

6 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utredningens förslag: En delegation för hälsa och heltid i välfärdssektorn inrättas. Den skall initiera och stödja förnyelsearbete i kommuner och landsting som genom strukturella förändringar syftar till att öka hälsan och få fler i heltidsarbete.

En ny löneskillnadsutredning tillsätts med uppdrag att studera löneskillnaderna samt lämna förslag till en långsiktig strategi för hur löneskillnaderna på arbetsmarknaden kan minska.

Uppdrag lämnas till Statistiska Centralbyrån, SCB att utifrån nya Arbetskraftsundersökningarna, AKU och i samarbete med lämpliga myndigheter genomföra en specialstudie av deltidsarbetet. Studien bör omfatta olika aspekter av deltidsarbetet, såväl det ofrivilliga som det frivilliga deltidsarbetet.

Kvinnors rätt till arbete och möjlighet att försörja sig på samma sätt som män har utgjort ryggraden i den svenska jämställdhetspolitiken sedan 1970-talet. Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor som utsågs av regeringen 1972, den första formella organiseringen av jämställdhetsfrågor i Regeringskansliet, var huvudsakligen inriktad på att öka andelen kvinnor på arbetsmarknaden och därmed stärka deras ekonomiska ställning.¹ Jämställdhetslagen är en del av arbetsrätten. Att arbetsmarknadsfrågor varit viktiga har naturligtvis inte hindrat att även andra frågor har hantlerats inom jämställdhetspolitiken sedan 1970-talet, men arbetsmarknadsfrågorna har onekligen innehaft en central position.

Historiskt sett har kvinnor på olika sätt varit *förhindrade* att försörja sig på sitt arbete. De jämställdhetsproblem som är behäftade med arbetsmarknaden kan ses i ljuset av att en aktiv utestängning av kvinnor från arbetsmarknaden och delar av utbildningssystemet skedde under framväxten av den moderna arbetsmarknaden i bör-

¹ Ds 2001:64.

jan av 1900-talet.² Segregering och diskriminering byggdes in i arbetsmarknadens och arbetslivets strukturer genom att kvinnors arbete var föremål för lagstiftning och normer som kringstar deras möjligheter att försörja sig på lika villkor som män. Först i och med 1939 års arbetsrättsliga lagstiftning försvann de formella hindren för kvinnors tillgång till den avlönade arbetsmarknaden genom att arbetsgivarna förbjöds avskeda kvinnor som gifte sig eller blev gravida. Kvinnors inbrytning på arbetsmarknaden ökade på 1960- och 70-talen, då kvinnor gick ut i avlönat arbete. År 1970 var kvinnors förvärvsfrekvens 60 procent, mäns var 90 procent. Konjunkturmässiga faktorer, utbyggnaden av den offentliga sektorn och barnomsorgen liksom däribland särbeskattningen och föräldraförsäkringen understödde kvinnors möjligheter att tillhöra den avlönade arbetsmarknaden och därmed ha en egen inkomst.

En vanligt förekommande missuppfattning är att kvinnor förvärvsarbetade i väldigt liten utsträckning före 1970-talet. På grund av brister i den offentliga statistiken i början av seklet, definierades inte jordbrukarhustrur och de som arbetade deltid som förvärvsarbetande. Men om dessa grupper inkluderas låg andelen kvinnor i förvärvsarbete i början av 1900-talet i nivå med dagens arbetskraftsdeltagande bland kvinnor. Andelen kvinnor i förvärvsarbete var emellertid lägre mellan tjugotalet och femtioalet för att därefter öka.³

Att öka antalet kvinnor på arbetsmarknaden har varit ett viktigt mål för jämställdhetspolitiken. I propositionen Jämställdhetspolitiken inför 90-talet (prop. 1987/88:105) som presenterades 1988 konstaterades att andelen kvinnor i förvärvsarbete hade blivit nästan lika stor som andelen män. Därmed ansågs kvinnor ha befest sin position på arbetsmarknaden och man ansåg inte att det fanns tecken på att t.ex. konjunkturedgångar skulle hota utvecklingen.

Kvinnor och män har närmat sig varandra i arbetskraftsdeltagande

Utvecklingen av kvinnors och mäns deltagande i arbetskraften⁴ sedan 1970 visar att kvinnor och män har närmat sig varandra – andelen kvinnor har ökat och andelen män har minskat, vilket

² SOU 2004:43.

³ Nyberg, (1994).

⁴ Baserat på de *relativa arbetskraftstalen*, vilket anger hur stor andel av kvinnorna respektive männen i befolkningen som finns i arbetskraften.

framgår av tabellen nedan. År 1970 ingick 90 procent av männen i arbetskraften, vilket har sjunkit till 84 procent. Andelen kvinnor har gått från 60 procent till 79 procent under samma tid. Den stora ökningen av kvinnor i arbetskraften skedde mellan 1970 och 1990 då toppnoteringen för kvinnor var 85 procent, vilket är högre än dagens arbetskraftsdeltagande bland män. Under 1990-talet sjönk emellertid arbetskraftsdeltagandet för både kvinnor och män.

