

Regeringsuppdrag

# Rapport

## Könsuppdelad statistik i regeringens reformarbete



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner  
från ESV:s webbplats [esv.se](http://esv.se).

**Datum:** 2017-10-31

**Dnr:** 1.1-283/2017

**ESV-nr:** 2017:50

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Anna Hansson

## Förord

Ekonomistyrningsverket har i regleringsbrevet för 2017 fått i uppdrag att ta fram metoder som möjliggör uppföljning och en samlad redovisning av effekter på jämställdheten av genomförda och föreslagna reformer på utgiftssidan i statens budget. En central del i uppdraget har varit att ta fram könsuppdelad statistik för ett urval av reformer på utgiftssidan i statens budget, vilka genomförts 2015–2016.

I denna rapport redovisar ESV den genomförda statistikinsamlingen. I rapporten presenteras även en arbetsprocess som kan vara ett stöd för fortsatt jämställdhetsbudgetering i reform- och budgetarbetet.

Arbetet med regeringsuppdraget har genomförts av Anna Hansson (projektledare) och Monika Hjeds (utredare).

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Könsuppdelad statistik i regeringens reformarbete. Uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm den 31 oktober 2017

Clas Olsson

Anna Hansson

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Inledning</b> .....	<b>9</b>
2.1 ESV:s uppdrag .....	9
2.2 Beskrivning och avgränsning av uppdraget .....	9
2.3 Genomförande.....	10
2.4 Utgångspunkt .....	11
2.5 Diskussion .....	12
<b>3 Hälsovård, sjukvård och social omsorg</b> .....	<b>14</b>
3.1 Läkemedelsförmån .....	16
3.2 Förlossningsvård och kvinnors hälsa.....	18
3.3 Bidrag för glasögon till vissa barn och unga .....	22
3.4 Ökad bemanning inom äldreomsorgen.....	23
3.5 Läkemedel för barn.....	26
3.6 Sommarlovsstöd.....	27
3.7 Socialtjänstens arbete med barnärenden .....	28
3.8 Psykisk ohälsa.....	29
3.9 Professionsmiljarden .....	31
3.10 Sammanfattning och kommentarer.....	31
<b>4 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning</b> .....	<b>33</b>
4.1 Högre ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen påverkar sjukpenningen .....	34
4.2 Höjd sjuk- och aktivitetsersättning .....	38
<b>5 Ekonomisk trygghet vid ålderdom</b> .....	<b>40</b>
5.1 Höjt bostadstillägg till pensionärer .....	41
<b>6 Ekonomisk trygghet för familjer och barn</b> .....	<b>44</b>
6.1 Höjd grundnivå i föräldrapenningen .....	45
6.2 Höjt underhållsstöd.....	48
<b>7 Arbetsmarknadsområdet</b> .....	<b>51</b>
7.1 Höjt tak och grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen .....	53
7.2 Trainee-tjänster.....	56
7.3 Utbildningskontrakt .....	58
7.4 Extratjänster .....	60
7.5 Lönestöd och SIUS.....	62
7.6 Utvecklingsanställningar på Samhall .....	64
7.7 Tidigareläggning av EU:s sysselsättningsinitiativ för unga .....	65
7.8 Sammanfattning och kommentarer.....	67
<b>8 Utbildning och universitetsforskning</b> .....	<b>70</b>
8.1 Nationella skolutvecklingsprogram .....	75
8.2 Samverkan för bästa skola .....	78

8.3	Lågstadiesatsningen.....	80
8.4	Elevhälsosatsning.....	81
8.5	Fortbildning av lärare.....	83
8.6	Kunskapslyftet .....	85
8.7	Lärlönelyftet.....	90
8.8	Sammanfattning och kommentarer.....	91
<b>9</b>	<b>Kommunikationer .....</b>	<b>93</b>
9.1	Järnvägsunderhåll och järnväg i landsbygd.....	96
<b>10</b>	<b>Översiktlig arbetsprocess för att följa upp jämställdhetseffekter vid reformarbete .....</b>	<b>98</b>
10.1	Inledning.....	98
10.2	Samla information om nuvarande situation.....	98
10.3	Analysa jämställdhetsaspekter .....	99
10.4	Val av åtgärd om förändring önskas .....	102
10.5	Implementera åtgärd.....	105
10.6	Samla information om nytt utfall.....	106
10.7	Analysa effekten på jämställdheten .....	106
10.8	Exempel på aktörer och strategier .....	106
	<b>Bilaga 1 Reformers som ingår i uppdraget .....</b>	<b>110</b>

# 1 Sammanfattning

Uppdraget innebär att ESV ska ta fram könsuppdelad statistik för ett antal reformer som genomförts under perioden 2015–2016. Uppdraget omfattar sju olika utgiftsområden i statens budget. Statistiken har placerats i en kortfattad kontext. Avslutningsvis presenteras översiktligt en arbetsprocess som kan vara ett stöd för fortsatt jämställdhetsbudgetering i reform- och budgetarbetet.

ESV konstaterar sammanfattningsvis att det finns en tydlig könsuppdelning vad gäller mottagarna av flera reformer. Män och kvinnor berörs i olika utsträckning av flera insatser. ESV noterar att också de socioekonomiska och demografiska skillnaderna är stora inom flera områden. Därutöver vill ESV understryka att förhållanden inom ett utgiftsområde ofta påverkar flera andra områden. Vad gäller de olika utgiftsområdena har ESV funnit följande:

Inom *UO9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg*, har nio olika reformer valts ut. För 2016 beräknas reformerna omfatta 6,5 miljarder kronor. ESV finner bland annat att utgifterna för läkemedelsförmåner är högre för män och pojkar. Fler pojkar än flickor använder sommarlovsstödet och utgifterna vad gäller den satsning som rör socialtjänstens arbete med barnärenden är högre för pojkar än för flickor. Kvinnor använder mer kommunal hemtjänst än vad män gör. Det är rimligt att föreställa sig att utgifterna för de medel som enbart syftar till att främja kvinnors hälsa främst berör kvinnor.

Inom *UO10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning*, har två reformer valts ut: höjd sjuk- och aktivitetsersättning och höjd sjukpenning på grund av höjd ersättning vid arbetslöshet. Utgifterna för dessa båda reformer beräknas uppgå till 0,7 miljarder kronor för 2016. Kvinnor nyttjar mer sjuk- och aktivitetsersättning och detsamma gäller sjukpenningen. Det finns en rad förklaringar till detta, varav kvinnors dubbelarbete och yrkesval ofta lyfts fram. Även normer lyfts fram; rapporter från IFAU visar att sjukskrivning verkar smitta, vilket innebär att en individs benägenhet att sjukskriva sig påverkas av omgivningens sjukfrånvaro. Även de socioekonomiska och demografiska skillnaderna är stora, både för män och för kvinnor. Exempelvis upplever sig lågutbildade vara mer sjuka och är oftare sjukskrivna än högutbildade.

Inom *UO11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom*, har reformen höjt bostadstillägg till pensionärer valts ut. Reformen beräknas uppgå till knappt 0,4 miljarder kronor 2016. Kvinnor har överlag lägre pensioner än män, eftersom kvinnors inkomster i genomsnitt har varit (och är) lägre. Eftersom bostadstillägget riktar sig till pensionärer med låga inkomster är det också främst kvinnor som får detta bidrag.

Inom *UO12, Ekonomisk trygghet för barn och familjer*, har två reformer valts ut: höjt underhållstöd och höjd grundnivå i föräldrapenningen. Reformerna beräknas uppgå till 0,9 miljarder kronor 2016. Cirka 1,3 miljoner hushåll med barn berörs av den ekonomiska familjepolitiken i Sverige och det finns knappt 2 miljoner barn i åldrarna 0–17. Det är främst kvinnor som nyttjar grundnivån i föräldrapenningen, det vill säga den lägsta ersättningsgraden, men de socioekonomiska skillnaderna är stora. Även det höjda underhållsstödet berör fler kvinnor än män. Fler barn bor fortfarande främst hos sina mödrar och ensamstående mödrar har också generellt lägre inkomster än ensamstående män. Det höjda underhållsstödet kommer dessutom sannolikt att beröra långt fler också *indirekt*, eftersom underhållsstödet har en normerande effekt. Undersökningar visar att de belopp som fastställs i underhållsstödet också påverkar storleken på underhållsbidrag.

De sju reformer som valts ut inom *UO14, Arbetsmarknadsområdet*, beräknas omfatta 5,7 miljarder kronor 2016. Den största satsningen avser höjt tak och grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen. Fler män än kvinnor omfattas av förändringarna och mäns genomsnittliga höjning är större än kvinnornas. Det förklaras dels av att fler män än kvinnor finns i arbetslöshetsförsäkringen, dels av att män har högre lön än kvinnor i genomsnitt. De tre arbetsmarknadsprogrammen traineetjänster, utbildningskontrakt och extratjänster är som störst 2017 då de uppgår till 3,7 miljarder kronor. Totalt omfattar programmen lika många kvinnor som män. Extratjänsterna och traineetjänsterna är dock vanligare bland kvinnor, vilket sannolikt beror på att dessa tjänster nästan uteslutande återfinns inom traditionellt kvinnliga arbetsplatser såsom sjukvården, skolan, äldreården och barnomsorgen. Utbildningskontrakten är å andra sidan vanligare bland män, vilket troligen beror på att fler män än kvinnor är inskrivna på arbetsförmedlingen och i högre utsträckning bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden, exempelvis saknar fler män än kvinnor en gymnasieexamen.

Inom *UO16, Utbildningsområdet*, ingår sammanlagt nio reformer. Reformerna beräknas uppgå till 4,5 miljarder kronor 2016. Den största reformen avser höjda lärarlöner där 1,5 miljarder kronor avsatts för 2016. Av samtliga lärare som fått en högre lön till följd av reformen utgör kvinnor 78 procent och män 22 procent. Fördelningen speglar det faktum att långt fler kvinnor än män arbetar som lärare. Reformerna inom Kunskapslyftet omfattar 1 miljard kronor och syftar till att skapa fler permanenta utbildningsplatser och högre kvalitet inom vuxenutbildningen. Det har dock inte varit möjligt att särskilja de utbildningsplatser som tillkommit till följd av Kunskapslyftet från övriga utbildningsplatser. Den största satsningen inom Kunskapslyftet avser komvux och yrkesvux och omfattar 0,8 miljarder kronor. Under perioden 2014–2016 har andelen kvinnor på komvux minskat från 63 procent till 62 procent. Därutöver avsätts 2 miljarder kronor på olika satsningar för att höja kvaliteten i undervisningen i skolan såsom lågstadiesatsningen, samverkan för bästa

skola, nationella skolutvecklingsprogram och fortbildning av lärare. Totalt sett har fler kvinnor än män tagit del av utbildningarna. Det har inte gjorts någon uppföljning av hur olika insatser påverkat resultaten hos de elever som omfattas av insatserna.

Inom *UO22, Kommunikationer*, ingår två reformer: järnvägsunderhåll och järnväg i landsbygd. Reformerna beräknas uppgå till cirka 1,5 miljarder kronor 2016. Satsningar på järnvägsunderhåll går inte att direkt dela upp på kvinnor och män och Trafikverkets underhållsplaner innehåller inga jämställdhetsanalyser. Den senaste resvaneundersökningen visar dock att kvinnor står för 54 procent av samtliga huvudresor på järnväg vad gäller persontransporter.

I det avslutande kapitlet, *Metod för att följa upp jämställdhetseffekter vid reformarbete*, pekar ESV på att reformer kan påverka jämställdheten direkt, genom förändrade ekonomiska incitament och regleringar. Reformerna kan även påverka indirekt genom påverkan på informella institutioner, såsom normer och traditioner. Om normer kvarstår och individer därmed inte förändras kommer det inte att ske några större förändringar - även om nya regler införs. För att förändra framgångsrikt, effektivt och i enighet med avsiktliga intentioner krävs därmed kunskap om förhållanden på flera olika nivåer och inom flera områden. En arbetsprocess för jämställdhetsbudgetering består vidare av flera olika steg och kan se ut på följande vis:

1. Samla information om nuvarande situation
2. Analysera jämställdhetsaspekter
3. Val av åtgärd om förändring önskas
4. Implementera åtgärd
5. Samla information om nytt utfall
6. Analysera effekten på jämställdheten, om oavsiktliga effekter upptäcks eller om effekterna är otillräckliga återgå till punkt 3, välj ny åtgärd eller modifiera den tidigare införda åtgärden.

En metod bör leda till en tydlig och överblickbar process med god återkoppling och kunskap om utmaningarna och målen inom respektive område. Det är också viktigt att återkomma till de huvudsakliga målen för regeringens jämställdhetspolitik.

Rapporten rör enbart det första steget, att samla statistik. Vi placerar därutöver statistiken i en kontext för att underlätta för fortsatta steg i framtiden

## 2 Inledning

Sett i ett internationellt perspektiv har Sverige stora ambitioner med sin jämställdhetspolitik; kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.<sup>1</sup> Regeringen har uttryckt att det är viktigt att politiken har ett jämställdhetsperspektiv som integreras i all verksamhet och i alla steg i beslutsfattandet; ett jämställdhetsperspektiv ska också integreras på alla nivåer i budgetförfarandet.

Ett viktigt syfte med jämställdhetsbudgetering är att synliggöra hur resurser fördelas mellan kvinnor och män. Genom tillämpning av jämställdhetsbudgetering kan konsekvenser för jämställdheten beaktas redan vid beslut om inriktningen på politiken och vid fördelning av resurser. En budget som är transparent och upplevs som rättvis medför också större förtroende för hela processen och det finns många belägg, både på kommunal och på statlig nivå, att en budgetprocess som inte aktivt reflekterar kring könsskillnader kan leda till att ett kön oavsiktligt erhåller mer medel än det andra. Med hjälp av jämställdhetsbudgetering kan man lättare upptäcka om någon oavsiktlig snedfördelning av utgifterna har skett. Ett första steg i en jämställdhetsanalys är att ta fram könsuppdelad statistik.

### 2.1 ESV:s uppdrag

I arbetet med utformningen av budgetpropositionen för 2017 har regeringen ställt större krav än tidigare på att effekter på jämställdheten ska synliggöras. För att utveckla arbetet med jämställdhetsbudgetering anser regeringen att ytterligare mått och aspekter på jämställdheten behöver tas fram.<sup>2</sup> Mot den bakgrunden har ESV i regleringsbrevet för 2017 fått ett särskilt uppdrag att ta fram metoder som möjliggör uppföljning och en samlad redovisning av effekter på jämställdheten av genomförda och föreslagna reformer på utgiftssidan i statens budget. ESV och uppdragsgivaren har i samråd valt ut ett antal reformer på utgiftssidan i statens budget som genomförts under perioden 2015–2016, för vilka könsuppdelad statistik ska tas fram, se vidare under avsnitt 2.2 nedan.

### 2.2 Beskrivning och avgränsning av uppdraget

Finansdepartementet har tagit fram en lista på utgiftsområden där väsentliga satsningar har gjorts under perioden 2015–2016. De sju utgiftsområden (UO) som berörs är: UO9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO10 Ekonomisk trygghet

<sup>1</sup> Regeringens mål för jämställdhet: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/mal-for-jamstalldhet/>

<sup>2</sup> Enligt regeringen är jämställdhetsbudgetering "en tillämpning av jämställdhetsintegrering i budgetarbetet. Det innebär att budgetpolitikens jämställdhetseffekter utvärderas, att ett jämställdhetsperspektiv löpande anläggs i arbetet och att inkomster och utgifter ska omfördelas för att främja jämställdhet. I Regeringskansliet finns tydliga riktlinjer för jämställdhetsperspektiv i centrala arbetsprocesser, exempelvis i budgetarbetet och myndighetsstyrningen. Arbetet med att utveckla jämställdhetsbudgeteringen ska ske löpande och systematiskt för att ge förutsättningar för ett tydligare jämställdhetsperspektiv i regeringens politik." <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/jamstalldhetsbudgetering/>

vid sjukdom och funktionsnedsättning, UO11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, UO12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, UO14 Arbetsmarknad och arbetsliv, UO16 Utbildning och universitetsforskning samt UO22 Kommunikationer.<sup>3</sup>

Inom dessa utgiftsområden har sammanlagt 35 reformer identifierats, se bilaga 1. ESV:s uppdrag är att dels redovisa hur stora satsningar som har gjorts på respektive område per reform, dels ta fram utfallsstatistik för dessa reformer fördelat på kvinnor och män.<sup>4</sup> Med utfallsstatistik avses antal personer och kostnader.<sup>5</sup> Vidare har följande aspekter av uppdraget preciserats i samråd med uppdragsgivaren:

- Utfallsstatistik tas inte fram för utgiftsområdena i sin helhet utan endast utifrån marginaltillskotten.
- I de fall det inte finns könsuppdelad statistik för hela reformbeloppet tar vi fram statistik där det finns underlag, det vill säga statistiken kan avse en delmängd av det totala reformbeloppet.
- ESV kommer inte att lämna någon redovisning av effekter på jämställdheten av genomförda och föreslagna reformer. Jämställdheten i samhället påverkas av en mängd faktorer varav de flesta ligger utanför de reformer som ingår i ESV:s uppdrag. De reformer som ingår i uppdraget är också små i jämförelse med de totala utgifterna på respektive område.<sup>6</sup> Dessutom omfattar genomförda reformer som längst en knapp tvåårsperiod sett till utfall.
- Tyngdpunkten i redovisningen är ekonomisk jämställdhet.

## 2.3 Genomförande

Insamlingen av data har skett med hjälp av en rad olika myndigheter och organisationer.<sup>7</sup> I några fall har statistiken varit detaljerad och arbetskrävande att ta fram. I andra fall rör statistiken siffror som redan funnits lättillgängliga. Inom vissa delområden finns det ingen könsuppdelad statistik, varken vad gäller antal eller kostnader. Reformerna är dessutom nyligen sjösatta och tiden mellan reform och utfallsdata mycket knapp; inom många områden har varken utvärderingar eller insamlingar av data påbörjats.

<sup>3</sup> Från början var även UO25 Allmänna bidrag till kommuner med på listan. Efter samråd med uppdragsgivaren har dock detta utgiftsområde uteslutits eftersom det skulle vara förenat med stora svårigheter att försöka dela upp bidragen på kvinnor och män.

<sup>4</sup> För att ta fram hur stora satsningar som har gjorts på respektive område ska reformtabellerna i budgetpropositioner och vårpropositioner användas.

<sup>5</sup> Med kön avses juridiskt kön.

<sup>6</sup> Flera utgiftsområden, där det är känt att könsskillnader råder, ingår inte heller i ESV:s uppdrag, såsom rättsväsendet, internationellt bistånd och migration.

<sup>7</sup> Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Karolinska Institutet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Pensionsmyndigheten, Rådet för främjande av Kommunala Analyser, Samhall, Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Statistiska Centralbyrån, Svenska ESF-rådet, Trafikanalys, Universitetskanslersämbetet, Yrkeshögskolan och Karolinska Institutet.

När data är otillräckliga eller otydliga informerar vi om det. I vissa fall finns det endast äldre data och då redovisar vi utfallet för tidigare år. Detta eftersom grundläggande fakta om tidigare fördelning kan vara en utgångspunkt när/om ny statistik ska samlas in längre fram. Vi har, i de fall det har varit möjligt, tagit fram könsuppdelad statistik för flera år och noterat om utfallet skiljer sig åt före och efter reformen.

Statistiken har också översiktligt placerats i en kontext för att det ska bli enklare att senare bedöma vilka förhållanden som är viktiga att ta hänsyn till om variablerna ska analyseras vidare i framtida rapporter, något som är nödvändigt när effekten av reformerna senare ska analyseras.

I flera fall rapporterar vi att statistik saknas. Att samla statistik är kostsamt och att samla en viss typ av indikatorer kan också ge fel incitament varför data måste väljas ut och samlas in varsamt i samarbete med berörda aktörer.<sup>8</sup> Nya indikatorer för uppföljning av verksamheter ska vidare vara relevanta och i sig leda utvecklingen framåt, vilket inte alltid är fallet idag. Att indikatorer saknas räcker därför inte som orsak till att börja samla in dem. Vi föreslår följaktligen inga nya statistikinsamlingar.

En datasammanställning av reformutfall inom några utgiftsområden är givetvis bara ett första steg. En mer genomgripande jämställdhetsbudgetering kräver tillgång till utfallsstatistik av löpande politik, inom fler utgiftsområden och mätt på längre sikt. Med hjälp av sådan statistik kan effekter av den förda politiken, uppdelat på kön, sedan analyseras. ESV har därför också utvecklat en arbetsprocess för att analysera och följa upp jämställdhetsfrågor i reform- och budgetarbetet.

## 2.4 Utgångspunkt

När utfallet av olika reformer ska beskrivas är utgångspunkten de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetspolitiken har ett övergripande mål och sex delmål. Det övergripande målet är att män och kvinnor ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Delmålen berör jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämställd hälsa, jämställd utbildning, en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. För att kunna mäta hur de olika delmålen utvecklas finns indikatorer för varje delmål. Indikatorerna är framtagna av SCB på regeringens uppdrag och de följs regelbundet upp av SCB.<sup>9</sup> För ekonomisk jämställdhet finns det sammanlagt 40 olika indikatorer, varav 20 avser tillgång till arbete och nio avser inkomster och löner. Som noterat

<sup>8</sup> Se exempelvis ESO (2010) Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet. ESO 2010:3.

<sup>9</sup> SCB har också fått i uppdrag att ta fram indikatorer för de två nya delmålen om jämställd hälsa och jämställd utbildning. De nuvarande indikatorer för jämställdhet: <https://www.scb.se/sv/Hitte-statistik/Temaomraden/Jamstalldhet/Indikatorer/>

ovan ingår det inte i uppdraget att bedöma om utfallet av genomförda reformer ligger i linje med regeringens jämställdhetspolitiska mål.

## 2.5 Diskussion

ESV finner att det finns flera reformer som på ytan kan upplevas som könsneutrala, men som i praktiken berör män och kvinnor i olika utsträckning. Inom vissa områden kan förklaringen till könsskillnader vara enkel. Exempelvis nyttjar kvinnor mer äldreomsorg än män, vilket kan sammanfalla med att fler kvinnor lever längre och att kvinnor oftare lever ensamma än män.<sup>10</sup> Dessutom får äldre män oftare hjälp av sin hustru/sambo än tvärtom. Varför mäns och pojkars läkemedel kostar mer än kvinnors och flickors är svårare att tolka. Detsamma gäller kostnadsfria sommarlovsaktiviteter, vilka i större utsträckning nyttjas av pojkar än av flickor. I dessa fall har det inte funnits någon intention om att reformerna ska fördelas olika beroende på kön, men utfallsstatistik visar att så har skett.

I flera fall räcker det inte med att bara dela upp data på kvinnor och män, socioekonomiska och demografiska skillnader utövar stort inflytande. Vidare kan konstateras att vissa reformer såsom höjt bostadstillägg för pensionärer inte förändrar de grundläggande skillnaderna i exempelvis mäns och kvinnors pensioner, men de kompenserar till viss del för de ekonomiska effekterna av ojämlikheten och medverkar i flera fall till att minska skillnader mellan könen. Utgifter inom ett visst område kan också *stärka* de könsskillnader som finns, vilket forskare pekar på varit fallet exempelvis vad gäller en tidigare förändring av grundnivån i föräldrapenningen samt det tidigare vårdnadsbidraget.<sup>11</sup> Det är också värt att notera att principerna inom skilda områden är olika; föräldraförsäkringen är inte individuell, det är däremot pensionerna – i båda fall förlorar kvinnor ekonomiskt på den rådande ordningen. I båda fall får kvinnor en större andel av bidragen inom respektive område.

För att uppnå målet om ökad jämställdhet krävs mer än en statistikredovisning uppdelad på kvinnor och män. Statistikinsamling är bara ett första steg i en process som syftar till mer jämställd budgetering. Utgifterna för de reformer som ingår i rapporten utgör bara en liten del av de totala utgifterna inom respektive utgiftsområde. Därutöver är tiden mellan reformernas införande och statistikinsamlingen kort. Det har också varit svårt att hitta könsuppdelad statistik för en rad olika satsningar.<sup>12</sup> Vidare finns det en rad faktorer som påverkar människors

<sup>10</sup> Det finns en rad olika förklaringar till att kvinnor lever längre än män och studier visar att det är ett globalt fenomen.

<sup>11</sup> Försäkringskassan (2013) Socialförsäkringsrapport 2013:5 samt Inspektionen för socialförsäkringen (2016) Höjd grundnivå i föräldrapenningen. Har uttaget av föräldrapenningen påverkats? Rapport 2016:1.

<sup>12</sup> En viktig pusselbit när man diskuterar tillgången på statistik är det nya kravet på individbaserad statistik uppdelat på kön, som framgår av Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Det nya kravet kan innebära att befintlig statistik, utöver den officiella, i större utsträckning synliggörs utifrån kön i myndigheters årsredovisning. Tillgången kan med andra ord utvecklas framöver och påverka möjligheten till jämställdhetsanalyser. ESV kommer följa utvecklingen och ge stöd till myndigheter i sin tillämpning av förordningen.

beteende, såsom normer, informella avtal och vanor och dessa bör också beaktas i jämställdhetsbudgetering.

Det kan finnas fall där det är rimligt med ojämslällda utgifter, eftersom behoven ser olika ut. Att bedöma vad som är ett faktiskt behov, en lång tradition och/eller starka könsnormer är något som ligger långt utanför ESV:s kompetensområde att avgöra. Det är komplexa frågor som är mer komplicerade att besvara än vad vår statistiköversyn ger för handen.

I kapitel 3–9 presenteras de olika utgiftsområdena och i kapitel 10 presenteras en metod/arbetsprocess som kan vara ett stöd vid jämställdhetsbudgetering. I bilagan redovisas de reformer som ingår i uppdraget.

### 3 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Totalt sett uppgick utgifterna inom utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg, till knappt 70 miljarder kronor år 2016. I uppdraget ingår nio satsningar. För 2016 omfattar dessa satsningar 6,5 miljarder kronor.

Tabell 1 Utvalda reformer inom utgiftsområde 9, mdkr

Reformer	2015	2016	2017	Totalt
Läkemedelsförmånen	1,7	1,8	1,1	4,6
Förlossningsvård och kvinnors hälsa (samt primärvård)	0,2	0,5	0,5	1,3
Bidrag till glasögon till barn och unga 8-19 år		0,1	0,1	0,2
Mer personal inom äldreomsorgen	1,0	2,0	2,0	5,0
Läkemedel för barn		0,3	0,4	0,8
Professionsmiljarden		1,0	1,0	2,0
Psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna		0,3	0,3	0,6
Sommarlovsstöd		0,2	0,2	0,4
Socialtjänstens arbete med barnärenden		0,3	0,3	0,5
<b>Totalt</b>	<b>2,9</b>	<b>6,5</b>	<b>5,9</b>	<b>15,3</b>

Källa: Regeringens proposition 2015/16:1, prop. 2014/15:100 och prop. 2015/16:99. Det bör noteras att summering baseras på belopp från flera olika propositioner.

Not. Läkemedelsförmånen kan inte betraktas som en reform utan en höjning av utgifterna som främst härrör från ökade kostnader för läkemedel. Vi har inte granskat om något av stöden ersätter tidigare utgifter eller stöd.

Utgiftsområdet är uppdelat i sex områden och i budgetpropositionen för 2017 redovisas 14 olika mål. I fyra av målen nämns ord såsom jämlik jämställd, samma förutsättningar eller lika villkor:

- Befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. En sådan vård ska vara *jämlik, jämställd* och tillgänglig.
- Skapa samhällseliga förutsättningar för en god hälsa på *lika villkor* för hela befolkningen.
- *Jämlikhet* i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning.
- Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha *samma förutsättningar* för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.<sup>13</sup>

Hälsoområdet har kommit att bli allt viktigare i regeringens jämställdhetspolitik. Jämställd hälsa är sedan 2016 ett av jämställdhetspolitikens sex delmål och det innebär att: ”kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor”. Regeringen menar vidare att arbetet med jämställd hälso- och sjukvård bidrar till måluppfyllelsen av regeringens huvudsakliga jämställdhetspolitiska mål: att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Hälsoområdet är således centralt

<sup>13</sup> Regeringens proposition 2016/17:1.

vad gäller jämställdhet.<sup>14</sup> Samtidigt är det ett område där det kan vara särskilt komplicerat att mäta effekter av insatta resurser. I utredningen ”Effektiv vård” pekas på att:

*Att på ett samlat och riktigt rättvisande sätt beskriva hälso- och sjukvårdens bidrag till hälsoutvecklingen relaterat till insatta resurser låter sig inte göras i dag.<sup>15</sup>*

Liksom inom flera andra utgiftsområden går det en skiljelinje mellan grupper med olika socioekonomiska bakgrund och deras hälsa. Högutbildade har i allmänhet bättre hälsa än lågutbildade och ju kortare utbildning desto större är risken att dö i åtgärdbar dödlighet. Både kvinnor och män med kort utbildning har också kortast medellivslängd.<sup>16</sup> Vissa yrken är mer riskfyllda än andra. Exempelvis är sjukskrivningen hög inom flera så kallade kontaktyrken – yrken som inkluderar service, pedagogik, vård och omsorg. Därtill påverkar demografiska skillnader utfallet, exempelvis spelar ålder, härkomst, boendemiljö roll för många sjukdomar.

Inom flera områden går det också en tydlig skiljelinje mellan män och kvinnor. Kvinnor upplever att de har sämre hälsa och de är sjukskrivna i större utsträckning än män. Män har i genomsnitt kortare medellivslängd och söker i mindre utsträckning vård än kvinnor. Äldre undersökningar visar att kvinnor kostar mer i vården. Det förklaras bland annat av kvinnors längre medellivslängd, graviditeter och förlossningar.

Olika skiljelinjer hänger i viss mån samman. Kvinnor har i genomsnitt en lägre socioekonomisk position än män.<sup>17</sup> Kvinnor med utlandsfödda föräldrar samt ensamstående kvinnor med barn har betydligt sämre hälsa än andra grupper. Samtidigt konstateras att män som grupp, särskilt de med låg utbildning, har mindre hälsosamma vanor när det gäller alkohol, kost och motion, vilket leder till sämre hälsa.<sup>18</sup>

Sveriges Kommuner och landsting (SKL) pekar på en rad specifika könsskillnader, här bortses med andra ord från socioekonomiska och demografiska skillnader:

- Kvinnor har längre väntetid till operation av grå starr och får sämre resultat
- Kvinnor har mer ont i ländryggen innan de blir opererade
- Kvinnor med Alzheimers sjukdom får betydligt mindre hemtjänst än män
- Kvinnor har inte samma tillgång som män till nyare och dyrare läkemedel
- Kvinnor är underbehandlade med en rad viktiga mediciner

<sup>14</sup> <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/05/delmal-5-jamstalld-halsa/>

<sup>15</sup> Effektiv vård” (SOU 2016:2) s 68.

<sup>16</sup> SKL (2014) (O)jämställdhet i hälsa och vård.

<sup>17</sup> Malmö Stad (2012) Kön, genus och hälsa: socioekonomiska skillnader i hälsa bland kvinnor och män.

<sup>18</sup> SKL (2014) (O)jämställdhet i hälsa och vård.

- Kvinnor får mindre medicinering enligt de nationella riktlinjerna
- Män får färre höftproteser vid cervikala höftfrakturer
- Män får mindre patientutbildning vid bipolär sjukdom.<sup>19</sup>

Socialstyrelsen pekar på att det finns skillnader mellan könen vad gäller diagnostik och behandling inom hjärt-kärlsjukvården och även hos barn med medfödda hjärtfel.<sup>20</sup> Kvinnor drabbas oftare än män av kvalitetsbrister och problem i vården.<sup>21</sup> Dessutom är mäns våld ett allvarligt folkhälsoproblem för såväl män som kvinnor.<sup>22</sup> Tidigare studier pekar också på att det finns normer som medför att kvinnor riskerar att få sämre behandling än män.<sup>23</sup>

För att upptäcka dessa och andra skillnader mellan könen krävs i de flesta fall detaljerade analyser av enskilda områden. En utmaning inom utgiftsområden 9 vad gäller jämställdhet är således att upptäcka skillnader i förutsättningar för män och kvinnor, om och när sådana skillnader finns.

### 3.1 Läkemedelsförmån

Kostnaden för *Läkemedelsförmånen* prognosticerades i budgetpropositionen för 2016 att öka med knappt 1,7 miljarder kronor för 2016. De högre utgifterna beror inte på någon reform utan främst på stigande kostnader. Kostnadsförändringar över åren beror huvudsakligen på nya läkemedel, utgångna patent och en åldrande befolkning. Bidrag för läkemedelsförmånerna är en stor post inom utgiftsområdet. Staten ersätter landstingen för den del av kostnaden som avser läkemedelsförmånerna.

