stora bristyrken. Lönenivåerna jämförs mellan några likvärdiga bristyrken, kvinnodominerade inom vården och mansdominerade inom teknik. På den kvinnodominerade sidan handlar det om barnmorskor, arbetsterapeuter, undersköterskor inom hemtjänst och äldreboende samt vårdadministratörer och medicinska sekreterare. Lönelotsarna konstaterar att trots långvarig arbetskraftsbrist går utvecklingen åt fel håll vad gäller jämställda löner. Samtliga kvinnodominerade bristyrken utom barnmorskor har haft en lägre löneutveckling än mansdominerade jämförelseyrken.<sup>156</sup> Lönelotsarna konstaterar att strukturen inte har förändrats trots särskilda satsningar på vissa yrkesgrupper och stor medial uppmärksamhet på vård- och omsorgspersonal. Kvinnodominerade yrken värderas fortsatt lägre än övriga jämförbara yrken trots en påtaglig brist på personal.<sup>157</sup>

JA-delegationen framhåller också att en modell där löneökningar förhandlas och ges i procent, som den svenska, innebär att ökningen i kronor blir liten för den som redan har låg lön och att skillnaderna mellan låg- och höginkomsttagare ökar över tid.<sup>158</sup> Detta blir också tydligt i Lönelotsarnas analys när de konstaterar att trots att kvinnodominerade yrken haft en bättre löneutveckling än övriga yrken mellan 2015 och 2021, har lönegapet bara minskat med 600 kronor i fasta priser. Eftersom många övriga yrken har en högre lönenivå än kvinnodominerade yrken ger en högre procentuell ökning inte en motsvarande högre ökning i kronor.<sup>159</sup>

#### *Kvinnors löner i avtalsrörelsen*

Ett antal försök att åtgärda låga löner i kvinnodominerade yrken har genomförts i avtalsrörelsen. En del har varit låglönesatsningar men som främst gynnat kvinnor. Andra åtgärder har varit inriktade till just kvinnor. Ett exempel på det senare är de särskilda kvinnopottar som Landsorganisationen i Sverige (LO) enades om att driva i avtalsrörelsen 2007. Idén var att en summa pengar skulle avsättas för att höja lönerna och minska lönegapet. Summan som avsattes beräknades utifrån andelen kvinnor i respektive sektor på arbetsmarknaden som tjänade under 20 000 kr i månaden. Åtgärden hade avsedd effekt. De kvinnodominerade sektorerna fick en löneökning mellan 4,3 och 4,8 procent. Det kan jämföras med de mansdominerade sektorerna som fick en löneökning med 3,4 procent. Trots att flera fackförbund efter detta framhållit att det varit det mest effektiva sättet att motverka lönegapet på hittills har det också kritiserats. Kritiken har bland annat handlat om att konstruktionen gjorde det svårt att använda sig av potten, att det motverkade möjligheten att förhandla sin lön och att det missgynnade andra lågavlönade grupper på arbetsmarknaden.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Harriman, Johansson och Trollvik (2023) *Strukturella löneskillnader Högt värderat – låg lön*, Lönelotsarna

<sup>157</sup> Harriman, Johansson och Trollvik (2020) *Strukturella löneskillnader 2019 - På hela arbetsmarknaden och i välfärdens bristyrken*, Lönelotsarna

<sup>158</sup> SOU 2015:50, s 204

<sup>159</sup> Harriman, Johansson och Trollvik (2023)

<sup>160</sup> Medlingsinstitutet (2018), Eriksson (2021) *A special fund for gender equality? Institutional constraints and gendered consequences in Swedish collective bargaining*.

2016 publicerade LO en analys som visar att satsningar på att ändra relationerna mellan kvinnors och mäns löner inom LO-kollektivet inte fått avsedd effekt. En av orsakerna som pekas ut är att män gynnas av löneglidningar i större utsträckning än kvinnor. Löneglidning är löneökningar utöver de som bestämts i centrala eller förbundsvisa kollektivavtal. De kan till exempel uppkomma när lokala förhandlingar resulterar i högre löneökningar än vad som anges i avtalen på förbunds nivå.<sup>161</sup>

### **Statliga satsningar på löner och karriärvägar för välfärdsyrken**

Även statliga satsningar har gjorts för att höja löner och förbättra möjligheterna till karriärvägar inom välfärdsyrken. Det handlar bland annat om olika satsningar på lärare respektive undersköterskor.

*Satsningar på läraryrket har haft positiva och negativa effekter*

Två stora reformer med syfte att höja lärares löner, öka yrkets attraktionskraft och få fler lärare att stanna kvar i yrket är statsbidragen Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet. Reformerna infördes 2013 respektive 2016 och tanken var att dessa skulle löpa parallellt och fungera relativt likartat. De riktade statsbidragen till skolhuvudmän syftade på sikt även till att öka kvaliteten i skolan och förbättra elevernas skolresultat.<sup>162</sup>

Både Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet är relativt väl utvärderade.<sup>163</sup> I Riksrevisionens granskning konstateras att det är svårt att dra slutsatser om huruvida Karriärstegsreformen bidragit till att antalet sökande till lärarutbildningen ökat, vilket skulle visa på yrkets attraktionskraft. Däremot fanns det indikationer på att både Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet kan ha haft positiva effekter på lärares vilja att stanna kvar i yrket.<sup>164</sup>

Samtidigt som Riksrevisionens granskning visar att reformerna tycks ha haft positiva effekter genom högre lärarlöner, tydligare lönestruktur och viss förstärkning av yrkets attraktionskraft, framhålls även en del kritik. Kritiken handlar bland annat om att reformerna kan ha bidragit till en polarisering inom lärarkåren. Reformerna har bidragit till stora löneskillnader och många upplever att löneökningarna inte alltid motiverats utifrån kompetens och prestation.<sup>165</sup> Granskningen visar också att reformerna inte alltid samspelat särskilt väl med varandra. Till exempel menar Riksrevisionen att Lärarlönelyftet i vissa fall medfört att lönepremien för förstelärarna, som befordrades

---

<sup>161</sup> LO (2016) *Vägen mot sammanbrottet*.