Tabell 6.1 Det relativa arbetskraftstalets utveckling för kvinnor och män i åldern 20–64 år

År	Kvinnor	Män
1970	60	90
1975	69	91
1980	77	91
1985	82	90
1990	85	90
1995	80	85
2000	79	84
2002	79	84

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU)

Utlandsfödda kvinnor och män deltar i avsevärt lägre utsträckning än svenskfödda. Ju längre från Sverige födelselandet är, ju lägre är arbetskraftsdeltagandet. Bland kvinnor födda utanför Europa i åldern 25–44 år ingår 64 procent i arbetskraften, vilket skall jämföras med 87 procent bland svenskfödda kvinnor i samma ålder. För män ligger siffran på 77 procent för utomeuropeiskt födda respektive 91 procent för svenskfödda. Skillnaderna i arbetskraftsdeltagande är således större mellan utomeuropeiskt födda kvinnor och män än mellan svenskfödda kvinnor och män. Skillnaderna ökar ytterligare i åldersgruppen 45–64 år.⁵

Småbarnsmödrar i Sverige är starkt förvärvsaktiva och har ett högre förvärvsdeltagande än genomsnittet, vilket bidrar till att Sverige tillhör de länder som har den högsta kvinnliga förvärvsfrekvensen i Europa – endast Island ligger högre. Det genomsnittliga arbetskraftsdeltagandet i EU (EU15-genomsnitt) var år 2002 64 procent för kvinnorna och 83 procent för männen.⁶

⁵ Se SCB (2004b).

⁶ Widmalm (2004).

Att skillnaden mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande under de senaste 35 åren har minskat från 30 till 5 procentenheter är en stor och viktig förändring. Att kvinnor över huvud taget *finns* på arbetsmarknaden är en förutsättning för att alls kunna tala om att kvinnor skall ha samma ekonomiska oberoende eller autonomi som män. Samtidigt ger arbetskraftsdeltagandet en begränsad bild av kvinnors och mäns faktiska villkor på arbetsmarknaden. Arbets- och anställningsvillkor, löner, arbetstidsmönster och inplaceringen på arbetsmarknaden är faktorer som måste tas med i en analys över kvinnors och mäns villkor på arbetsmarknaden och förutsättningar att försörja sig.

Mer kunskaper om män än om kvinnor på arbetsmarknaden

En förutsättning för att kunna synliggöra jämställdheten på arbetsmarknaden (liksom inom andra samhällsområden) är att det finns statistik och forskning som speglar både kvinnors och mäns villkor. Detta är inte oproblemiskt. Framväxten av genusforskning, den könsuppdelade statistiken samt jämställdhetsstatistiken⁷ har varit viktiga för jämställdhetspolitikens utveckling. Men fortfarande finns det brister i statistik och forskning som gör att framför allt kvinnors villkor förblir osynliga eller suddiga i konturen. Litet tillspetsat kan man säga att så länge kvinnor gör som män gör har vi, tack vare den könsuppdelade statistiken, ganska god information om både kvinnors och mäns beteendemönster och villkor. Men i de fall kvinnor inte har samma beteenden som män, vet vi ofta avsevärt mindre om kvinnors beteenden och villkor. Det är den manliga normen som mäts och kvinnor avviker från den.

Yrkesklassificeringen är en viktig grund för kunskapsproduktionen inom arbetsmarknadsområdet. Den ligger till grund för statistikproduktion, forskning och för politiska överväganden. Framväxten av yrkesklassificeringen har sina rötter i industrialiseringen i slutet av 1800-talet då det skedde en ökad specialisering av arbete. Yrkesklassificeringen skall så väl som möjligt omfatta alla yrken på arbetsmarknaden och spegla dess struktur, vilket betyder att den omarbetas i takt med att gamla yrken försvinner och nya uppkommer. Den senaste yrkesklassificeringen fastställdes av SCB 1996

⁷ *Könsuppdelad statistik* innebär att all statistik som rör individer skall delas upp efter kön. Se Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, 14 §. *Jämställdhetsstatistiken* har till uppgift att med bland annat jämställdhetsmålen som grund, samlat presentera statistik som speglar jämställdhetsproblemen i samhället.

och kallas Standard för svensk yrkesklassificering, SSYK.⁸ Utifrån SSYK produceras bland annat statistik om arbetsmarknadens struktur och om löner. Hur SSYK är upplagt har därför stor betydelse för vilken information vi kan få fram om kvinnors och mäns villkor på arbetsmarknaden. (SSYK diskuteras senare i anslutning till löner.)