De årliga bidragen till landstingen regleras kontinuerligt mellan staten och SKL. Vad gäller höjningen av utgifter till läkemedelsförmånen går det inte att särskilja vart just dessa medel har gått. Däremot går det att följa kostnader för läkemedelsförmånen över åren, uppdelat på kostnader för män och kvinnor.

<sup>19</sup> SKL (2014) (O)jämställdhet i hälsa och vård.

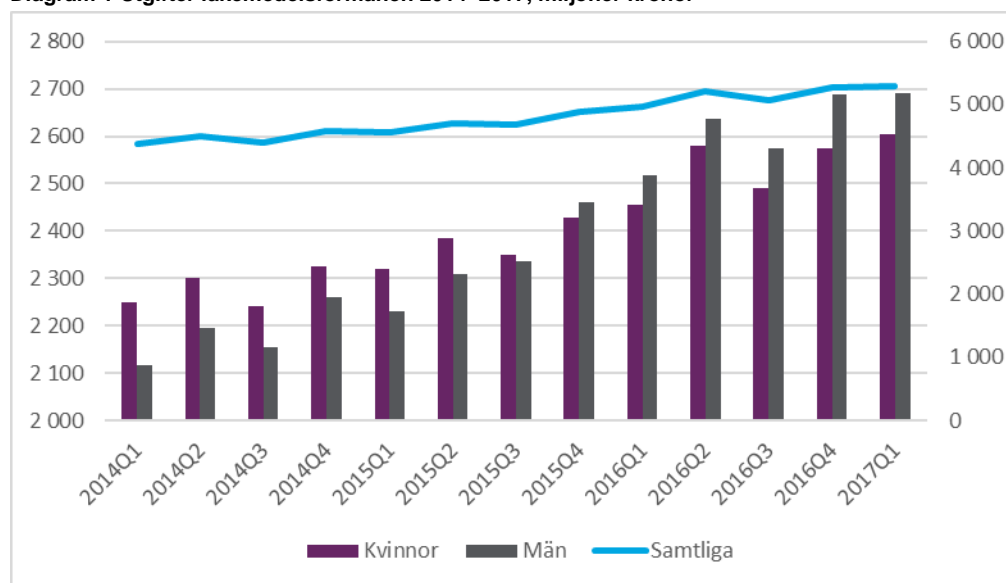
<sup>20</sup> Socialstyrelsen (2017) Jämställd behandling mellan kvinnor och män med diabetes och hjärt-kärlsjukdomar.

<sup>21</sup> SKL (2014) (O)jämställdhet i hälsa och vård.

<sup>22</sup> 2012 anmäldes knappt 30 000 fall av misshandel mot kvinnor i Sverige. Mörkertalet är stort och omkring 80 procent av våldet mot kvinnor i nära relationer bedöms vara dolt för polisen, se: SKL (2014) (O)jämställdhet i hälsa och vård.

<sup>23</sup> Exempelvis tycks måldosen inom dialys ha utgått från en manlig norm, se SKL (2014) (O)jämställdhet i hälsa och vård.

Diagram 1 Utgifter läkemedelsförmånen 2014–2017, miljoner kronor



Källa: E-hälsomyndigheten, egna beräkningar

Not. Vänster axel visar läkemedelsförmånerna för kvinnor respektive män. Höger axel visar för samtliga.

Av diagrammet framgår att utgifterna för läkemedelsförmånerna var högre för män än för kvinnor under år 2016. Att undersöka utgifter för läkemedelsförmånen uppdelat på kön ger emellertid inte tillräcklig information om jämställdhet vad gäller medicinering och läkemedel. Avgörande är om läkemedelshantering osakligt påverkas av vilket kön man tillhör. Inom läkemedelsområdet finns studier som pekar på att vården de facto inte erbjuds på lika villkor för män och kvinnor. Kvinnor har inte samma tillgång till nyare och dyrare läkemedel, men de får fler läkemedel. Kvinnor drabbas något oftare av fler medicinska biverkningar och får oftare olämpliga läkemedel eller läkemedel som inte är passande i kombination med varandra.<sup>24</sup> SKL pekar sammanfattningsvis på att det finns könsskillnader i läkemedelsbehandling som inte tycks vara motiverade av direkt medicinska skäl.<sup>25</sup>

Under 2016 kostade läkemedelsförmånen något mer för män än för kvinnor. Vi har dock inte tillräckligt underlag för att avgöra om den ökande kostnaden innebär att kvinnor och män har fått ökade förutsättningar för en god hälsa eller om de nu erbjuds vård och omsorg på mer lika villkor än tidigare.

<sup>24</sup>Socialstyrelsen (2004) Jämställd vård? Könsperspektiv på hälso- och sjukvården.

<sup>25</sup>SKL (2014) (O)jämställdhet i hälsa och vård.

### 3.2 Förlossningsvård och kvinnors hälsa

I 2015 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2016 aviserades att regeringen ska avsätta medel under 2015–2019 för att *förbättra förlossningsvården och stärka insatserna för kvinnors hälsa*: 200 miljoner kronor för 2015 och 530 miljoner kronor per år under 2016–2017. Satsningen beror delvis på att kvinnor med låg utbildning har haft en relativt dålig hälsoutveckling och på att flera sjukdomar som särskilt drabbar kvinnor tenderar att vara lågprioriterade.

För att förbättra kvinnors hälsa anger regeringen att det bland annat krävs kompetensutveckling samt ett brett och långsiktigt arbete med fokus på exempelvis behandlingsmetoder och attityder. Exempelvis ska förlossningsvården bli mer kunskapsbaserad och tillgänglig.

Överenskommelser tecknas kontinuerligt mellan SKL och regeringen. I december 2015 tecknades en överenskommelse om en förbättrad förlossningsvård och insatser för kvinnors hälsa. Överenskommelsen omfattade totalt 720 miljoner kronor för perioden 2015–2016.<sup>26</sup> I beloppet ingår medel för att stärka kvinnors hälsa med ett särskilt fokus på insatser i primärvården.<sup>27</sup>

I januari 2017 tecknades en överenskommelse för perioden 2017–2019, vilken syftar till ökad tillgänglighet och jämlikhet i förlossningsvården och stärkta insatser för kvinnors hälsa. För 2017 omfattar överenskommelsen drygt 500 miljarder kronor.<sup>28</sup> I beloppet inkluderas också medel för att stärka kvinnors hälsa med ett särskilt fokus på insatser i primärvården.

I vårändringsbudgeten för 2017 aviserades att ytterligare 500 miljoner kronor ska tillföras landstingen för att hantera den anstränga situationen inom förlossningsvården och för att förbättra kvinnors hälsa. Medlen ska förstärka regeringens pågående riktade satsning på förlossningsvård och kvinnors hälsa.

<sup>26</sup> Varav 575 mkr för insatser inom förlossningsvården och kvinnors hälsa och 125 mkr för insatser inom primärvården för att stärka kvinnors hälsa. 20 mkr utbetalades till SKL för stöd till screening av livmoderhalscancer, bäckenrehabilitering och för samordningsansvar för insatserna i överenskommelsen.

<sup>27</sup> En riktad primärvårdssatsning med fokus på kvinnors hälsa. Satsningen uppgår till 130 miljoner kronor per år 2016–2019. Myndigheten för vårdanalys hanterar frågan om statistik.

<sup>28</sup> 373 mkr för insatser inom förlossningsvården och kvinnors hälsa och 117 mkr för insatser inom primärvården för att stärka kvinnors hälsa. 21 mkr utbetalas till SKL för stöd till stöd till cancerscreening, bäckenrehabilitering (10 mkr) och för samordningsansvar för insatserna i överenskommelsen.

Beslut om utbetalning av medel till landstingen avseende 2018 och 2019 kommer att fattas för respektive år.<sup>29</sup>

Eftersom satsningen är vikt åt kvinnor finns det ingen anledning att dela upp statistiken på män och kvinnor. Det finns emellertid en rad faktorer att uppmärksamma för den som senare ska utvärdera reformeffekter, eftersom både hälsa och vård påverkas av en lång rad faktorer. För att öka förutsättningarna att nå jämställd vård krävs mer än ökade utgifter. Det är viktigt att också de socioekonomiska och demografiska skillnaderna studeras. Exempelvis har kvinnor med kort utbildning sämre hälsa under hela graviditeten. Andelen med fetma och andelen som röker och snusar sent i graviditeten är också långt högre bland lågutbildade kvinnor.<sup>30</sup> Det har även dokumenterats regionala skillnader vad gäller en rad utfall. Socialstyrelsen pekar på att huvudproblemen för vården efter förlossning är strukturella. Socialstyrelsen bedömer också att det finns ett stort behov av kunskapsstöd rörande ohälsa i samband med förlossning och att bristerna i förlossningsvården omfattar hela vårdkedjan. Dessa förhållanden innebär behov av en typ av reformer och förändringar som kan ta tid att genomföra och där en eventuell förbättring av utfallet kan dröja.

Vad gäller mått och utfallsvariabler finns det flera faktorer inom förlossningsvården som det förs årlig statistisk kring:

**Tabell 2 Förlossningsvården**

Utfall, andel %	2014	2015	2016
Akut kejsarsnitt	17,4	17,3	17,7
Stöd, psykisk ohälsa under graviditet	6,6	6,7	6,7
Erbjuden eftervård	76,7	79,9	80,6
God självskattad hälsa efter graviditet.	91,0	91,4	91,4
Allvarliga bristningar	3,4	3,1	2,9

*Källa: Karolinska Institutet*

Skillnaderna över åren är små och det krävs rimligen längre perioder för att fastställa om reformen har fått någon effekt. Utfallen i tabellen påverkas av en rad faktorer. För att peka på några omständigheter som kan påverka ett utfall och därmed en senare effektutvärderingar redovisas statistik kring allvarliga bristningar i samband med vaginal förlossning lite mer utförligt nedan.

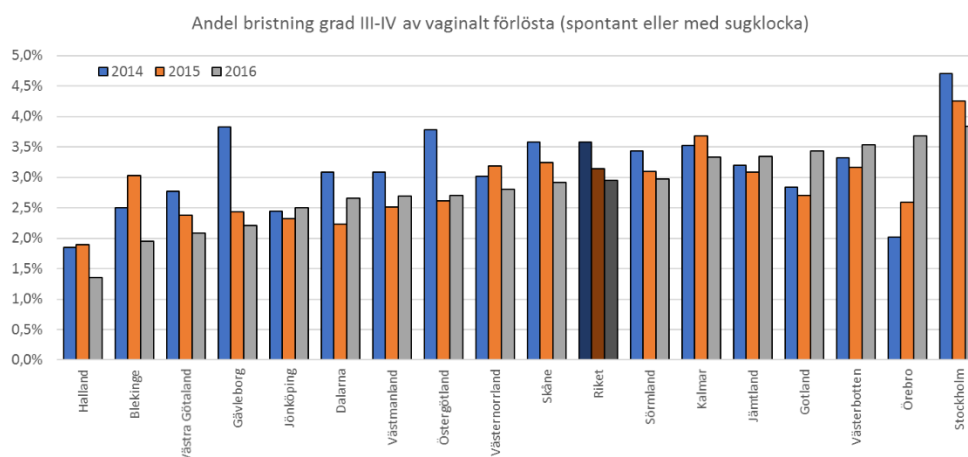
Beträffande orsaker bakom bristningar finner forskningen flera skäl. Dessa rör fysiska förutsättningar, både hos barn och mor: barns vikt och längd, storleken på

<sup>29</sup> Reformen kring kvinnors hälsa är bred och den innehåller inte bara förlossningsrelaterad vård.

<sup>30</sup> Socialstyrelsen (2015) Vården fungerar sämre för lågutbildade kvinnor.

barnets huvud, moderns ålder och vikt (äldre och större mammor samt större barn medför högre risk) samt om det är första förlossningen eller inte.<sup>31</sup> Därutöver är risken att drabbas av svåra bristningar högre för förstföderskor födda utanför Norden. Sådana faktorer kan se olika ut i skilda regioner, exempelvis är förstföderskorna i genomsnitt äldre i storstadsområden.

**Diagram 2 Andel allvarliga bristningar, regionala variationer, 2014–2016**



Källa: Karolinska Institutet

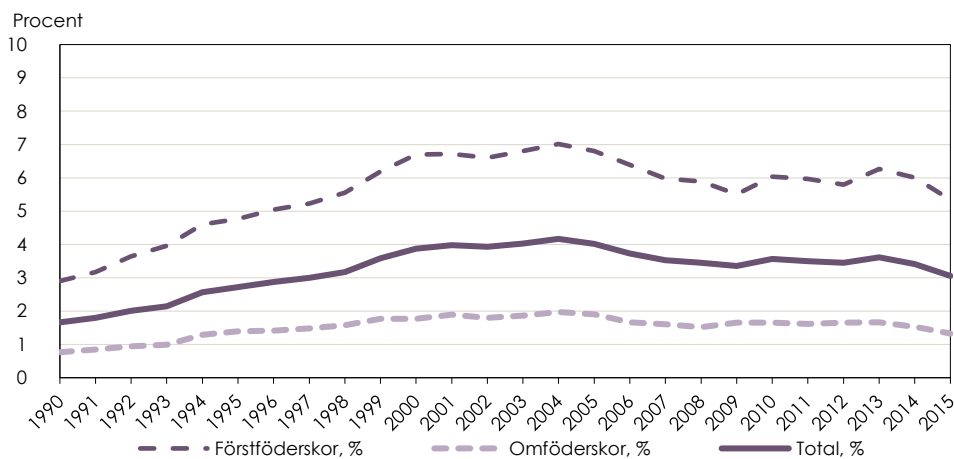
De regionala variationerna är relativt stora, i Stockholm förekommer långt fler allvarliga bristningar än i exempelvis Halland. Utfallet kan också variera mellan olika sjukhus och avdelningar. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) pekar på att om personalen får tid/möjlighet/kunskap att fokusera mer på riskförlossningar är det möjligt att minska antalet bristningar vid förlossningen.<sup>32</sup>

Därutöver varierar allvarligare bristningar över tid. Trenden har varit avtagande sedan 2004, men andelen ligger fortfarande högre än det första mätåret 1990.

<sup>31</sup> Staric Drusany et al (2017) Can we predict obstetric anal sphincter injury? I European Journal of Obstetrics and Gynecology and Reproductive Biology, Vol. 210.

<sup>32</sup> Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2016) Analsfinkterskador vid förlossning En systematisk översikt och utvärdering av medicinska, hälsoekonomiska, sociala och etiska aspekter. SBU utvärderar • Rapport 249/2016.

Diagram 3. Allvarliga bristningar 1990–2015, hela riket



Källa: Medicinska födelseregistret, Socialstyrelsen

Diagrammet visar också att antalet skador varierar särskilt för förstföderskor.

Det finns sammanfattningsvis en rad faktorer som påverkar antalet allvarliga bristningar. De rör både fysiska förutsättningar, vårdapparaten samt demografiska och socioekonomiska skillnader. Att längre fram, med hjälp av utfallet, göra en korrekt bedömning av eventuella reformeffekter kräver därför att hänsyn tas till många skilda faktorer.

Det finns åtskilliga utvärderingar som rör kvinnors hälsa. Socialstyrelsen har fått flera uppdrag vad gäller att utreda kvinnors hälsa och de presenterar bland annat statistik i form av andelen som återinskrivs efter en förlossning. De för dock ingen årlig statistik över kostnader.<sup>33</sup> SKL har färdigställt ett uppdrag om att identifiera konkreta utmaningar och förbättringsområden inom förlossningsvård och andra insatser för kvinnors hälsa.<sup>34</sup> Inte heller här fokuseras på utgifter och kostnader. Regeringen har också gett SBU i uppdrag att systematiskt utvärdera kunskap om metoder som kan minska skador och komplikationer hos den födande kvinnan samt att kartlägga vetenskapliga kunskapsluckor inom området.<sup>35</sup>

Avslutningsvis har Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att följa upp satsningen på förlossningsvård och kvinnohälsa. I dagsläget kan myndigheten framför allt utvärdera hur satsningen är *strukturerad*. Myndigheten har ställt en rad

<sup>33</sup> Uppdragen finns beskrivna i uppdragsbeskrivningen från Socialdepartementet. Regeringsbeslut III:5. Uppdrag om förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa, 2016-02-04, S2015/08111/FS, S2016/00846/FS (delvis). Regeringsbeslut III:4. Förlängning av uppdrag om förlossningsvården och hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa, 2016-10-19, Dnr, S2016/00846/FS (delvis).

<sup>34</sup> SKL(2016) Förlossningsvård och kvinnor i fokus.

<sup>35</sup> Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2016) Behandling av förlossningsskador som uppkommit vid vaginal förlossning. Rapport 250/2016. <http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2015/03/s20152044fs/>

frågor till landstingen där de bland annat bett dem att redovisa hur medlen har fördelats, dessa uppgifter är ännu inte sammanställda. Under 2018 presenterar myndigheten sin första analys. Utredningen hänvisar till denna kommande rapport.

### 3.3 Bidrag för glasögon till vissa barn och unga

Den 1 mars 2016 trädde lagen (2016:35) och förordningen (2016:36) om *bidrag för glasögon till vissa barn och unga* i kraft. Bidraget ska kunna uppgå till 800 kronor per person men om kostnaden är lägre ska bidraget uppgå till den faktiska kostnaden. Reformen beräknas medföra utgifter om 120 miljoner kronor per år. En mer jämlik tillgång på glasögon för barn bedöms motverka att barn och unga som lever i familjer i ekonomisk utsatthet hamnar i utanförskap.

Socialstyrelsen bedömer att 12–13 procent av barnen i grundskoleåldern behöver glasögon eller kontaktlinser, det innebär cirka 115 000 barn i åldern 8–16 år. Såvitt ESV erfar finns ingen svensk forskning som pekar på att pojkar eller flickor har skilda behov av glasögon eller att ett av könen ser sämre än det andra. Det finns dock internationella studier som pekar på att flickor har fler okulära problem än pojkar.<sup>36</sup>

Det bör noteras att det även före införande av bidraget fanns möjlighet att få stöd till glasögon för barn och unga med grava synfel. För de mest utsatta barnen fanns det också ett skyddsnet i form av ekonomiskt bistånd. Bidragsgivningen såg emellertid olika ut i skilda landsting. Den nya lagen anger att *alla* landsting ska lämna bidrag för glasögon (eller kontaktlinser) till barn och unga som är mellan 8 och 19 år, vilket bör föra med sig att bidragen blir mer enhetliga och oberoende av bostadsort. Under perioden 1/3 2016 – 28/2 2017 fick drygt 100 000 barn glasögonbidrag, enligt Socialstyrelsen. Knappt hälften (9 av 20) av landstingen redovisade antal barn och ungdomar med bidrag uppdelat på kön:

Tabell 3 Bidrag till glasögon till barn och unga 8–19 år

År	Samtliga antal	Flickor		Pojkar		Kön saknas	
		antal	andel	antal	andel	antal	andel
Antal	106 826	32 522	30%	24 006	22%	50 298	47%

Källa: Socialstyrelsen, 2017

<sup>36</sup> Se exempelvis: Zadnik et al (2003) Ocular Component Data in Schoolchildren as a Function of Age and Gender. I Optometry & Vision Science: Vol. 80 No. 3. Castagno et al (2015) Moderate hyperopia prevalence and associated factors among elementary school students. ICIênc. saúde coletiva: Vol.20 No.5 Rio de Janeiro.

Observera att det bara finns statistik för en begränsad tid och att vi inte kan följa kostnaderna. Statistiken pekar på att något fler flickor än pojkar får bidraget, men eftersom bortfallet är stort kan vi inte veta säkert. Det kan finnas normer kring kön och läsande som påverkar glasögonanvändningen negativt hos pojkar. Enligt Skolverket kommer pojkars språkmognad senare, vilket kan påverka läslusten och därmed glasögonanvändning.<sup>37</sup> Vi har inte underlag för att avgöra om satsningen i större utsträckning innebär att pojkar och flickor har fått ökade förutsättningar för en god hälsa ej heller om de nu erbjuds vård och omsorg på mer lika villkor.

Det finns fler ensamstående mödrar än ensamstående fäder med låga inkomster, på så vis kan bidraget gynna kvinnor mer än män.

Riksdagen beslutade i budgetpropositionen för 2016 att flytta de ändamål och verksamheter som avser bidrag till landstingen för glasögonbidrag till barn och unga till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner har därmed utökats med 120 miljoner kronor. Motsvarande minskning har skett inom utgiftsområde 9.<sup>38</sup>

### 3.4 Ökad bemanning inom äldreomsorgen

Enligt budgetpropositionen för 2016 ska regeringen avsätta fem miljarder kronor för att *höja kvaliteten inom äldreomsorgen*, öka tryggheten för de äldre och förbättra förutsättningarna för en jämställd, likvärdig och jämlik äldreomsorg under 2015 till 2017. Många av de faktorer som påverkar kvaliteten och effektiviteten inom äldreomsorgen är relaterade till bemanning och tillgång till personal. Satsningen trädde i kraft den 1 juli 2015.

Åldrandet i sig innebär en rad biologiska funktionsnedsättningar och antalet sjuka kommer sannolikt att öka i takt med att andelen äldre blir allt större i Sverige. Det påverkar i sin tur äldreomsorgen. Fördelningen av de utökade medlen baseras på standardkostnaden för äldreomsorg i den kommunalekonomiska utjämningen. Medlen ska användas till personalkostnader för personal som arbetar nära de äldre, såsom vårdbiträden, undersköterskor och arbetsterapeuter.

<sup>37</sup> <https://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/amnen-omraden/spraklig-kompetens/tema-las-och-skrivnaring/ar-pojkar-samre-pa-att-lasa-an-flickor-1.157450>

<sup>38</sup> Regeringens proposition 2016/17:1.

Det finns ingen statistik kring det direkta utfallet av reformen eller hur den påverkar män och kvinnor, varken vad gäller personal eller brukare. Det finns inte statistik som gör det möjligt att följa utgifterna.<sup>39</sup> Vi kan inte heller observera antalet personal i äldreomsorgen inom flera av de viktigaste yrkeskategorierna, vilka arbetar nära de äldre.

Det finns däremot uppgifter på hur många män och kvinnor som *brukar* olika tjänster inom äldreomsorgen. En tjänst kan dock ta längre tid och/eller kosta långt mer att utföra än en annan. Det kan också vara så att tjänsterna går in i varandra. Nedan redovisas, med dessa förbehåll, Socialstyrelsens brukarstatistik över olika tjänster inom äldreomsorgen, uppdelat på män och kvinnor.<sup>40</sup> Alla kommuner är ålagda att lämna in brukarstatistiken för äldreomsorg, men det finns en del kvalitetsbrister i undersökningen, eftersom några kommuner har problem med att rapportera in statistiken korrekt. Vad gäller hemtjänst redovisas antal timmar, för övriga tjänster redovisas antal brukare:

**Tabell 4 Antal timmar och andel hemtjänst, juli-december 2014–2016**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>2014</b>	966 192	645 145	67%	321 047	33%
<b>2015</b>	992 927	658 373	66%	334 554	34%
<b>2016</b>	997 995	657 095	66%	340 900	34%

Källa: Socialstyrelsen

**Tabell 5 Personer som har beslut om korttidsvård/korttidsboende, juli-december 2014–2016**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>2014</b>	61 403	30 194	49%	31 209	51%
<b>2015</b>	61 650	30 019	49%	31 631	51%
<b>2016</b>	58 461	27 386	47%	31 075	53%

Källa: Socialstyrelsen

<sup>39</sup> Socialstyrelsens databas över brukare redovisar statistik för en rad olika indikatorer.

<sup>40</sup> I Databasen Kolada redovisas kostnader för en rad tjänster, kostnaderna är dock inte uppdelat på män och kvinnor och de är inte uppdelade på bemanning, lokal, material med mera - utan anges bara totalt.

**Tabell 6 Personer som bor i permanent särskilt boende, juli-december 2014–2016**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
2014	406 873	280 162	69%	126 711	31%
2015	490 983	336 545	69%	154 438	31%
2016	498 974	340 288	68%	158 686	32%

Källa: Socialstyrelsen

**Tabell 7 Personer som har beslut om dagverksamhet, juli-december 2014–2016**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
2014	64 471	38 696	60%	25 775	40%
2015	65 136	38 324	59%	26 812	41%
2016	63 419	36 531	58%	26 888	42%

Källa: Socialstyrelsen

Kvinnor nyttjar mer äldreomsorg i flera kategorier ovan. Kvinnor har en högre medellivslängd, vilket kan vara en förklaring till detta. Antalet brukande män har ökat sedan 2014. Det kan delvis bero på att medellivslängden för män har ökat mer än för kvinnor men det kan givetvis också ligga andra orsaker bakom. Det bör noteras att brukandet av två tjänster, dagverksamhet och beslut om korttidsvård, har minskat.

I sammanhanget kan nämnas att Botkyrka kommun har analyserat hemtjänsten utifrån ett jämställdhetsperspektiv.<sup>41</sup> De finner att kvinnor nyttjar mer hemtjänst än män och att kvinnorna därför formellt kostar mer. Samtidigt pekar rapporten på att kvinnor också *utför* långt mer obetald hemtjänst än män.<sup>42</sup> Samboende män får i högre grad hushållsarbetet utfört av sina hustrur medan samboende kvinnor får hjälp av hemtjänsten.<sup>43</sup> Män får också mer hjälp av sina barn, framförallt av döttrar. Män får alltså mer informell hjälp och kvinnor får mer formell hjälp inom äldreomsorgen.

Som noterats ovan kan vi inte följa utgifterna uppdelat på män och kvinnor. Det finns inte underlag för att avgöra om satsningen i större utsträckning innebär att kvinnor och män har fått ökade förutsättningar för en god hälsa eller om de nu erbjuds vård

<sup>41</sup> SKL (2010) <http://www.jamstall.nu/wp-content/uploads/2014/02/Hemtjansten-i-Botkyrka-kommun-En-gender-budget-analys.pdf>

<sup>42</sup> Kvinnor utför obetald hemtjänst till ett uppskattat värde om 100 miljoner kronor per år i Botkyrka.

<sup>43</sup> Studien visade också att kvinnor får något mindre hjälp med hushållsarbete och betydligt mer hjälp med personlig omvårdnad än män.

och omsorg på mer lika villkor. Långt fler kvinnor nyttjar tjänsterna ovan, men andelen män har ökat sedan reformens införande.

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att följa upp satsningen på en ökad bemanning inom äldreomsorgen 2015–2018. Uppföljning av 2015 års medel beskriver vilka metoder som har och kommer att användas i dessa uppföljningar.<sup>44</sup> Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat satsningens utformning, styrning och arbetssätt.<sup>45</sup>

### 3.5 Läkemedel för barn

Från och med den 1 januari 2016 blev de läkemedel och varor som ingår i läkemedelsförmånen kostnadsfria för barn under 18 år. Syftet är enligt regeringen att utjämna hälsoskillnaderna mellan olika socioekonomiska grupper. Även asylsökande barn och barn som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd omfattas av beslutet. Ungefär hälften av alla barn under 18 år får receptförskrivna läkemedel varje år. Reformen beräknas öka statens kostnader med 343 miljoner kronor 2016 och 409 miljoner kronor per år från 2017.

Läkemedel för sjukdomar i andningsorganen och medicin med effekt på nervsystemet är vanligare bland pojkar, eftersom de använder astmaläkemedel och läkemedel vid ADHD i större utsträckning än flickor gör. Flickor använder mer läkemedel mot infektionssjukdomar, främst på grund av urinvägsinfektion.<sup>46</sup> Utgifterna för pojkars läkemedel är högre än utgifterna för flickors, varför beloppen för fria läkemedel för barn och unga under 18 år i större utsträckning gagnar pojkar.

Tabell 8 Läkemedel barn, mnkr

År	Samtliga belopp mnkr	Flickor		Pojkar	
		belopp	andel	belopp	andel
2014	1 109	351	32%	758	68%
2015	1 157	375	32%	782	68%
2016	1 702	635	37%	1 067	63%

Källa: statistik från E-hälsomyndigheten, egna beräkningar

<sup>44</sup> Socialstyrelsen (2016) Stimulansmedelför ökad bemanning inom äldreomsorgen.

<sup>45</sup> Statskontoret (2016) Ökad bemanning inom äldreomsorgen En uppföljning av regeringens tillfälliga satsning.

<sup>46</sup> Socialstyrelsen (2016) Statistik om läkemedel till barn.

Tabellen ovan pekar på att kostnaden för flickors läkemedelsanvändning har ökat mer än pojkars, procentuellt. Pojkars läkemedelsanvändning har ökat något mer än flickors, mätt i kronor.

Under 2016 har kostnaden för läkemedel för barn och ungdomar ökat eftersom läkemedlen som ryms inom läkemedelsförmånen nu är kostnadsfria för barn, innan dess gällde bara högkostnadsskyddet. Som nämnts ovan är kostnaderna högre för pojkar. Vi kan inte avgöra vad detta beror på. Är pojkar mer sjuka än flickor eller får pojkar och flickor olika mediciner vid samma sjukdom? Socialstyrelsen presenterar kort ”Statistik om läkemedel till barn”, kostnader uppdelade på kön diskuteras dock inte.<sup>47</sup>

Underlaget kan inte användas för att avgöra om satsningen i större eller mindre utsträckning innebär att pojkar och flickor erbjuds omsorg på lika villkor.

### 3.6 Sommarlovsstöd

Regeringen har aviserat att 200 miljoner kronor per år 2016–2019 för *sommarlovsstöd*. Stödet betalas ut till kommuner som satsar på att utveckla kostnadsfria sommarlovsaktiviteter. Stödet går till kommuner som genomför kostnadsfria sommarlovsaktiviteter för barn mellan 6 och 15 år. Villkoren är att kommunen redan har avgiftsfria aktiviteter på sommaren. Stödet ska bland annat främja integration samt skapa nya kontaktytor mellan barn med olika social bakgrund.

Regeringen anser att alla barn ska behandlas lika vad gäller tillgång och deltagande i sommarlovsaktiviteter och att stödet ska stimulera både flickors och pojkars deltagande.

Vad gäller utfallsstatistik för 2016 har 168 miljoner kronor betalats ut. Det går inte att se om utgifterna i större utsträckning har gått till pojkars aktiviteter än flickors. Det finns emellertid statistik för 2016 vad gäller *antalet* pojkar och flickor i kostnadsfria sommarlovsstöd:

<sup>47</sup> Socialstyrelsen (2016) Statistik om läkemedel till barn.

Tabell 9 Sommarlovsstöd 2016

År	Samtliga antal	Flickor		Pojkar	
		antal	andel	antal	andel
Antal tusen	585	263	45%	323	55%

Källa: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Om vi utgår från att aktiviteterna medförde samma styckkostnad gynnade satsningen i större utsträckning pojkar än flickor. Det finns ingen samlad statistik över kommunens sommarlovsaktiviteter från tidigare år som vi kan jämföra med.

### 3.7 Socialtjänstens arbete med barnärenden

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2016 en satsning på att förbättra förutsättningarna för *socialtjänstens arbete i den sociala barn- och ungdomsvården* under åren 2016–2019. Satsningen omfattar sammanlagt 250 miljoner kronor per år. Av dessa medel kommer 210 miljoner kronor per år att användas till stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården.

Socialstyrelsen fördelar statsbidraget enligt en modell som baseras på uppskattat antal och andel ärenden i barn- och ungdomsvården av befolkningen i åldern 0–20 år samt andel av befolkningen som saknar treårig gymnasieutbildning. För 2016 avsattes 210 miljoner kronor till stödet (varav 0,8 miljoner kronor fick användas för Socialstyrelsens administration av bidraget). Av detta belopp utbetalades 202 miljoner kronor till kommunerna.

Nedan redovisas statistik kring heldygninsatser under åren 2014–2016.<sup>48</sup> Det är framförallt barn över 15 år som får en insats. Den vanligaste placeringsformen är familjehem. Under 2014 -2016 fick pojkar och flickor följande heldygninsatser:

<sup>48</sup> Vad gäller öppenvård finns inte statistik uppdelat på pojkar och flickor, vare sig vad gäller kostnader eller antal.