<sup>162</sup> Riksrevisionen (2017) *Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*. RiR 2017:18.

<sup>163</sup> Riksrevisionen granskade båda reformerna 2017. 2020 utvärderade Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) Karriärstegsreformen och Statskontoret har gjort tre uppföljningar av den 2015, 2016 och 2017. Statskontoret gjorde även en utvärdering av lärarlönelyftet som slutrapporterades 2021.

<sup>164</sup> Riksrevisionen (2017), se även Statskontoret (2021) *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet – Slutrapport* och IFAU (2020). *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?* 2020:3.

<sup>165</sup> Riksrevisionen (2017).

inom ramen för Karriärstegsreformen, hade minskat vilket urholkar förstelärarnas lönemässiga status.<sup>166</sup>

Förskollärare har inte omfattats av Karriärstegsreformen vilket har kritiserats från vissa håll. Flera kommuner har själva bekostat förste förskollärartjänster som ett sätt att införa fler karriärvägar även inom förskolan.<sup>167</sup>

*Flera förändringar har genomförts för undersköterskeyrket*

Yrkesgruppen undersköterska har varit föremål för flera statliga utredningar, ofta med fokus på kompetensbristen och yrkets status och attraktionskraft.<sup>168</sup> Bland förslagen som utredningarna lämnat finns förslag om att införa ett nytt yrke, äldreassistent<sup>169</sup>, att elever som fullföljt vård- och omsorgsprogrammet på gymnasiet ska få en undersköterskeexamen<sup>170</sup>, att undersköterskeyrket ska bli ett legitimationsyrke<sup>171</sup> samt att Socialstyrelsen ska fastställa nationella kompetenskrav för undersköterskor och vårdadministratörer.<sup>172</sup>

Majoriteten av förslagen som lyfts har blivit verklighet eller föranlett ytterligare utredningar eller att myndigheter fått uppdrag. 2019 reviderades gymnasieförordningen (2010:2039) och förordningen om examensmål för gymnasieskolans nationella program (SKOLFS 2010:14) vilket bland annat innebar att fler ämnen på vård- och omsorgsprogrammet blev obligatoriska. Kursmålen ändrades också för att stämma överens med Socialstyrelsens nationella kompetensmål för undersköterskor.<sup>173</sup> 2021 fattades beslut i riksdagen om att yrket undersköterska blir en skyddad yrkestitel. Den skyddade yrkestiteln innebär att det krävs ett bevis som intygar viss utbildning eller kompetens för att få kalla sig undersköterska.<sup>174</sup> Förslaget om att införa ett nytt vårdyrke, äldreassistent, föranledde dock inga lagstiftningsåtgärder.

Ytterligare initiativ för att stärka kompetensen inom vård- och omsorgssektorn är statsbidragen Äldresatsningen som gick att söka mellan 2010 och 2014 samt Äldreomsorgslyftet som introducerades 2020 och planeras gälla till 2023.

---

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> SKR (2021) *Karriärvägar inom förskolan*

<sup>168</sup> Se bland annat de statliga utredningarna *I den äldres tjänst. Äldreassistent – ett framtidsyrke* SOU 2008:126, *Effektiv vård* SOU 2016:2, *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* 2016:77, *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer* SOU 2017:21 och Betänkande av Utredningen *Reglering av yrket undersköterska. Stärkt kompetens i vård och omsorg.* SOU 2019:20.

<sup>169</sup> SOU 2008:126

<sup>170</sup> SOU 2016:77

<sup>171</sup> SOU 2017:21

<sup>172</sup> SOU 2016:2

<sup>173</sup> SOU 2022:41 (2022) *Nästa steg – Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer*

<sup>174</sup> Prop. 2020/21:175 *Stärkt kompetens i vård och omsorg – reglering av undersköterskeyrket*, Regeringskansliet

Äldresatsningen<sup>175</sup> bestod av riktade statsbidrag om 4,3 miljarder kronor med syftet att bidra till en hållbar förbättring av äldreomsorgen. Enligt Riksrevisionens granskning bidrog statsbidragen endast delvis till regeringens mål. Enligt granskningen ledde satsningen till ökad kvalitet och effektivitet men det fanns flera hinder för det systematiska förbättringsarbetet. Riksrevisionen föreslog att ansvarig förvaltningsmyndighet bör ta fram en plan för hur resultaten ska tas tillvara och förvaltas på lång sikt, eftersom granskningen visade att det saknades en plan för att tillvara de positiva resultaten efter att satsningen avslutades 2015.<sup>176</sup>

Äldreomsorgslyftet är ett riktat statsbidrag som syftar till att stärka kompetensen inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre. Detta genom att ge befintlig personal möjligheter att utbilda sig under arbetstid. När statsbidraget initierades 2020 kunde kommuner ansöka om medel för utbildning till vårdbiträde eller undersköterska. Från och med 2021 omfattas även första linjens chefer samt insatser kopplade till kompetenshöjande utbildning och fortbildning.<sup>177</sup>

Inom ramen för överenskommelsen mellan regeringen och SKR kring God och nära vård visar Socialstyrelsens uppföljning från 2021 att regionerna arbetar med modeller för karriärutveckling och karriär- och kompetensstegar för olika yrkesgrupper, däribland undersköterskor.<sup>178</sup>

Socialstyrelsens utvärdering av ekonomiskt stöd till äldreomsorgen från 2023 pekar på att det är för tidigt att dra långtgående slutsatser om Äldreomsorgslyftet har bidragit till intentionen att stärka kompetensen inom vård och omsorg. Myndigheten konstaterar att det saknas uppgifter på nationell nivå om statsbidraget bidragit till höjda löner eller fler fasta anställningar. De konstaterar även att det är för tidigt för att bedöma om satsningen lett till att rekryteringsbasen har breddats på så vis att fler män börjat arbeta inom sektorn.<sup>179</sup>