En annan viktig källa för kunskap om arbetsmarknaden utgörs av Arbetskraftsundersökningarna, AKU. Det är omfattande undersökningar där drygt 20 000 personer intervjuas varje månad om deras förhållanden på arbetsmarknaden i en mängd avseenden. De senaste åren har kritik riktats mot att AKU i liten utsträckning frågar efter deltidsarbetet. Idag finns inte tillförlitlig och tillgänglig statistik över omfattning, frekvens, varaktighet och skäl till deltidsarbete. (Detta diskuteras mer utförligt i avsnittet om deltidsarbetet i detta kapitel.) Under 2004 genomfördes emellertid en stor revidering av frågebatteriet till AKU som kommer att fasas in under 2005. Tidigast under 2006 kommer vi därför att ha betydligt bättre statistik om deltidsarbetet än vad vi har idag.

Jämställdhetspolitiken och arbetsmarknadsfrågorna

Arbetsmarknad och arbetsliv omfattar en mängd frågor. Samtliga rymmer en könsdimension, men vissa har varit och är mer aktuella för jämställdhetspolitiken än andra. Könsegregeringen och löneskillnaderna/lönediskrimineringen på arbetsmarknaden hör till de frågor som länge varit aktuella inom jämställdhetspolitiken och som varit föremål för politiska insatser under lång tid. Runt dessa har ett institutionaliserat jämställdhetsarbete byggts upp. Jämställdhetslagen och JämO:s uppdrag tar bland annat sikte på att genom arbetsgivarna och arbetsplatserna både motverka den könsegregerade arbetsmarknaden och minska löneskillnaderna. Lagens krav på jämställdhetsplaner innebär att arbetsgivarna aktivt skall sträva mot en jämn fördelning av kvinnor och män på arbetsplatsen samt eliminera osakliga löneskillnader.⁹ Arbetsmarknadsverket har sedan tio år tillbaka och till en sammanlagd kostnad av 100 miljoner kronor (en stor summa i jämställdhetssammanhang, men en liten

⁸ SCB (2001).

⁹ I lagens portalparagraf sägs att lagens ändamål är att "främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Lagen siktar till att förbättra främst kvinnors villkor i arbetslivet." (1991:433 i dess lydelse den 1 januari 2001.)

summa i arbetsmarknadssammanhang) haft i uppdrag att genom olika former av insatser bryta den könssegregerade arbetsmarknaden.

Under senare år har bland annat deltidsarbetslösheten och sjukskrivningarna kommit att få ökad betydelse. Dessa områden har varit föremål för politiska insatser, men har rönt begränsad uppmärksamhet från det jämställdhetspolitiska hållet, trots att de är tydliga jämställdhetsproblem och har debatterats flitigt.

Det finns mycket forskning och utredningar på området jämställdhet/genus och arbetsmarknad/arbetsliv. Vi har här valt att rikta uppmärksamheten mot anställnings- och arbetsvillkor, könssegregeringen, löneskillnader, deltidsarbetet och sjukfrånvaron i arbetslivet, vilket vi uppfattar är de mest centrala jämställdhetsproblemen på arbetsmarknaden idag. Utan att rangordna dem, är det dessa problem som sammantaget utgör allvarliga hot mot kvinnors arbetskraftsdeltagande, arbetsutbud och därmed i förlängningen kvinnors autonomi och ekonomiska självständighet.

6.1 Anställnings- och arbetsvillkor på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden har genomgått relativt stora förändringar under 1990-talet, vilket bland annat kännetecknas av större rörlighet i arbetskraften och av att arbetskraften består av fler högskoleutbildade.

Fler kvinnor än män skaffade sig högskoleutbildning under 1990-talet. Såväl antalet nybörjare som antalet examinerade på högskolorna ökade mer för kvinnor än för män. Inom i stort sett samtliga huvudriktningar vid de akademiska lärosätena ökade andelen kvinnor i grundutbildningarna. Sett till övergångsfrekvensen (dvs. hur stor andel som går från gymnasiet till högskolan) låg kvinnor läsåret 2002/03 på i genomsnitt 56 procent och männen på 41 procent.¹⁰

Att allt fler kvinnor skaffar sig högre utbildning har emellertid inte inneburit att kvinnor i motsvarande grad har fått en så mycket tryggare plats på arbetsmarknaden. Det råder stora skillnader mellan kvinnor och män och mellan olika arbetstagargrupper på arbetsmarknaden när det gäller både anställnings- och arbetsvillkor. Vill-

¹⁰ SOU 2004:43.

koren på arbetsmarknaden präglas fortfarande av både köns- och klasskillnader.