Tabell 10 Nyttillkomna barn och unga och påbörjade heldygnsinsatser 2014–2016

	Samtliga	Flickor		Pojkar	
			andel		andel
<b>Nyttillkomna</b>					
<b>2014</b>	6 811	3 094	45%	3 717	55%
<b>2015</b>	6186	2 787	45%	3 399	55%
<b>2016</b>	7 365	2 989	41%	4 376	59%
<b>Påbörjade insatser</b>					
<b>2014</b>	9 603	4 400	46%	5 203	54%
<b>2015</b>	8 678	3 972	46%	4 706	54%
<b>2016</b>	11 003	4 587	42%	6 416	58%

Källa: Socialstyrelsen

Tabellen visar att pojkar får fler insatser än flickor och att andelen har ökat något över åren. Socialstyrelsen visar också att flickor har kortare vårdtid än pojkar. Överlag kostar insatser för pojkar därför sannolikt mer än för flickor. Därmed är det också troligt att en större andel av de utökade resurserna har gått till pojkar.

### 3.8 Psykisk ohälsa

För att möta den ökande ohälsan bland barn och unga vuxna till och med 30 år föreslår regeringen att satsningen inom området *psykisk ohälsa* förstärks med 280 miljoner kronor per år 2016–2019.

ESV noterar att det är svårt att följa utfallet. Vi är inte ensamma om detta, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) pekar på att:

*Större delen av pengarna inom satsningen betalas ut direkt till landstingen och kommunerna. Vi har tyvärr inga könsuppdelade siffror på vad landstingen och kommunerna gjort med medlen.<sup>49</sup>*

<sup>49</sup> Tjänsteman på SKL (2017) Intervju.

Tidigare forskning tyder på att det är viktigt att inkludera kön vad gäller utredningar inom psykiatri eftersom flera risker för genusbias återkommer. SKL nämner bland annat följande:

- Diagnoskriterierna för depression utgår från en kvinnlig norm, vilket kan medföra att mäns psykiska lidande inte uppmärksammas och ges adekvat behandling.
- Diagnoskriterierna för vissa neuropsykiatriska funktionshinder utgår från manliga normer, vilket kan medföra att flickor och kvinnor inte utreds och får adekvat behandling.
- Forskningslitteraturen om psykisk sjukdom återskapar stereotypa genusnormer.<sup>50</sup>

Exempel på faktiska skillnader vad gäller utfall är att dubbelt så många unga kvinnor som män vårdas för självmordsförsök. Det är däremot vanligare för män att vårdas på grund av alkohol- och narkotikamissbruk och normen för missbrukaren anges ofta vara en man. Det är också vanligare att kvinnor får vård i den psykiatriska öppenvården medan män vårdas i slutenvården eller kriminalvården.<sup>51</sup>

Vad gäller mer allmän statistik inom området har SKL under flera år arbetat tillsammans med regeringen och överenskommit om satsningar inom området psykisk hälsa. I en rapport beskriver SKL det utvecklingsarbete som bedrivits under 2016, men ingen könsuppdelad statistik redovisas.<sup>52</sup> SKL har också samlat enkätsvar från brukare i olika landsting, dessa uppdelas på kön och rör bemötande, medbestämmande, relevans och struktur med mera.<sup>53</sup> Det är emellertid ganska få som svarar på enkäten och vi vet ingenting om bortfallet, den kan därför inte användas för att mäta utfall av en reform.

SKL presenterar också en välgjord skrift om barn- och ungdomspsykiatri under 2016. Här inkluderas endast de mellan 0–17 år, vilket betyder att gruppen som är mellan 18 och 30 år saknas.<sup>54</sup> Rapporten visar att flickor i genomsnitt gör fler besök/dagsjukvård och har fler vårdagar med heldygnsvård. Den visar också att det finns fler pojkar i öppenvården, men att dessa gör färre besök än flickorna. Kostnader uppdelat på kön redovisas inte.

<sup>50</sup> SKL (2014) (O)jämsliddhet i hälsa och vård.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> SKL (2016) Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa. Slutrapport 2016, SKL Dnr 15/06292.

<sup>53</sup> Samordnad individuell plan (SIP) är en plan som är lagstiftad och finns beskriven i 2 kap 7 § socialtjänstlagen och 3f § hälso- och sjukvårdslagen. <https://sjpkollen.se/sv/stats>  
<https://www.uppdragpsyiskhalsa.se/sip/material-som-ror-sip/sip-kollen-for-vuxna/>

<sup>54</sup> SKL (2016) Kartläggning 2016 barn och ungdomspsykiatri. Uppdrag psykisk hälsa.

### 3.9 Professionsmiljarden

Statens satsning på *professionsmiljarden* omfattar totalt 1 miljard kronor årligen mellan 2016–2018. Syftet med medlen är att främja landstingens och regionernas möjligheter att genom bättre administrativa stöd (särskilt IT-stöd), effektivare arbetsfördelning och en ändamålsenlig planering för framtida kompetensförsörjning ge hälso- och sjukvårdens medarbetare bättre förutsättningar att utföra sitt arbete.

Det saknas relevant utfallsstatistik. Reformen följs upp av Socialstyrelsen.<sup>55</sup> I det första uppföljningsuppdraget ingick inte att samla in kostnader eller data kring hur landstingen fördelat medel (i kronor) för projekt, utan snarare att redovisa vilka initiativ och projekt som genomförts. För i år råder nya krav på att landstingen ska redovisa kostnader.

Socialstyrelsen sammanfattar sin första uppföljande studie på följande vis:

*Socialstyrelsens kartläggning visar att de prioriterade områdena i överenskommelsen är sådant som landstingen har arbetat med under en längre tid. De ses som en helhet som tillsammans bidrar till bättre resursutnyttjande och medlen från överenskommelsen har i stor utsträckning använts för att förstärka sedan tidigare planerat utvecklingsarbete. En följd av detta är att det är svårt att särskilja effekter av satsningen från resultat av landstingens ordinarie utvecklingsarbete. Vidare är det svårt att värdera enskilda initiativ och insatser vilket bland annat beror på landstingens olika förutsättningar.<sup>56</sup>*

Det finns därmed inte underlag för att samla in relevant statistik.

### 3.10 Sammanfattning och kommentarer

Inom UO9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg, har nio olika reformer valts ut. För 2016 beräknas reformerna omfatta 6,5 miljarder kronor. ESV finner bland annat att utgifterna för läkemedelsförmåner är högre för män och pojkar. Fler pojkar än flickor använder sommarlovsstödet och utgifterna för pojkar vad gäller den satsning som rör socialtjänstens arbete med barnärenden är högre än för flickor. Kvinnor använder mer kommunal hemtjänst än vad män gör. Det är rimligt att föreställa sig att utgifterna för de medel som enbart syftar till att främja kvinnors hälsa främst

<sup>55</sup> <http://www.regeringen.se/49104c/contentassets/b74bc19c9f624d40aa4532ca8b7bbed/uppdrag-att-folja-overenskommelsen-om-stod-till-bättre-resursutnyttjande-i-hälso--och-sjukvården>

<sup>56</sup> Socialstyrelsen (2017) Bättre resursutnyttjande i hälso- och sjukvården.

berör kvinnor. Inom några områden finns det bara statistik för ett år, vilket medför att inte är möjligt att mäta förändringar över tid och vad gäller exempelvis glasögonbidraget saknas dessutom kön för knappt hälften av användarna. Inom flera områden finns det ingen statistik som rör reformen direkt. Därutöver är det viktigt att notera att tiden mellan reformens införande och vår statistikinhämtning är kort.

Skillnaderna mellan könen kan grunda sig i en rad faktorer såsom faktiska behov, normer och traditioner, informella lösningar – såsom att kvinnor oftare hjälper män med hushållsarbete än tvärtom. Vi finner också att tidigare studier i flera fall pekar på att utfallen i stor utsträckning påverkas av socioekonomiska och demografiska faktorer. Vi har inte underlag för att avgöra om satsningarna i större utsträckning innebär att män och kvinnor, pojkar och flickor har fått ökade förutsättningar för en god hälsa eller om de nu erbjuds vård och omsorg på mer lika villkor.

## 4 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Totalt uppgick utgifterna inom UO10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, till knappt 106 miljarder kronor år 2016. Två reformer ingår i uppdraget: höjd sjukpenning på grund av höjd ersättning vid arbetslöshet samt höjd sjuk- och aktivitetsersättning.<sup>57</sup> För 2016 beräknas dessa två reformer omfatta 0,7 miljarder kronor.

Tabell 11 Utvalda reformer inom utgiftsområde 10, mdkr

Reformer	2015	2016	2017	Totalt
Höjd sjukpenning pga höjd ersättning vid arbetslöshet	0,1	0,4	0,5	1,0
Höjd sjuk- och aktivitetsersättning	0,1	0,2	0,2	0,5
<b>Totalt</b>	<b>0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>1,6</b>

Källa: Prop. 2014/15:100 och 2015/16:99

Sjuk- och aktivitetsersättning är ersättningar som syftar till ekonomisk trygghet för personer som har stadigvarande eller långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Syftet med sjukpenningen är att ge ekonomisk trygghet för personer som har tillfälligt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Reformen avseende höjd ersättning vid arbetslöshet påverkar även personer som är arbetslösa och samtidigt uppbär sjukpenning. Huvudmålet för utgiftsområde 10 är att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå. Målet preciseras i tre punkter:

- Sjukfrånvaron ska inte variera mer än inom ramen för normala säsongsvariationer.
- Nivån på sjukfrånvaron ska vara i linje med motsvarande system och förmåner inom EU och OECD.
- Osakliga regionala skillnader i sjukfrånvaron ska inte förekomma.

Utgiftsområde 10 tangerar flera av delmålen för jämställdhetspolitiken. I den senaste budgetpropositionen för 2017 konstaterar regeringen att socialförsäkringarna har bidragit till ökad jämställdhet men också att:

<sup>57</sup> Inledningsvis diskuteras även borttagande av den borte tidsgränsen i sjukförsäkringen. Att samla statistik kring borttagande av den borte tidsgränsen kräver dock en djupare analys än vad ESV har möjlighet att genomföra inom ramen för detta uppdrag. Detta eftersom de som tidigare nådde den borte tidsgränsen oftast inte gick ut i arbete utan istället fortsatte att få andra bidrag och transfereringar såsom ny sjukskrivning, pension, socialbidrag eller förlängd sjukskrivning. Efter diskussion med försäkringskassan och uppdragsgivaren beslöts att denna reform utelämnas från utredningen.

*...det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv bedöms inte heller vara uppfyllt utifrån sjukfrånvarons mycket ojämna könsfördelning. Sjukfrånvaro försvårar såväl en jämn fördelning av makt och inflytande och möjligheten att vara en aktiv medborgare, som möjligheten att ge och få omsorg på lika villkor och möjligheten till ekonomisk självständighet.<sup>58</sup>*

Den stora utmaningen vad gäller jämställdhet inom utgiftsområde 10 är att kvinnor är sjukskrivna i högre utsträckning än vad män är. Därutöver är de socioekonomiska skillnaderna vad gäller sjukskrivningar stora.

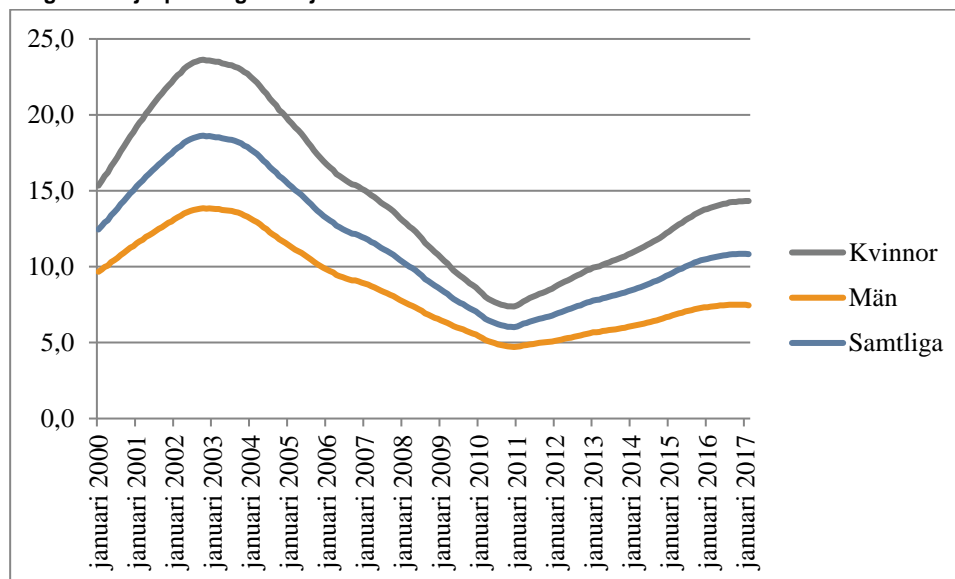
#### **4.1 Högre ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen påverkar sjukpenningen**

Under 2015 infördes *högre ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen*. Förändringen påverkar även de arbetslösa som uppbär sjukpenning. Det högsta beloppet för arbetslösa med sjukpenning höjdes från 486 till 543 kronor per dag. (Sjukpenningen utbetalas för 7 dagar i veckan medan arbetslöshetsförsäkringen utbetalas för 5 dagar). Syftet är att förbättra situationen för personer med låga inkomster. Lagen trädde i kraft den 1 maj 2015 och beräknades då öka utgifterna med 115 miljoner kronor under 2015, 426 miljoner kronor under 2016 och 460 miljoner kronor under 2017.

Vad gäller sjukpenningen i allmänhet har sjukfrånvaron varierat kraftigt över åren. Cirka 600 000 personer började en ny sjukperiod under 2015. Regeringen genomför nu ett åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro. Programmet innehåller flera områden och ett av dessa rör ökad jämställdhet. Programmets huvudsakliga mål är att antalet sjukpenningdagar ska minska från (cirka) 11 dagar till maximalt 9 dagar per person och år 2020. Diagrammet nedan visar utvecklingen av det nya sjukpenningtalet (rehabiliteringspenning inkluderas) sedan år 2000. Försäkringskassans statistik pekar på att sjukpenningtalet nu minskar för både män och kvinnor.

<sup>58</sup> Budgetpropositionen 2016/17:1, s 35.

Diagram 4 Sjukpenningtalet i januari 2000–2017



Källa: Försäkringskassan

Andelen kvinnor bland sjukfallen är cirka 66 procent och har varit relativt konstant under senare år. År 2016 utbetalades 63 procent av sjukpenningbeloppet till kvinnor. Kvinnor i Sverige har högre sjukfrånvaro än kvinnor i andra EU-länder. Det finns relativt många kvinnor och äldre i den svenska arbetskraften och dessa båda grupper är generellt mer sjukskrivna än andra. Antalet sjukpenningdagar i Sverige är inte anmärkningsvärt högt, vare sig i ett internationellt eller historiskt perspektiv.

Att kvinnor är mer sjukskrivna än män kan förklaras av flera faktorer. Kvinnor har ett större ansvar för barn och hushåll. Antalet arbetstimmar, betalt och obetalt, blir därför totalt sett högre för kvinnor än för män. En majoritet av de kvinnor som är gravida blir sjukskrivna någon gång under graviditeten.

Därutöver korrelerar sjukskrivningar i hög grad med socioekonomiska faktorer och förhållanden på arbetsmarknaden. Utbildning, arbetsgivare och arbetsförhållanden spelar stor roll. Dessa faktorer skiljer sig överlag åt för män och kvinnor. Därtill har kvinnor i genomsnitt lägre inkomster och arbetar oftare än män inom så kallade kontaktyrken, yrken som dominerar i sjukskrivningsstatistiken. Kvinnor är oftare sjuka av psykiska skäl och psykiatriska sjukdomar är i många fall långvariga och svårbedömda. Studier pekar också på att det är möjligt att det sociala stigmat av att vara sjukriven är lägre för kvinnor än för män och att det är en delförklaring till skillnaderna mellan dessa grupper.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Angelov et al (2011) Kvinnors och mäns sjukfrånvaro, IFAU 2011:2.

Vad gäller sjukpenning för dem som är arbetslösa rör den nämnda reformen cirka 10 procent av dem som har sjukpenning. I tabellen nedan redovisas statistik rörande personer som varit arbetslösa och sjukskrivna med ersättning minst en dag under 2016. Tabellen belyser hur många män och kvinnor som berörs och vad detta kostar.

**Tabell 12 Antal arbetslösa personer som varit sjukskrivna minst en dag 2016 och utbetalt belopp, mnkr**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>Antal</b>	60 305	37 265	62%	23 040	38%
<b>Belopp</b>	5 042	3 075	61%	1 966	39%

Källa: Försäkringskassan

Siffrorna visar att det främst är kvinnor (62%) som är arbetslösa och uppbär sjukpenning. Nedan presenteras motsvarande siffror för de fyra första månaderna för 2015 respektive 2016. Detta då vi vill belysa hur många som berörs och hur stora belopp som utbetalats både före och efter reformens införande. Eftersom reformen infördes 1/5 2015 redovisas bara årens första fyra månader. För perioden 1/1 – 30/4 år 2015 gäller därmed de gamla reglerna med ett maxtak på 486 kronor per dag. För 1/1-30/4 år 2016 gäller de nya reglerna med ett maxtak på 543 kronor per dag.

**Tabell 13 Antal arbetslösa som varit sjukskrivna minst en dag 1/1–30/4 2015 och 2016 och utbetalt belopp, mnkr**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>Antal</b>					
<b>2015</b>	46 029	28 747	62%	17 282	38%
<b>2016</b>	44 837	28 104	63%	16 733	37%
<b>Belopp i mnkr</b>					
<b>2015</b>	1 585	964	61%	621	39%
<b>2016</b>	1 710	1 038	61%	672	39%

Källa: Försäkringskassan

Fler kvinnor än män berörs av reformen, eftersom fler kvinnor är arbetslösa och sjukskrivna. Antalet arbetslösa som varit sjukskrivna (minst en dag) är lägre 2016 jämfört med 2015, vilket kan bero på att arbetslösheten generellt var lägre 2016 än 2015. Kostnaderna för arbetslösa med sjukpenning har procentuellt sett höjts i stort sett lika mycket för män som för kvinnor.

I tabellen nedan visas hur många som slog i taket år 2015, då högsta beloppet var 486 kronor, samt år 2016, då det högsta beloppet var 543 kronor.

**Tabell 14** Antal arbetslösa med minst en dag med sjukpenning på 486 kr (2015) respektive 543 kr (2016) och belopp, mnkr

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			<i>andel</i>		<i>andel</i>
<b>Antal</b>					
<b>2015</b>	25 679	13 943	54%	11 736	46%
<b>2016</b>	18 623	9 724	52%	8 899	48%
<b>Belopp i mnkr</b>					
<b>2015</b>	974	525	54%	449	46%
<b>2016</b>	803	413	51%	390	49%

*Källa: Försäkringskassan*

Antalet som slår i taket var något lägre 2016 än 2015. Eftersom taket har höjts är det rimligt att färre når upp till det och utfallen kan dessutom ha påverkats av att antalet arbetslösa var lägre år 2016 än 2015. Av de män som fick sjukpenning vid arbetslöshet år 2016 slog drygt hälften i taket. Vad gäller de kvinnor som fick sjukpenning vid arbetslöshet år 2016 slog drygt en tredjedel i taket samma år.

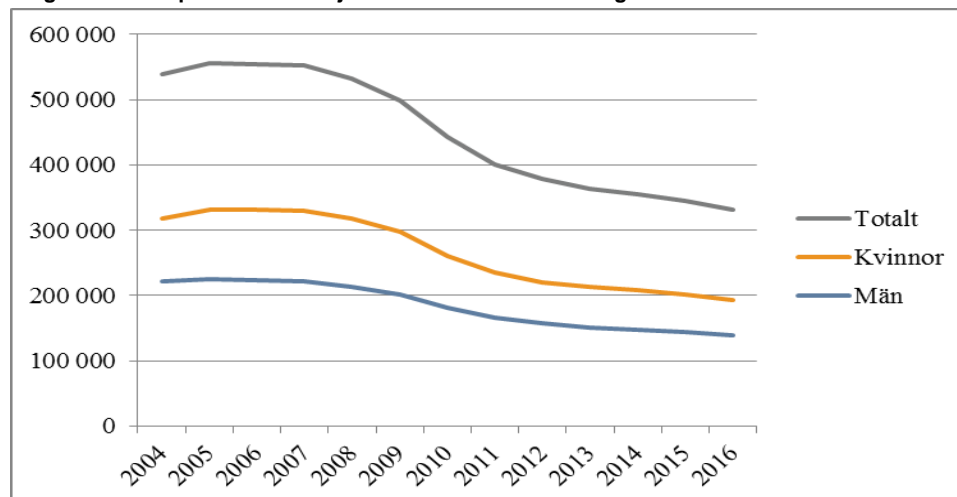
Vi kan inte bedöma om reformen betyder att fler män och kvinnor nu har makt att forma sina liv på lika villkor. Ett höjt takbelopp i sjukförsäkringen förändrar inte de grundläggande skillnaderna i mäns och kvinnors sjukskrivningsmönster.

## 4.2 Höjd sjuk- och aktivitetsersättning

*Sjuk- och aktivitetsersättning* omfattar personer (19–64 år) som har stadigvarande eller långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Reformen innebär att procentsatsen vid beräkning av hel inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning höjs från 64 till 64,7 procent av den försäkrade personens antagandeinkomst. Förslaget började gälla den 1 oktober 2015 och beräknades då öka utgifterna med 60 miljoner kronor 2015 och 240 miljoner kronor per år under 2016–2018. Syftet med reformen är att förbättra situationen för personer med låga inkomster.

Sjukersättningen rör dem som är över 29 år och aktivitetsersättning rör dem som är 29 år och yngre. Relativt många äldre personer med sjukersättning övergår nu till ålderspension varför antalet personer som får sjuk- och aktivitetsersättning minskar. Diagram 5 visar antal personer med sjuk- eller aktivitetsersättning (SA) sedan 2004.<sup>60</sup>

Diagram 5 Antal personer med sjuk- eller aktivitetsersättning 2004–2016



Källa: Försäkringskassan

Såvitt ESV erfar finns det inte för närvarande något uttalat politiskt mål angett i budgetpropositionen om att minska antalet personer med sjuk- och

<sup>60</sup> Fler kvinnor har sjukersättning och fler män har aktivitetsstöd.

aktivitetsersättning. Kostnaderna sjunker redan.<sup>61</sup> Nedan presenteras statistik för 2016 avseende utbetalda ersättningar samt antal unika personer med ersättning.

**Tabell 15 Antal unika personer med SA-ersättning under minst en månad 2016 och utbetalt belopp, mnkr**

	Samtliga	Kvinnor	Män		
			andel	andel	
<b>Antal</b>	262 983	163 375	62%	99 608	38%
<b>Belopp</b>	26 099	15 234	58%	10 866	42%

Källa: Försäkringskassan

Nedan presenteras motsvarande siffror för första halvan av 2015 respektive 2016. Detta då vi vill belysa hur många som berörs och hur stora belopp som utbetalats både före och efter reformens införande. Reformen infördes 1/7 2015, vilket innebär att under den första halvan av 2015 gällde de gamla reglerna och under första halvan av 2016 hade de nya reglerna trätt i kraft.

**Tabell 16 Antal unika personer med SA-ersättning under minst en månad 1/1-30/6 2015 och 2016 och utbetalt belopp**

	Samtliga	Kvinnor	Män		
			andel	andel	
<b>Antal</b>					
<b>2015</b>	275 849	171 144	62%	104 705	38%
<b>2016</b>	259 015	161 096	62%	97 919	38%
<b>Belopp i mnkr</b>					
<b>2015</b>	13 962	8 110	58%	5 852	42%
<b>2016</b>	13 271	7 742	58%	5 529	42%

Källa: Försäkringskassan

Eftersom kvinnor har sjuk- och aktivitetsersättning i större utsträckning än män berör reformen främst kvinnor. Kostnaderna har dock sjunkit något mer, både procentuellt sett och i kronor, för kvinnor än för män under första halvåret 2016 jämfört med första halvåret 2015. Tiden är också alltför kort för att bedöma om utfallet är början av en trend.

Utökade transfereringar kan också ändra beteenden och normer inom ett område. Människor kan exempelvis söka sig från en form av bidrag till ett annat men också till arbete, pension eller studier med mera. Detta undersöks inte i rapporten, men det är rimligt att anta att för dem som uppbär sjuk och aktivitetsersättning finns det färre alternativ än för många andra grupper i samhället.

<sup>61</sup> Antal aktivitetsersättningsdagar ökar dock.

## 5 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

År 2016 uppgick de totala kostnaderna för utgiftsområde 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom, till 36 miljarder kronor. Reformen som rör höjt bostadstillägg för pensionärer beräknas omfatta 380 miljoner kronor 2016.

Tabell 17 Utvalda reformer inom utgiftsområde 11, mnkr

Reformer	2015	2016	2017	Totalt
Höjt bostadstillägg	130	380	380	890

Källa: prop. 2014/15:100, tabell 3.1.

Huvudmålet för utgiftsområde 11 är att:

- Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd.
- Efterlevande make ska ges ett rimligt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall.
- Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas med låga kostnader och till nytta för pensionärer och pensionssparare.
- Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin framtida pension och vad som påverkar den.
- Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män.

Totalt finns det drygt två miljoner ålderspensionärer i Sverige, varav något fler är kvinnor. En utmaning vad gäller jämställdhet inom området är att kvinnor har lägre pensioner än män. Trots att det finns fler kvinnliga pensionärer får kvinnor i genomsnitt lägre pension än män. Den grundläggande orsaken till pensionsgapet är att kvinnor av flera skäl tjänar mindre än män under hela livet. Dessutom ses alla som individuellt ansvariga för sin pension. Det är visserligen möjligt att mot en kostnad överföra en del av sin premiepension till sin partner, men av de cirka två miljoner par som har denna möjlighet är det bara drygt 9 000 som gör det.<sup>62</sup>

Ojämställda pensioner är inte en unik situation för Sverige, det finns ett pensionsgap i hela EU. Kvinnor, särskilt äldre kvinnor, är överlag fattigare än män i hela EU.<sup>63</sup> I budgetpropositionen för 2017 finns inget uttalat mål inom utgiftsområdet om att dela på pensioner mellan sammanboende, däremot understryks att pensionerna blir mer jämställda om inkomstskillnaderna minskar. Ett mer jämställt arbetsliv ska således

<sup>62</sup> Jämställda pensioner? Ds 2016:19.

<sup>63</sup> Eurostat.

medverka till mer jämlika pensioner, vilket betyder att så länge arbetslivet inte är jämlikt kommer pensionerna inte heller att vara det.

Vad gäller statliga pensioner får alla som arbetat eller bott i Sverige en så kallad allmän pension. Allmän pension består av inkomstpension, tilläggspension och premiepension. De som har låg inkomstrelaterad pension kan också få garantipension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg. Nedan diskuteras den senaste reformen kring höjt bostadstillägg.

## 5.1 Höjt bostadstillägg till pensionärer

*Bostadstillägget* är en skattefri inkomstprövad förmån som riktar sig till pensionärer med låga inkomster. Bostadstillägget beräknas nu med 95 procent av bostadskostnaden istället för 93 procent. Därutöver höjdes den skäligen levnadsnivån i det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet den 1 september 2015 till 1,473 gånger prisbasbeloppet för den som är ogift och till 1,204 gånger prisbasbeloppet för den som är gift. Reformen beräknades öka utgifterna med cirka 130 miljoner kronor år 2015 och 380 miljoner kronor både år 2016 och 2017.

Bostadstillägget avser en ekonomiskt utsatt grupp och omkring 90 procent av dem som får bostadstillägg är ensamstående.

**Tabell 18 Bostadstillägg till pensionärer, antal personer i december 2012–2016**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>Antal personer</b>					
<b>2012</b>	264 351	208 777	79%	55 574	21%
<b>2013</b>	275 108	215 251	78%	59 857	22%
<b>2014</b>	285 488	220 676	77%	64 812	23%
<b>2015</b>	291 502	222 742	76%	68 760	24%
<b>2016</b>	291 364	221 266	76%	70 098	24%

Källa: Pensionsmyndigheten

**Tabell 19 Bostadstillägg till pensionärer, belopp i miljoner kronor i december 2012–2016**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>Belopp i mnkr</b>					
<b>2012</b>	7 584	6 124	81%	1 460	19%
<b>2013</b>	7 995	6 399	80%	1 596	20%
<b>2014</b>	8 342	6 597	79%	1 746	21%
<b>2015</b>	8 653	6 760	78%	1 893	22%
<b>2016</b>	8 329	6 448	77%	1 881	23%

Källa: Pensionsmyndigheten

Som framgår av tabell 18 ovan fick drygt 291 000 pensionärer bostadstillägg år 2016. En klar majoritet av dessa var kvinnor. Antalet kvinnor var något färre 2016 än 2015, medan det omvända gällde för män. Statistiken pekar på att kostnaderna har minskat under 2016, trots att bostadstillägget har höjts. Det beror på att många av de yngre kvinnliga pensionärerna har en bättre inkomstpension än de äldre.<sup>64</sup> Under 2014, året före reformens införande, var 23 procent av dem som fick tillägget män och de fick 21 procent av beloppet. Under 2016, året efter reformens införande, var 24 procent av dem som fick tillägget män och de fick 22 procent av beloppet.<sup>65</sup>

I tabellen nedan redovisas totalt utbetalt belopp och antal personer med bostadstillägg för 2016. I tabellen framgår också vad beloppet skulle ha varit 2016 om beloppet inte hade höjts vid rubriken ”2015 regler”. Genom att subtrahera den beräknade kostnaden från den faktiska kan vi få en uppfattning om kostnaden för reformen, vilken motsvarar knappt 300 miljoner kronor.

**Tabell 20 Bostadstillägg 2016, antal samt utgift (faktisk och beräknad), mnkr**

	Samtliga	Kvinnor		Män		Sambo	
			andel		andel		andel
<b>Antal personer</b>							
<b>2016</b>	293 183	209 281	71%	53 744	18%	30 158	10%
<b>Belopp i mnkr</b>							
<b>2016</b>	8 294	6 220	75%	1 531	18%	543	7%
<b>2015 regler</b>	7 995	5 993	75%	1 474	18%	527	7%
<b>Diff</b>	299	227		57		16	

Källa: Pensionsmyndigheten

<sup>64</sup> Det är värt att notera att den maximala bostadskostnaden som bostadstillägget beräknas utifrån var oförändrad mellan 2007-2017.

<sup>65</sup> Vi har inte tillgång till exakt statistik kring bostadstillägget direkt före respektive direkt efter reformen, endast för helår.

Reformen ökar därmed främst kvinnors inkomster. Samtidigt bör det noteras att enligt Inspektionen för socialförsäkringen bedöms antalet personer som får bostadstillägg sjunka, varför utgifterna för utlägget totalt sett beräknas minska mellan 2015 och 2020 (från 8,59 miljarder kronor till 8,57 miljarder kronor). Den totala utgiften för reformen var cirka 300 miljarder kronor, varav 93 % av beloppet avsåg kvinnor. Enligt Inspektionen för socialförsäkringen ökar dock bostadstillägget skillnaderna mellan män och kvinnor *bland pensionärer med de lägsta pensionerna*. Det förklaras sannolikt av att en större andel av männen med låga pensioner är ensamstående och därför får bostadstillägg.<sup>66</sup>

Utökade bidrag förändrar inte de grundläggande skillnaderna i mäns och kvinnors pensioner, men de kompenserar till viss del för de ekonomiska effekterna av ojämlikheten och medverkar till att minska skillnader mellan könen. Det finns inget uttalat mål inom utgiftsområdet om att pensionerna ska delas mer jämlikt. Inom utgiftsområdet poängteras endast, som noterades ovan, att *kunskapen* om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen ska öka för kvinnor och män. Livsinkomsterna för kvinnor är (och har varit) lägre och därför blir pensionerna för kvinnor också lägre.

Det är också åter värt att notera att utgifterna för reformerna ovan svarar för en mycket liten del av utgifterna inom området; den fortlöpande politiken gör ett långt större avtryck i människors liv än den reform som diskuteras ovan. För att analysera hur jämlikheten förändras under en specifik regering bör givetvis den fortlöpande politiken utvärderas.

Sammanfattningsvis tyder utfallet på att reformen i större utsträckning gynnar kvinnor än män.

---

<sup>66</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, ISF 2017:8, Kvinnors och mäns pensioner En analys av skillnader och spridning i pensionsinkomster i dag och i framtiden.

## 6 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Regeringen pekar på att ett jämställt föräldraskap är en viktig utgångspunkt och en central målsättning för den ekonomiska familjepolitiken. De totala utgifterna på utgiftsområde 12, Ekonomisk trygghet för familjer och barn, uppgick till cirka 86 miljarder kronor 2016. Två reformer ingår i uppdraget: höjt underhållsstöd samt höjd grundnivå i föräldrapenningen. Reformerna beräknas uppgå till 0,9 miljarder kronor 2016.