## Lönekartläggningar - viktigt verktyg omgärdat av brister

Ett viktigt verktyg på löneområdet är diskrimineringslagen. Den innehåller förbud mot lönediskriminering som har samband med bland annat kön och krav på aktiva åtgärder för att utjämna och förhindra löneskillnader mellan kvinnor och män som har lika eller likvärdiga arbeten. Det ska bland annat ske genom årliga lönekartläggningar.<sup>180</sup> Även den särskilda lagstiftningen om förbud mot diskriminering av deltids- och visstidsanställda samt förbudet mot att missgynna föräldralediga är viktiga i sammanhanget. Jämställdhetsmyndigheten påpekar att det idag dock saknas krav på

---

<sup>175</sup> Som hade den formella titeln Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre.

<sup>176</sup> Riksrevisionen (2020) *Äldresatsningen – effektiviteten i statens satsning på kvalitetsregister i äldreomsorgen*. RiR 2020:19.

<sup>177</sup> Socialstyrelsen (2023) *Ekonomiskt stöd till äldreomsorgen. Socialstyrelsens uppföljning och utvärdering av 2020–2021 års medel*.

<sup>178</sup> Socialstyrelsen (2021). *Uppföljning av omställningen till en mer nära vård 2021. Utvecklingen i regioner och kommuner*.

<sup>179</sup> Socialstyrelsen (2023).

<sup>180</sup> Diskrimineringslagen, kapitel 3.

arbetsgivare att särskilt uppmärksamma föräldralediga i lönekartläggningar för att följa upp missgynnandeförbudet.

Lagstiftningen om lönekartläggning är avsedd att användas för att jämföra och påverka löner för de anställda hos samma arbetsgivare. Lagstiftningen lämnar stor flexibilitet i hur lönekartläggning kan genomföras. Flexibiliteten innebär att arbetet kan anpassas till arbetsgivarens förutsättningar och verksamhet. Dock finns också en potentiell nackdel i en stor variation i hur lönekartläggningar genomförs.<sup>181</sup> Riksrevisionen konstaterar att det finns problem med hur lagstiftningen fungerar att tillämpa för arbetsgivarna. De menar vidare att en tydlig lagstiftning är en förutsättning för att kunna åstadkomma en effektiv tillsyn och möjlighet att utfärda sanktioner.<sup>182</sup>

#### *DO har granskat regionernas lönekartläggningar*

Under 2013 och 2014 hade DO ett regeringsuppdrag att utöka arbetet med tillsyns- och främjandeinsatser vad gäller arbetsgivarnas lönekartläggningar. DO valde att rikta insatsen mot sektorer och arbetsgivare i branscher där det fanns dokumenterat stora oförklarade löneskillnader mellan kvinnor och män. Förutom privata arbetsgivare inledde DO en granskning av alla landsting och regioner. Granskningen av regioner/landsting syftade, enligt DO, till att bedriva tillsyn hos arbetsgivare som sysselsatte arbetstagare i många olika typer av arbeten, över branschgränser, och därmed möjligen synliggöra värdediskriminering av vissa arbeten. DO:s granskning visade att arbetet för jämställda löner hade betydande brister.<sup>183</sup>

#### *Lika och likvärdiga arbeten är en svårighet för arbetsgivare*

Flera aktörer har uppgett att det är svårt för arbetsgivare att göra bedömningar av vilka arbeten som är lika respektive likvärdiga.<sup>184</sup> Lika arbeten är de arbeten där arbetstagarna utför samma eller närmast samma arbetsuppgifter. Likvärdiga arbeten handlar om att jämföra olika arbeten utifrån deras krav på kunskap och färdigheter samt ansvar, ansträngning och arbetsförhållanden.<sup>185</sup> DO menar att arbetsgivarna tolkar lagens krav olika och ger olika innebörd till begreppen lika respektive likvärdiga arbete. I landstingens/regionernas lönekartläggningar och analyser fanns en betydande spridning i hur många grupper av lika och likvärdiga arbeten som identifierades. Till exempel pekar DO på att ett landsting med knappt 5 000 arbetstagare hade identifierat 153 grupper av lika arbeten medan ett annat landsting med knappt 6 000 arbetstagare hade identifierat 44 grupper av lika arbeten.<sup>186</sup>

---

<sup>181</sup> DO (2016) *Sakligt motiverad eller koppling till kön? En analys av arbetsgivares arbete med att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män* Rapport 2016:1

<sup>182</sup> Riksrevisionen (2019b)

<sup>183</sup> DO (2015) *Utökade tillsyns- och främjandeinsatser om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen - Redovisning av regeringsuppdrag A2013/697/DISK*

<sup>184</sup> Riksrevisionen (2019b), DO (2016), SOU 2022:4

<sup>185</sup> Diskrimineringslagen kap 3 § 10

<sup>186</sup> DO (2016)

DO påpekar att indelningen av arbeten i lika och likvärdiga arbeten är ett centralt delmoment i arbetet för jämställda löner. Detta eftersom indelningen får stora konsekvenser för det efterföljande arbetet och är avgörande för vilka löneskillnader som arbetsgivarna analyserar och hur skillnaderna förklaras.<sup>187</sup>