Ökad otrygghet på arbetsmarknaden

Den fasta anställningen är fortfarande den vanligaste anställningsformen, men andra former av anställning blev allt vanligare under 1990-talet. En förklaring till detta är att arbetslösheten och osäkerheten på arbetsmarknaden under mitten av 1990-talet rörde väg för olika former av tidsbegränsade anställningar när arbetsgivarna valde att inte tillsvidareanställa. Parallellt med ökningen av antalet personer med tidsbegränsade anställningar har skillnaderna mellan kvinnor och män minskat något. I början av 1990-talet utgjorde kvinnor 65 procent av samtliga personer med tidsbegränsade anställningar.

Mellan 1990 och 1995 sjönk denna andel till 57 procent. Trots att arbetsmarknaden har blivit stabilare har antalet personer med tidsbegränsade anställningar fortsatt att öka. Andelen kvinnor av de med tidsbegränsad anställning har också ökat något och var i början av 2000-talet 60 procent. Generellt har således män i större utsträckning än kvinnor kunnat dra nytta av stabiliseringen på arbetsmarknaden, men antalet män med tidsbegränsade anställningar ligger på en avsevärt högre nivå idag än i början av 1990-talet.

År 2003 beräknades drygt 480 000 svenskar ha en tillfällig anställning och av dessa var ungefär 284 000 kvinnor (60 %). Av tabell 6.2 nedan framgår att de vanligaste formen av tidsbegränsad anställning för kvinnor är vikariat och "kallas vid behov". Värt att notera är också att vikariat är nästan tre gånger så vanligt bland kvinnor som bland män.

**Tabell 6.2 Tidsbegränsat anställda 20–64 år efter typ av anställning 2003.
Antal i 1 000-tal**

Anställningsform	Kvinnor	Män
Vikariat	116 000	43 000
Kallas vid behov	64 000	37 000
Projektanställning	40 000	43 000
Prov-praktikanst.	26 000	34 000
Ferie-, säsongsarb.	24 000	25 000
Övriga	14 000	16 000
Samtliga	284 000	198 000

Källa: AKU

Könsskillnaderna är mindre i övriga typer av tidsbegränsade anställningar. Dessa typer av anställningar berör främst unga människor, vilket bland annat har betydelse för möjligheten att skaffa en bostad och benägenheten hos främst unga kvinnor att vilja få barn. De tämligen stora skillnaderna mellan könen beträffande tidsbegränsade anställningar är också ett problem när det gäller kvinnors ekonomiska självständighet. Att inte ha en fast inkomst minskar handlingsutrymmet.

Tidsbegränsade anställningar rymmer såväl en köns- som en klassdimension.¹¹ Bland fackförbunden har LO den största gruppen tidsbegränsat anställda (12 procent), tätt följt av SACO (11 procent) och därefter TCO (7 procent). I samtliga förbund är det fler kvinnor än män som har tidsbegränsade anställning. Skillnaden i andel mellan LO och SACO är liten, med det är viktigt att påpeka att det är stora skillnader mellan olika typer av tidsbegränsade anställningar. Det innebär olika grad av otrygghet och ger olika förutsättningar för fasta anställningar. Den mest otrygga anställningsformen utgörs av behovsanställningar där den anställde kallas vid behov, vilket ger arbetsgivaren stor makt. Denna form av anställning är vanligast bland LO-an slutna kvinnor. Objekts- och projektanställning leder i större utsträckning till fasta jobb och de anställda har avsevärt större inflytande i sitt arbete. Denna anställningsform är vanligast bland SACO-an slutna kvinnor och män.

Generellt har kvinnor en mer osäker och otrygg plats på arbetsmarknaden än män, vilket gäller för både arbetare och tjänstemän,

¹¹ Avsnitten om anställnings- och arbetstidsvillkor baseras på LO:s rapport *Anställningsformer och arbetstider*, 2003, som innehåller bearbetningar och analyser av datamaterial från SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU) samt undersökningen av levnadsförhållanden (ULF-undersökningen).

för anslutna till LO som till SACO. Men det finns också skillnader mellan olika kvinnogrupper, där de LO-anslutna kvinnorna har de mest otrygga anställningsformerna. Följaktligen är också tidsbegränsade anställningar vanligast inom de kvinnodominerade förbunden i LO: Hotell- och restaurang, Kommunal och Handels.

Försämrade arbetstidsvillkor för kvinnor

Vid sidan av att ha de mest otrygga anställningarna, utgör LO-kvinnorna den allra största gruppen med obekväma och oregelbunden arbetstid. Nästan hälften av LO-kvinnorna arbetar antingen kvälls- och nattetid, skift eller enligt så kallad turlistetid. Motsvarande andel för LO-männen är en tredjedel. Bland TCO-anslutna är det också fler kvinnor än män som har obekväma och oregelbundna arbetstider. Det är bara bland SACO-anslutna som denna andel är högre för män än för kvinnor. Inom tjänstemannaförbunden ligger emellertid andelarna mellan fem och drygt tio procent.