**Tabell 21 Utvalda reformer inom utgiftsområde 12, mdkr**

Reformer	2015	2016	2017	Totalt
Höjd grundnivå i föräldrapenningen		0,3	0,3	0,6
Höjt underhållsstöd	0,2	0,6	0,6	1,5
<b>Totalt</b>	<b>0,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>2,1</b>

Källa: Prop. 2014/15:99, prop. 2015/16:1

Utgiftsområde 12 tangerar flera av delmålen för jämställdhetspolitiken. Området består av tre delmål och dessa anger att den ekonomiska familjepolitiken ska:

- Bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer.
- Bidra till ett jämställt föräldraskap.
- Minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn.

Cirka 1,3 miljoner hushåll med barn berörs av den ekonomiska familjepolitiken i Sverige och det finns knappt 2 miljoner barn i åldrarna 0–17. Den ekonomiska familjepolitiken spelar särskilt stor roll för ekonomiskt utsatta hushåll. Den ekonomiska standarden är lägst bland ensamstående kvinnor och särskilt bland dem med utländsk bakgrund. I den sistnämnda gruppen lever cirka hälften i ekonomisk utsatthet. Ungefär en fjärdedel av barnfamiljerna består av familjer med ensamstående föräldrar. De disponibla inkomsterna har ökat minst (mellan 2010 och 2015) för ensamstående kvinnor med barn och dessutom från en redan låg nivå.

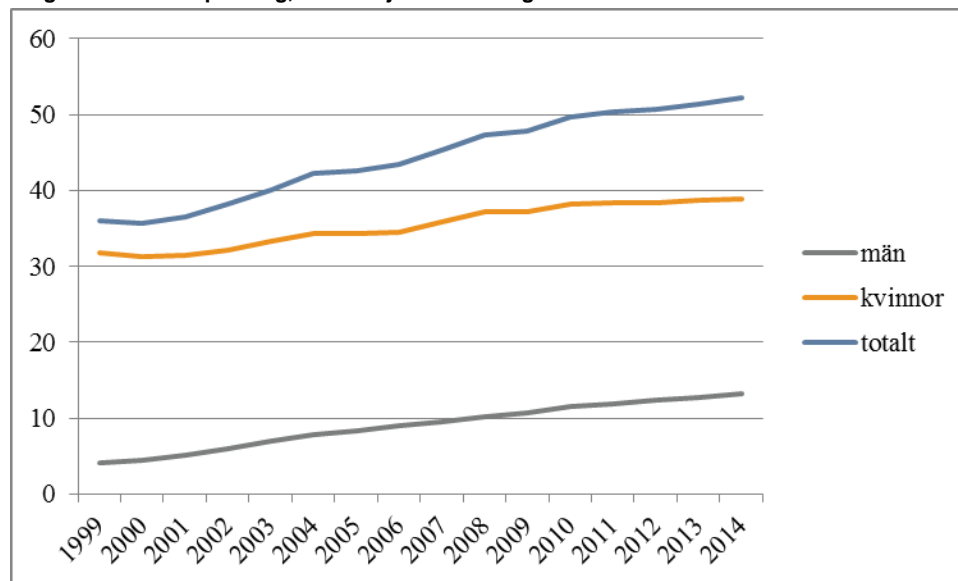
Regeringen anger att en av de viktigaste faktorerna för ökad jämställdhet inom utgiftsområde 12 är att uttaget av föräldrapenningen blir jämställt. Det finns ett samband mellan ett jämställt föräldraledighetsuttag och en mer jämställd fördelning av det obetalda hemarbetet och det betalda förvärvsarbetet. En jämnare fördelning av föräldraledighet mellan kvinnor och män kan därmed även bidra till jämställdhet inom andra områden.

## 6.1 Höjd grundnivå i föräldrapenningen

Föräldrapenningen har tre ersättningsnivåer, sjukpenningnivå, grundnivå och lägstanivå. Grundnivån är bara aktuell om föräldern saknar sjukpenninggrundande inkomst, har en låg inkomst eller inte uppfyller vissa kvalificeringsvillkor för sjukpenningnivå. Av de totalt 480 föräldrapenningdagarna kan bidrag lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå för 390 dagar. För resterande 90 dagar ges föräldrapenning på lägstanivå. Grundnivån i föräldrapenningen höjdes från 225 kronor till 250 kronor per dag från och med den 1 januari 2016. Reformen beräknas uppgå till 300 miljoner kronor 2016 respektive 2017.

Kvinnor tar ut majoriteten av föräldrapenningen. Under 2015 togs 74 procent av samtliga dagar med föräldrapenning ut av kvinnor.

Diagram 6 Föräldrapenning, antal miljoner nettodagar 1999–2014



Källa: SCB

Jämställdheten vad gäller uttaget har ökat över åren, men skillnaden mellan olika socioekonomiska grupper är stor. Män med högre utbildning är mer benägna att ta ut föräldrapenning och de är hemma under längre perioder än män med lägre utbildning. Av dem som har invandrat till Sverige finns en högre andel män som tar ut många dagar men också fler som inte tar ut några dagar alls. Andelen par som delar lika (40/60 procent eller mer jämlikt) utgör cirka 14 procent. Ju högre

utbildningsnivå föräldrarna har, desto fler delar jämställt. Lägst andel föräldrar med ett jämställt uttag finns bland de par där *båda* föräldrarna har en låg inkomst.<sup>67</sup>

De stora utmaningarna inom området vad gäller jämställdhet är således att kvinnor tar ut långt fler föräldrapenningdagar än män och att detta får stora konsekvenser för deras ekonomi och arbetsmarknadssituation. Det gäller särskilt grupper med låg utbildning och låga inkomster.

Regeringen har höjt grundnivån i föräldraförsäkringen i syfte att stärka ekonomin för barnhushåll med låga inkomster. Reformen uppges vara fördelningspolitiskt träffsäker. En höjd grundnivå når särskilt unga föräldrar som inte är etablerade på arbetsmarknaden, invandrade föräldrar och andra som inte har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå. Tabellen nedan visar antal dagar uttagna på grundnivån samt kostnaderna för dessa.

**Tabell 22 Föräldrapenning, uttagna dagar och utgifter 2016, mnkr**

Samtliga	Kvinnor		Män	
		andel		andel
<b>Antal miljoner dagar</b>				
Lägsta	8	6	2	73%
Grundnivå	9	8	1	88%
Över grund	36	25	11	69%
<b>Totalt</b>	<b>54</b>	<b>39</b>	<b>15</b>	<b>73%</b>
<b>Belopp i mnkr</b>				
Lägsta	1 441	1 058	383	73%
Grundnivå	2 274	2 000	274	88%
Över grund	25 549	16 731	8 818	65%
<b>Totalt</b>	<b>29 045</b>	<b>19 594</b>	<b>9 450</b>	<b>67%</b>

Källa: Försäkringskassan

Kvinnor tar ut en klar majoritet av dagarna på grundnivå. Av cirka 9 miljoner uttagna dagar år 2016 tog kvinnorna ut cirka 8 miljoner dagar. Överlag får kvinnor en något lägre andel av det totala beloppet jämfört med hur stor andel kvinnor som utnyttjar dagarna.

I tabellen nedan visas uttag och kostnad för grundnivån under 2015 och 2016. Därutöver visas, i raden längts ned, vad kostnaden skulle ha varit 2016 om de gamla reglerna från 2015 varit kvar vid ”2015 regler”. Genom att subtrahera den fiktiva kostnaden från 2016 (med regler från 2015) från den faktiska kan vi uppskatta kostnaden för reformen, vilken uppgår till knappt 230 miljoner kronor.

<sup>67</sup> Försäkringskassans statistik.

Tabell 23 Antal uttagna dagar på grundnivå och utgifter samt fiktiv kostnad, mnkr

Samtliga	Kvinnor		Män	
		andel		andel
<b>Antal miljoner dagar</b>				
<b>2015</b>	9	8	89%	1
<b>2016</b>	9	8	88%	1
<b>Belopp i mnkr</b>				
<b>2015</b>	2 010	1 785	89%	225
<b>2016</b>	2 288	2 011	88%	278
<b>2015 regler</b>	2 060	1 810	88%	250

Källa: Försäkringskassan

Höjningen av grundnivån berör främst kvinnor med låg etablering på arbetsmarknaden och bidrar till att dessa får en högre disponibel inkomst. Vid en jämförelse mellan 2015 och 2016 har kostnaden för mäns grundnivå ökat mer, procentuellt, än kvinnors (23 procent jämför med 13 procent). Kostnaden för kvinnor har ökat mer i kronor och ören, eftersom det är långt fler kvinnor som får bidraget. Utfallet belyser dock en alltför kort tid för att slutsatser ska kunna dras.

Som noterades i inledningen är skillnaden mellan olika socioekonomiska grupper stor vad gäller uttaget av föräldrapenningen och det gäller särskilt uttag på grundnivå. En studie visar att en tidigare höjning av grundnivån (år 2002) medförde att kvinnors genomsnittliga uttag av dagar på grundnivå ökade. Detta gällde dock bara kvinnor med en svag ställning på arbetsmarknaden, medan kvinnor med en starkare ställning på arbetsmarknaden minskade sitt uttag. Därutöver har jämställdheten inte ökat alls i samma utsträckning bland föräldrapar där mamman mottar föräldrapenning på grundnivå. Den tidigare höjningen av grundnivån ledde därmed till större skillnader mellan olika grupper av kvinnor och mellan de föräldrapar som utnyttjar grundnivån och de som inte gör det.<sup>68</sup> Det finns därför anledning att följa utvecklingen för de kvinnor som tar ut dagar på grundnivå framöver. Det är inte uteslutet att den senaste höjningen får liknande effekter som den tidigare.

Uttaget av antalet dagar på grundnivå beräknas öka, sannolikt genom att kvinnor kommer att ta ut ännu fler dagar på grundnivå än vad män gör. För att bedöma den sammanlagda effekten på jämställdheten bör det emellertid undersökas om fördelningen av alla de tre olika ersättningsnivåerna förändras och i så fall hur och inom vilka grupper.

<sup>68</sup>Inspektionen för Socialförsäkringen (2016) Höjd grundnivå i föräldrapenningen. Har uttaget av föräldrapenning påverkats? Rapport 2016:1.

## 6.2 Höjt underhållsstöd

*Underhållsstödet höjs med 300 kronor. Höjningen innebär en ökning från 1 273 kronor till 1573 kronor i månaden per barn från och med 1/10 2015. Underhållsstöd är en grundgaranti för barnet, vilken kan erhållas om den förälder som barnet inte bor hos primärt, umgängesföräldern, har mycket låg inkomst eller om den vägrar att betala underhållsbidrag. I dessa båda fall kan boendeföräldern ansöka om underhållsstöd. Reformen beräknas uppgå till drygt 200 miljoner kronor för 2015 och därefter till drygt 600 miljoner kronor årligen.*

Underhållsstöd kompenserar barn för uteblivna underhållsbidrag. Underhållsstöd betalas ut av Försäkringskassan när den som är underhållsskyldig, umgängesföräldern, inte kan betala underhållsbidrag direkt till boföräldern.<sup>69</sup> Umgängesföräldern betalar (om möjligt) tillbaka beloppet till Försäkringskassan.

Cirka 10 procent av särlevande föräldrar använder underhållsstöd. Underhållsbidraget är långt vanligare. Underhållsstödet har dock fått en normerande effekt för underhållsbidraget. Att stödet har en normerande effekt betyder att en höjning av underhållsstödet även kan påverka underhållsbidraget och därmed beröra långt fler föräldrar och barn än vad statistiken ger för handen.<sup>70</sup> Enligt Försäkringskassan innebär detta att boendeföräldrarna ofta får stå för en stor del av barnets kostnader oavsett om de får underhållsstöd eller underhållsbidrag.<sup>71</sup> Ensamstående föräldrars disponibla inkomster utgörs i större utsträckning av familjeekonomiska stöd än sammanboende föräldrar. Forskare pekar på att underhållsstöd är ett exempel på familjepolitik som stärker familjers ekonomiska situation och inte minst kvinnors ekonomiska oberoende. Regeringen pekar på att höjningen av underhållsstödet är fördelningspolitiskt träffsäker eftersom många barn som är mottagare av underhållsstöd lever i hushåll med låg ekonomisk standard.

<sup>69</sup> Det kan bland annat bero på osämja, betalningsovilja eller låg inkomst.

<sup>70</sup> Totalt betalade Försäkringskassan under år 2014 ut cirka 3,2 miljarder kronor i underhållsstöd till knappt 226 000 barn. Samtidigt gjorde bidragsskyldiga föräldrar inbetalningar med knappt 1,2 miljarder kronor.

<sup>71</sup> Försäkringskassan (2012) Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll Socialförsäkringsrapport 2011:5.

Tabell 24 Underhållsstöd 2013–2016, bidragsskyldiga och boföräldrar

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>Antal bidragsskyldiga</b>					
<b>2013</b>	133 919	16 967	13%	116 952	87%
<b>2014</b>	130 825	16 670	13%	114 155	87%
<b>2015</b>	129 464	16 707	13%	112 757	87%
<b>2016</b>	124 288	16 328	13%	107 960	87%
<b>Antal boföräldrar</b>					
<b>2013</b>	142 436	124 377	87%	18 059	13%
<b>2014</b>	140 781	122 868	87%	17 913	13%
<b>2015</b>	140 637	122 551	87%	18 086	13%
<b>2016</b>	137 736	119 662	87%	18 074	13%

Källa: Försäkringskassan

De flesta bidragsskyldiga umgängesföräldrar är män och de flesta boföräldrar är kvinnor. För att belysa situationen före och efter höjningen av stödet presenteras antal personer och utbetalat belopp för första halvåret 2015 (det vill säga före höjningens genomförande) samt första halvåret för 2016 (det vill säga efter höjningens genomförande). Därutöver presenteras beräknat belopp, vilket benämns ”2015 regler”. Beräknat belopp är det belopp som skulle ha betalats ut det första halvåret under 2016 – om inte de nya reglerna införts.

Tabell 25 Underhållsstöd, faktiskt utbetalat belopp första halvåret 2015 och 2016 samt beräknat belopp, mnkr

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>2015</b>	1 541	1 328	86%	213	14%
<b>2016</b>	1 892	1 630	86%	262	14%
<b>2015 regler</b>	1 498	1 293	86%	205	14%

Källa: Försäkringskassan

Fler kvinnor än män fick ökad disponibel inkomst när underhållsstödet höjdes eftersom stödet främst betalas ut till kvinnor. Vad gäller andel av underhållsstödet får kvinnor cirka 86 procent av det utbetalade beloppet, både före och efter reformen. Genom att subtrahera det beräknade beloppet från det faktiska framkommer att reformen uppskattningsvis kostat drygt 390 miljoner under det första halvåret 2016.

Med bättre inkomster ökar möjligheterna för de ensamstående boendeföräldrarna att forma sina liv, vilket är helt i enlighet med huvudmålet för jämställdhet. Det bör dock noteras att Försäkringskassan sedan några år arbetar med att minska antalet föräldrar med underhållsstöd för att få dessa att sköta betalningarna på egen hand, det

vill säga genom underhållsbidrag. I en grundligare analys bör effekterna av dessa båda åtgärder undersökas samtidigt.

Vidare diskuteras ovan att underhållstödet har en normerande effekt på underhållsbidraget. Inte heller detta har ESV haft möjlighet att undersöka, men frågan är viktigt om den totala effekten av höjningen ska analyseras närmare i framtida studier.

## 7 Arbetsmarknadsområdet

De totala utgifterna för arbetsmarknadsområdet uppgick till 72,5 miljarder kronor 2016.<sup>72</sup> Genom dialog med uppdragsgivaren har ESV valt att fokusera på sju reformer inom området. För 2016 omfattar dessa reformer 7,4 miljarder kronor. De fyra första reformerna är nya satsningar medan övriga är tillskott till redan befintliga insatser och program.

Tabell 26 Utvalda reformer på arbetsmarknadsområdet, mdkr

Reformer	2015	2016	2017	Totalt
Höjt tak och grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen	0,8	2,7	2,6	6,0
Extratjänster	0,0	0,6	1,7	2,2
Utbildningskontrakt	0,4	0,8	0,8	2,0
Traineejobb	0,1	0,7	1,2	1,9
Förstärkning lönestöd och SIUS		0,4	0,4	0,8
Samhall		0,3	0,4	0,7
Tidigareläggning av EU:s sysselsättningsinitiativ för unga	0,1	0,2	0,4	0,6
<b>Totalt</b>	<b>1,3</b>	<b>5,6</b>	<b>7,4</b>	<b>14,3</b>

Källa: prop. 2014/15:100, tabell 3.1 och 7.8 samt prop. 2015/16:1, tabell 3.7 och 8.11

Regeringen har angett att de övergripande målen för arbetsmarknadspolitiken är att:

- Bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.
- Förbättra matchningen mellan de som söker arbete och de som söker arbetskraft.
- Främja mångfald och jämställdhet samt motverka diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden.

En av de viktigaste uppgifterna för regeringen under mandatperioden är att minska arbetslösheten varaktigt och att öka sysselsättningen. Regeringen konstaterar också att arbetslösheten har blivit alltmer ojämnt fördelad. De som löper störst risk att drabbas av långvarig arbetslöshet är personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, utomeuropeiskt födda samt personer som saknar en fullständig gymnasieutbildning.<sup>73</sup>

Regeringen pekar på flera problem när det gäller jämställdheten inom arbetsmarknadsområdet. Ett grundläggande problem är att kvinnor i genomsnitt har lägre lön än män. Skillnaden har dock minskat över tid. Sedan mitten på 1990-talet har kvinnors arbetsinkomster ökat snabbare än mäns, vilket beror på att kvinnor gått

<sup>72</sup> ESV (2017) Prognos över statens budget och de offentliga finanserna. ESV 2017:44.

<sup>73</sup> Prop. 2015/16:100.

upp i arbetstid och att kvinnors arbetskraftsdeltagande har ökat. Arbetsmarknaden har också blivit mindre könsuppdelad. En viss oförklarad löneskillnad mellan kvinnor och män kvarstår dock.<sup>74</sup> År 2015 uppgick den till 6 procent.<sup>75</sup> Den enskilt viktigaste förklaringen till löneskillnaden är att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar inom skilda yrken och att dessa yrken är förknippade med olika lönenivåer. Kvinnor har också kortare arbetstid och högre frånvaro än män. Den kortare arbetstiden och högre frånvaron beror i sin tur bland annat på att kvinnor i högre utsträckning än män tar hand om hushållsarbete och barn. Andra jämställdhetsproblem som lyfts fram av regeringen är:

- Även om arbetslösheten är lika hög bland kvinnor som bland män deltar kvinnor i lägre utsträckning i arbetskraften. Det gäller särskilt kvinnor födda utanför Europa.<sup>76</sup>
- En betydligt högre andel kvinnor än män arbetar ofrivilligt deltid.
- Av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen har betydligt fler män än kvinnor en svag förankring på arbetsmarknaden. Det beror bland annat på att färre män än kvinnor har en avslutad gymnasieutbildning.
- Fler män än kvinnor tar del av olika anställningsstöd.

I avsnitten som följer redovisas könsuppdelad statistik för de utvalda reformerna. I tabell 2 nedan presenteras en sammanställning av statistiken.

**Tabell 27 Utvalda reformer på arbetsmarknadsområdet uppdelade på kön, mnkr**

Reformer 2015–2016	Budgeterat belopp (mnkr)	Beslutat belopp (mnkr)	Fördelning (antal)		Fördelning (resurser)	
			Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Höjt tak och grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen*	6 000	1 389	43%	57%	39%	61%
Extratjänster	2 200	676	55%	44%	58%	42%
Utbildningskontrakt	2 000	61	46%	54%	44%	56%
Trainee-tjänster	1 900	59	63%	37%	66%	34%
Förstärkning lönestöd och SIUS	800		(41%)	(59%)		
Samhall	700		(33%)	(67%)		
Tidigareläggning av EU:s sysselsättningsinitiativ för unga	600		(39%)	(61%)		
<b>Totalt</b>	<b>14 200</b>					

*Anm. Vissa reformer är påfyllnader i befintliga insatser och därför svåra att särskilja från "stocken", det vill säga övriga resurser inom insatsen. För dessa reformer är fördelningen på kvinnor och män satt inom parentes för att visa att uppdelningen avser hela insatsen.*

*\*Avser taket i den inkomstrelaterade ersättningen. Beslutat belopp avser 2016.*

<sup>74</sup> Med oförklarad löneskillnad avses den löneskillnad som kvarstår när hänsyn tagits till faktorer såsom arbetstid, yrke, sektor, ålder och utbildning.

<sup>75</sup> Prop. 2016/17:1, Bilaga 3, s 18.

<sup>76</sup> Sedan 1990-talet har kvinnors arbetskraftsdeltagande varit omkring 5 procentenheter lägre än mäns. Sjukdom och studier förklarar omkring 40 respektive 16 procent av skillnaden mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande. Närmare 30 procent av utomeuropeiskt födda kvinnor i åldern 20-64 stod utanför arbetskraften 2015.

## 7.1 Höjt tak och grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen

Den 7 september 2015 höjdes den *högsta dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen* från 680 till 910 kronor per dag de första 100 dagarna, därefter sker en avtrappning till 760 kronor per dag. Före höjningen var den högsta dagpenningen 680 kronor under hela perioden. Efter höjningen kommer den som har en månadsinkomst på upp till 25 000 kronor att få 80 procent av sin inkomst de första 100 dagarna. Före höjningen var motsvarande gräns 18 700 kronor i månaden. Avtrappningen i ersättningsnivån efter dag 200 respektive efter dag 300 har inte förändrats. Efter dag 200 är ersättningen 70 procent och efter dag 300 är den 65 procent. Även *grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen* har höjts. Den högsta ersättningen är nu 365 kronor, en höjning med 45 kronor. I 2015 års ekonomiska vårproposition budgeterades 6 miljarder kronor för det höjda taket och grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen för åren 2015–2017.

För att undersöka hur det höjda taket och grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen fördelar sig på kvinnor och män har vi utgått ifrån tre frågeställningar:

1. Hur många (antal och andel) individer slog i taket före respektive efter höjningen uppdelat på kvinnor och män?
2. Hur många individer omfattas av höjningen och hur stor är den genomsnittliga höjningen, uppdelat på kvinnor och män?
3. Hur mycket har reformen kostat på årsbasis, det vill säga hur mycket har utbetalningarna ökat, uppdelat på kvinnor och män?

### ***Hur många slog i taket före respektive efter höjningen?***

Fler män än kvinnor slår i taket i arbetslöshetsförsäkringen. Det rör både den inkomstrelaterade ersättningen och grundersättningen och det gäller både före och efter förändringarna. Innan taket i arbetslöshetsförsäkringen höjdes slog 66 procent av samtliga ersättningstagare i taket i den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen, 59 procent av kvinnorna och 72 procent av männen. Efter höjningen minskade andelen ersättningstagare som slog i taket med 20 procentenheter för både kvinnor och män, se tabell 28 nedan.

**Tabell 28 Ersättningstagare som slog i taket före respektive efter höjningen av taket i den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen**

<b>Före höjningen av taket</b>	<b>Samtliga</b>	<b>Kvinnor</b>	<b>Män</b>
Samtliga ersättningstagare	174 555	81 270	93 285
varav slog i taket (680 kr), antal	114 669	47 757	66 912
varav slog i taket, andel	66%	59%	72%
<b>Efter höjningen av taket</b>	<b>Samtliga</b>	<b>Kvinnor</b>	<b>Män</b>
Samtliga ersättningstagare	160 998	74 689	86 309
varav slog i något av taken*, antal	73 551	28 590	44 961
varav slog i något av taken, andel	46%	38%	52%

Källa: IAF

Anm. Uppgifterna baseras på utbetald ersättning för kassakortsveckor första halvåret 2015 respektive 2016. Statistiken omfattar bara personer som fått arbetslöshetsersättning.

\* Avser antingen taket på 910 kronor dag 1–100 eller taket på 760 kronor from dag 101.

Höjningen av grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen påverkade däremot inte andelen ersättningstagare som slog i taket. Både före och efter höjningen nådde 27 procent av ersättningstagarna upp till det maximala ersättningsbeloppet, 22 procent av kvinnorna och 30 procent av männen.

**Tabell 29 Ersättningstagare som slog i taket före respektive efter höjningen av grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen**

<b>Före höjningen</b>	<b>Samtliga</b>	<b>Kvinnor</b>	<b>Män</b>
Samtliga ersättningstagare	20 673	8 656	12 017
varav slog i taket (320 kr), antal	5 538	1 935	3 603
varav slog i taket, andel	27%	22%	30%
<b>Efter höjningen</b>	<b>Samtliga</b>	<b>Kvinnor</b>	<b>Män</b>
Samtliga ersättningstagare	18 022	7 594	10 428
varav slog i taket (365 kr), antal	4 898	1 766	3 132
varav slog i taket, andel	27%	23%	30%

Källa: IAF

Anm. Uppgifterna baseras på utbetald ersättning för kassakortsveckor första halvåret 2015 respektive 2016. Statistiken omfattar bara personer som fått arbetslöshetsersättning.

### ***Hur många omfattas av höjningen?***

Totalt omfattades 143 491 individer av det höjda taket i den inkomstrelaterade ersättningen år 2016.<sup>77</sup> Av dessa var 57 procent män och 43 procent kvinnor. Den genomsnittliga höjningen var 10 143 kronor för männen och 8 485 kronor för kvinnorna, en skillnad på 1 658 kronor. När det gäller höjningen av lägstanivån i den inkomstrelaterade ersättningen omfattades totalt 3 643 individer varav 54 procent

<sup>77</sup> Denna siffra baseras på samtliga ersättningstagare för hela 2016 och kan inte jämföras med siffrorna i tabell 28 som baseras på halvåret 2015 respektive halvåret 2016.

män och 46 procent kvinnor. Den genomsnittliga höjningen var 4 020 kronor för männen och 2 933 kronor för kvinnorna, en skillnad på drygt 1 000 kronor.

**Tabell 30 Ersättningstagare som omfattas av höjt tak i den inkomstrelaterade ersättningen 2016**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
Ersättningstagare som slog i taket, antal	143 491	61 705	43%	81 786	57%
Genomsnittlig höjning, kr	9 430	8 485		10 143	
Ersättningstagare som fick lägstanivån höjd, antal	3 643	1 690	46%	1 953	54%
Genomsnittlig höjning, kr	3 516	2 933		4 020	

Källa: IAF

Anm. Uppgifterna baseras på personer som fått utbetald ersättning under 2016, för kassakortsveckor som gäller efter höjningen.

Det är också fler män än kvinnor som omfattas av den höjda grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. Av totalt 10 304 ersättningstagare är 64 procent män och 36 procent kvinnor. Den genomsnittliga höjningen är 2 211 för samtliga ersättningstagare. Männens genomsnittliga höjning är 268 kronor större än kvinnornas.

**Tabell 31 Ersättningstagare som omfattas av höjd grundersättning 2016**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
Ersättningstagare med höjd grundersättning, antal	10 304	3 759	36%	6 545	64%
Genomsnittlig höjning, kr	2 211	2 041		2 309	

Källa: IAF

Anm. Uppgifterna baseras på personer som fått utbetald ersättning under 2016, för kassakortsveckor som gäller efter höjningen.

### **Vad kostar reformen på årsbasis?**

Den totala kostnaden för reformen var cirka 1,4 miljarder kronor år 2016 varav 97 procent avser höjningen av taket i den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Kvinnornas andel av kostnaderna var 39 procent.

Tabell 32 Kostnad för reformen 2016, mnkr

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>Inkomstrelaterad ersättning</b>					
Höjningen av taket	1 353	524	39%	830	61%
Höjning av lägsta nivån	13	5	39%	8	61%
<b>Grundersättning</b>					
Höjning av grundbeloppet	23	8	34%	15	66%
<b>Totalt</b>	<b>1 389</b>	<b>536</b>	<b>39%</b>	<b>853</b>	<b>61%</b>

Källa: IAF

Anm. Uppgifterna baseras på personer som fått utbetald ersättning under 2016, för kassakortsveckor som gäller efter höjningen. Kostnaden för höjningen har räknats fram genom att utgå från de faktiska utbetalningarna och sedan räknat på vad dessa personer som fått ersättning skulle ha fått om höjningen inte hade genomförts. Skillnaden där emellan utgör kostnaden för höjningen.

## 7.2 Traineejänster

*Traineejobb* är ett anställningsstöd och innebär att en person arbetar upp till halvtid hos en arbetsgivare och samtidigt studerar minst 25 procent på gymnasial nivå för att utbilda sig inom yrket. Traineejobb finns i dag inom välfärdssektorn och inom så kallade bristyrken, såsom kock, lastbilschaufför eller undersköterska. Traineejobb och utbildningskontrakt, vilka infördes den 3 augusti 2015 för unga mellan 20 och 24 år, är båda en del av införandet av 90-dagarsgarantin. Syftet med 90-dagarsgarantin är att sätta en borte gräns för hur länge en ung person mellan 20 och 24 år ska behöva vara arbetslös innan han eller hon erbjuds ett jobb eller en insats som leder till ett jobb eller en utbildning. Sedan den 1 juni 2016 är det möjligt att anställa långtidsarbetslösa som är 25 år eller äldre samt nyanlända för ett traineejobb. Kravet på en avslutad gymnasieutbildning för att få ett traineejobb har slopats och kravet på arbetslöshetsperiod är nu tre månader. Inom ramen för satsningen har också medel för fler utbildningsplatser inom vuxenutbildningen avsatts. Totalt har regeringen avsatt 1,9 miljarder kronor för traineejänster under perioden 2015–2017.

Traineejänsterna är vanligare bland kvinnor än män. Mellan oktober 2015 och mars 2017 beslutades om totalt 700 traineejänster.<sup>78</sup> Av dessa står kvinnorna för 63 procent. Närmare 90 procent av alla traineejänster återfinns inom välfärdssektorn. Endast 73 traineejänster avser så kallade bristyrken och för dessa är fördelningen mellan kvinnor och män lika.

<sup>78</sup> Ett beslut betyder inte att den person som beslutet avser också påbörjade en traineejänst.

**Tabell 33 Antal beslutade traineetjänster samt antal kvarstående i mars 2017**

År	Samtliga antal	Kvinnor			Män		
		Brist	Välfärd	Andel	Brist	Välfärd	Andel
2015	44	7	21	64%	3	13	36%
2016	386	15	222	61%	23	126	39%
2017	270	14	163	66%	11	82	34%
	<b>700</b>	<b>36</b>	<b>406</b>	<b>63%</b>	<b>37</b>	<b>221</b>	<b>37%</b>
Kvarstående 2017-03	452	15	293	68%	14	130	32%

Källa: Arbetsförmedlingen 2017-04-20

Antalet deltagare i en reform kan mätas på olika sätt. Man kan titta på hur många som påbörjat en viss insats. Det ger en bild av hur många individer som har nåtts av insatsen totalt sett och kan vara särskilt intressant i början av en reform. Ett annat sätt att mäta antalet deltagare är att redovisa hur många individer som befinner sig i en viss insats vid ett givet tillfälle. På Arbetsförmedlingen mäter man detta genom att titta på antalet kvarstående i programmen. Att mäta antalet kvarstående kan vara särskilt användbart om ett program har pågått under en längre tid. I tabell 33 ovan framgår att totalt 452 individer hade en traineetjänst den sista mars 2017. Av dessa var drygt 300 kvinnor, det vill säga knappt 70 procent.

Totalt har 21 miljoner kronor betalats ut för traineetjänsterna mellan november 2015 och mars 2017. Det bör noteras att det är en ganska stor tidsskillnad mellan beslut om stöd och faktiska utbetalningar. Om vi istället tittar på hur mycket de hittills fattade besluten kommer att kosta om de blir fullt utbetalda uppgår det beloppet till cirka 59 miljoner kronor, varav 31 procent avser kvinnor och 69 procent avser män. Det är en lägre andel kvinnor jämfört med fördelningen i det belopp som hittills har betalats ut.