#### *Hänvisningar görs ofta till marknadslöneläget*

DO analyserade också arbetsgivarnas förklaringar till könsskillnader i lön och konstaterar att de främsta förklaringarna handlade om *marknadens inverkan* och *organiseringen och fördelningen* av den typ av arbeten, ansvar och arbetsuppgifter som ger högre lön. En klar majoritet av arbetsgivarna gav uttryck för någon form av marknadsförklaring, att utbud och efterfrågan, påverkar löneskillnader mellan kvinnor och män. Marknadsförklaringar förekom oftare i motiveringar till varför lönen var lägre för kvinnor i grupper av lika arbeten eller kvinnodominerade likvärdiga arbeten relativt mäns i lika arbeten eller likvärdiga icke kvinnodominerade arbeten. DO menar att det hänger ihop med att kvinnor generellt har lägre löner än män, givet lika utbildningsnivå, yrke, arbetslivserfarenhet, kvalifikationskrav och liknande. När arbetsgivare använder sig av den officiella lönestatistiken som motivering till löneskillnader mellan arbetstagare i den egna organisationen fångar arbetsgivarna upp dessa mönster i könsskillnader på arbetsmarknaden.<sup>188</sup>

Många arbetsgivare uttryckte sig även som att mäns arbetsmarknader var mer konkurrensutsatta än kvinnors. Flera landsting och regioner beskrev hur löneskillnader mellan könen i organisationen delvis kan motiveras av konkurrens om kompetens mellan privat och offentlig sektor. Till exempel att det fanns större konkurrens med privata arbetsgivare inom ett (mansdominerat) arbete.<sup>189</sup> Detta trots att det råder stor brist på personal och råder stor konkurrens inom många yrken även inom offentlig sektor.

#### *Organisering och fördelning av arbeten får stor påverkan på löner*

DO:s analys visade även att arbetsgivarna i relativt stor utsträckning förklarar löneskillnader med att män oftare än kvinnor tilldelats den typ av ansvar, uppdrag, arbetsledande roll eller specialistroll som arbetsgivarna premierar lönemässigt. DO framhåller i detta sammanhang att det är viktigt att utveckla samordningen av arbetsgivarnas arbete mot osakliga löneskillnader med det övriga arbetet med aktiva åtgärder. Särskilt viktigt är arbetet att främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten, inom olika kategorier av arbetstagare och på ledande positioner för att kunna utjämna könsskillnader i lön.<sup>190</sup>

---

<sup>187</sup> Ibid

<sup>188</sup> Ibid

<sup>189</sup> Ibid

<sup>190</sup> Ibid

## 8. SLUTSATSER

Analysen av den könssegregerade arbetsmarknaden visar att en stor och viktig del av arbetsmarknaden, den kvinnodominerade välfärden, styrs, finansieras och organiseras på ett sätt som skiljer sig från andra delar av arbetsmarknaden. Det får negativa konsekvenser på ekonomi och hälsa för de kvinnor och män som arbetar där. Utmaningen med kompetensförsörjningen till välfärden behöver kopplas samman med jämställdhetsproblemen kopplade till löner, arbetsvillkor och arbetsmiljö i sektorn.

### Män väljer bort välfärden

Analysen av de skilda villkoren mellan kvinno- och mansdominerade yrken bekräftar bilden av bristande incitament för män att arbeta inom välfärden. Redan i början av 2000-talet konstaterades att det inte var överraskande att unga kvinnor ”utbildade sig bort” från kvinnodominerade yrken med lägre löneläge och att den höga frekvensen av deltidstjänster inom många kvinnodominerade yrken säkerligen har varit ett hinder för många män att ta dessa jobb.<sup>191</sup> Det återstår att se om senare års utveckling med en ökande andel män inom vissa välfärdsyrken är bestående och om dessa män ser välfärden som ett långsiktigt yrkesval och därmed blir kvar inom yrket genom arbetslivet.

Arbetsmarknadsfaktorer som lägre löner, sämre karriärvägar, arbetsvillkor och arbetsmiljö utgör en viktig del av orsakerna till att män väljer bort välfärdsyrken. En annan del är maskulinitetsnormer och könskodning av yrken. Analysen visar att män inom traditionellt kvinnodominerade välfärdsyrken riskerar att mötas av fördomar, diskriminering och frånvaro av anpassade förutsättningar som arbetskläder och omklädningsrum. Den risk för diskriminering och trakasserier som kvinnor möter på mansdominerade arbetsplatser och utbildningar har generellt fått mer uppmärksamhet än den som män inom traditionellt kvinnodominerade välfärdsyrken och utbildningar möter. Mäns underrepresentation inom välfärden ger dock anledning att uppmärksamma även denna.

### Styrning och organisering av välfärden påverkar jämställdheten

Styrningen och organiseringen av välfärden är komplex och har förändrats över tid. Eftersom majoriteten av de som arbetar inom välfärden är kvinnor får styrningen och organiseringen av välfärden särskilt konsekvenser för kvinnors arbete. Skillnaderna får långtgående konsekvenser och påverkar i slutändan kvinnors och mäns ekonomi och hälsa.

Den ökade detaljstyrningen, tillsynen och kontrollen av kvinnodominerade verksamheter inom kommunal och regional verksamhet, som har skett under senare år, verkar främst ha gällt kvalitet och service ur ett patient-, elev- och brukarperspektiv. Denna utveckling har bidragit till att överordna brukarens miljö framför personalens. När det gäller styrningen av personalens arbetsvillkor och arbetsmiljö finns stora brister, bland annat i form av otydlig reglering.

---

<sup>191</sup> SOU 2004:43



Utöver det syns det även skillnader i styrningen av kvinno- respektive mansdominerade yrkesgrupper inom välfärden. Detta illustreras tydligt genom jämförelsen mellan teknisk verksamhet och hemtjänst inom kommuner. Det har förvisso uppmärksammats mer på senare tid men Jämställdhetsmyndigheten menar att det behövs mer fokus på jämställdhetsintegrering av kommuners och regioners verksamheter ur ett medarbetarperspektiv. Fokus behöver riktas till de skillnader i organisatoriska förutsättningar som finns mellan olika verksamheter inom kommuner och regioner. Skillnaderna i sjuktal bör skapa incitament för kommunerna och regioner att försöka komma till rätta med problemet. Dock utgör kommuners och regioners ansträngda ekonomi ett hinder för att förbättra arbetsvillkoren inom välfärden, inte minst utgör det ett hinder för löneökningar.