För LO-kvinnorna har arbete på obekväma och oregelbundna tider ökat markant under 1990-talet. I början av 1990-talet arbetade 32 procent av LO:s kvinnor på obekväma arbetstid, 2001 hade det ökat till 45 procent. Bland LO-männen gick ökningen från 23 till 33 procent. I de övriga förbunden var ökningen marginell, vilket visar att vi både har fått större skillnader mellan könen samt större klasskillnader inom gruppen kvinnor respektive gruppen män under 1990-talet.

Konsekvenser av otrygga anställnings- och arbetsvillkor

Tidsbegränsade anställningar har ökat för både kvinnor och män sedan 1990-talets början. LO-anslutna kvinnor och män har oftare tidsbegränsade anställningar än kvinnor och män anslutna till tjänstemannaförbunden.

Tidsbegränsade anställningar innebär otrygga anställningar. Det påverkar inte bara människors möjligheter att försörja sig, utan också unga människors möjligheter att skaffa en bostad och bilda familj. Ökningen under 1990-talet av arbete på obekväma och oregelbunden arbetstid har skett parallellt med att tillgången på barnomsorg på obekväma och oregelbundna tider har minskat, vilket väcker frågor om hur kvinnor och män löser barnomsorgen.

Ungefär samtidigt som de jämställdhetspolitiska målen beslutades av riksdagen 1994, inleddes en kraftfull förändring av arbetsmarknaden som innebar att köns- och klasskillnaderna i anställnings- och arbetsvillkor ökade. Utvecklingen under 1990-talet innebär sålunda att vi rört oss *längre ifrån* målet att kvinnor och män skall ha samma rätt till arbete, anställnings- och arbetsvillkor i arbetslivet.

6.2 Den könssegregerade arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden är könssegregerad. Ofta hävdas att den svenska arbetsmarknaden är den mest könssegregerade i världen. Vissa forskare menar emellertid att könssegregeringen på arbetsmarknaden följer ett mönster som är relativt lika i alla industrialiserade länder. Av samma studier framgår dessutom att den variation som trots allt finns inte förklaras av skillnader mellan länder i uppbyggnaden av välfärdsstaten. Skillnader i välfärdsstatens uppbyggnad tycks däremot vara av stor betydelse för att förstå variationen mellan länder i den *primära könssegregeringen*, dvs. könssegregeringen mellan betalt och obetalt arbete. I länder som Sverige där välfärdsstaten i huvudsak är inriktad på ersättningar till individen är t.ex. förvärvsarbetsgraden bland kvinnor betydligt högre än i länder som Österrike och Spanien där stödet primärt har riktats till familjen.¹² Det bör dock tilläggas att fördelningen av betalt och obetalt arbete mellan kvinnor och män ändå fortfarande är mycket skev även i de nordiska länderna.

Könssegregeringen på arbetsmarknaden har flera dimensioner och kan därför beskrivas på flera sätt.¹³ För det första talas om *horisontell segregering*, vilket innebär att kvinnor och män har olika yrken och arbetsgivare, arbetar inom olika branscher och sektorer på arbetsmarknaden. Sett till sektor är det framför allt männens inplacering på arbetsmarknaden som ger det segregerade mönstret, genom att över 80 procent av männen arbetar i privat sektor och endast 20 procent i offentlig sektor. Kvinnorna är däremot jämnt fördelade över sektorerna. Uppfattningen att "alla kvinnor arbetar i offentlig sektor" är således felaktig. Däremot är det riktigt att säga att den offentliga sektorn är kvinnodominerad. Sett till yrke är

¹² Nermo (2004).

¹³ För en mer utförlig beskrivning av könssegregeringens olika dimensioner se SOU 2004:43, s. 41 ff.

endast tre av de trettio största yrkena att beteckna som könsintegrerade.¹⁴ Män är överrepresenterade i metall- och maskinteknisk industri, bygg- och anläggningsteknisk industri och inom transportsektorn. Kvinnor är överrepresenterade inom handel, omsorg, hälsovård och skola.¹⁵

Den *vertikala könssegregeringen* innebär att kvinnor och män inte finns på samma hierarkiska nivåer, att kvinnor inte innehar chefspositioner i samma utsträckning som män. Studier har bland annat visat att det ställs högre krav på kvinnor vid avancemang eller befordran än det gör på män.¹⁶ Det har också visats att svenska kvinnor är överrepresenterade bland dem som är överutbildade för sitt arbete, det vill säga de har mer utbildning än vad som motsvarar arbetets kvalifikationskrav. Detta gäller särskilt i gruppen överutbildade i lågkvalificerade arbeten. Det är således lättare för män att få ett arbete som tenderar att kräva mer utbildning än vad de själva har.¹⁷ Detta medför risk för att samhället på sikt får ett så kallat högutbildat kvinnoproletariat.¹⁸

Horisontell och vertikal könssegregering på arbetsmarknaden är de två dimensioner som vanligtvis åsyftas. Men granskas arbetsmarknaden närmare framträder även den *interna könssegregeringen*, vilket betyder att kvinnor och män med samma yrke (och ibland samma arbetsgivare) utför olika arbetsuppgifter eller specialinriktningar. Det innebär att även ett till synes könsintegrerat yrke kan vara starkt könssegrerat i praktiken.