**Tabell 34 Utbetalningar för traineetjänster, november 2015–februari 2017, mnkr**

År	Totalt belopp	Kvinnor		Män	
		belopp	andel	belopp	andel
2015	0,4	0,3	64%	0,2	36%
2016	17	11	62%	6	60%
2017	4	2	65%	1	35%
	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>63%</b>	<b>8</b>	<b>37%</b>

Källa: Arbetsförmedlingen 2017-04-20

### 7.3 Utbildningskontrakt

*Utbildningskontrakt* innebär att en ungdom mellan 20 och 24 år kan studera på komvux eller folkhögskola för att fullfölja en gymnasieutbildning. Vid behov kan studier på deltid kombineras med arbete eller praktik på deltid. Utbildningskontrakten förutsätter en lokal överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och kommunen om att minska ungdomsarbetslösheten. Kommunen får ersättning från Arbetsförmedlingen om den ordnar med praktik eller arbete inom kommunen i kombination med studier. Ersättning för anställning eller praktik kan bara ges inom verksamheterna skola, fritidshem, sjukvård, äldreomsorg och funktionshinderomsorg. Ersättningen uppgår till maximalt 11 000 kr per månad för en anställning och 3 300 kr per månad för en praktikplats. Maxbeloppen utgår för anställning eller praktik på minst 50 procent. Är omfattningen mindre minskas ersättningen proportionerligt. CSN beviljar och betalar ut studiemedel för hel- och deltidstudier. Totalt har regeringen avsatt 2 miljarder kronor på utbildningskontrakt för åren 2015–2017.

En viktig målgrupp för utbildningskontrakten är ungdomar mellan 20 och 24 år som saknar en avslutad gymnasieutbildning. Oavslutade gymnasiestudier bedöms som en av de största riskfaktorerna för att hamna i långtidsarbetslöshet och utanförskap. I tabellen nedan framgår att i befolkningen mellan 16 och 24 år är det fler män än kvinnor som saknar en gymnasieutbildning, 37 procent jämfört med 35 procent.

**Tabell 35** Befolkning 16–24 år efter utbildningsnivå och kön 2015

Utbildningsnivå	Kvinnor		Män	
	antal	andel	antal	andel
Förgymnasial utbildning 9 år eller kortare	181 082	35%	205 619	37%
Gymnasial utbildning 2 eller 3 år	216 690	42%	246 854	44%
Eftergymnasial utbildning	98 736	19%	72 853	13%
Uppgift om utbildningsnivå saknas	23 411	5%	30 607	6%
<b>Totalt</b>	<b>519 919</b>	<b>100%</b>	<b>555 933</b>	<b>100%</b>

Källa: SCB

Anm. Personer under 19 år har oftast inte avslutat sin gymnasieutbildning.

Till skillnad från traineetjänsterna är utbildningskontrakten vanligare bland män. Utbildningskontrakten är också långt fler än traineetjänsterna. Mellan november 2015 och mars 2017 beslutades om drygt 4 300 utbildningskontrakt. Av dessa gick 58 procent till män, se tabell 36 nedan. Den sista mars 2017 befann sig cirka 2 700 individer i ett utbildningskontrakt.

Tabell 36 Antal beslutade utbildningskontrakt samt antal kvarstående i mars 2017

År	Samtliga	Kvinnor		Män	
		antal	andel	antal	andel
2015	50	15	30%	35	70%
2016	2 926	1 244	43%	1 682	57%
2017	1 335	553	41%	782	59%
	<b>4 311</b>	<b>1 812</b>	<b>42%</b>	<b>2 499</b>	<b>58%</b>
<b>Kvarstående 2017-03</b>	2 658	1 152	43%	1 506	57%

Källa: Arbetsförmedlingen 2017-04-20

Som tidigare nämnts kan ett utbildningskontrakt innebära heltidsstudier, studier kombinerad med en subventionerad anställning eller studier kombinerad med praktik. Enligt Arbetsförmedlingen avser majoriteten av utbildningskontrakten studier på hel- eller deltid. I dessa fall är det CSN som står för utbetalningarna. För subventionerade anställningar och praktik får kommunerna ersättning från Arbetsförmedlingen.

Mellan augusti 2015 och februari 2017 fick närmare 1 300 individer studiemedel utbetalt från CSN till följd av ett utbildningskontrakt.<sup>79</sup> Av dessa var 56 procent män. De totala utbetalningarna från CSN för utbildningskontrakten uppgår till 46 miljoner kronor till och med februari 2017. Av de totala utbetalningarna avser 56 procent män. Utbetalningarna från Arbetsförmedlingen till kommunerna för anställningar och praktik uppgår till 15 miljoner kronor till och med mars 2017, 47 procent avser kvinnor och 53 procent avser män. Sammantaget uppgår utbetalningarna från CSN och Arbetsförmedlingen till 61 miljoner kronor. Av totalen avser 46 procent kvinnor och 54 procent män.

Tabell 37 Antal studerande med utbildningskontrakt som fått ersättning från CSN, augusti 2015– februari 2017 samt utbetalt belopp, mnkr

Kön	Antal	Utbetalt belopp	Andel av utbetalt belopp
Kvinnor	564	21	44%
Män	720	25	56%
<b>Totalt</b>	<b>1 284</b>	<b>46</b>	<b>100%</b>

Källa: CSN

Not. Antalet avser unika individer med utbildningskontrakt som fått studiemedel (grundbidrag och grundlån) för hel- och/eller deltid utbetalt från den särskilda anslagsposten/delposten inom det högre bidraget för 20–24 åringar. Beloppen är exklusive tilläggsbidrag, tilläggs lån och merkostnads lån.

<sup>79</sup> Det är stor skillnad mellan CSN:s uppgifter över antal unika individer som fått studiestöd till följd av ett utbildningskontrakt och Arbetsförmedlingens statistik över antalet beslutade utbildningskontrakt. Vi har pratat både med Arbetsförmedlingen och CSN och det har varit svårt att fullt ut ringa in vari denna skillnad består. Det kan bero på att det finns personer som har någon annan form av ersättning. Det kan också vara så att det finns personer med utbildningskontrakt som fått en annan typ av studiestöd utbetalt och inte på grund av den särskilda anslagsposten för utbildningskontrakt. För 20–24 åringar behöver CSN enbart uppgift om utbildningskontrakt för att pröva rätten till studiemedel med den högre bidragsnivån. En studerande med utbildningskontrakt som själv vet att han/hon av någon annan anledning inte uppfyller villkoren för det högre bidraget kanske avstår från att styrka för CSN att han/hon har ett utbildningskontrakt.

## 7.4 Extratjänster

*Extratjänster* är ett anställningsstöd som infördes i november 2015 som ett led i avvecklingen av Fas 3. Syftet är att öka möjligheterna för dem som har varit arbetslösa länge (3–4 år) att få ett arbete. I dagsläget är det möjligt att få extratjänster inom sjukvården, skolan, äldreården, barnomsorgen, funktionshindersonsorgen samt hos myndighet som utövar offentliga befogenheter. Sedan den 1 december 2016 omfattar extratjänster arbete på 100 procent av en heltid. Arbetsgivaren får ett ekonomiskt stöd motsvarande hela lönen samt handledarstöd under anställningen. Stödet lämnas upp till 12 månader och kan förlängas under ytterligare 12 månader. Från och med den 1 december 2016 har handledarstödet höjts och målgruppen utvidgats till att även omfatta nyanlända. Regeringens bedömning är att antalet extratjänster beräknas uppgå till cirka 20 000 personer år 2020. Totalt har regeringen avsatt 2,2 miljarder kronor för extratjänster för åren 2015–2017.

En av målgrupperna för extratjänsterna är personer som befinner sig i Fas 3 (sysselsättningsfasen). Fas 3 omfattar personer som varit arbetslösa i minst 3–4 år. Vid slutet av 2015 var drygt 39 000 personer inskrivna i Fas 3, varav 45 var procent kvinnor och 55 procent var män vilket speglar könsfördelning för samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid samma tidpunkt, se tabell 13 nedan.

**Tabell 38** Samtliga inskrivna på Arbetsförmedlingen samt antal inskrivna i sysselsättningsfasen vid utgången av december 2015

Kön	Samtliga inskrivna på Arbetsförmedlingen		Sysselsättningsfasen (Fas 3)	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Kvinna	307 369	46 %	17 731	45 %
Man	361 564	54 %	21 341	55 %
<b>Totalt</b>	<b>668 933</b>	<b>100 %</b>	<b>39 072</b>	<b>100 %</b>

*Källa. Arbetsförmedlingens månadsstatistik 2015-12-01*

Sedan december 2016 ingår även nyanlända i målgruppen för extratjänsterna. Bland de nyanlända finns det fler män än kvinnor. År 2016 beviljades drygt 46 000 vuxna individer uppehållstillstånd i Sverige med asylskäl som grund. Av dessa var 63 procent män.<sup>80</sup>

Mellan november 2015 och mars 2017 beslutades om drygt 3 600 nya extratjänster. Av dessa gick 55 procent till kvinnor och i mars 2017 befann sig drygt 2 800 individer i insatsen. Av dessa var 56 procent kvinnor.

<sup>80</sup> Migrationsverkets statistik över beviljade uppehållstillstånd 2017-01-01.

Tabell 39 Antal beslutade extratjänster samt antal kvarstående i mars 2017

År	Samtliga antal	Kvinnor		Män	
		antal	andel	antal	andel
2015	36	20	56%	16	44%
2016	2 147	1 277	59%	870	41%
2017	1 464	740	51%	724	49%
	<b>3 647</b>	<b>2 037</b>	<b>55%</b>	<b>1 610</b>	<b>44%</b>
<b>Kvarstående 2017-03</b>	2 802	1 571	56%	1 231	44%

Källa: Arbetsförmedlingen 2017-04-20

Totalt har 235 miljoner betalats ut för extratjänsterna mellan november 2015 och februari 2017, 57 procent avser kvinnor. Precis som med traineetjänsterna kan det vara intressant att redovisa hur stora utgifterna blir om hittills fattade beslut blir fullt utbetalda. För extratjänsterna handlar det om cirka 676 miljoner kronor, varav 55 procent avser kvinnor. Det är ungefär samma fördelning som i det belopp som hittills har betalats ut.

Tabell 40 Utbetalningar för extratjänster, november 2015–februari 2017, mnkr

År	Totalt belopp	Kvinnor		Män	
		belopp	andel	belopp	andel
2015	1	0,3	48%	0,3	52%
2016	179	102	57%	76	43%
2017	56	32	57%	24	43%
	<b>235</b>	<b>134</b>	<b>57%</b>	<b>101</b>	<b>43%</b>

Källa: Arbetsförmedlingen 2017-04-20

## 7.5 Lönestöd och SIUS

*Lönestöd och introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)* är två arbetsmarknadsprogram för arbetslösa med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa stöd förstärks med 0,8 miljarder kronor under perioden 2016–2017 för att fler ska kunna få ett arbete med lönestöd och för att fler personer med lönestöd ska få tillgång till SIUS. SIUS innebär en att en person som har lönestöd också kan få en stödperson. Enligt regeringen ska satsningen skapa ett utrymme för att upp till 1 000 personer med funktionsnedsättning ska kunna få ett arbete. Från och med 2017 höjs lönestöden med 400 kronor per månad från 16 700 kronor till 17 100 kronor.

Satsningen på lönestöd och SIUS innebär ökade resurser till befintliga stöd. Eftersom varken målgrupperna eller innehållet i stöden har förändrats är det rimligt att utgå från könsuppdelningen i de stöd som hittills har betalats ut.

Antalet personer med lönestöd har varit relativt oförändrad under senare år. Många stöd pågår under lång tid, ibland i flera år. Cirka 74 000 personer finns i stödformen i dag.<sup>81</sup> Sedan 2005 utgörs lönestöden av 41 procent kvinnor och 59 procent män.<sup>82</sup>

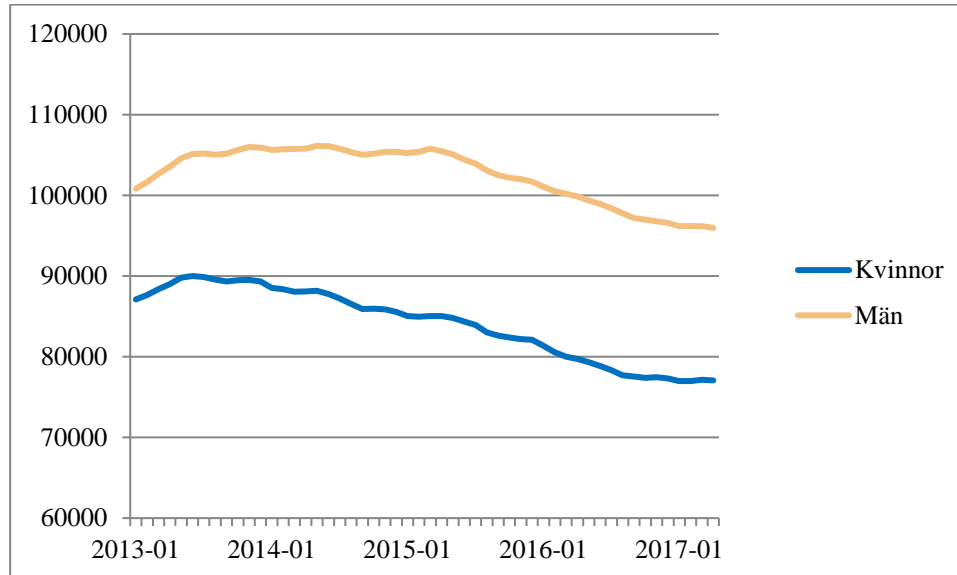
Arbetsförmedlingen uppger att trots att mer pengar har avsatts för lönestöden är antalet personer med lönestöd färre i dag jämfört med för ett år sedan. Arbetsförmedlingen fick också cirka 1 miljard i överskott för lönestöden både 2015 och 2016. Enligt Arbetsförmedlingen är det många med funktionsnedsättning som istället ingår i andra program- eller stödformer.<sup>83</sup> Antalet personer med en funktionsnedsättning som är inskrivna på Arbetsförmedlingen har också minskat under senare år, från cirka 188 000 personer i januari 2013 till cirka 173 000 personer i april 2017. Andelen kvinnor är cirka 45 procent.

<sup>81</sup> Den sista mars 2017 var det 73 793 kvarstående med lönestöd.

<sup>82</sup> För att fånga upp skillnader mellan könen kan det enligt Arbetsförmedlingen vara intressant att inom lönestöden också titta på omfattningen av anställningen. Det har inte funnits tid att göra det inom ramen för detta uppdrag.

<sup>83</sup> Intervju med Arbetsförmedlingen den 23 mars 2017.

Diagram 7 Antal funktionshindrade inskrivna på Arbetsförmedlingen 2013–2017



Källa: Arbetsförmedlingen 2017-05-11

Som redan nämnts innebär SIUS att en person som har lönestöd också kan få en stödperson. Tanken är att SIUS ska vara en brygga mellan Arbetsförmedlingen och den arbetssökande. Stödpersonerna är anställda på Arbetsförmedlingen och kostnaden belastar Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Det är inte särskilt relevant att ta fram kostnader på män och kvinnor för stödpersonerna inom SIUS. Däremot kan man titta på hur många med lönestöd som också får SIUS uppdelat på kvinnor och män. I mars 2017 uppgick antalet personer med lönestöd som också hade SIUS till 11 000 personer varav 40 procent avsåg kvinnor. Antalet personer med lönestöd som också har SIUS har varit relativt konstant under senare år.

## 7.6 Utvecklingsanställningar på Samhall

*Utvecklingsanställning (UVA)* är ett arbetsmarknadsprogram och riktar sig till unga vuxna med en funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden. För åren 2016–2017 får Samhall ett tillskott på 0,8 miljarder kronor för att fler personer med funktionsnedsättning ska kunna få jobb inom Samhall AB. Enligt uppgifter från Samhall är de utökade resurserna ämnade för utvecklingsanställningarna. Enligt regeringen ska satsningen innebära att upp till 2 000 fler personer med funktionsnedsättning, som medför nedsatt arbetsförmåga, kan få jobb inom Samhall AB årligen. Utvecklingsanställningarna är tidsbegränsade och varar vanligtvis i ett år.

Under 2014 och 2015 deltog cirka 1 000 personer i utvecklingsgarantin. Målet för 2016 var att utöka programmet till 2 000 personer vid utgången av 2016. För 2017 är målet att utöka programmet till 3 100 personer vid utgången av 2017. På Samhall uppger man att det inte är svårt att få in fler personer i utvecklingsanställningar. För 2016 nåddes målet om 2 000 platser och bedömningen är att även målet för 2017 kommer att nås.

**Tabell 41 Antal utvecklingsanställningar 2015–2016**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>2015</b>	1 027	391	38%	636	62%
<b>2016</b>	2 015	665	33%	1 350	67%

Källa: Samhall

Samhall uppger att den stora utmaningen är att öka antalet övergångar, det vill säga att de som befinner sig i en utvecklingsanställning övergår till ett reguljärt arbete utanför Samhall.<sup>84</sup>

**Tabell 42 Antal övergångar 2015–2016**

	Samtliga	Kvinnor		Män	
			andel		andel
<b>2015</b>	251	81	32%	170	68%
<b>2016</b>	342	93	27%	249	73%

Källa: Samhall

<sup>84</sup> Att öka antalet övergångar är det viktigaste arbetsmarknadspolitiska målet för Samhall, och det följs noga.

Samhall har inte möjlighet att ta fram statistik över kostnader för utvecklingsanställningarna under 2016 uppdelat på män och kvinnor. Samhall har inte heller möjlighet att särskilja tillskottet av resurser från övriga utgifter för utvecklingsanställningarna.<sup>85</sup>

## 7.7 Tidigareläggning av EU:s sysselsättningsinitiativ för unga

*EU:s sysselsättningsinitiativ för unga* är en del av EU:s socialfondsinsatser och utgör ett komplement till ordinarie arbetsmarknadspolitiska insatser. Programperioden avser åren 2014–2020. Målgruppen för insatserna inom sysselsättningsinitiativet är unga mellan 15 och 24 år som varken arbetar eller studerar. Medlen är regionalt öronmärkta av EU för de områden där ungdomsarbetslösheten är som störst. För att påskynda genomförandet av sysselsättningsinitiativet för unga och det nya socialfondsprogrammet i övrigt har resurserna för Europeiska socialfonden tidigarelagts. Tidigareläggningen motiveras bland annat av att det annars finns en risk för en alltför långsam start av sysselsättningsinitiativet för unga och socialfondsprogrammet som helhet och att Sverige därmed inte skulle hinna använda alla tillgängliga EU-medel. Tidigareläggningen innebär ett tillskott på totalt 678 miljoner kronor för perioden 2015–2018 och en motsvarande minskning senare under programperioden. De totala resurserna för Socialfonden över tid är därför oförändrade.

Svenska ESF-rådet förmedlar medlen från EU:s sysselsättningsinitiativ för unga till olika projekt som genomförs av myndigheter, kommuner och ideella organisationer med flera. Rådet har dock ingen möjlighet att särskilja medel som tidigarelagts från övriga medel. EFS-rådet genomför däremot löpande uppföljningar av socialfondsprogrammet där EU:s sysselsättningsinitiativ för unga ingår. Uppföljningen innehåller dels ett antal fasta indikatorer, dels fördjupningar på olika områden. Någon fördjupning avseende jämställdhetsfrågor i sysselsättningsinitiativet för unga har dock inte genomförts.<sup>86</sup>

I en uppföljning av hela socialfondsprogrammet från mars 2016 ingick däremot ett fördjupningsavsnitt om projekt för ungdomar. Enligt uppföljningen hade drygt 6 000 ungdomar påbörjat deltagande i ungdomsprojekten till och med 31 december 2015. Av dessa var 39 procent kvinnor och 61 procent män. Av rapporten framgår att

<sup>85</sup> Mejl från Samhall 2017-06-02.

<sup>86</sup> Telefonkontakt med Svenska ESF-rådet 2017-03-09.

när det gäller anställningsform syns ett könsuppdelat mönster på så sätt att en något högre andel av kvinnorna har fått anställning efter sitt projektdeltagande. Kvinnorna har dock oftare fått tidsbegränsade deltidsanställningar medan männen i något högre utsträckning har gått vidare till fasta heltidsanställningar. I rapporten uppmärksammas också att projekten inte verkar ha nått unga inaktiva kvinnor i den utsträckning som skulle kunna förväntas, och det gäller särskilt kvinnor med utländsk bakgrund. Enligt rapporten har 90 procent av den totala ramen för sysselsättningsinitiativet för unga in-tecknats.<sup>87</sup> ESF-rådet bedömer att tilldelade medel kommer att gå åt i sin helhet.<sup>88</sup>

I den senaste uppföljningen av socialfondsprogrammet från mars 2017 finns uppdaterad statistik över antalet deltagare i sysselsättningsinitiativet för unga. Totalt har 25 projekt påbörjats och totalt in-tecknat ESF-stöd, inklusive medfinansiering, uppgår till 1,1 miljarder kronor.<sup>89</sup> Antalet deltagare uppgår till närmare 15 000 personer varav cirka 9 900 personer har avslutat en åtgärd. Andelen kvinnor i programmet som helhet är 41 procent. Slutmålet för programmet är att 20 000 personer ska ha deltagit i en insats. Efter avslutad insats är det 71 procent av kvinnliga deltagare respektive 74 procent av manliga deltagare som studerar, erhåller en kvalifikation eller deltar i sysselsättning. Precis som i tidigare uppföljningar framgår att kvinnorna oftare har fått tidsbegränsade deltidsanställningar medan männen i något högre utsträckning har gått vidare till fasta heltidsanställningar.<sup>90</sup>

ESF-rådet har även låtit genomföra en extern utvärdering av sysselsättningsinitiativet för unga. Enligt den externa utvärderingen behöver den ojämna fördelningen mellan kvinnor och män inte innebära att satsningen gynnar män mer än kvinnor, då det är möjligt att män även är överrepresenterad i målgruppspopulationen i stort. Utvärderingen innehåller dock ingen målgruppsanalys.

<sup>87</sup> Svenska ESF-rådet (2016) Utvecklingen i det nationella socialfondsprogrammet för investering i tillväxt och sysselsättning. Dnr. 2016/0018.

<sup>88</sup> Det finns dock omständigheter som kan göra att alla medel inte går åt, bland annat uppgav man att kronkursen kan påverka medelsförbrukningen.

<sup>89</sup> Med in-tecknat belopp avses beviljade medel i pågående projekt samt utbetalda medel i avslutade, avbrutna och hävda projekt. Utbetalt ESF-stöd inklusive medfinansiering uppgår till 184 miljoner per den 31 mars 2017.

<sup>90</sup> Svenska ESF-rådet (2017) Utvecklingen i det nationella socialfondsprogrammet för investering i tillväxt och sysselsättning.

## 7.8 Sammanfattning och kommentarer

De sju reformer som valts ut på arbetsmarknadsområdet omfattar totalt 14,3 miljarder kronor 2015-2017. Reformernas andel av totala utgifter är 7 procent.<sup>91</sup> Nedan följer en kort sammanfattning av utfallsstatistiken och vissa kommentarer avseende reformernas påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

### *Höjningen av taket och grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen*

Den största satsningen avser höjt tak och grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen. Närmare 144 000 personer omfattades av höjningen av taket i den inkomstrelaterade ersättningen år 2016, 57 procent är män och 43 procent är kvinnor. Männens genomsnittliga höjning var drygt 10 000 kronor år 2016, vilket är 20 procent mer än kvinnornas. För både kvinnor och män minskade andelen som slår i taket med cirka 20 procentenheter efter höjningen av taket. Efter höjningen slog 38 procent av kvinnorna och 52 procent av männen i taket. Höjningen av grundersättningen följer ett liknande mönster.

Totalt ökade kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen till följd av reformen med cirka 1,4 miljarder kronor år 2016 varav 39 procent avsåg kvinnor och 61 procent avsåg män.

Syftet med reformen har varit att fler ersättningstagare ska få ut 80 procent av sin lön under de första 100 ersättningsdagarna. Skillnaderna i utfall mellan kvinnor och män kan dels förklaras av att fler män än kvinnor finns i arbetslöshetsförsäkringen, dels av att män har högre lön än kvinnor i genomsnitt. Det medför att fler män omfattas av reformen och att mäns genomsnittliga höjning är större än kvinnornas.

### *Arbetsmarknadsprogrammen*

Tre nya arbetsmarknadspolitiska program ingår i uppdraget; traineetjänster, utbildningskontrakt och extratjänster. Samtliga tre infördes under andra halvåret 2015. Sammantaget omfattar de tre programmen lika många kvinnor som män.

**Tabell 43 Beslutade extratjänster, utbildningskontrakt samt traineetjänster tom mars 2017**

	Extratjänster		Utbildningskontrakt		Traineetjänster		Totalt	
	antal	andel	antal	andel	antal	andel	antal	andel
<b>Totalt</b>	<b>3 647</b>		<b>4 311</b>		<b>700</b>		<b>8 658</b>	
<i>varav kvinnor</i>	2 037	56%	1 812	42%	442	63%	4 291	50%
<i>varav män</i>	1 610	44%	2 499	58%	258	37%	4 367	50%

<sup>91</sup> Utgifterna på arbetsmarknadsområdet uppgick till 65 miljarder 2015 (utfall), 72,5 miljarder 2016 (utfall) och 72 miljarder 2017 (prognos).

Extratjänsterna och traineetjänsterna är vanligare bland kvinnor vilket sannolikt beror på att tjänsterna nästan uteslutande återfinns inom traditionellt kvinnliga arbetsplatser såsom sjukvården, skolan, äldreomsorgen och funktionshindersomsorgen.

Utbildningskontrakten är vanligare bland män. Resultatet speglar sannolikt det faktum att fler män än kvinnor är inskrivna på arbetsförmedlingen och i högre utsträckning bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden. Till exempel saknar fler män än kvinnor en gymnasieutbildning.<sup>92</sup>

Endast 700 traineetjänster hade beslutats till och med mars 2017, varav 73 inom så kallade bristyrken. Möjligheterna att få ett riktigt jobb efter en traineetjänst inom ett bristyrke torde vara bättre än inom andra branscher. En fråga som uppstår är om de ungdomar som har en avslutad gymnasieutbildning har relativt lätt att hitta jobb, medan de ungdomar som saknar gymnasiekompetens i första hand måste komplettera sin utbildning. Därmed är behovet av subventionerade anställningar för denna grupp inte särskilt stort. Det finns anledning att analysera detta.

### ***Lönestöd och Samhall***

Satsningarna på lönestöd inklusive SIUS samt Samhall är båda satsningar på redan befintliga program. Antalet lönestöd har minskat under senare år medan Samhall har ökat antalet deltagare i utvecklingsanställningarna. I båda programmen är cirka 60 procent män och 40 procent kvinnor.

### ***Tidigareläggning av EU:s sysselsättningsinitiativ för unga***

Tidigareläggningen av EU:s sysselsättningsinitiativ för unga innebär inga nya pengar, utan ett påskyndande av utbetalningarna från EU:s socialfond. Av deltagarna i programmen är 61 procent män och 39 procent kvinnor. Precis som för utbildningskontrakten är det troligt att fördelningen åtminstone till del beror på att män i högre utsträckning är inskrivna på Arbetsförmedlingen och att männen bedöms stå längre ifrån arbetsmarknaden än kvinnorna. Svenska ESF-rådet som administrerar EU-medlen påpekar dock att programmen inte lyckats nå unga inaktiva kvinnor i den utsträckning som skulle kunna förväntas, särskilt kvinnor med utländsk bakgrund.

### ***Kopplingar till jämställdhetsindikatorerna?***

De jämställdhetsindikatorer som potentiellt skulle kunna påverkas direkt av reformerna är indikatorer inom området ekonomisk jämställdhet och specifikt delområdena inkomster och löner, tillgång till arbete samt tillgång till utbildning.

<sup>92</sup> Om det finns andra faktorer som påverkar skillnaden i utfall för kvinnor respektive män, exempelvis i Arbetsförmedlingens arbets sätt, har vi ingen kunskap om.

Eftersom det finns många andra faktorer som påverkar jämställdheten mellan könen går det inte att koppla effekterna av reformerna till indikatorerna. Reformerna avser relativt små belopp och i de flesta fall har endast en liten del av det totala reformbeloppet betalats ut. En statistisk redovisning visar att fler män än kvinnor har berörts av programmen totalt sett, och en större andel av utbetalda resurser har gått till män. Det finns inget i den statistik som samlats in som tyder på att könsuppdelningen på arbetsmarknaden skulle ha minskat till följd av reformerna.

Följande är värt att notera:

Den disponibla inkomsten ökar för de individer som omfattas av höjningen av taket och grundnivån i arbetslöshetsförsäkringen, ökningen är större för män än för kvinnor. Statistiskt sett har reformen därmed inte minskat ojämställdheten mellan kvinnor och män.

Den disponibla inkomsten borde öka för de flesta individer som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. De arbetsmarknadspolitiska programmen har hittills omfattat fler män än kvinnor. Däremot saknar vi uppgifter om hur utbetalda medel fördelar sig på kvinnor och män för flera av programmen. Statistiskt sett kan vi därför inte heller när det gäller arbetsmarknadsprogrammen säga att reformerna har bidragit till att minska ojämställdheten mellan kvinnor och män.

## 8 Utbildning och universitetsforskning

De totala utgifterna för utbildningsväsendet uppgick till 336 miljarder kronor 2015, vilket motsvarar 8,1 procent av BNP.<sup>93</sup> Den enskilt mest kostnadskrävande verksamheten är grundskolan följt av förskolan samt universitet och högskolor.

De statliga anslagen inom området uppgick till 66 miljarder kronor 2016. Det motsvarar knappt 20 procent av de totala utgifterna på området.<sup>94</sup> Den underliggande demografiska utvecklingen har lett till stora kostnadsökningar på utbildningsområdet under senare år, framförallt inom förskolan och grundskolan. Även de närmaste fyra åren förväntas kostnaderna att öka inom samtliga skolformer.<sup>95</sup>

Genom dialog med uppdragsgivaren har ESV valt att fokusera på nio reformer inom området. För 2016 omfattar dessa reformer 4,5 miljarder kronor.

**Tabell 44 Utvalda reformer på utbildningsområdet, mdkr**

Reformer	2015	2016	2017	Totalt
Nationella skolutvecklingsprogram	0,02	0,14	0,14	0,3
Fler speciallärare/specialpedagoger - Lågstadiesatsningen <sup>1</sup>	0,01	0,75	1	1,8
Elevhälsosatsning		0,2	0,2	0,4
Samverkan för bästa skolan	0,03	0,6	0,6	1,2
Fortbildning av lärar- och förskolepersonal <sup>2</sup>	0,02	0,3	0,3	0,6
Fler platser på komvux/yrkesvux <sup>3</sup>	0,1	0,8	1,2	2,1
Fler platser på UoH	0,1	0,1	0,2	0,4
Fler platser inom yrkeshögskolan		0,2	0,4	0,5
Höjda lärarlöner		1,5	3	4,5
<b>Totalt</b>	<b>0,3</b>	<b>4,5</b>	<b>7,0</b>	<b>11,8</b>

Källa: prop. 2014/15:100, tabell 7.8 och prop. 2014/15:99, s.107 samt prop. 2015/16:1, tabell 8.11

1 Inkl. 0,8 mdkr för högre personaltäthet i fritidshem 2016–2017.

2 Inkl. fortbildning av SFI-lärare med 0,1 mdkr per år from 2016.

3 Inkl. Rätt till komvux.

### Övergripande mål på utbildningsområdet

Det övergripande målet för utbildningsområdet är att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet.<sup>96</sup>

Uppföljningen av målet på övergripande nivå bygger på internationella jämförelser

<sup>93</sup> Prop. 2016/17:1 s 36.

<sup>94</sup> ESV (2017) Prognos över statens budget och de offentliga finanserna. År 2015 uppgick de statliga anslagen till 62,8 miljarder kronor.

<sup>95</sup> Prop. 2016/17:1 s 35.

<sup>96</sup> Ibid s 45.

och mäts med hjälp av åtta olika indikatorer.<sup>97</sup> Utöver det övergripande målet och indikatorerna finns också separata mål och indikatorer för olika delar av utbildningssystemet för att göra det möjligt att följa resultatutvecklingen på respektive område.

### **Jämställd utbildning—ett nytt jämställdhetspolitiskt mål**

Regeringen anser att utbildningsfrågorna behöver ges ett större utrymme inom jämställdhetspolitiken och sedan 2016 är jämställd utbildning ett självständigt delmål inom jämställdhetspolitiken.<sup>98</sup> Delmålet innebär att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Skolan har också en viktig uppgift när det gäller att motverka könsbundna studieval och aktivt främja jämställdhet. Målet omfattar hela det formella utbildningssystemet från förskola till universitet och högskola, inklusive vuxenutbildning och yrkeshögskolan. Även bildning och utbildning utanför det formella utbildningssystemet omfattas såsom folkhögskolor och studieförbundens utbildningsverksamhet. Under mandatperioden 2014–2018 har regeringen angett att den särskilt kommer att satsa på elevhälsa, specialpedagogiskt stöd samt studie- och yrkesvägledning i syfte att nå det jämställdhetspolitiska målet jämställd utbildning.<sup>99</sup>

Från och med budgetpropositionen för 2017 har jämställdhetsperspektivet integrerats i målen och indikatorerna för utgiftsområdet. Tre av de övergripande indikatorerna tar numera direkt sikte på jämställdhet: könsfördelningen bland högskoleexaminerade inom olika utbildningsinriktningar, andelen kvinnor bland den forskande och undervisande personalen i högskolan samt andelen professorer som är kvinnor.