### **Åtgärder för bättre arbetsvillkor måste prioriteras**

För att bryta de könsbundna studie- och yrkesvalen och få fler män att välja ett arbete inom välfärden konstaterar Jämställdhetsmyndigheten att skillnaderna mellan kvinnors och mäns förutsättningar i arbetslivet och de aspekter som driver och upprätthåller könssegregeringen på arbetsmarknaden måste åtgärdas. Det kommer också att leda till ökad ekonomisk jämställdhet, vilket är ett viktigt mål i sig att sträva efter.

Åtgärder för att få fler män att arbeta inom välfärden bör fokusera på hela kedjan av händelser från valet av utbildning, till genomgången och avklarad utbildning, till insteget på arbetsmarknaden och till att vara kvar inom yrket. Åtgärderna behöver inbegripa studie- och yrkesvägledning, ämneskulturer, studiemiljö och organisering av utbildningar, normer och attityder på arbetsplatser, arbetsmiljö och arbetsvillkor inom välfärden. Det handlar framför allt om att öka incitamenten att välja att utbilda sig och arbeta inom välfärden genom åtgärder för att höja status, löner och förbättra arbetsvillkor och arbetsmiljön inom välfärdsyrken. De som vill välja ett yrke inom välfärden ska inte behöva välja bort det på grund av dåliga arbetsvillkor eller könsnormer. Åtgärder för att komma till rätta med dessa skillnader är överordnade andra åtgärder, för att få fler män att välja ett arbete inom välfärden, men också för att förbättra villkoren för de som redan arbetar där.

Bättre arbetsvillkor och arbetsmiljö kan leda till besparingar i form av lägre sjuktal och till att kompetensförsörjningen stärks genom att de som redan arbetar inom välfärden kan öka sin arbetstid och orka arbeta fler år.

### **Mer behöver göras för att säkra efterlevnad av lagar**

Regleringen av arbetsmiljön påverkar kvinno- respektive mansdominerade arbetsplatser olika. Åtgärder behövs för att förbättra förutsättningarna för likvärdig tillsyn och sanktionsmöjligheter för arbetsmiljö på kvinnodominerade arbetsplatser. Det saknas kunskap om hur förutsättningarna ska se ut för att olika typer av verksamheter ska kunna omsätta arbetsmiljölagstiftningen i praktiken. Det behövs därför fler jämförande analyser och mer praktisknära forskning, likväl som branschpassade verktyg som stöd för arbetsmiljöarbetet.

### **Det finns utmaningar när det gäller att höja lönerna**

Skattesystemet och begränsade resurser sätter ramarna för hur löner inom kvinnodominerade arbeten kan utvecklas. Den svenska modellen påverkar också

möjligheterna att komma åt undervärderingen av kvinnodominerat arbete. Bristen på personal inom många kvinnodominerade yrken har inte lett till högre löner i samma utsträckning som inom mansdominerade yrken. Det faktum att de ofta befinner sig inom offentligt finansierad verksamhet försvårar möjligheterna att höja lönerna utan stora skattehöjningar.

Det finns också svårigheter och utmaningar kopplade till lönekartläggningar och arbetsgivarnas jämförelser mellan lika och likvärdiga yrken samt en frikostig hänvisning till marknadslöneläget för att förklara löneskillnader, framför allt till mansdominerade yrkens fördel. En del av förklaringarna till skillnader i löner görs också med hänvisning till fördelning av arbeten där män oftare än kvinnor tilldelats den typ av ansvar eller uppdrag som leder till högre lön. Mäns synlighet som det underrepresenterade könet inom de kvinnodominerade områdena i välfärden ger också fördelar, som att män exempelvis blir chefer i större utsträckning än kvinnor. Det gäller dock endast gruppen inrikes födda män. Därför är det av yttersta vikt att koppla ihop arbetet mot osakliga löneskillnader med arbetet att främja en jämn könsfördelning inom olika typer av arbeten.

## ENGLISH SUMMARY

The labour market continues to exhibit gender segregation, with men being underrepresented in most welfare professions. While progress has been made in reducing gender segregation, this has primarily been due to women pursuing male-dominated occupations. In contrast, the proportion of men in welfare has seen only a slight increase in recent years, with foreign-born and young men making up the majority of those who have entered the field.

There are multiple obstacles to attract more men to welfare professions, including lower wages, limited career paths, and unfavourable organisational conditions. Gender norms, gender labelling of professions, exclusionary professional identities and cultures also contribute to this challenge.

Gender segregation in the labour market arises from the valuation and status assigned to female and male-dominated work. The educational system reinforces this segregation by shaping the choices of young women and men, while existing norms and conditions within the gender-segregated labour market further perpetuate these choices. The segregation is further enhanced in the labour market as more members of the underrepresented gender drop out of education or leave their chosen profession.

Welfare professions are typically female coded. Gender norms affects both women and men in welfare. The fundamental problem with gender segregation is that female-coded work is undervalued relative to male-coded work, leading to lower wages, lower status, and less favourable working conditions. Despite the decreasing pay gap between men and women over time, pay levels remain lower in female-dominated welfare professions than in male-dominated ones with comparable skill requirements.

In recent years, there has been a critique of the management of the welfare sector concerning increased scrutiny and demands for greater review, control, and administration, leading to negative consequences for the working environment and conditions within welfare professions. Significant differences in organisational conditions exist between female and male-dominated areas of work, even within the same organisation. Research indicates that female-dominated public sector professions are subjected to greater control, have significantly larger personnel groups, and less favourable management conditions, with adverse effects on the health of both women and men in these professions.

Although the Work Environment Act regulates the work environment for all occupational groups, historically it has focused more on male-dominated industries than on the service and welfare sector. While regulations governing occupational health and safety in female-dominated professions have increased over time, they remain less detailed than those in male-dominated industries. The Discrimination Act and provisions for active measures are crucial tools for improving working conditions in welfare, but employers require more support in understanding the Act's requirements, and there are gaps in knowledge about how to apply its provisions.