Varför är könssegregering ett problem?

Det brukar framhållas att det faktum att kvinnor och män göra olika saker inte i sig måste vara något problem ur jämställdhetssynpunkt. Däremot kan det ge upphov till andra problem. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv torde inlåsningen av kvinnor och män i yrken, branscher och sektorer bland annat vara ett hinder för rörligheten på arbetsmarknaden och i förlängningen ett hot mot den samhällsekonomiska utvecklingen.

¹⁴ Med en könsfördelning som håller sig inom spannet 40–60 procent, dvs. att inget kön understiger 40 procent och inget överstiger 60 procent. De tre yrkena är *gymnasielärare i allmänna ämnen, kockar och kokerskor* samt *revisorer m.fl.* Se *På tal om kvinnor och män. Latbund om jämställdhet* 2004. SCB, 2004.

¹⁵ Bygren, Magnus och Kumlin, Johanna (2004).

¹⁶ le Grand (1997).

¹⁷ le Grand, C., Szulkin, R. och Tåhlin, M. (2004).

¹⁸ SOU 2004:43, s. 19.

Men en könssegregerad arbetsmarknad gör också *värde*diskriminering möjlig. Denna typ av diskriminering bygger på att jobb som i huvudsak innehas av kvinnor värderas – och därmed betalas – lägre än jobb med liknande kvalifikationskrav som i huvudsak innehas av män. Dessa värderingar återspeglas i marknadskrafterna och i skillnader i förhandlingsstyrka. Värde

diskrimineringen innebär bland annat att om ett yrke går från att vara ett mansyrke till att vara ett kvinnoyrke, kommer relativlönen för yrket att sjunka. En annan effekt kan gälla yrken som förefaller vara könsblandade på aggregerad nivå, men som uppvisar en intern könssegregering, dvs. könssegregering på en mer detaljerad nivå inom yrkesgruppen. Om teorin om värde

diskriminering stämmer är det de kvinnodominerade grupperna inom yrket som har de lägre relativlönerna. Teorin om värde

diskriminering bygger således på att det finns ett system av underliggande drivkrafter som resulterar i att män som grupp får makt och privilegier på ett annat och mer omfattande sätt än vad kvinnor som grupp får. Det ojämlika förhållandet mellan könen är inbyggt i kulturen, i språket, i normer och värderingar.

Värde

diskrimineringsteorin skiljer sig på ett väsentligt sätt från andra typer av diskriminering som är riktade mot individer.¹⁹ Värde

diskriminering är *riktad mot yrken, inte mot individer*. Det innebär att inte bara de kvinnor, utan även de män som jobbar i kvinnliga yrken har låg lön.

Den könssegregerade arbetsmarknaden har nyligen utretts, varför vi här endast kortfattat kommer att beröra orsaker, konsekvenser och regeringens insatser på området.²⁰ Det viktigaste resultatet från Utredningen om den könsuppdelade arbetsmarknaden är att trots den ekonomiska nedgången och arbetslösheten under 1990-talet, minskade könssegregeringen på arbetsmarknaden under denna tid. Den ökade integreringen är inte av några stora mått, men förändring kan ändå konstateras. Det är främst kvinnor som står för förändringen och integreringen är större bland yngre än bland äldre. Kvinnor har i större utsträckning än män breddat sina yrkesval och i ökad utsträckning sökt sig till mansdominerade yrken som kräver högre utbildning. Samma förändring kan däremot inte observeras i mansdominerade yrken med låga utbildningskrav. Män har inte sökt sig till kvinnodominerade yrken, vare sig till de som kräver hög utbildning eller till yrken med låga utbildningskrav.

¹⁹ För en vidare diskussion om diskrimineringsbegreppet, se avsnittet om löneskillnader i detta kapitel.

²⁰ SOU 2004:43.

Hur skall könssegregeringen brytas?