Fem av jämställdhetsindikatorerna inom området ekonomisk jämställdhet handlar om ”tillgång till utbildning” och de avser utbildningsnivå, elever som är behöriga till gymnasiet, elever som fullföljt gymnasieutbildningen efter fyra år, avgångna från gymnasieskolan efter program samt examina på grundnivå och avancerad nivå efter inriktning.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> De åtta indikatorerna är befolkningens uppnådda utbildningsnivå, unga vuxnas deltagande i utbildning, olika ålderskohorters uppnådda utbildningsnivå, könsfördelningen bland högskoleexaminerade inom olika utbildningsinriktningar, andelen kvinnor bland den forskande och undervisande personalen i högskolan, andelen professorer som är kvinnor, publiceringar och citeringar av forskningsartiklar samt forskningssamarbeten och riktmärkena i EU:s utbildningspolitiska samarbete.

<sup>98</sup> Skr. 2016/17:10 Makt, mål och myndighet—feministisk politik för en jämställd framtid.

<sup>99</sup> Ibid s 167–169.

<sup>100</sup> Som tidigare nämnts har SCB på uppdrag av regeringen tagit fram indikatorer inom fyra olika områden för att följa upp jämställdhetspolitiken.

## Skillnader mellan kvinnor och män på utbildningsområdet

Det absolut största problemet i svensk skola är att resultatutvecklingen under en följd av år varit negativ.<sup>101</sup> Under det senaste decenniet har Sverige fallit från en position över eller runt OECD-snittet till under snittet för de tre huvudämnena läsning, matematik och naturvetenskap.<sup>102</sup> Försämrade prestationer i grundskolan inom framförallt läsförståelse, matematik och naturvetenskap, en minskande andel elever som uppnår behörighet till gymnasieskolan samt en kraftigt stigande andel lågpresterande elever tyder på betydande kvalitetsbrister i det svenska skolsystemet.<sup>103</sup> Samtidigt som resultaten totalt sett sjunker finns det stora variationer, bland annat relaterat till kön. På många områden ser utvecklingen sämre ut för pojkar än för flickor.

### *Utbildningsgapet mellan könen ökar*

Parallellt med den negativa utvecklingen av kunskapsresultaten kan vi konstatera att utbildningsnivån i befolkningen har höjts över tid, och då särskilt bland kvinnor. I dag har kvinnor en högre utbildningsnivå än män, vilket märks särskilt i de yngre åldrarna. Utbildningsgapet mellan kvinnor och män har också ökat under senare år. I åldrarna 25–44 hade 54 procent av kvinnorna och 40 procent av männen en eftergymnasial utbildning 2015.<sup>104</sup> Det kan jämföras med år 2000 då 36 procent av kvinnorna och 31 procent av männen hade en eftergymnasial utbildning. Det är också fler män som endast har en förgymnasial utbildning.

### *Fler pojkar med ofullständiga betyg från gymnasieskolan*

Samtidigt som utbildningsnivån har ökat har andelen flickor och pojkar som lämnat gymnasieskolan med ofullständiga betyg ökat sedan 1990-talet. Ökningen har varit störst bland elever med utländsk bakgrund och särskilt bland pojkar.<sup>105</sup> Fler flickor än pojkar fullföljer gymnasieutbildningen inom 4 år. Av de som startade en gymnasieutbildning 2012 hade totalt 81 procent av flickorna fullföljt utbildningen jämfört med 76 procent av männen.<sup>106</sup>

<sup>101</sup> PISA 2015 och TIMSS 2015 visar på förbättrade kunskapsresultat i matematik och PISA 2015 även i läsförståelse.

<sup>102</sup> OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.

<sup>103</sup> Se bland annat OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, OECD (2014) *PISA 2012 Results in Focus*, SOU 2017:35 *Samling för skolan-Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, Slutrapport från Skolkommisionen och prop. 2016/17:1.

<sup>104</sup> SCB:s jämställdhetsindikatorer. I åldersgruppen 45-64 är skillnaden 7 procentenheter, 40 procent för kvinnor och 33 procent för män.

<sup>105</sup> Skr. 2016/17:10.

<sup>106</sup> SCB:s jämställdhetsindikatorer.

*Fler kvinnor läser vidare*

Fler kvinnor än män läser vidare på högskolan och ungefär 60 procent av studenterna på högskolan är kvinnor. Kvinnor tar också ut en examen i högre utsträckning än män. En delförklaring är att många kvinnodominerade utbildningar leder fram till legitimationsyrken där ett examensbevis är nödvändigt för att utöva sitt yrke. Män lämnar oftare högskolan utan ett examensbevis trots att de i princip är klara med sina utbildningar.<sup>107</sup> Kvinnor har dock högre examensfrekvens än män på alla större yrkesutbildningar.<sup>108</sup>

*Flickor presterar bättre än pojkar*

Pojkar presterar sämre och får lägre betyg än flickor genom hela utbildningssystemet. Det syns bland annat i att fler pojkar lämnar grundskolan utan slutbetyg och att fler flickor är behöriga till gymnasiet. Det gäller alla inriktningar. Flickor har också högre genomsnittlig betygspoäng i gymnasieskolans slutbetyg.<sup>109</sup> Tittar man på betyg i olika ämnen i grundskolan är det endast i ämnet idrott och hälsa som pojkar presterar bättre än flickor. Att flickor har bättre betyg än pojkar är inte ett nytt fenomen, men tidigare hade pojkarna bättre betyg än flickor även i matematik och teknik.<sup>110</sup>

*Lågkvalitativa skolor kan missgynna pojkar mer än flickor*

I en nyligen publicerad analys av SNS som undersökt könsskillnader i utbildning framgår att skillnader mellan könen i kunskapsresultat, frånvaro och avstängning är mindre i högkvalitativa skolor än i lågkvalitativa. I högkvalitativa skolor finns knappt några skillnader alls. Studien finner också att elevernas familjebakgrund är av stor betydelse. En slutsats i SNS-rapporten är att könsrelaterade skillnader i skolresultat i grundskolan kan minska genom att satsa på att höja kvaliteten i skolan.<sup>111</sup>

*Könsstereotypa val präglar hela utbildningssystemet*

Både inom gymnasieskolan och i den eftergymnasiala utbildningen finns ett tydligt könsmonster. Medan gymnasieskolans högskoleförberedande program har en relativt jämn könsfördelning är yrkesprogrammen i stor utsträckning kvinno- eller mansdominerade. På högskolan väljer kvinnorna i hög utsträckning utbildningar inom hälso- och sjukvård och social omsorg, där är cirka 80 procent av de studerande är kvinnor. De vanligaste utbildningsinriktningarna för män är teknik och tillverkning. På dessa utbildningar är knappt 70 procent män. Med undantag för

<sup>107</sup> Skr. 2016/17:10.

<sup>108</sup> UKÄ och SCB, Universitet och högskolor, Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2013/14.

<sup>109</sup> SCB:s jämställdhetsindikatorer.

<sup>110</sup> Nationella sekretariatet för genusforskning, Könsskillnader i skolprestationer. <https://www.genus.se/kunskap-om-genus/fordjupning-skola/skolprestationer/>

<sup>111</sup> SNS Analys (2017) Könsskillnader i utbildning, nr 42.

civilingenjörsutbildningen är dock könsfördelningen numera relativt jämn på de mest prestigefyllda utbildningarna såsom jurist-, läkar- och ekonomutbildningarna.<sup>112</sup> Samtidigt är det viktigt att framhålla att val inom skolområdet påverkas av många andra faktorer än kön. Klass, eller socioekonomisk bakgrund, är också en mycket avgörande faktor för de val man gör och som har nära koppling till framtida arbetsliv och yrkesval.<sup>113</sup>

#### *Föräldrarnas bakgrund styr studievalen*

Valen av gymnasieprogram och till högskola styrs i hög utsträckning av föräldrarnas utbildningsbakgrund. Till exempel väljer barn till lågutbildade föräldrar ofta gymnasieskolans yrkesprogram med en tydlig kvinno- respektive mansdominans medan barn till högutbildade ofta väljer högskoleförberedande program där könsfördelningen är jämnare. På högskolan är könsstereotypa val mindre vanliga bland studenter med högutbildade föräldrar.<sup>114</sup> Det finns tecken på att elevernas familjebakgrund har fått större betydelse för studieresultaten över tid.<sup>115</sup>

Sammantaget kan man alltså konstatera att traditionella könsmonster ligger djupare och i större utsträckning vidmakthålls hos barn till lågutbildade föräldrar jämfört med barn till högutbildade föräldrar.

#### *En majoritet av lärarna i skolan är kvinnor*

Könsfördelningen bland de anställda inom grund- och förskolan är mycket skev, och har i stort sett inte förändrats under de senaste tio åren. Ju högre upp i utbildningshierarkin man kommer, desto större blir andelen män bland de anställda. Inom grundskolan är tre av fyra anställda kvinnor och i förskolan ligger andelen kvinnor på hela 96 procent.<sup>116</sup> Andelen manliga lärare i grundskolan har de senaste 25 åren minskat från 31 till 24 procent.<sup>117</sup> Könsfördelningen bland de anställda inom gymnasieskolan är däremot jämn och även inom universitet och högskola är könsfördelningen relativt jämn. Av den forskande och undervisande personalen är 44 procent kvinnor. I den allra högsta toppen på högskolor och universitet är dock könsfördelningen ojämn. Av professorerna är 75 procent män och 25 procent kvinnor. Kvinnorna har dock ökat sin andel från 17 procent 2006.<sup>118</sup>

<sup>112</sup> SNS Analys (2017) Könsskillnader i utbildning, nr 42.

<sup>113</sup> Nationella sekretariatet för genusforskning, Könsstereotypa val till gymnasiet. <https://www.genus.se/kunskap-om-genus/fordjupning-skola/utbildningsval/>

<sup>114</sup> Skr 2016/17:10.

<sup>115</sup> SOU 2017:35 Samling för skolan-Nationell strategi för kunskap och likvärdighet, Slutrapport från Skolkommissionen

<sup>116</sup> Skolverket, Samtliga skolformer-Personal Riksnivå, läsåret 2016/2017.

<sup>117</sup> SCB:s lärarregister.

<sup>118</sup> Prop. 2016/17:1, s 34-35.

Ibland debatteras om en högre andel manliga lärare skulle kunna förbättra pojkars resultat. Det finns i dag ingen forskning som visar att pojkars resultat skulle förbättras av fler manliga lärare. Det finns heller inga resultat som visar det motsatta, det vill säga att pojkar presterar sämre med kvinnor som lärare. Istället kan en jämnare könsfördelning i lärarutbildningen och i läraryrket ses som en kvalitetsfråga som bland annat handlar om att lärare och elever behöver få möta både kvinnor och män i det dagliga livet och att det är viktigt med förebilder av det egna/motsatta könet.<sup>119</sup>

## 8.1 Nationella skolutvecklingsprogram

De *nationella skolutvecklingsprogrammen* infördes 2015 och innebär att huvudmän, skolor och förskolor kan ta del av olika kompetensutvecklings- och stödinsatser från Skolverket för att förbättra undervisningen och den pedagogiska verksamheten. Insatserna ska vara breda, systematiska och långsiktiga och rikta sig till hela systemet, från huvudmannan- till skolenhetsnivå. Syftet med insatserna är att de ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Det finns åtta nationella skolutvecklingsprogram: bedömning och betyg, kunskaper och värden, digitalisering, elevhälsa och barns omsorg, systematiskt kvalitetsarbete, styrning och ledning, skola och arbetsliv, nyanlända och flerspråkiga elevers lärande och vidare studier. Numera omfattar de nationella skolutvecklingsprogrammen allt skolutvecklingsarbete på Skolverket. Totalt har regeringen avsatt 300 miljoner kronor för nationella skolutvecklingsprogram för åren 2015–2017.

### *Uppföljning och utvärdering i de nationella skolutvecklingsprogrammen*

I regeringens uppdrag till Skolverket att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram framgår att programmen ska kunna följas upp och utvärderas, bland annat med avseende på effekterna för elevernas måluppfyllelse på sikt. Skolverket ska också löpande, bland annat i årsredovisningen, följa upp programmen med avseende på vilka skolutvecklingsprogram som har erbjudits samt hur många och vilka yrkeskategorier som har tagit del av programmen. Därutöver ska Skolverket låta genomföra en extern utvärdering av satsningen. I

<sup>119</sup> Nationella sekretariatet för genusforskning, Lärarrollen. <https://www.genus.se/kunskap-om-genus/fordjupning-skola/lararrollen/>

uppdragsbeskrivningen nämns jämställdhet som ett *möjligt* fokusområde inom ramen för arbetet med skolans värdegrund. Något krav på könsuppdelad statistik finns inte i uppdraget.<sup>120</sup>

I en delredovisning av uppdraget skriver Skolverket att det finns stora svårigheter kopplat till effektutvärderingar av programmen som helhet eftersom det kan vara svårt att fastställa en sluteffekt om effektkedjan är lång och sker i flera steg. Det tar tid innan förändringar i organisation och undervisning kan förväntas slå igenom på elevernas måluppfyllelse. Det är också svårt att isolera sambandet mellan de aktuella insatserna och elevernas resultatutveckling. Skolverket menar att tyngdpunkten istället bör ligga på att genomföra effektutvärderingar av enskilda program samt att genomföra processutvärderingar<sup>121</sup> med syftet att löpande kunna justera de nationella skolutvecklingsprogrammen för att utveckla verksamheten och stärka undervisningens kvalitet hos deltagande huvudmän och skolor.<sup>122</sup>

### *Könsuppdelad statistik*

De åtta skolutvecklingsprogrammen omfattar 40–60 olika skolutvecklingsinsatser. De direkta mottagarna av insatserna är skolor, lärare och rektorer, medan den primära målgruppen för insatserna är eleverna i de skolor som tar del av olika insatser. Som nämnts ovan är syftet med skolprogrammen att elevernas kunskapsresultat ska förbättras. På Skolverket finns också könsuppdelad statistik över olika typer av skolprestationer.<sup>123</sup> Men precis som Skolverket skriver är det svårt att mäta effekterna av skolutvecklingsprogrammen på en övergripande nivå. Ett alternativ är att istället undersöka om elevernas prestationer har förbättras på de skolor som tagit del av något av programmen. För att kunna genomföra en sådan undersökning krävs dock kunskap om vilka skolor som tagit del av olika insatser och omfattningen på insatserna. I dag finns inte den informationen. Det beror på att det för många insatser inte krävs vare sig någon ansökan eller en anmälan. Insatsen tillgängliggörs på webben och någon inloggning krävs inte för att ta del av materialet.<sup>124</sup> Skolverket vet därmed inte hur många skolor och vilka yrkeskategorier som använder de nationella skolutvecklingsprogrammen.<sup>125</sup> Att Skolverket har svårt att ”följa pengarna” i enskilda insatser och program uppges även bero på att de nationella skolutvecklingsprogrammen från och med 2017 har flyttats från ett särskilt sakanslag till förvaltningsanslaget. Därmed är det svårt att särskilja medlen för de nationella skolutvecklingsprogrammen från övrig skolutveckling.<sup>126</sup> I Skolverkets

<sup>120</sup> Regeringsbeslut 2015-07-09. Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram. U2015/03844/S.

<sup>121</sup> Med processutvärdering avses en utvärdering där man följer och dokumenterar hur en verksamhet genomförs.

<sup>122</sup> Skolverket, Delredovisning av uppdraget om nationella skolutvecklingsprogram, Dnr U2015/03844/S.

<sup>123</sup> På Skolverkets hemsida finns databasen Siris där det är möjligt att jämföra skolprestationerna uppdelat på kön.

<sup>124</sup> Skolverket, Redovisning av regeringsuppdrag, Dnr 2015:899, 2016-12-15.

<sup>125</sup> Telefonsamtal Skolverket 2017-05-23.

<sup>126</sup> Ibid.

årsredovisning redovisas inte heller några volymsiffror över skolutvecklingsverksamheten.<sup>127</sup> Att dela upp de 300 miljoner som regeringen satsat på nationella skolutvecklingsprogram under perioden 2015–2017 på kön är därför inte möjligt.

Vidare nämner Skolverket att det finns en intern uppföljningsproblematik där Skolverket ska kunna redovisa könsuppdelad statistik, bland annat i årsredovisningen, samtidigt som Skolverket vill att deras informations- och utbildningsmaterial ska vara fritt tillgängliga på hemsidan. På Skolverket uppger man också att det intressanta för dem är vilka skolor som tagit del av insatserna, det vill säga om det är de skolor som bäst behöver stödet som också tar del av det.<sup>128</sup>

Under 2017 avser Skolverket att följa upp hur stor del av alla huvudmän, rektorer, lärare och annan personal som har tagit del av de nationella skolutvecklingsprogrammen genom så kallad klick-statistik. Skolverket kommer också uppdra åt en extern aktör att genomföra en enkätstudie och genom ett urval ta fram en nationell bild av hur stor del av målgruppen (skolor, lärare, rektorer) som tagit del av de nationella skolutvecklingsprogrammen.<sup>129</sup>

#### *Särskilt om jämställdhet i skolutvecklingsprogrammen*

Det är inte tydligt i vilken utsträckning jämställdhetsfrågor ingår i de nationella utvecklingsprogrammen. På Skolverket hänvisar man till informationen på Skolverkets hemsida och anger att eftersom all skolutveckling numera ingår i skolutvecklingsprogrammen finns det även insatser som berör jämställdhet.<sup>130</sup> Under nationella skolutvecklingsprogram på Skolverkets hemsida finns dock ingen insats som specifikt tar sikte på jämställdhetsfrågor, (till exempel hur skolor ska arbeta för att motverka könsbundna studieval). I de redovisningar som Skolverket lämnat till regeringen är jämställdhetsfrågorna också väldigt sparsamt beskrivna. I en delredovisning står det att jämställdhet tidigare varit en poängkurs. Det framgår dock inte om insatsen fortfarande är aktuell, eller hur många som tagit del av den.<sup>131</sup> I Skolverkets redovisning av de nationella skolutvecklingsprogrammen från december 2016 redovisar Skolverket syftet och målet med samtliga åtta skolutvecklingsprogram. Inte i något av dessa program är jämställdhet ett uttalat syfte eller mål. I slutet av redovisningen finns en lista på insatser som planeras för

<sup>127</sup> Skolverkets årsredovisning 2016, s 16.

<sup>128</sup> Telefonsamtal Skolverket 2017-05-23.

<sup>129</sup> Skolverket, Redovisning av regeringsuppdrag, Dnr 2015:899, 2016-12-15.

<sup>130</sup> Mejl från Skolverket 2016-06-02.

<sup>131</sup> Skolverket, Delredovisning av uppdraget om nationella skolutvecklingsprogram, Dnr 2015:899, 2015-12-14.

2017 där en av insatserna handlar om att ”stödja förskolans och skolans jämställdhetsarbete utifrån ett normmedvetet perspektiv”.<sup>132</sup>

Sammantaget går det inte att fördela satsade medel på flickor och pojkar. Det finns inte heller något underlag för att bedöma hur de nationella skolutvecklingsprogrammen har påverkat pojkar respektive flickor på de skolor som tagit del av programmen.

## 8.2 Samverkan för bästa skola

*Samverkan för bästa skola* infördes 2015 och innebär att Skolverket kan erbjuda stöd till utvalda skolor för att höja kvaliteten. Skolverkets insatser, som genomförs i dialog med huvudmän, syftar till att förbättra elevernas resultat och även öka likvärdigheten inom och mellan skolor i Sverige. Rent konkret handlar det om stöd till huvudmän och skolor att analysera sina elevers resultat och vilka orsaker som kan tänkas ligga bakom utfallet samt vilka insatser som skulle kunna vända resultaten på längre sikt. Stödet riktar sig till skolor med låga kunskapsresultat eller en hög andel elever som inte fullföljer sina studier och som har eller bedöms få svårt att förbättra sina resultat på egen hand. Vilka skolor som ska prioriteras för deltagande baseras främst på underlag från Skolinspektionen. Från och med 2017 omfattas samtliga skolformer samt förskolor och förskoleklasser med särskilt svåra förutsättningar. Stödet ska samordnas med de nationella skolutvecklingsprogrammen. Totalt har regeringen avsatt 1,2 miljarder kronor för satsningen för åren 2015–2017. I maj 2017 deltog 39 huvudmän och 65 skolor i initiativet.

De totala kostnaderna för samverkan för bästa skola uppgick till 4,2 miljoner kronor 2015 respektive 64 miljoner kronor 2016.<sup>133</sup> Kapaciteten att starta upp insatser har varit mycket lägre än beräknat. Enligt Skolverket beror det bland annat på att de inledande nulägesanalyserna, vilka ska göras före beslut om insats fattas, har tagit längre tid än väntat. Det har också visat sig svårt att gå från nulägesanalys till ett faktiskt genomförande av olika insatser. Många huvudmän och skolenheter har saknat kapacitet att på kort sikt påbörja ett omfattande förändringsarbete.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> Skolverket, Redovisning av regeringsuppdrag, Dnr 2015:899, 2016-12-15.

<sup>133</sup> Skolverket, Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola, 2017-03-08 samt 2016-03-15, Dnr 2015:778.

<sup>134</sup> Skolverket, Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola, 2017-03-08, Dnr 2015:778.

Enligt Skolverkets senaste uppföljning från mars 2017 framgår att Skolverket och huvudmännen har kommit överens om totalt 148 insatser till och med oktober 2016. Cirka 80 procent av insatserna handlar om styrning och utveckling av verksamheten samt undervisning och lärande.<sup>135</sup> Det framgår inte om, eller i vilken utsträckning, jämställdhetsfrågor har ingått i de insatser som genomförts.

#### *Könsuppdelad statistik*

Precis som för de nationella skolutvecklingsprogrammen går det inte att direkt dela upp satsade medel på flickor och pojkar eftersom de direkta mottagarna av medlen är skolor. Det är också svårt att mäta effekterna av samverkan för bästa skolan på en övergripande nivå. Däremot skulle man även här kunna undersöka om elevernas prestationer förbättras över tid på de skolor som deltar i satsningen, men det skulle bland annat kräva fler genomförda insatser. Som framgår ovan har endast en liten del av tillförda medel förbrukats och många insatser befinner sig fortfarande i ett planeringsstadium. Skolverket undersöker nu möjligheten att utvärdera effekter på undervisningens kvalitet och elevernas kunskapsresultat. I dagsläget finns dock inget beslut att en sådan effektutvärdering ska genomföras.<sup>136</sup> Däremot har Skolverket beslutat att genomföra en processutvärdering under perioden 2017–2020 med avrapportering under 2021. Utvärderingen kommer uppskattningsvis omfatta 20 huvudmän och 60 skolenheter.

---

<sup>135</sup> Skolverket, Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola, 2017-03-08, Dnr 2015:778.

<sup>136</sup> Ibid.

### 8.3 Lågstadiesatsningen

*Lågstadiesatsningen* infördes 2015 och syftar till att ge lärare mer tid till eleverna i framförallt lågstadiet i syfte att höja kvaliteten på undervisningen. Även om förskoleklass och årskurs 1–3 är prioriterade omfattas även andra skolformer. År 2016 inkluderades även fritidshem i satsningen. Den största delen av bidraget är avsett för personalförstärkning. En mindre del av bidraget har gått till andra insatser för att minska klasstorleken och öka lärarnas tid med eleverna. Det kan till exempel handla om att bygga om klassrum och låta lärarna få planeringsverktyg och andra IT-lösningar. En annan del av satsningen handlar om att göra det mer attraktivt för verksamma lärare att vidareutbilda sig till speciallärare eller specialpedagog och att få huvudmännen att våga satsa på utbildningarna. En förutsättning för att kunna ta del av statsbidraget är att huvudmännen uppvisar en rekryteringsstrategi som visar hur de på lokal nivå planerar att gå till väga för att möta skolans stora rekryteringsbehov. Totalt har regeringen avsatt 1 miljard kronor på fler speciallärare och specialpedagoger på lågstadiet för åren 2015–2017 och ytterligare 0,8 miljarder kronor för att höja kvaliteten och lärartätheten på fritidshemmen.

Statsbidraget för lågstadiesatsningen betalades ut av Skolverket för första gången läsåret 2015/2016.<sup>137</sup> Totalt beviljades kommuner och fristående skolor nästan två miljarder kronor i bidrag för läsåret 2015/16.<sup>138</sup> Totalt har 2 957 personer nyanställts. Av dessa är 1 322 lärare, 215 förskollärare, 271 speciallärare, 734 annan pedagogisk personal och 415 icke pedagogisk personal, som exempelvis vaktmästare. När både nyanställda och redan anställda som gått upp i arbetstid räknas samman handlar det om motsvarande närmare 4 000 heltidstjänster.

#### *Könsuppdelad statistik*

Det finns ingen könsuppdelad statistik för den personal som har anställts tack vare satsningen, och därför kan vi inte följa pengarna uppdelat på kvinnor och män. I uppdraget till Skolverket finns det inte heller något krav på könsuppdelad statistik. Att det inte finns könsuppdelad statistik för de som anställts tack vare satsningen beror enligt Skolverket på att uppgifter på individnivå inte samlas in i statsbidragshanteringen, istället tar uppgiftsskyldigheten fasta på antalet

<sup>137</sup> Statsbidraget regleras av förordning (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning.

<sup>138</sup> Ungefär en tiondel av bidraget, 205 miljoner kronor, ska betalas tillbaka eftersom skolorna inte lyckats anställa enligt plan.

årsarbetskrafter. Det är inte heller något krav i den lokala rekryteringsstrategin, som är obligatorisk för att erhålla bidrag, att uppge hur könsfördelningen i nyrekryteringar och utökningen av tjänster ser ut.<sup>139</sup> Det är dock rimligt att anta att könsfördelningen bland den nyrekryterade personalen inte skiljer sig från den personal som i dag arbetar inom skolan. Som tidigare angetts är majoriteten av lärarna i förskoleklass och i de lägre årskurserna kvinnor.

Eftersom syftet med lågstadiesatsningen är att höja undervisningens kvalitet är det dock mer relevant att undersöka om elevernas kunskapsresultat har förbättrats till följd av satsningen och om det finns skillnader mellan könen. Till exempel skulle man kunna följa elevernas prestationer över tid på de skolor som tagit del av satsningen, och ökat lärartätheten, och jämföra med skolor som inte deltagit. ESV har inte haft möjlighet att undersöka detta. Vi vet därför inte hur lågstadiesatsningen har påverkat pojkar respektive flickor på de skolor som genomfört personalförstärkningar.

#### 8.4 Elevhälsosatsning

För att förstärka *elevhälsan* och förebygga ungas psykiska ohälsa har regeringen i vårpropositionen för 2015 infört ett riktat statsbidrag för personalförstärkningar inom elevhälsan om 200 miljoner kronor årligen från 2016. Statsbidraget avser även insatser för att öka tillgången till specialpedagogiskt stöd i skolan samt för fortbildning för sådana insatser. Förordningen trädde i kraft 1 juni 2016. Inom elevhälsan samlas skolhälsovård, särskild elevvård och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser och ska stödja elevens utveckling mot utbildningens mål. Elevhälsan är obligatorisk i alla skolformer utom vuxenutbildningen. För perioden 2015–2017 har totalt 400 miljoner kronor avsatts för satsningen.

Skolverket beviljade närmare 100 miljoner kronor i bidrag till personalförstärkningar inom elevhälsan och för specialpedagogiska insatser avseende hösten 2016.<sup>140</sup> Förstärkningar av elevhälsan avser anställningar av skolläkare, skolsköterskor, skolkuratorer, skolpsykologer, lärare med specialpedagogisk kompetens samt speciallärare. Totalt har 667 personer anställts över hela landet. En förutsättning för

<sup>139</sup> Skolverket, telefonsamtal 2017-05-22.

<sup>140</sup> Skolverket, Statsbidrag för personalförstärkningar inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser för höstterminen 2016.

att få statsbidraget är att personaltätheten inom elevhälsan ökar under 2016 jämfört med de två föregående åren.<sup>141</sup>

### *Könsuppdelad statistik*

Skolverket följer upp elevhälsosatsningen genom att titta på hur mycket resurserna inom elevhälsan har förstärkts totalt sett, omräknat till heltidstjänster. Skolverket har inga uppgifter på individnivå om den personal som rekryterats till följd av satsningen eftersom förordningen inte innehåller ett sådant krav. Enligt Skolverket tar man inte in fler uppgifter än nödvändigt i statsbidragshanteringen.<sup>142</sup> Skolverket samlar inte heller in uppgifter om elevhälsopersonal i något annat sammanhang, och har därför ingen heltäckande statistik över elevhälsopersonalen.<sup>143</sup> Inte heller i SCB:s lärarregister finns uppgifter om elevhälsans personal.<sup>144</sup>

När det gäller den del inom elevhälsosatsningen som avser fortbildning finns könsuppdelad statistik. Statistiken visar att 95 procent av statsbidraget gått till kvinnor.

**Tabell 45 Statsbidrag för fortbildning i specialpedagogik hösten 2016–våren 2017<sup>145</sup>**

	Kvinnor	Män	Totalt
Antal	813	45	858
Andel	95%	5%	
Belopp (tkr)	59 792	3 329	63 121
Andel	95%	5%	

*Källa: Skolverket*

Det finns inte någon statistik som visar hur förstärkningen av elevhälsan har påverkat pojkar respektive flickor på de skolor som tagit del av bidraget. Det är således oklart om elevhälsosatsningen främst kommer pojkar eller flickor till del. Däremot skriver Skolverket i sin delredovisning av uppdraget att flera av de huvudmän som kommer att delta i satsningen själva har tagit initiativ till att samarbeta med forskare och lärosäten som en del i sin satsning. Skolverket kommer också att samverka med en grupp forskare som har i uppdrag att på en övergripande nivå kartlägga de olika projekten och de vägval som huvudmännen gör. Kartläggningen och projektens egna redovisningar är viktiga underlag för utformningen av Skolverkets fortsatta insatser.

<sup>141</sup> En ny ansökningsomgång som möjliggör ytterligare personalförstärkningar inom elevhälsan och specialpedagogik för huvudmän över hela landet kommer att ske i början av 2017.

<sup>142</sup> Några krav på könsuppdelad statistik för elevhälsosatsningen finns inte heller formulerat i uppdraget till Skolverket.

<sup>143</sup> Telefonsamtal med Skolverket 2017-05-23.

<sup>144</sup> SCB, Registret över pedagogisk personal (Lärarregistret).

<sup>145</sup> Förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.

## 8.5 Fortbildning av lärare

För att genomföra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskolepersonal avsatte regeringen i 2015 års vårproposition 400 miljoner kronor för åren 2015–2017. Ytterligare 200 miljoner kronor avsätts för att genomföra kompetensutvecklingsinsatser för SFI-lärare under samma period.

### *Könsuppdelad statistik*

Skolverket har könsuppdelad statistik för samtliga fortbildningsinsatser. Nedan framgår hur många kvinnor respektive män som har tagit del av de olika fortbildningsinsatserna samt hur stor andel av det utbetalade statsbidraget som gått till kvinnor respektive män. Notera att den redovisade perioden skiljer sig åt för de olika bidragen. Även denna åtgärd syftar ytterst till att höja kvaliteten i skolan varför det mest relevant skulle vara att undersöka om elevernas prestationer förändras över tid till följd av insatsen. Som tidigare nämnts finns det statistik avseende elevers prestationer i form av nationella prov med mera. ESV har dock inte haft möjlighet att undersöka detta.

Över 80 procent av de lärare och fritidspedagoger som tagit del av fortbildningen är kvinnor vilket får anses motsvara könsfördelningen i yrket i stort. Av lärare på grundskolan är 76 procent kvinnor, medan motsvarande siffra för fritidspedagoger är 72 procent. Inom förskola och förskoleklass är 96 respektive 93 procent kvinnor.<sup>146</sup>

**Tabell 46 Statsbidrag för fortbildning av lärare och fritidspedagoger våren 2015–våren 2017<sup>147</sup>**

	Kvinnor	Män	Totalt
Antal	7 129	1 515	8 644
Andel	82%	18%	
Belopp (tkr)	81 787	16 604	98 391
Andel	83%	17%	

Källa: Skolverket

<sup>146</sup> Skolverket, Samtliga skolorformer-Personal-Riksnivå, läsåret 2016/17.