Addressing wage differences between occupations and sectors within the Swedish wage formation model presents difficulties. A common argument is that wages increase where there is a labour shortage. However, shortages in many female-dominated

occupations have not led to wage increases to the same extent as in male-dominated occupations. The fact that female-dominated professions are often publicly funded makes it challenging to increase wages without raising taxes.

In conclusion, gender segregation remains a significant problem in the labour market. The welfare sector is in great need of personnel resources now and in coming years. This need is reinforced by the underrepresentation of men in these professions. The most significant obstacles to attracting more men to welfare are lower wages, limited career paths, and unfavourable organisational conditions, gender norms, and occupational gender labelling. Addressing this problem requires a comprehensive approach to improving working conditions and the working environment in the welfare sector and at the same time combating stereotypical gender norms in education and workplaces. Compliance with laws and regulations that impact the work environment is also critical.

# REFERENSER

- Ahnlund, P., och Johansson, S. (2011). Omvårdnadsprogrammet: genomströmning, etableringsgrad och utbildningens relevans (2011:19). IFAU.
- Andersson, P. (2021) Krav och resurser i balans: Analys av arbetsmiljörättens nya regel mot stress, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2021–5, s. 845.
- Arbetsförmedlingen (2022) Könneutrala bemötande - Slutrapport för pilotprojekt
- Arbetsmiljöverket (2013) Belastning, genus och hälsa i arbetslivet – Kunskapsammanställning, Rapport 2013:09
- Arbetsmiljöverket (2014), Projektrapport – Inspektioner av kvinno- och mansdominerad kommunal verksamhet, hemtjänst och teknisk förvaltning. Rapport 2014:3.
- Arbetsmiljöverket (2015) Kvinnors arbetsmiljö 2011-2014 – Slutrapport, Rapport 2015:6
- Arbetsmiljöverket (2017) En vitbok om kvinnors arbetsmiljö, Rapport 2017:6
- Arbetsmiljöverket (2022a) Utvärdering av Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) Rapport 1: Hur tillämpar våra intressenter föreskrifterna och hur beskriver de tillämpbarheten? Arbetsmiljöverket rapport 2022:3
- Arbetsmiljöverket (2022b) Yttrande: Remiss – ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet (SOU 2021:86), 2022/017382
- Arbetsmiljöverket (2022c) Yttrande: Remiss – Ett utökat skydd mot diskriminering (SOU 2021:94)
- Bloksgaard, L. (2011). Masculinities, Femininities and Work – The Horizontal Gender Segregation in the Danish Labour Market. Nordic Journal of Working Life Studies, 1(2), 5–21.
- Boschini, A., (2004) Bilaga 8: Genusspecifika utbildningsval och ekonomisk utveckling i SOU 2004:43
- Boschini, A., (2017) Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:5
- Bryntesson och Börjesson (2021) Forskning om rekrytering till högre utbildning i de nordiska länderna 2010–2021. En kunskapsöversikt. Rapport skriven på uppdrag av Universitetskanslersämbetet.
- Diskrimineringsombudsmannen (DO) (2015) Utökade tillsyns- och främjandeinsatser om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen - Redovisning av regeringsuppdrag A2013/697/DISK
- Diskrimineringsombudsmannen (DO) (2016) Sakligt motiverad eller koppling till kön? En analys av arbetsgivares arbete med att motverka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män Rapport 2016:1
- Diskrimineringsombudsmannen (DO) (2020) Vilja, förstå och kunna En analys av kommuners riktlinjer och rutiner avseende trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier, Rapport 2020:1
- Diskrimineringsombudsmannen (DO) (2020) Yttrande över Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen, SOU 2020:79
- Diskrimineringsombudsmannen (DO) (2021) Diskrimineringsombudsmannens årsredovisning 2020
- Diskrimineringsombudsmannen (DO) (2022) Undersök, åtgärda och utbilda En analys av universitets och högskolors arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av studenter, Rapport 2022:5
- Ehn, P. och Sundström, G. (red). Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi. 2020. Statskontoret, Om offentlig sektor 2020.

EIGE (2022) Indikator: Employed people in education, human health and social work activities, (data gäller 2020).

Eriksson, R., Hane-Weijman, E. och Henning, M. (2020) Nedläggningars och stora neddragningars effekter på branscher och yrkesroller – en analys utifrån geografi och kön. Tillväxtanalys, PM 2020:05.

Eriksson, J. (2021) A special fund for gender equality? Institutional constraints and gendered consequences in Swedish collective bargaining.

Erlingsson, G. och Wänström, J. (2015). Politik och förvaltning i svenska kommuner. Studentlitteratur.

Folke, O., och Rickne, J. (2023) Sexuella trakasserier på jobbet ökar den ekonomiska ojämställdheten, SNS Analys 94, mars 2023

Forsberg Kankkunen, T. (2014). "Access to networks in genderized contexts: the construction of hierarchical networks and inequalities in feminized, caring and masculinized technical occupations", Gender, Work & Organization, 21(4), 340–352.

Forsberg Kankkunen, T., Bejerot, E., Björk, L. och Härenstam, A. (2014). New Public Management i kommunal praktik. En studie om chefers möjligheter att hantera styrning inom verksamheterna Vatten, Gymnasium och Äldreomsorg. Göteborg: ISM Rapport 15.

Funck E, K., och Karlsson, T, S., (2018) Post-NPM, vad är det? Trender och empiriska iakttagelser kring alternativa idéer för den offentliga sektorn. KFi-rapport: 159.