Mot bakgrund av att det i västerländsk tradition och historia alltid har gjorts en åtskillnad mellan vad som är kvinnors arbete och vad som är mäns arbete, förefaller könssegregeringen på arbetsmarknaden (och i hemmen) vara synnerligen svårförändrad. Från ett pessimistiskt perspektiv kan fenomenet beskrivas som en amöba: när omvärldsbetingelserna förändras antar den ny skepnad. När ett yrke till exempel börjar att bli mer könsblandat, uppstår en ny form av könssegregering *inom* yrket vilket är fallet i läkaryrket där vissa specialinriktningar domineras av kvinnor och andra av män. Studier av arbetsplatser visar att organisationsförändringar blir särdeles svåra att genomföra om de innebär att ordningen mellan könen rubbas, t.ex. genom att kvinnor och män börjar utföra nya arbetsuppgifter eller om hierarkier bryts. Motstånd uppträder och förändringsförsöken möts efter en tid av ”återställare” där många aspekter av organisationen återgår till gamla mönster, bland annat för att könsordningen skall återställas.²¹

De kvinnor och män som finns på dagens arbetsmarknad representerar flera generationer. De äldsta är födda på 1930-talet och påbörjade sitt yrkesarbete under 1950- och 60-talen. De yngsta är födda på 1980-talet.²² Vissa menar att utsikterna till att åstadkomma förändring bland de som redan finns på arbetsmarknaden idag är små, vilket bland annat motiveras av att arbetskraften på ”tillgångssidan” redan är inordnad i könsbestämda yrkeskategorier och att arbetsgivarna, ”efterfrågesidan”, därför har små möjligheter att bryta detta mönster.²³ Det är på tillgångssidan förändring måste ske, bland annat genom mer kraftfulla insatser för att förmå unga kvinnor och män att välja otraditionella utbildningar och yrken.

Den uppfattningen delas inte av Åsa Löfström som utredde den könsuppdelade arbetsmarknaden. Hon menar att det ännu har gått för kort tid för att ordentligt kunna utläsa vilka effekterna varit av Arbetsmarknadsverkets insatser för att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden, bland annat därför att effekter ofta kan avläsas först på längre sikt. Löfström betonar att det kanske viktigaste är att se arbetet som en process som måste underhållas och förnyas. Vidare är det viktigt att regering och myndigheter är flexibla inför nya förutsättningar och situationer på arbetsmarknaden. Hittills

²¹ Abrahamsson (2000). Se även artikel i SOU 2004:43, bilaga 4.

²² SOU 2004:43, s. 12.

²³ Bygren och Kumlin (2004).

har insatserna främst varit inriktade på att förmå flickor och kvinnor att välja otraditionella yrken. Mot bakgrund av den integrering som ändå skett på arbetsmarknaden genom att kvinnor i ökad utsträckning har sökt sig mot mansdominerade yrken förefaller dessa insatser ha haft positiva effekter. Men mot samma bakgrund, att män inte har sökt sig till kvinnodominerade yrken, anser Lofström att samma typer av insatser även bör riktas mot pojkar i skolan och män i arbetskraften. Detta kan också motiveras av den ökade efterfrågan på arbetskraft inom vård- och omsorgssektorn.

Sammanfattningsvis anser vi att målet om att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden kräver särskilda insatser för att öka rörligheten i den befintliga arbetskraften. För att åstadkomma en ökad rörlighet är det långsiktigt effektivt att understödja unga kvinnor och män att göra otraditionella val av utbildningar. Arbetsmarknaden torde ha en stor indirekt påverkan på unga människor och en direkt påverkan när unga kvinnor och män med otraditionella utbildningsval möter en könssegregerad arbetsmarknad. Att det finns en förändringsbenägenhet hos exempelvis arbetsgivarna torde vara viktigt för att dessa unga människor inte gradvis skall inordnas i könssegregerade yrken och arbetsplatser, deras utbildnings- och yrkesval till trots. Slutsatsen är därför att arbetet för att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden bör bedrivas både inom utbildningen och inom den befintliga arbetsmarknaden.

6.3 Löneskillnader mellan kvinnor och män

På samma sätt som könssegregeringen kan förstås i ljuset av den historiska utestängningen av kvinnor från arbetsmarknaden, har löneskillnader mellan kvinnor och män sina rötter i samma historia. Under nittonhundratalets början var till och med löneskillnader, att kvinnor skulle ha särskilda löner som låg lägre än männens, påbjudna inom vissa yrken. Tillåtna var de under betydligt längre tid. Särskilda lönetariffer för kvinnor respektive män togs inte bort förrän i mitten av 1960-talet.²⁴ Att kvinnor och män som arbetar inom samma yrke, befattning och på samma arbetsplats har olika lön är en typ av diskriminering som är mycket liten idag.²⁵ Men så arbetar heller inte kvinnor och män vanligen på det sättet. Att arbetsmarknaden är könssegregerad innebär att kvinnor och män

²⁴ Se Thoursie, (2004); Hirdman (2001).