<sup>147</sup> Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

Den enda fortbildning där könsfördelningen varit i stort sett jämn är den behörighetsgivande utbildningen för lärare i yrkesämnen, här ser vi en liten övervikt för män.

**Tabell 4 Statsbidrag för fortbildning för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen**

	Kvinnor	Män	Totalt
Antal	665	856	1 521
Andel	44%	56%	
Belopp (tkr)	32 848	43 516	76 365
Andel	43%	57%	

Källa: Skolverket

Av de lärare som deltagit i fortbildning i svenska för invandrare och svenska som andra språk var 86 procent kvinnor och 14 procent män.<sup>148</sup> Det speglar i stort sett andelen kvinnor respektive män som arbetar som lärare i svenska för invandrare. Av det totala antalet heltidsekvivalenter av anställda lärare och personal i svenska för invandrare utgjorde kvinnorna 83 procent och männen 17 procent.<sup>149</sup>

**Tabell 47 Statsbidrag för fortbildning av lärare i svenska som andra språk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare<sup>150</sup> hösten 2016–våren 2017**

	Kvinnor	Män	Totalt
Antal	131	22	153
Andel	86%	14%	
Belopp (tkr)	7 891	1 198	9 089
Andel	87%	13%	

Källa: Skolverket

Sammanlagt har fler kvinnor än män tagit del av fortbildningsinsatserna. Av samtliga som deltagit i en utbildning är 78 procent kvinnor och 22 procent män. Av det utbetalda beloppet har 67 procent gått till kvinnor. Att fler platser och en större andel av resurserna har gått till kvinnor följer av att majoriteten av lärare och fritidspedagoger är kvinnor.

<sup>148</sup> Satsningen på fortbildning för SFI-lärare ingår i det så kallade kunskapslyftet, se mer under 1.6 nedan.

<sup>149</sup> Prop. 2016/17:1 s 35.

<sup>150</sup> Förordning (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

## 8.6 Kunskapslyftet

*Kunskapslyftet* innehåller satsningar på fler permanenta utbildningsplatser och högre kvalitet inom utbildning för vuxna och omfattar högskolor och universitet, yrkeshögskolan, folkhögskolor och kommunal vuxenutbildning (komvux och yrkesvux). Till kunskapslyftet räknas även de insatser som görs inom utbildning i svenska för invandrare (sfi) och på studieförbund samt rätten att gå utbildningar inom komvux för att bli behörig till högskola eller yrkeshögskola, en rätt som gäller from 1 januari 2017. Satsningarna inom kunskapslyftet, inklusive utbildningsplatser avsedda för personer inom ramen för arbetsmarknadsreformer, beräknas generera över 51 000 utbildningsplatser. För perioden 2015–2017 har regeringen avsatt närmare 3 miljarder kronor för satsningarna inom kunskapslyftet.

Nedan presenteras kunskapslyftets delar mer ingående.

### *Högskolor och universitet*

För att fler behöriga sökande ska kunna genomgå högskoleutbildning satsar regeringen 400 miljoner kronor under perioden 2015–2017 i syfte att utöka antalet platser på universitet och högskolor. Satsningen presenterades i vårpropositionen 2015 och utökades senare i budgetpropositionen 2016. Enligt regeringen är ambitionen att utöka antalet helårsstudenter med 14 600 personer till och med 2019. För 2016 är målet 2 900 nya helårsstudenter. Utbyggnaden inriktas delvis mot vissa specifika utbildningar men den ger också universitet och högskolor möjlighet att bygga ut andra utbildningar, vilka är angelägna utifrån studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. De utbildningar som särskilt pekas ut är olika lärar- och sjuksköterskeutbildningar.<sup>151</sup>

### *Könsuppdelad statistik*

I Universitetskanslersämbetets (UKÄ) statistik om högskolan används inte begreppet platser, utan antalet nybörjare. I UKÄ:s statistik går det dock inte att koppla budgetsatsningar till specifika nybörjare på olika program annat än indirekt genom att titta på antalsförändringar på enskilda program eller totalt.<sup>152</sup>

Det framstår inte som meningsfullt att titta på antalsförändringarna inom samtliga utbildningar på universitet och högskolor. Istället har vi valt att titta på

<sup>151</sup> Prop. 2015/16:1.

<sup>152</sup> UKÄ, mejl den 2017-06-13.

antalsförändringarna för de program som är särskilt utpekade i kunskapslyftssatsningen, se tabellen nedan. För dessa utbildningar kan vi se att antalet nybörjare på dessa utbildningar har blivit 1 500 fler helåret 2016 jämfört med helåret 2014. Endast för speciallärarexamen kan vi se en minskning. Kvinnodominansen är stark på samtliga utbildningar utom på ämneslärarutbildningen där könsfördelningen är jämn. Eftersom kvinnorna dominerar inom i stort sett alla utbildningar följer att mer resurser har gått till dem, den exakta fördelningen av kostnader går dock inte att ta fram.

**Tabell 48 Antalet nybörjare på högskoleutbildningar som särskilt pekats ut i kunskapslyftet VT 2014–HT 2016**

Program mot	Kön	VT14	HT14	VT15	HT15	VT16	HT16	Ökning från 2014
<b>Förskollärarexamen</b>	Totalt	1 149	2 624	1 110	2 693	1 203	2 725	<b>155</b>
	Andel kvinnor	93%	92%	92%	92%	93%	93%	
<b>Grundlärarexamen</b>	Totalt	804	2 777	812	3 192	841	3 213	<b>473</b>
	Andel kvinnor	78%	77%	78%	78%	78%	75%	
<b>Speciallärarexamen</b>	Totalt	9	603	9	639	48	486	<b>-78</b>
	Andel kvinnor	78%	94%	100%	92%	96%	90%	
<b>Specialpedagogexamen</b>	Totalt	4	530	6	517	85	601	<b>152</b>
	Andel kvinnor	100%	91%	100%	92%	94%	92%	
<b>Sjuksköterskeexamen</b>	Totalt	2 707	2 798	2 665	2 881	2 880	3 022	<b>397</b>
	Andel kvinnor	85%	84%	85%	81%	84%	84%	
<b>Barnmorskeexamen</b>	Totalt	161	158	174	194	179	200	<b>60</b>
	Andel kvinnor	99%	100%	100%	100%	100%	100%	
<b>Spec.sjuksköterskeexamen</b>	Totalt	501	1 847	435	1 800	544	1 843	<b>39</b>
	Andel kvinnor	87%	87%	88%	86%	85%	86%	
<b>KPU (Nybörjare på ämneslärarutbildning med omfattning 90 poäng)</b>	Totalt	124	499	281	674	350	610	<b>337</b>
	Andel kvinnor	55%	58%	56%	54%	52%	51%	
<b>Total ökning från 2014</b>								<b>1 535</b>

Källa: UKÄ

### **Yrkeshögskolan**

På Yrkeshögskolan finns utbildningar på eftergymnasial nivå. Utbildningarna utformas i samverkan med arbetslivet och nio av tio av de som tagit examen har jobb året efter examen.<sup>153</sup> Regeringen har avsatt 500 miljoner kronor till Yrkeshögskolan för perioden 2016–2017 vilket ska motsvara 2 500 nya utbildningsplatser 2016 och 6 000 nya platser 2017.<sup>154</sup> Enligt Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) har

<sup>153</sup> Examensgraden var 73 procent år 2015. Myndigheten för yrkeshögskolan, Statistisk årsrapport 2017.

<sup>154</sup> BP 2016 s 45 samt utgiftsområde 16 s 401.

tillskotten gått rätt in i den ordinarie verksamheten varför det inte går att särskilja dessa.<sup>155</sup>

### *Könsuppdelad statistik*

Det totala antalet platser på Yrkeshögskolan styrs främst av hur mycket statliga medel myndigheten förfogar över. Antalet platser per utbildningsområde styrs i sin tur av behovet av utbildningar. När myndigheten beviljar statsbidrag till en utbildning utgår de från vissa parametrar såsom utbildningens innehåll och hur efterfrågan på arbetsmarknaden ser ut. Absolut viktigast är att erbjuda utbildningar som svarar mot efterfrågan på kvalificerad arbetskraft i arbetslivet. Liksom andra myndigheter ska Myndigheten för yrkeshögskolan främja jämställdheten mellan könen och bidra till att bryta traditioner och könsmönster. Enligt myndigheten har det dock visat sig svårt att bryta de könsbetingade studievalen inom Yrkeshögskolan och på myndigheten är man bekymrade över utvecklingen. Myndigheten har sett över hur man ställer frågor i ansökningarna, men än så länge syns inga förändringar.

Under perioden 2012–2016 har antalet utbildningsplatser ökat för varje år, från 15 800 till 20 800 platser. Det motsvarar en ökning med 32 procent.<sup>156</sup> Även antalet antagna har ökat kontinuerligt. Under perioden 2007–2016 ökade antalet antagna från 14 700 till 19 300, en ökning med 32 procent. Ökningen har varit större bland män än bland kvinnor, både i antal och i procent. Medan antalet män har ökat med 2 500 (38 procent) har antalet kvinnor ökat med 2 200 (27 procent). Kvinnorna är dock fortfarande fler än männen, 10 300 jämfört med 9 000.<sup>157</sup> Att antalet män har ökat mer än kvinnor är framförallt ett resultat av att myndigheten har prioriterat mansdominerade teknikområden i ansökningsomgångarna under senare år.<sup>158</sup>

Den totala könsfördelningen vad gäller utbildningsplatser inom yrkeshögskolan har varit i stort sett jämn efter 2008. Även när det gäller utbetalning av statliga medel är könsfördelningen jämn.<sup>159</sup> Däremot har könsfördelningen varit skev inom de flesta utbildningsområdena under hela eller merparten av perioden 2007–2016. Inom de fem stora utbildningsområdena var könsfördelningen mycket ojämn. Andelen kvinnor var 91 procent inom hälso- och sjukvård och social arbete samt 78 procent inom ekonomi och administration och försäljning. Inom de tre teknikområdena data/IT, samhällsbyggnad och byggt teknik samt teknik och tillverkning varierade andelen män mellan 75 procent och 82 procent. Andelen kvinnor har ökat från 17 till 25 procent inom data/IT och från 23 till 25 procent inom samhällsbyggnad under perioden 2007–2016. Inom de övriga tre stora områdena har däremot

<sup>155</sup> Telefonsamtal med MYH 2017-05-16.

<sup>156</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan, Statistisk årsrapport 2017 s 13.

<sup>157</sup> Ibid s 15.

<sup>158</sup> Ibid s 24.

<sup>159</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan, Årsredovisning 2016 s 10.

könsfördelningen blivit allt mer ojämn över tid. Inom transporttjänster (medelstort område), som hade en jämställd könsfördelning i början av perioden, har andelen kvinnor minskat från 47 procent till 34 procent.

### ***Folkhögskolan***

Kunskapslyftet innebär också en satsning på fler platser inom Folkhögskolan. För att fler människor ska kunna få grundläggande behörighet till högskolestudier eller en yrkesinriktad utbildning föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2016 att folkhögskolans allmänna och särskilda kurser (båda långa kurser<sup>160</sup>) tillförs medel motsvarande 1 000 platser årligen från och med år 2016, utöver de 2 000 platser årligen på allmän kurs som aviserades i vårändringsbudgeten 2015. Dessutom föreslår regeringen att medel tillförs motsvarande 2 000 platser på folkhögskola för långtidsarbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

### ***Könsuppdelad statistik***

Av Folkbildningsrådets årsredovisning för 2016 framgår att det totala antalet deltagarveckor<sup>161</sup> ökade med 6 procent mellan 2015 och 2016. Enligt årsredovisningen var en förutsättning för ökningen det ekonomiska utrymme som tillkomsten av extraplats i de långa kurserna bidragit till.<sup>162</sup> Av de rapporterade deltagarveckorna i allmän kurs utgjorde extraplatserna 14 procent, och i särskilda kurser 6 procent. På de långa kurserna var 60 procent av deltagarna kvinnor och 40 procent män.<sup>163</sup> Eftersom kvinnorna är i majoritet på Folkhögskolans utbildningar kan vi anta att en större del av satsade resurser har gått till kvinnor eftersom fördelningen av kostnader rimligen är densamma som fördelningen av antalet deltagare.

### ***Komvux och yrkesvux***

Inom kommunernas vuxenutbildning (komvux) finns möjlighet att läsa kurser på grundläggande nivå (motsvarande grundskola) samt på gymnasial nivå. På gymnasial nivå finns både teoretiska kurser och yrkesinriktade kurser, genom bland annat yrkesvux. Sedan den 1 januari 2016 ingår svenska för invandrare i komvux.

Regeringen har i vårändringsbudgeten för 2015 och i budgetpropositionen för 2016 satsat sammanlagt 1,6 miljarder kronor för att möjliggöra en utökning av komvux

<sup>160</sup> De långa kurserna svarade för 94 procent av deltagarveckorna inom folkbildningsanslaget 2016.

<sup>161</sup> Måttet på antal deltagare och studiernas tidsomfattning, i kursverksamhet finansierad av det allmänna folkbildningsanslaget.

<sup>162</sup> Tillkomsten av extraplats har enligt årsredovisningen tillkommit både 2013 och 2016.

<sup>163</sup> Folkbildningsrådet 2016, Årsredovisning med verksamhetsberättelse s 42.

och yrkesvux med 2 800 platser 2015, 19 200 utbildningsplatser 2016 och 15 000 platser 2017.

Utöver ovanstående satsningar har regeringen under samma period även satsat på 11 000 fler utbildningsplatser inom ramen för arbetsmarknadsreformer såsom utbildningskontrakt och traineejobb.

### *Könsuppdelad statistik*

Vi har inte kunnat hitta någon statistik som visar utvecklingen av antalet utbildningsplatser till följd av reformen. Skolverket hänvisar istället till SCB:s årliga statistik över utvecklingen av antalet elever i vuxenutbildningen.<sup>164</sup>

Totalt studerade närmare 221 622 elever på komvux under kalenderåret 2016. Jämfört med 2014 var det en ökning med knappt 5 400 elever. Störst var ökningen hos männen. Antalet manliga elever ökade med drygt 4 400 medan antalet kvinnliga elever ökade med drygt 900. Den större ökningen bland männen gör att andelen män som studerar på komvux har ökat från 37 procent till 38 procent mellan 2014 och 2016. På motsvarande sätta har andelen kvinnor minskat från 63 procent till 62 procent under samma period.

Om vi istället tittar på antalet elever omräknat till antal helårsstuderande har det skett en minskning mellan 2014 och 2016 med knappt 1 900 helårsstuderande. Mellan 2010 och 2016 har dock antalet helårsstuderande ökat med drygt 23 000.

Antalet elever i den kommunala vuxenutbildningen i svenska för invandrare har ökat med cirka 25 400 elever sedan 2014 vilket är en ökning med 20 procent. Andelen män har ökat över tid och 2016 var 49 procent av eleverna män och 51 procent var kvinnor.

### ***Rätt till Komvux***

Från och med 1 januari 2017 är det en rättighet att gå utbildningar inom kommunal vuxenutbildning (komvux) för att bli behörig till högskola eller yrkeshögskola. Tidigare har möjligheterna skiljt sig åt mellan kommunerna.

Rätten omfattar utbildningar inom komvux på gymnasial nivå för att uppnå:

- grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare
- en eller flera särskilda behörigheter till högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare

---

<sup>164</sup> Email från Skolverket 2017-05-22.

- grundläggande behörighet till yrkeshögskola
- en eller flera särskilda kunskaper för utbildning på yrkeshögskola.

Det är hemkommunen som ansvarar för att erbjuda utbildning eller betala för den i annan kommun eller landsting. Om det finns flera alternativa utbildningar för grundläggande behörighet bestämmer hemkommunen vilken utbildning som ska erbjudas. För rätt till komvux beräknar regeringen 537 miljoner kronor per år från och med 2017.

#### *Könsuppdelad statistik*

Reformen började gälla den 1 januari 2017 varför det är för tidigt att titta på utfall av reformen.

## **8.7 Lärarlönelyftet**

*Lärarlönelyftet* som presenterades i budgetpropositionen för 2016 gäller från och med hösten 2016 och är en satsning på höjda löner för särskilt kvalificerade lärare. För att bli aktuell för lärarlönelyftet ska en lärare också ha uppfyllt vissa kriterier. Det är kommunen eller den fristående skolan som avgör vilka lärare som uppfyller kriterierna. Skolverket betalar ut bidragen till skolans huvudmän, det vill säga kommuner och ansvariga för fristående skolor. Hur stort bidrag en huvudman får baseras på antalet elever i huvudmannens skolor. Det är sedan huvudmannen som avgör vilka lärare som ska få höjd lön med hjälp av lärarlönelyftet. Inom en huvudman ska den genomsnittliga löneökningen för lärare som är med i lärarlönelyftet vara 2 500–3 500 kronor. Löneökningen ska ske utöver ordinarie lönerevision och det är upp till huvudmannen att avgöra om lönepåslaget ska ges tillsvidare eller under viss tid. Totalt har regeringen avsatt 4,5 miljarder kronor på lärarlönelyftet för åren 2016–2017 som bedöms kunna omfatta runt 60 000 lärare.

Lärarlönelyftet omfattar följande personalkategorier:

- Legitimerade lärare eller motsvarande som arbetar i förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, grundsärskola, gymnasiesärskola, specialskola eller sameskola.
- Legitimerade förskollärare som arbetar i förskola eller förskoleklass.
- Fritidspedagoger med relevant högskoleutbildning för arbete i fritidshem.

*Könsuppdelad statistik*

Under hösten 2016 fick totalt 65 420 lärare och fritidspedagoger ta del av lärarlönelyftet. Av dessa var 78 procent kvinnor och 22 procent män. Vi har dock ingen statistik över könsfördelningen i målgruppen. Det beror dels på att uppgifterna inte är uppdelade på typ av personalkategori utan omfattar samtliga personalkategorier, dels på att alla lärare inte omfattas eftersom de måste uppfylla vissa kriterier. Men, eftersom kvinnorna är i klar majoritet i alla skolformer utom i gymnasieskolan är det rimligt att anta att utfallet speglar könsfördelningen i målgruppen någorlunda väl.

**Tabell 49 Utbetald ersättning för lärarlönelyftet, hösten 2016**

	Kvinnor	Män	Totalt
Antal	50 804	14 616	65 420
Andel	78%	22%	
Belopp (mkr)	1 056	308	1 364
Andel	77%	23%	

*Källa: Skolverket*

**8.8 Sammanfattning och kommentarer**

De nio reformer som valts ut på utbildningsområdet omfattar närmare 12 miljarder kronor 2015–2017. Eftersom det inte finns könsuppdelad statistik på mer än två områden, lärarlyftet och fortbildningsinsatserna, kan vi inte redovisa hur reformerna totalt sett fördelar sig på kvinnor respektive män. Nedan följer en kort sammanfattning av resultaten på respektive område.

*Lärarlönelyftet*

Den enskilt största satsningen på utbildningsområdet avser höjda lärarlöner. För 2016 avsattes 1,5 miljarder kronor för detta ändamål. Drygt 65 000 lärare och fritidspedagoger fick ta del av satsningen. Av dessa var 78 procent kvinnor och 22 procent män. Eftersom kvinnorna är i klar majoritet i alla skolformer, utom i gymnasieskolan, är det rimligt att anta att utfallet speglar könsfördelningen i målgruppen.

*Kunskapslyftet*

Kunskapslyftet omfattar totalt 1,5 miljarder kronor 2016 och syftar till att skapa fler permanenta utbildningsplatser och högre kvalitet inom vuxenutbildningen. Det har inte varit möjligt att särskilja de utbildningsplatser som tillkommit till följd av kunskapslyftet från övriga utbildningsplatser varför vi inte kunnat ta fram

könsuppdelad statistik för dessa satsningar specifikt. Den största satsningen inom kunskapslyftet avser drygt 0,8 miljarder kronor till komvux och yrkesvux. Under perioden 2014–2016 har andelen kvinnor på komvux minskat från 63 procent till 62 procent.

### ***Kvalitetshöjande insatser i skolan***

Regeringen har satsat 2 miljarder kronor på olika satsningar för att höja kvaliteten i undervisningen i skolan 2016.

*Fortbildningsinsatserna* har huvudsakligen nått kvinnor. Enda undantaget är behörighetsgivandeutbildning för yrkeslärare där könsfördelningen varit jämn.

*Lågstadiesatsningen* har för läsåret 2015/2016 inneburit 4 000 nya heltidstjänster om man inkluderar de lärare som gått upp i arbetstid. Det finns ingen könsuppdelad statistik för dessa tjänster. Eftersom majoriteten av lärarna i de lägre årskurserna är kvinnor är det sannolikt att könsfördelningen i den nyrekryterade personalen följer samma mönster. Hur satsningen har påverkat skolresultaten för pojkar respektive flickor på skolor där personalförstärkningar genomförts har inte undersökts.

När det gäller de *nationella skolutvecklingsprogrammen* och *samverkan för bästa skolan* finns för den förstnämnda insatsen ingen heltäckande information om vilka skolor som har tagit del av stödet. När det gäller samverkan för bästa skolan har få insatser ännu genomförts. Det gör att det är svårt att undersöka hur elevernas prestationer förbättras över tid på de skolor som deltar i satsningen.

*Elevhälsosatsningen* har lett till att närmare 700 personer har kunnat anställas inom elevhälsan över hela landet under hösten 2016. Det finns ingen könsuppdelad statistik för dessa tjänster. Hur förstärkningen har påverkat pojkar respektive flickor på de skolor som tagit del av satsningen har inte undersökts.

*Sammanfattningsvis* har vi inte underlag för att avgöra om satsningarna innebär att flickor och pojkar, kvinnor och män har fått ökade förutsättningar eller mer lika villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.

## 9 Kommunikationer

De totala kostnaderna för utgiftsområde 22, Kommunikationer, uppgick till 50 miljarder kronor 2016.<sup>165</sup> I uppdraget ingår två reformer, järnvägsunderhåll samt kollektivtrafik och järnväg i landsbygd. Tillsammans omfattar de båda reformerna 1,5 miljarder kronor 2016.

**Tabell 50 Utvalda reformer på kommunikationsområdet, mdkr**

Reformer	2015	2016	2017	Totalt
Satsning på järnvägsunderhåll	0,6	1,3	1,3	3,3
Kollektivtrafik och järnväg i landsbygd		0,2	0,2	0,4
<b>Totalt</b>	<b>0,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>3,7</b>

Källa: prop. 2014/15:100, tabell 3.1 och 7.8 samt prop. 2015/16:1 tabell 1.7 och 8.11

Det övergripande målet för transportområdet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. En av prioriteringarna på området är att transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov samt att arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken ska medverka till ett jämställt samhälle.<sup>166</sup> I de tre senaste budgetpropositionerna gör regeringen bedömningen att transportpolitiken varken förbättrat eller försämrat jämställdheten mellan kvinnor och män. Trafikanalys skriver i sin senaste uppföljning av de transportpolitiska målen att ”utvecklingen mot ökad jämställdhet inom transportsektorn i stort sett har uteblivit sedan målen beslutades”.<sup>167</sup> Skillnader i resmönster mellan män och kvinnor består och skillnaderna mellan mäns och kvinnors pendlingsmönster är fortsatt stora. Det finns också en underrepresentation av kvinnor i beslutande församlingar på transportområdet på regional och lokal nivå.<sup>168</sup>

### *Skillnader i mäns och kvinnors resmönster*

Trafikanalys skriver årligen om jämställdhet i myndighetens uppföljning av de transportpolitiska målen. I den senaste uppföljningen framgår, som nämnts ovan, att det finns skillnader mellan kvinnors och mäns resmönster.<sup>169</sup> Enligt den senaste resvaneundersökningen<sup>170</sup> ägnar kvinnor och män i stort sett lika mycket tid åt

<sup>165</sup> ESV (2017) Prognos över statens budget och de offentliga finanserna..

<sup>166</sup> Prop. 2014/15:1, prop. 2015/16:1, prop. 2016/17:1.

<sup>167</sup> Trafikanalys (2017) Uppföljning av de transportpolitiska målen 2017, Rapport 2017:7.

<sup>168</sup> Prop. 2014/15:1, Utgiftsområde 22 s 48, tabell 4.3, prop. 2015/16: 1 Utgiftsområde 22 s 44 tabell 3.7 samt prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 22 s 33, tabell 3.4.

<sup>169</sup> Trafikanalys (2017) Uppföljning av de transportpolitiska målen 2017, Rapport 2017:7.

<sup>170</sup> Trafikanalys, Resvaneundersökningen Sverige 2011–2016.

vardagsresande, men det finns skillnader när det gäller för vilka ärenden resorna görs. Män ägnar mer restid åt vardagsresande kopplat till förvärvsarbete eller utbildning jämfört med kvinnor. Samtidigt ägnar män mindre restid än kvinnor för inköp och service samt för att besöka nära och kära.<sup>171</sup> Skillnaderna förklaras av skillnader i ansvarsfördelningen mellan män och kvinnor vad gäller förvärvsarbete respektive obetalt hushålls- och omsorgsarbete. Även om män och kvinnor ägnar lika mycket tid åt vardagsresande är mäns vardagsresande cirka 20 procent längre än kvinnors. Fler män än kvinnor har körkort och tillgång till bil. Män kör också cirka 80 procent längre med bil än vad kvinnor gör, medan kvinnor i högre utsträckning är passagerare i bil. Samtidigt är kvinnors kollektivtrafikandel högre än mäns, men skillnaderna minskar. Skillnaderna i resmönster mellan kvinnor och män har inte förändrats sedan 2005/06 då en liknande resvaneundersökning genomfördes.

Enligt Trafikanalys motiverar skillnaderna i resmönster mellan kvinnor och män en jämn könsfördelning i transportsystemets beslutande församlingar för att fånga upp både mäns och kvinnors erfarenheter. Trafikanalys skriver att en jämn representation är viktigt dels för att visa att det finns möjligheter både för män och för kvinnor att göra karriär inom transportsektorn, dels för att bidra till en jämställd verksamhet. Samtidigt betonar Trafikanalys vikten av att representationen inte stannar vid att vara numeriskt jämn utan att både mäns och kvinnors erfarenheter verkligen vägs in i alla transportsektorns beslut. Statliga myndigheter på transportområdet har i genomsnitt lika många kvinnor som män i styrelserna. På kommunal och regional nivå understiger dock representationen av kvinnor 40 procent i genomsnitt.

#### *Utveckling av de transportpolitiska målen*

I september 2016 fick Trafikanalys ett regeringsuppdrag att se över de transportpolitiska preciseringarna och lämna förslag på hur uppföljningen av de transportpolitiska målen ska utvecklas.<sup>172</sup> Uppdraget slutredovisades i mars 2017, och kommer enligt Trafikanalys att innebära påtagliga förändringar av de årliga måluppföljningarna från och med 2018.<sup>173</sup> Den nya uppföljningen kommer att utgå från 15 indikatorer med tillhörande mått. En av de 15 indikatorerna är ”Användbarhet för alla i transportsystemet” vilket innebär att transportsystemet ska vara användbart och tryggt för alla, oavsett kön, ålder eller funktionsnedsättning.

I sin redovisning av uppdraget konstaterar Trafikanalys att nuvarande mål om att transportsystemet likvärdigt ska svara mot kvinnors och mäns transportbehov är otydligt. Det finns därför ett stort behov av att fortsätta utveckla uppföljningen av

<sup>171</sup> Till kategorin nära och kära hör resor där man följer barn till eller från förskola, skola eller fritidsaktiviteter, besöker släkt och vänner eller skjutsar anhöriga och bekanta samt gravvård.

<sup>172</sup> N2016/05490/TS.

<sup>173</sup> Trafikanalys (2017) Ny målstyrning för transportpolitiken, Rapport 2017:1 samt Preciseringsöversyn-indikatorer och uppföljning, PM 2017:1.

målet, men att det kommer att ta tid. Trafikanalys tar bland annat upp problemet att enbart titta på kön vid uppföljningen av målen om jämställdhet på området då skillnader inom könen kan vara större än skillnader mellan könen. Det kan också vara så att brister i dagens resmönster kan förklaras av brister i andra samhällsområden. Som exempel nämner Trafikanalys att en pensionerad kvinna utan körkort med svårigheter att gå kan ha andra möjligheter att resa än en yngre yrkesarbetande kvinna med körkort. Trafikanalys hänvisar till jämställdhetsutredningen som lyfter fram vikten av att inta ett intersektionellt, eller sammanvävt, perspektiv i genomförandet av jämställdhetspolitiken. Ett sådant perspektiv innebär att man analyserar hur kön samspelar med andra kategoriseringar av människor såsom ålder, etnicitet, funktionshinder och klass. Även om det inte är möjligt att varje år inta ett sådant perspektiv i uppföljningen av målet så förespråkar Trafikanalys ett intersektionellt perspektiv vid fördjupade uppföljningar.

I väntan på en mer utvecklad resultatuppföljning av de transportpolitiska målen förordar Trafikanalys följande mått för uppföljning:

- Mäns och kvinnors resmönster med fördelning av reseärenden och färdmedel.
- Fordonsägande, körsträckor och körkortsinnehav.
- Inflytande i beslutsprocessen i form av representation i styrelser, nämnder och förvaltningar.
- Stillasittande per kön.
- Attityd till trafiksäkerhet (och trygghet).

Trafikanalys avser också att mäta både objektiv och subjektiv (upplevd) trygghet i transportsystemet. För att mäta den objektiva tryggheten tänker Trafikanalys använda statistik från Brå avseende utsatthet i befolkningen för olika typer av våldsbrott mot enskild person som skett på allmän kommunikation. För att mäta den subjektiva eller självupplevda tryggheten av att vistas i transportsystemet tänker Trafikanalys följa upp i vilken utsträckning människor är oroliga för att vistas ute sent på kvällen i sitt eget bostadsområde. För det sistnämnda måttet är en uppdelning på kön möjligt.

#### *Ytterligare diskussion om jämställdhet inom transportsektorn*

I en analys av trender inom transportsektorn tar Trafikanalys upp ett antal studier som problematiserar jämställdhetsarbetet inom sektorn.<sup>174</sup> Bland annat hänvisas till en studie som menar att det finns ett glapp mellan policynivån och praktiken gällande jämställdhet inom transportsektorn. De bakomliggande orsakerna till detta glapp förklaras med att jämställdhetsmålet inte betraktas som viktigt inom transportsektorn, att det finns en avsaknad av kunskap om jämställdhet samt att det saknas

<sup>174</sup> Trafikanalys (2016) Jämställdhetsanalys av trender inom transportsektorn.

systematiska arbetssätt och resurser.<sup>175</sup> I en annan analys av det rättsliga regelverket som kringgärdar transportpolitiken, såsom kollektivtrafiklagstiftningen, plan- och bygglagen, järnvägslagen och väglagen hävdas istället att problemet inte är att det saknas kunskap utan att kunskapen inte används och att det finns ett regleringsutrymme för jämställdhetsstyrning som i dag inte används. Analysen problematiserar och avfärdar därför delvis den problembeskrivning och de lösningar som presenteras i de senaste propositionerna med mål för transportsektorn.<sup>176</sup>

## 9.1 Järnvägsunderhåll och järnväg i landsbygd

I vårpropositionen 2015 och i budgetpropositionen för 2016 har regeringen sammantaget satsat 3,3 miljarder kronor på *Järnvägsunderhåll* för åren 2015–2017. De ökade underhållsinsatserna på järnväg koncentreras till de stora och mest trafikerade områdena där behoven och kapacitetsbristen är som störst. Det handlar på järnvägssidan om stambanorna, särskilt kring storstäderna, och även de transportstråk som näringslivet har prioriterat som mest angelägna. Arbetet inriktas mot att byta ut kritiska komponenter i järnvägssystemet såsom växlar ställverk och räls. Utöver dessa satsningar har regeringen även förstärkt *underhållet till järnväg i landsbygd* med 400 miljoner kronor under samma period.

### *Könsuppdelad statistik på kommunikationsområdet*

Det går inte att direkt dela upp investeringar i järnvägsunderhåll på kvinnor och män. Det tar också lång tid innan man kan se effekterna av satsade medel i form av kollektivtrafik och resenärer.

Ett indirekt sätt att mäta hur satsade underhållspengar fördelar sig på kvinnor och män skulle kunna vara att undersöka hur många män respektive kvinnor som utnyttjar järnvägen, och utifrån denna uppdelning fördela satsade medel. Den officiella statistiken om järnvägen innehåller inga uppgifter om hur resandet är fördelat mellan kvinnor och män. Av Trafikanalys resvaneundersökning framgår att kvinnor står för 54 procent av samtliga huvudresor på *järnväg* avseende

<sup>175</sup> Polk, M. 2008. Gender mainstreaming in Swedish Transport Policy. I Cresswell & Uteng (red) Gender Mobilities. Ashgate:Aldershot.