Furusten, T. (2009). Man ska bli lärare! Den ojämna könsfördelningen inom lärarutbildningen - beskrivning och analys. Högskoleverket

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Förordning (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering

Försäkringskassan (2018) Lägst sjukfrånvaro i små välfärdsföretag, Korta Analyser 2018:3

Försäkringskassan (2020) Sjukfrånvaro i psykiska diagnoser – En studie av Sveriges befolkning 16–64 år. Socialförsäkringsrapport 2020:8.

Hultin, M. (2003). Some Take the Glass Escalator, Some Hit the Glass Ceiling?: Career Consequences of Occupational Sex Segregation. Work and Occupations - WORK OCCUPATION, 30, 30–61

Härenstam, A., & Björk, L. (2021). Källor till förståelse av skillnader i psykisk ohälsa (2021:7). Jämställdhetsmyndigheten.

IFAU (2020) Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärsstegsreformen? 2020:3

Johansson, V. och Theodorsson A. (2019) Arbetsmiljöarbete i politikstyrda och könssegregerade organisationer i Arbetsmiljö och ohälsa i ett genusperspektiv. Uppdragsforskning med relevans för tillsynsverksamheten. Arbetsmiljöverket rapport, 2019:7.

Jämställdhetsmyndigheten (2019) Jämställdhetsintegrering i Högskolor och Universitet [Lägesrapport].

Jämställdhetsmyndigheten (2021) Yttrande på direktivförslag om Lönetransparens Diariern: 2021/97

Jämställdhetsmyndigheten (2022a) Val efter eget kön - En kunskapssammanställning om könsskillnader i utbildningsval, Rapport 2021:4

Jämställdhetsmyndigheten (2022b) Bilaga 1 Uppföljning av indikatorer för delmål 2 ekonomisk jämställdhet Rapport 2022:2

Karlsson T, S. (2017) New public management. Studentlitteratur AB:

- Keisu, B-I. (red.), (2020) Att arbeta för lika villkor: ett genus- och maktperspektiv på arbete och organisation, Upplaga 1, Studentlitteratur, Lund
- Kjellsson, S., Magnusson, C., och Thålin, M. (2014) Arbete, hälsa och genus: betydelsen av yrkets könssammansättning för kvinnors och mäns villkor i arbetslivet i Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet – Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet SOU 2014:30
- Kolada (2022) Heltidsanställda månadsavlönade, kommun, andel, riket och Heltidsarbetande månadsavlönade, kommun, andel, riket
- Kommunalarbetaren (2019) Delade turer i två av tre kommuner, 6 mars 2019. Hämtat: 2023-01-20. <https://ka.se/2019/03/06/delade-turer-i-tva-av-tre-kommuner/>
- Ljunglöf, T., och Simonsen, L., (2020) Lönar sig utbildning? Livslönerapport 2020 (SACO)
- Ljunglöf, T., och Simonsen, L., (2021) Livslöner för kvinnliga och manliga akademiker (SACO)
- LO (2016) Vägen mot sammanbrottet, Författare: Anna Danielsson Öberg, frilansjournalist
- Medlingsinstitutet (2015) Medlingsinstitutets årsrapport för år 2014
- Medlingsinstitutet (2016) Medlingsinstitutets årsrapport för år 2015
- Medlingsinstitutet (2018) Yrke lön och kön En kartläggning av löneläget för 383 yrken mellan 2014 och 2017 – ett jämställdhetsperspektiv
- Medlingsinstitutet (2021) Medlingsinstitutets årsrapport för år 2020
- Montin, S. och Granberg, M. (2013) Moderna kommuner. Upplaga 4. Liber
- Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2021) Arbetsmiljö och psykisk hälsa. Kunskapssammanställning 2021:4.
- Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2023) Coronapandemins konsekvenser för arbetsmiljön i Sverige, Rapport 2023:1
- Nordiska ministerrådet (2019) Men in Nursing Education - Mapping Educational Practices and Student Experiences in Iceland, Denmark, and Norway
- Regeringskansliet (2021) Valfärdscommissionens slutredovisning till regeringen. Promemoria. Fi2021/.
- Prop. 2021/22:1, Budgetpropositionen för 2022, Regeringskansliet
- Prop. 2022/23:1 Budgetpropositionen för 2023, Regeringskansliet
- Prop. 2020/21:175 Stärkt kompetens i vård och omsorg – reglering av undersköterskeyrket, Regeringskansliet
- Regeringen (2013–2021) Regleringsbrev för budgetåren 2014–2022 avseende Statens skolinspektion
- Regeringen (2020) En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025, Skr. 2020/21:92
- Regeringskansliet (2020) Faktapromemoria 2020/21:FPM91 Direktiv om åtgärder för transparens i lönesättningen
- Regeringskansliet (2021) Uppdrag att ta fram åtgärdsplaner till regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 (A2021/00338)
- Regeringskansliet (2019) Bilaga till regeringsbeslut Fi2019/04300/K Valfärdscommissionen
- Reglab (2018). Regionala matchningsindikatorer - fördjupad analys.
- Riksrevisionen (2016) En god arbetsmiljö för alla – Statliga insatser inom arbetsmiljöområdet RIR 2016:23
- Riksrevisionen (2017) Karriärsstegsreformen och lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning. RiR 2017:18.

Riksrevisionen (2019a) Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning. RiR 2019:29.

Riksrevisionen (2019b) Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen (RiR 2019:16)

Riksrevisionen (2020) Äldresatsningen – effektiviteten i statens satsning på kvalitetsregister i äldreomsorgen. RiR 2020:19

SCB (2018a) Jämn könsfördelning bland chefer totalt sett, men ojämn könsfördelning bland chefsyrken, Statistiknyhet från SCB 2018-03-07 Hämtad 2022-11-11 <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/yrkesregistret-med-yrkesstatistik/pong/statistiknyhet/yrkesregistret-med-yrkesstatistik-2016/>

SCB (2018b) Matchningen på arbetsmarknaden – sambandet mellan utbildning och yrke  
Analyser om utbildning och arbetsmarknad: A40 - Temarapporter

SCB (2019) Arbetskraftsundersökningarna (AKU) – Tema: Arbetstidens förläggning 2008 - 2018

SCB (2022) Den totala kommunala skattesatsen minskar något nästa år, Statistiknyhet från SCB 2022-12-16 Hämtad 2023-01-31: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalskatterna/pong/statistiknyhet/kommunalskatterna-2023/>

SCB, Arbetsmiljöundersökningen 2019-2021.

SCB, Regionala matchningsindikatorerna

SCB, Orsak till deltidarbete för personer i åldern 20–64 år, 2021

SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS)

SCB, Yrkesregistret med yrkesstatistik

Skolverket (2022) Tabell 5A: Lärare i olika lärarkategorier läsåret 2021/22

Sjöberg Forsberg, K., (2021) Makt och möjlighet att förändra? Systematiskt arbetsmiljöarbete i könade offentliga verksamheter, Doktorsavhandling i Teknik och Hälsa, , Kungliga Tekniska Högskolan

Sundén, Andersen och Roine (2014) Konjunkturrådets rapport 2014 – Hur får vi råd med välfärden?

Socialstyrelsen (2021) Uppföljning av omställningen till en mer nära vård 2021. Utvecklingen i regioner och kommuner.

Socialstyrelsen (2023) Ekonomiskt stöd till äldreomsorgen. Socialstyrelsens uppföljning och utvärdering av 2020–2021 års medel.

Solli, R. och Wolmesjö, M. (2019) Välfärden och framtiden – bekymmer och förhoppningsfulla lösningar. Version 1.0. SOL-rapport 2019:1, Högskolan i Borås

SOU 2004:43. (2004). Den könsuppdelade arbetsmarknaden. Betänkande av Utredning om den könssegrerade arbetsmarknaden.

SOU 2008:126 (2008) I den äldres tjänst. Äldreassistent – ett framtidssyrke! Betänkande av Utredningen Yrkeskrav i äldreomsorg

SOU 2014:81 (2014) Yrke, karriär och lön - kvinnors och mäns olika villkor på den svenska arbetsmarknaden. Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.

SOU 2015:50. (2015) Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. Slutbetänkande av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.

SOU 2015:86 (2015) Mål och myndighet - En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. Betänkande av Jämställdhetsutredningen

SOU 2015:97 (2015) Välja yrke, Slutbetänkande av Yrkesprogramsutredningen



SOU 2016:2 (2016) Effektiv vård, Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården

SOU 2016:77 (2016) En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Betänkande av Gymnasieutredningen

SOU 2017:21 (2017) Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Betänkande av Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen

SOU 2017:56. (2017) I jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Delbetänkande av Tillitsdelegationen.

SOU 2018:47 (2018) Med tillit växer handlingsutrymmet. Tillitsbaserad styrning och ledning i välfärdssektorn., Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen.

SOU 2018:48 (2018) En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg., Delbetänkande av Tillitsdelegationen.

SOU 2019:20 (2019) Stärkt kompetens i vård och omsorg. Betänkande av Utredningen  
Reglering av yrket undersköterska

SOU 2020:33 (2020) Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Betänkande av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola

SOU 2020:46 (2020) En gemensam angelägenhet. Betänkande av Jämlikhetskommissionen.

SOU 2020:79 (2020) Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området, Delbetänkande av Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen

SOU 2022:4 (2022) Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. Slutbetänkande av Kommissionen för jämställda livsinkomster.

SOU 2022:41 (2022) Nästa steg – Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. Betänkande av Utredningen om en äldreomsorgslag och stärkt medicinsk kompetens i kommuner

SOU 2022:45 (2022) Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. Betänkande av Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) (2014) Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom - En systematisk litteraturöversikt

Statskontoret (2014) Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?

Statskontoret (2016) Statens styrning av kommunerna, 2016:24

Statskontoret (2021) Utvärdering av statsbidrag för lärarlöneyftet – Slutrapport

Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2016) Kunskapsöversikt: Rekrytera män till sjuksköterskeyrket

Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2021) Yttrande - Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området SOU 2020:79

Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2022a) Välfärdens kompetensförsörjning.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2022b) Chefer i välfärden.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2022c) Unga och välfärdsjobben.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2022d) Ersättningsmodeller, hemtjänst 2022. Hämtad 22-11-23 från <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/organisera/tyraleda/driftformer/valfrihatssystemochersattningsmodeller/socialomsorgvalfrihetssystemersattningsmodeller/ersattningsmodellerhemtjanst2022.66596.html>

Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2022e) Yttrande - Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus SOU 2022:45.

Tellhed, U. (2021). Könsskillnader i utbildningsval - Teori och empiri från den socialpsykologiska forskningslitteraturen. [Bilaga till Jämställdhetsmyndighetens rapport Val efter eget kön].

Tellhed, U., Bäckström, M., & Björklund, F. (2018). The role of ability beliefs and agentic vs. communal career goals in adolescents' first educational choice. What explains the degree of gender-balance? *Journal of Vocational Behavior*, 104, 1–13.

Universitets- och högskolerådet (UHR) (2022) Högskoleprovet Ett redskap för breddad rekrytering?

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) (2017) Tidiga avhopp från högskolan - Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen (2017:17).

Vårdanalys (2020) Förlösande för kvinnohälsan? En uppföljning av satsningen på kvinnors hälsa.

Wolmesjö, M. och Florén, J. (2022) Vad attraherar studenter till välfärdsyrken? En jämförande studie av sjuksköterske- och polisutbildningen. Borås: SOL-rapport 1:2022 Högskolan i Borås.



Jämställdhetsmyndigheten | Box 73, 42422 Angered | Besöksadress: Angereds torg 9  
031-3929000 | [info@jamstalldhetsmyndigheten.se](mailto:info@jamstalldhetsmyndigheten.se) | [www.jamstalldhetsmyndigheten.se](http://www.jamstalldhetsmyndigheten.se)