<sup>176</sup> Svedberg, W. (2013) Ett (o)jämställt transportsystem i gränlandet mellan politik och rätt.

persontransporter. En stor del av transporterna på järnväg utgörs dock av godstrafik som inte låter sig delas upp på kön.

För att järnvägsnätet överhuvudtaget ska fungera är investeringar i underhållet nödvändigt. Trafikverkets prioriteringar av underhåll styrs av de åtgärder som ger mest samhällsnytta där åtgärder för att eliminera säkerhetsrisker och förhindra trafikstörningar är prioriterade.<sup>177</sup> Trafikverkets senaste underhållsplan för järnvägen innehåller dock ingen analys av effekterna på jämställdheten av järnvägsinvesteringar.

*Sammanfattningsvis* kan vi konstatera att det är komplext att försöka mäta hur värdet av ett fungerande järnvägsnät fördelar sig mellan kvinnor och män och mellan andra grupper av individer och företag. Dessutom tar det många år innan det går att mäta effekterna av de investeringar i järnvägen som genomförs i dag. Samtidigt är det svårt att se hur transportsystemet kan bli mer jämställt om inte jämställdhetsaspekterna finns med när till exempel Trafikverket fattar beslut om vilka åtgärder som ska prioriteras. Som nämndes ovan är en av prioriteringarna på området att arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken ska medverka till ett jämställt samhälle.

---

<sup>177</sup> Allra högsta prioritet har åtgärder som "Om åtgärden inte genomförs kan säkerheten inte upprätthållas genom förstärkt besiktning och hastighets- eller bärighetsnedsättning, enda alternativet är att banan måste stängas. Om åtgärden inte genomförs finns annan risk för tredje man.", Trafikverket, Underhållsplan väg och järnväg 2016–2018.

## 10 Översiktlig arbetsprocess för att följa upp jämställdhetseffekter vid reformarbete

### 10.1 Inledning

I uppdraget ingår att ta fram en metod som kan användas för att följa upp och redovisa hur olika reformer påverkar jämställdheten. Regeringen har uttryckt att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras på alla nivåer i budgetförfarandet. I detta kapitel presenteras en arbetsprocess, som kan fungera som en utgångspunkt och ett stöd för arbetet med jämställdhetsfrågor i reform- och budgetprocessen.<sup>178</sup> Processen består av följande steg:

1. Samla information om nuvarande situation
2. Analysera jämställdhetsaspekter
3. Val av åtgärd om förändring önskas
4. Implementera åtgärd
5. Samla information om nytt utfall
6. Analysera effekten på jämställdheten, om oavsiktliga effekter upptäcks eller om effekterna är otillräckliga återgå till punkt 3, välj ny åtgärd eller modifiera den tidigare införda åtgärden.

En viktig utgångspunkt, som bör prägla samtliga steg i denna arbetsprocess, är att reformer kan påverka jämställdheten direkt, till exempel genom förändrade ekonomiska incitament och regleringar. Reformerna kan också påverka jämställdheten indirekt genom påverkan på informella institutioner, såsom normer och traditioner. Detta resonemang kommer att beröras utförligare under steg 3, val av åtgärd.

I det här kapitlet kommer vi att övergripande beskriva de olika stegen i processen.

### 10.2 Samla information om nuvarande situation

Ett första steg vid införandet av en ny reform (eller satsning) är att utifrån ett befintligt regelsystem ta fram könsuppdelad statistik. Hur ser det ut i dagsläget avseende kvinnor och män, hur många kvinnor respektive män berörs, och hur har utgifterna fördelats dem emellan över åren? En rimlig start på denna process är att ta fram statistik som kopplar till de jämställdhetspolitiska målen inom det specifika området. I många fall finns det könsuppdelad statistik. Det gäller till exempel olika bidragssystem såsom sjuk- och aktivitetsersättning, bostadstillägg till pensionärer och höjd grundnivå i föräldraförsäkringen.

I andra fall finns ingen könsuppdelad statistik, eller så är statistiken ofullständig. Det kan dels bero på att sådana data inte samlas in, dels på att den tänkta reformen är en helt ny satsning. Det senare gäller till exempel flera reformer på utbildningsområdet

<sup>178</sup> Det finns givetvis många andra perspektiv som måste beaktas. Till exempel sätter EU:s statsstödsregler ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet.

såsom de nationella skolutvecklingsprogrammen och samverkan för bästa skolan. I dessa fall får man istället uppskatta hur könsfördelningen i målgruppen ser ut. I ytterligare vissa fall kan det vara svårt att direkt koppla befintliga satsningar till enskilda individer. Då får man undersöka alternativa sätt att mäta hur reformen kommer att påverka kvinnor respektive män. Avslutningsvis finns det också reformer som endast riktar sig till ett kön, det gäller till exempel satsningar på förlossningsvård och kvinnors hälsa vilka uteslutande riktar sig till kvinnor.

### Nyttan av statistik måste vägas mot kostnaderna

I de fall där det saknas könsuppdelad eller annan grundläggande statistik bör man överväga om sådan statistik ska samlas in. Här är det viktigt att diskutera med dem som arbetar med och/eller berörs av satsningen. Kanske finns det lämplig statistik som kan vara värd att årligen följas upp. Man får då beakta kostnaderna för att samla in den och göra en avvägning hur mycket relevant information ny statistik kan ge. I vissa fall kan det bli för kostsamt, eller att kvaliteten får ge vika för kvantiteten. Det är viktigt att ha klart för sig vilka negativa bieffekter en statistikinsamling kan medföra och väga dessa gentemot vilka frågor den kan besvara. Nya indikatorer ska vidare vara relevanta och i sig leda utvecklingen framåt, vilket inte alltid är fallet idag. Utredningen Effektiv vård pekar på att:

*Antalet indikatorer att rapportera tenderar att öka genom att nya införs utan att gamla tas bort. Detta ger en mångfald av styr signaler som skapar osäkerhet om vad som är prioriterat och minskar utrymmet för professionernas egna bedömningar (s.k. professionell autonomi)... I de fall ersättningssystemen är detaljerade, dvs. innehåller många indikatorer, skapas en tung administrativ börda kopplat till ekonomiska styrmedel. Detta skapar enligt utredningens uppfattning en stor frustration bland medarbetare i vården som upplever sig kontrollerade och stundom ifrågasatta.<sup>179</sup>*

Att indikatorer saknas räcker därför inte som orsak till att börja samla in dem. Det är viktigt att ha klart för sig vilka kostnader och negativa bieffekter en indikatorinsamling kan medföra och väga dessa gentemot vilka frågor den kan besvara.

### 10.3 Analysera jämställdhetsaspekter

Det andra steget innebär att analysera om den rådande situationen ligger i linje med de jämställdhetspolitiska målen. Om inte, vilka är de stora utmaningarna inom utgiftsområdet och hur har de uppstått? Analysen bör ta reda på varför det förhåller sig på ett visst sätt, hur den rådande situationen påverkar andra områden, och undersöka om det är en prioriterad målsättning att ändra på situationen. Om det är en

<sup>179</sup> SOU 2016:2.

prioriterad målsättning att ändra på situationen bör en reform genomföras och målet för den nya ordningen noga stipuleras.

### Analysverktyg för att koppla könsuppdelad statistik till de jämställdhetspolitiska målen

Det går inte att nog understryka vikten av att ta reda på vilka faktorer som påverkar att det råder ojämställdhet på ett visst område. Utan en klar bild av orsakskedjan bakom ett visst utfall finns en risk att man angriper ett symptom snarare än orsakerna.

Det är också viktigt att notera att många politiska mål är övergripande och formulerade på ett sådant sätt att det inte går att ta fram utfallsstatistik som direkt visar om målet är uppnått eller inte. Det gäller till exempel målet om jämställd utbildning. När ett mål tar sikte på faktorer såsom ”lika villkor” eller ”lika möjligheter” uppstår flera frågor. Vad innebär det att villkor och förutsättningar är lika, och hur mäts det? Ska alla behandlas lika, eller har människor olika behov som behöver hanteras på skilda vis för att villkoren ska bli lika? I dessa fall är det viktigt att bryta ner det övergripande målet i delmål och/eller hitta indikatorer som på olika sätt kan spegla målet och göra målet mätbart.

I tabellen nedan ges några exempel på hur könsuppdelad statistik kan struktureras vid insamlingen.<sup>180</sup> Tabellens fem kategorier kan vara ett stöd för att samla in och bygga upp en analys av hur ett visst utfall förhåller sig till de jämställdhetspolitiska målen. Kategorierna är:

- 1) Önskvärt tillstånd (jämställdhetspolitiskt mål)
- 2) Data eller indikator som visar tillståndet direkt
- 3) Data som visar tillståndet indirekt
- 4) Data som visar möjliga orsaker bakom tillståndet
- 5) Icke observerbara faktorer såsom normer och attityder

De olika kategorierna i tabellen kan illustreras med följande exempel. Ett grundläggande mål inom jämställdhetspolitiken är ekonomisk jämställdhet.<sup>181</sup> Ett exempel på data (eller som i detta fall en indikator) som visar tillståndet direkt är i detta fall könsuppdelad statistik över genomsnittlig livsinkomst. Skillnader i ekonomiska resurser mellan kvinnor och män kan också göra avtryck på andra områden. Data som visar utfallet indirekt kan exemplifieras genom att kvinnors lägre inkomster resulterar i att de också får lägre pensioner än män och därmed i större utsträckning än män har rätt till bostadstillägg. Att fler kvinnor har rätt till

<sup>180</sup> Tabellen skulle också kunna ligga under steg 1, Samla in information, då steg 1 och steg 2 delvis går i varandra.

<sup>181</sup> Definitionen av ekonomisk jämställdhet är att *Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.*

bostadstillägg kan också bero på att de lever längre. Data som påverkar tillståndet kan exempelvis vara skillnader i längden på föräldraledighet, sjukskrivningsmönster med mera. Bakom dessa förklaringar kan det i sin tur finnas ytterligare orsaker.<sup>182</sup>

**Tabell 51 Kopplingen mellan könsuppdelad statistik och jämställdhetspolitiska mål**

Önskvärt tillstånd (Jämställdhetspolitiskt mål)	Data eller indikator som visar tillståndet direkt	Data som visar tillståndet indirekt	Data som visar möjliga orsaker bakom tillståndet	Icke observerbara faktorer såsom normer och attityder
<i>Ekonomisk jämställdhet</i>	Genomsnittlig livsinkomst	Bostadstillägg pensionärer  Genomsnittlig inkomstskatt  Innehav och avkastning av olika tillgångar	Hel- och deltidsarbete  Studie- och yrkesval  Föräldraledighet/VAB  Sjukskrivning	Till exempel normer kring mannen som familjeförsörjare och kvinnan som ansvarig för merparten av barnuppfostran
<i>Jämn fördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete</i>	Tidsstudier	Sjukskrivningstal  Föräldraledighet	Hel- och deltidsarbete  Genomsnittlig lön	Se ovan
<i>Jämställd utbildning</i>	Svårt att mäta direkt.  Möjliga indikatorer:  Behörighet till gymnasiet  Betyg och resultat på nationella prov	Studielån	Undervisningsmetoder  Utbildningens kvalitet  Utbildningsbakgrund hos föräldrarna	”Antipluggnormer”  Olika förväntningar på pojkar respektive flickor

<sup>182</sup> Gränserna mellan de olika kategorierna är inte vattentäta och de olika kategorierna kan gå i varandra. Det kan till exempel vara svårt att avgöra om det handlar om direkt eller indirekt statistik. Det kan bland annat bero på otydliga mål, eller att det inte finns statistik som speglar målet. Likaså kan det vara svårt att bena ut orsakerna bakom ett visst tillstånd.

När det gäller möjliga orsaker bakom ett visst tillstånd kan inte allt fångas upp med könsuppdelad statistik. Det finns en rad informella faktorer, såsom normer, traditioner och attityder, både i samhället och hos den enskilde individen, som påverkar utfallet, men för vilka det inte finns könsuppdelad statistik. Det är viktigt att vara medveten om dem och låta dem vara en del av analysen. Det kan till exempel handla om normer kring kvinnan som huvudansvarig för hushållsarbete och barnuppfostran.

När statistiken sedan strukturerats finns det en rad statistiska metoder som kan hantera icke observerbara faktorer, också över tid. Dessa metoder kan sedan användas för att uppskatta i vilken utsträckning olika observerbara och icke observerbara faktorer påverkar utfallet. Hänsyn bör givetvis också tas till socioekonomiska och demografiska faktorer. Med hjälp av dessa uträkningar kan analyser av den nuvarande situationen sedan genomföras.

#### 10.4 Val av åtgärd om förändring önskas

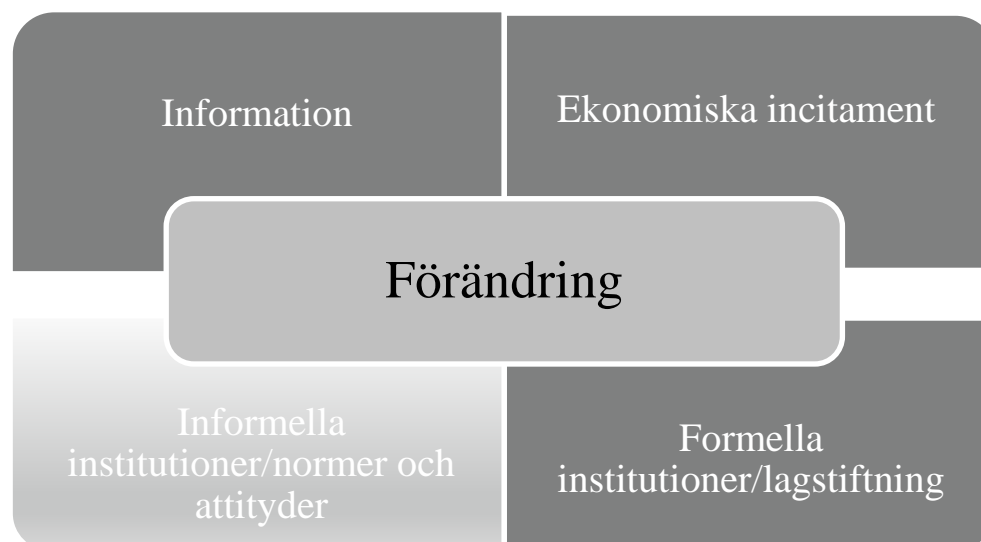
När utfallet har analyserats är nästa steg att välja en lämplig insats. Innan åtgärder införs är det viktigt att samla in kunskap om liknande insatser för att sedan göra en bedömning av vilken åtgärd som är lämpligast, givet kostnadsbegränsningar och vilken effekt som förväntas. Det finns en rad vägledande frågor som kan nyttjas för att göra sådana bedömningar: Är insatsen den mest effektiva metoden för att nå ett visst mål? Har den provats någon annanstans? Vilka är målen? När är de uppfyllda? Vad kostar metoden på kort och lång sikt? Det bör också värderas vilka institutioner som kan förväntas arbeta i samma eller i motsatt riktning. Slutligen bör det uppskattas om insatsen kan antas få (olika) effekt på kort eller lång sikt samt för en större eller mindre grupp av människor.

Hur åstadkommer man förändringar?

Innan man väljer en åtgärd är det viktigt att vara medveten om att förändringar hos individer och i samhället kan åstadkommas på olika sätt. Bilden nedan visar de fyra grundfaktorer som kan åstadkomma förändringar i samhället och hos individer. De fyra faktorerna är information, ekonomiska incitament, lagstiftning (formella institutioner) samt normer och attityder (informella institutioner). De tre första faktorerna utgör de *verktyg* som regeringen kan använda för att försöka förändra ett givet tillstånd. Dessa tre faktorer kan i sin tur påverka normer och attityder. Förändringar kan sedan ske formellt (nya regler höras), informellt (normer och vanor förändras), både på ett individuellt, inom vissa grupper och, om det rör många,

ett samhälleligt plan. Likaså kan existerande informella institutioner både motverka och driva på en reform.

**Bild 1** Fyra grundfaktorer för att åstadkomma förändring



De olika faktorerna påverkar varandra: information om en önskad situation kan leda till att resurser tillförs för att ändra lagar och påverka de ekonomiska incitamenten. Dessa kan i sin tur påverka rådande normer.

Ett exempel på hur styrkeförhållanden mellan de formella och de informella institutionerna kan ändras genom en åtgärd är när den svarta städmarknaden minskade till fördel för den vita genom införande av ett avdrag för hushållsnära tjänster, så kallat RUT-avdrag. Det var känt att en stor andel av det städarbete som utfördes hos privatpersoner utfördes av svart arbetskraft. Genom införandet av RUT-avdrag var det många som gick från att anlita svart arbetskraft till att anlita vit arbetskraft. I dag menar Skatteverket att det är färre som tycker att det är rimligt att låta hemmet städas av svart arbetskraft.<sup>183</sup> Genom kunskap om att svartarbete var vanligt och orsaken bakom kunde ett nytt avdrag, en formell lösning, ändra normer kring städarbete i hemmet.

*Sammantaget* kan konstateras att för att en ny ordning ska kunna etableras krävs förändringar på en rad olika nivåer. Att områden kan påverkas på skilda nivåer innebär att en enskild satsnings framgång också beror på vad som sker på en rad andra plan; en förändrad budget som syftar till att påverka män att arbeta mer med obetalt hushållsarbete kan motverkas av normer som sedan länge innebär att främst kvinnor utför dessa uppgifter. Likaså kan ökade utbildningssatsningar för pojkar få

<sup>183</sup> Skatteverket (2014) Skatteverkets pressmeddelande 2014-12-18 och Kommunalarbetaren (2014) 2014-09-24.

litet genomslag eftersom ”antipluggnormer” är starka i vissa grupper, särskilt bland pojkar i vissa socioekonomiska grupper.<sup>184</sup> Det är givetvis av största vikt att vara medveten om dessa skilda arenor, både vid reformarbete och när effekter av en satsning ska utvärderas. Om normer kvarstår och individer därmed inte förändras kommer det inte att ske några större förändringar, även om nya regler införs. Genomgripande samhällsförändringar måste genomföras både formellt och informellt, de måste påverka både individ och samhälle. Förändring bygger därför i hög utsträckning på kunskap om faktiska förhållanden på olika nivåer.<sup>185</sup>

### Indelning av reformer utifrån deras påverkan på jämställdheten

Reformer kan delas in i tre olika kategorier utifrån vilken påverkan på jämställdheten de förväntas få:

- Reformers som påverkar faktorer som har betydelse för ett ojämnt tillstånd
- Reformers som kompenserar för ojämsstäldhet
- Reformers som inte påverkar jämstäldheten

Indelningen är i mångt och mycket en förenkling. Till exempel kan en reform innehålla flera delar där alla delar inte drar åt samma håll. Likaså kan en reform initialt ha en kompensatorisk effekt på jämstäldheten men kanske en negativ påverkan på jämstäldheten på lite längre sikt. Många gånger är det först när effekten av en åtgärd har analyserats som det går att avgöra till vilken kategori reformen hör.

#### *Reformer som påverkar faktorer som har betydelse för ett ojämnt tillstånd*

Ett exempel på reformer som rör faktorer som har betydelse för ett ojämnt tillstånd kan vara åtgärder som syftar till att påverka uttaget av föräldrapenningen. Det finns kunskap om att ett ojämligt uttag av föräldrapenningen påverkar framtida inkomster och pension. Med hjälp av lagstiftning kan medel tillföras för att söka förändra normer kring hur föräldrar ska dela upp ansvaret under småbarnsåren. Föregående reformer pekar på att normerna kring vem som ska vara hemma med barn är starka; införandet av en extra pappamånad har fått effekt, men effekten har varit olika i skilda socioekonomiska grupper. För de hushåll där kvinnan har en högre utbildning har dagarna vid tidigare höjningar delats mer lika.<sup>186</sup> (Inom detta och många andra områden ser normerna olika ut i skilda socioekonomiska sammanhang). Kunskap om

<sup>184</sup> Se exempelvis: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning/amnen-omraden/spraklig-kompetens/tema-las-och-skrivnirning/ar-pojkar-samre-pa-att-lasa-an-flickor-1.157450>

<sup>185</sup> Daly (2005) Gender mainstreaming in theory and practice. I: Social Politics: International Studies in Gender, State and Society, Vol. 12, No 3.

<sup>186</sup> Se exempelvis Duvander och Johansson (2014) Parental leave use for different fathers: a study of the impact of three Swedish parental leave reforms. I: Fatherhood in the Nordic Welfare, eds Björk et al. Policy Press, Bristol.

detta kan påverka val av åtgärd och/eller göra det möjligt att uppskatta en förväntad effekt i skilda grupper.

#### *Reformer som kompenserar för ojämställdhet*

Ibland kan det finnas en vilja att kompensera det ena könet för en ojämställdhet, även om åtgärden inte påverkar bakomliggande faktorer. Här kan den indirekta statistiken hjälpa till genom att visa inom vilka områden det är möjligt att införa kompensatoriska åtgärder. Även här kan höjningen av bostadstillägget användas som ett exempel. Att fler kvinnor än män har bostadstillägg visar indirekt att kvinnor har lägre inkomster än män, eller att kvinnor lever längre. När man höjer bostadstillägget är det därför fler kvinnor än män som påverkas. Genom att kvinnor får en större del av höjningen kommer den genomsnittliga inkomstskillnaden mellan kvinnor och män att minska, allt annat lika. Höjningen av bostadstillägget blir då en *kompensatorisk åtgärd* för att minska den ekonomiska ojämställdheten mellan kvinnor och män. Bostadstillägget förändrar däremot inte grundorsakerna till inkomstskillnaden, till exempel att kvinnor oftare arbetar deltid och tar ut en större andel av föräldrapenningen.

Även om kompensatoriska åtgärder i vissa fall kan vara effektiva verktyg för att minska vissa jämställdhetsgap, särskilt i det korta perspektivet, är det viktigt att se skillnaden mellan en kompensatorisk åtgärd och en åtgärd som försöker åtgärda grundorsakerna bakom ett visst tillstånd.

#### *Reformer som inte påverkar jämställdheten*

Avslutningsvis kan det finnas reformer som inte alls syftar till att påverka jämställdheten. Det kan bero på att andra mål är överordnade eller att situationen redan visat sig vara jämställd.

Att välja åtgärd är med andra ord något som kräver god kunskap om hur samhällsförändringar bäst sker och hur situationen ser ut på det aktuella området. Det kräver också kännedom om hur liknande åtgärder har fungerat tidigare eller på andra platser. Avslutningsvis är det viktigt att ha insikt om vilka åtgärder som är möjliga att genomföra i den specifika kontexten.

### **10.5 Implementera åtgärd**

Fasen därefter innebär att genomföra reformen. Här är det viktigt att tydligt peka ut förväntade jämställdhetseffekter av satsningen (gäller även om inte huvudskälet till reformen är ökad jämställdhet) och om genomförandet behöver utformas på ett särskilt sätt för att målen ska kunna nås. Vidare är det viktigt att tänka igenom vilken

statistik som behövs för att kunna mäta effekterna av reformen samt vem som har ansvar för att samla in och följa upp statistiken.

Det är viktigt att alla aktörer som ansvarar för genomförandet av reformen har ett jämställdhetsperspektiv. Om syftet med exempelvis bidraget till barns sommaraktiviteter är att det ska fördelas könsneutralt bör det inte bara formuleras i budgetpropositioner, alla kommunalt ansvariga bör också vara medvetna om målet och ha en verktygslåda av strategier och personal för att kunna genomföra det.

Vidare är det viktigt att tänka igenom vilken statistik som behövs för att kunna mäta effekterna av reformen samt vem som har ansvar för att samla in och följa upp statistiken.

### **10.6 Samla information om nytt utfall**

Därpå samlas data in på nytt. Dela upp mottagarna av utgifterna på män och kvinnor. Sök information om hur kostnaderna har fördelats och hur stor andel av utgifterna som rör män respektive kvinnor. Processen kan med andra ord starta om från början, vilket innebär att nästa steg rör en analys av effekten av själva reformen.

### **10.7 Analysera effekten på jämställdheten**

När statistikinsamlingen är utförd analyseras effekterna av reformen på jämställdheten på kort och lång sikt. Har målet med reformen uppfyllts? Har reformen fört oss närmare det jämställdhetspolitiska målet? Om reformen inte har avsedd effekt eller har negativa bieffekter, analysera vilka dessa är och varför de har uppstått.

### **10.8 Exempel på aktörer och strategier**

Det pågår givetvis en rad olika strategier för ökad jämställdhet, nationellt, regionalt och internationellt. Det finns vägledande litteratur, både av konkret, områdesspecifik och mer allmängiltigt karaktär. Nedan presenteras några exempel vilka kan inspirera till arbetsprocessens olika delar.

Vad gäller nationella strategier har *Regeringskansliet* tagit fram ett analysverktyg för att alla reformer ska analyseras med samma metod.<sup>187</sup> Analysverktyget har använts i arbetet med att ta fram budgetpropositionen för 2018.<sup>188</sup> Verktöget består kortfattat av följande steg:

- Ta reda på om jämställdhet är relevant för förslaget.
- Analysera om och på vilket sätt jämställdhet är relevant.

<sup>187</sup> Se exempelvis: <http://www.regeringen.se/tal/2017/01/anforande-av-magdalena-andersson-pa-jamstalldheidsdagarna-i-orebro/>

<sup>188</sup> Även i budgetpropositionen för 2017 framgår att regeringen stärkt tillämpningen av jämställdhetsbudgetering genom att prioriteringar, vägval och resursfördelning i budgeten så långt som möjligt sker med beaktande av konsekvenserna för jämställdheten, för att i största möjliga mån främja jämställdhet.

- Ta fram könsuppdelad statistik.
- Analysera förslagens betydelse för jämställdheten.
- Undersök alternativa lösningar.<sup>189</sup>

SKL inkluderar jämställdhetsarbete på en rad olika nivåer, exempelvis inom utbildningsområdet där de pekar på att följande åtgärder bör fokuseras:<sup>190</sup>

- Genomför ett normkritiskt arbete på skolor för att skapa tryggare skolmiljö och höja pojkars (och flickors) skolresultat.
- Skapa en studie- och yrkesvägledning som utmanar föreställningar om vilka utbildningar och yrken som killar och tjejer ska välja.
- Våldsförebyggande arbete i förskolan och skolan.

SKL:s förslag kring skolan syftar i stor utsträckning till att påverka de informella institutionerna. SKL pekar också på övergripande åtgärder såsom jämställdhetsintegrering i rad olika verksamhetsprocesser.<sup>191</sup>

Det finns också en rad regionala exempel, exempelvis inom vård och omsorg. *Skurups vårdcentral i Region Skåne* har utvecklat en metod som inkluderar fem huvudområden. Syftet med metoden är att samma frågor alltid ska ställas oavsett kön, eftersom det noterats att vårdpersonalen har för vana att ställa olika frågor beroende av om patienten är en man eller en kvinna. Personalen ska ställa sig följande fråga: ”Hade jag tänkt, frågat eller beslutat kring en manlig patient på samma vis som en kvinnlig?” och vice versa. Metodens fem områden omfattar:

- Social situation. Hur ser familjesituationen ut? Kvinnor tillfrågas oftare om sin familjesituation.
- Våld och hot. Utsätts patienten för våld och hot eller utsätter hon eller han någon annan? Våld är en riskfaktor för sjukskrivning.
- Somatisk inriktning på männens diagnoser och psykosomatisk på kvinnors. Det finns risk att man inte upptäcker depressioner hos män, liksom det finns risk att medikalisera normala livsprocesser hos kvinnor.
- Alkohol och droger. Riskbruk och alkoholism är mer skamligt för kvinnor, därför är det viktigt att vården frågar både kvinnor och män om detta.
- Rehabilitering. Män får tidigare specialistremitter och större stöd av arbetsgivaren. Män rehabiliteras utifrån arbete, medan kvinnor oftare rehabiliteras utifrån sin sociala situation.

<sup>189</sup> Detta steg ska användas vid behov om analysen visar att insatsen kan få oönskad inverkan på jämställdhet, det vill säga det är ett sista steg om man inte lyckats i de fyra första stegen med att utforma reformen på ett jämställt sätt.

<sup>190</sup> <https://skl.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstalldhet/jamstalldhet/manochjamstalldhet.7914.html>

<sup>191</sup> SKL (2014) (O)jämställdhet i hälsa och vård.

Sveriges kvinnolobby har utkommit med en handbok i ”gender budgeting” där de redovisar olika metoder som kan användas, vilka illustreras med konkreta exempel.<sup>192</sup>

Avslutningsvis finns det en rad länder som publicerar strategier kring jämställdhetsbudgetering. Cirka 90 länder har introducerat någon form av jämställdhetsbudgetering där genomförande och modeller skiljer sig kraftigt åt. Sverige anses i de flesta jämförelser ligga långt fram i utvecklingen.

OECD föreslår (nedkortat) följande strategi för jämställdhetsbudgetering på nationell nivå:<sup>193</sup>

(a) Ex ante åtgärder

- Bedöm hur olika åtgärder i budgeten kan påverka jämställdheten.
- Analysera återkommande hur budgeten påverkar jämställdheten idag.
- Utvärdera vilka behoven är och vilka åtgärder som kan fyllas dessa.

(b) Nuvarande budget

- Se till att både mål och medel länkas till jämställdhet.
- Analysera hur hela budgeten påverkar jämställdheten.

(c) Ex post åtgärder

- Analysera hur skilda åtgärder påverkat jämställdheten.
- Inkludera juridiskt kön i revisionen och analysera i vilken utsträckning jämställdhet har uppnåtts och bibehållits med hjälp av budgeten.
- Inkludera ett jämställdhetsperspektiv vad gäller både utgifter och inkomster.

Det finns en rad gemensamma tankar i de skilda strategierna. *Sammanfattningsvis* kan vi konstatera att en metod bör leda till en tydlig och överblickbar process med god återkoppling och kunskap om utmaningarna och målen inom respektive område. Det är också viktigt att återkomma till de jämställdhetspolitiska målen.

---

<sup>192</sup> Sveriges Kvinnolobby (2008) Pengar nu! En handbok i gender budgeting.

<sup>193</sup> OECD (2016) Gender budgeting in OECD countries. Public Governance and Territorial Development Directorate.



## Bilaga 1 Reformers som ingår i uppdraget

### Hälsovård, sjukvård och social omsorg (UO 9)

#### VÄB15

- *Läkemedelsförmånerna (Inget aktivt val från regeringens sida, men stora utgiftsökningar.) Är med som reform även i BP16 och VÄB16*
- *Förlossningsvård och kvinnors hälsa*
- *Bidrag till glasögon till barn och unga 8–19 år*
- *Mer personal inom äldreomsorgen*

#### BP16

- *Läkemedel för barn*
- *Professionsmiljarden*
- *Kvinnors hälsa*
- *Psykisk ohälsa*
- *Sommarlovsstöd*
- *Socialtjänstens arbete med barnärenden*

### Transfereringar till individer (UO 10, 11, 12 och 14)

#### (UO 10) VÄB15

- *Höjd sjukpenning p.g.a. höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen*
- *Höjd sjuk- och aktivitetsersättning*

#### (UO 11) VÄB15

- *Bostadstillägg till pensionärer*

#### (UO 12) VÄB15

- *Höjt underhållsstöd*

#### (UO 12) BP16

- *Höjd grundnivå i föräldrapenningen*

### Arbetsmarknad (OU 14)

#### VÄB15

- *Utbildningskontrakt*
- *Traineejobb*
- *Höjt tak och grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen*
- *Extratjänster*
- *Tidigareläggning av EU:s sysselsättningsinitiativ för unga*

#### BP16

- *Förstärkning av lönestöd och SIUS*
- *Samhall*

**Utbildning och universitetsforskning (UO 16)****VÄB15**

- *Nationella skolutvecklingsprogram*
- *Fler speciallärare och specialpedagoger med fokus på lågstadiet*
- *Elevhälsosatsning*
- *Samverkan för bästa skolan*
- *Fortbildning av lärare*
- *Utbildningskontrakt (se UO 14)*
- *Fler platser på komvux/yrkesvux*
- *Traineejobb (se UO 14)*
- *Fler utbildningsplatser vid UoH*

**BP16**

- *Fler platser inom komvux*
- *Fler platser inom yrkesvux*
- *Rätt till komvux*
- *Fler platser inom yrkeshögskolan*

**Kommunikationer (UO 22)****VÄB15**

- *Satsning på järnvägsunderhåll 2015–2018*

**BP16**

- *Kollektivtrafik och järnväg i landsbygd*



### **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.