²⁵ Meyerson & Petersen (1997).

arbetar i olika yrken, på olika befattningar och inom olika sektorer. Därför blir löneskillnader mellan kvinnor och män en mycket mer komplicerad fråga.

Från 1960-talet fram till början av 1980-talet minskade löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Därefter har de avstannat. Sett till hela arbetsmarknaden utgjorde kvinnors månadslön år 2003 igenomsnitt 84 procent av mäns månadslön.²⁶ Denna löneskillnad kan till viss del förklaras statistiskt av att kvinnor och män t.ex. fördelar sig olika på åldrar, utbildning, arbetstid och sektor. Men om dessa skillnader räknas bort genom att man gör en så kallad standardvägning av statistiken, vilket görs i SCB:s lönestatistik, återstår fortfarande en löneskillnad om ca. 8 procentenheter mellan kvinnor och män. Denna löneskillnad varierar mellan sektorerna. Den är minst i kommuner där kvinnor utgör en majoritet och den är störst i privat sektor där män är i majoritet.

Värderingsgrunder och begrepp i löneskillnadsanalyser

En mängd faktorer påverkar vilken lön en person har. Eftersom det finns en acceptans i samhället för att olika typer av arbete och egenskaper värderas olika, finns en allmän acceptans för löneskillnader. Lönen bestäms både av faktorer som kan kopplas direkt till individens förmåga och egenskaper och det arbete denne utför och av faktorer som har med (arbets-)marknaden att göra. Konjunkturer, facklig lönepolitik, generellt utbud och efterfrågan på arbetskraft, liksom utbud och efterfrågan på en viss typ av kunskap eller kompetens kan påverka lönesättningen. Även om det fortfarande sluts kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter, går tendensen allt mer mot individuell och differentierad lönesättning där överenskommelser på den lokala nivån får allt större betydelse. Det gäller såväl i offentlig som i privat sektor. Arbetsgivarens värdering är central i lönesättningen vilket kan innebära att denna får ökad betydelse i takt med decentraliseringen av lönesättningen. Det finns en mängd studier där löneskillnader analyseras och förklaras utifrån olika infallsvinklar. Vi går här inte in på dessa och kommer därför inte att t.ex. beröra frågan om vilken betydelse centraliserade löneförhandlingar och fackföreningsrörelsens solidariska lönepolitik har haft för minskade löneskillnader under 1960- och 70-talen. Generellt tyder emellertid studierna på att det är svårt att med pre-

²⁶ SCB (2004a).

cision urskilja de tydligaste orsakerna till löneskillnaderna mellan kvinnor och män.²⁷

Begrepp kan ofta vara otillräckliga för att fånga helheten i det som skall betecknas. När det gäller lönestatistiken används ofta begreppet *förklarade* löneskillnader. Förklarade löneskillnader innebär helt enkelt att löneskillnaderna kan förklaras utifrån vissa faktorer såsom skillnader i yrke, ålder, arbetstid, utbildning och sektor. De procent som återstår när dessa faktorer har rensats bort brukar således kallas *oförklarade* löneskillnader, vilket betyder att *statistiken inte kan förklara* vari skillnaden består. Därmed behöver inte dessa procent vara ett mått på lönediskriminering, utan skillnaden kan grundas i faktorer som inte går att mäta statistiskt på en aggregerad nivå. Förklarade och oförklarade löneskillnader är sålunda begrepp som främst hör lönestatistiken till.

Ett närbesläktat uttryck, som emellertid inte betecknar riktigt samma sak, är *sakliga* och *osakliga* löneskillnader. Sakliga löneskillnader grundas på kriterier som det finns en allmän acceptans eller överenskommelse om att de kan ligga till grund för lönesättning. Osakliga löneskillnader är sådana som enligt diskrimineringslagstiftningen inte får påverka lönesättningen, t.ex. kön.

Mot begreppet saklig och osaklig löneskillnad kan invändas att de ger intryck av att handla om objektiva och värderingsfria kriterier som är oförändrade över tid. Så är det naturligtvis inte. Alla faktorer som ligger till grund för lönesättning ingår i ett värderingssystem, där vissa kriterier tillmäts ett värde och andra inte. Det innebär att kriterier som anses vara sakliga, är det utifrån att vi har valt att definiera dem som sakliga. Och sakliga kriterier kan skifta över tid. Under tidigt 1900-tal ansågs till exempel kön vara en saklig grund för lönesättning, att män skulle ha högre lön än kvinnor för samma arbete, bara för att de var män. Detta motiverades utifrån vad man ansåg vara sakliga argument. Om syftet är att öppna för en analys där även den normativa uppfattningen om vad som ligger till grund för lönesättning, hur arbete värderas, kan begrepp som *legitima* värderingsgrunder respektive *illegitima* värderingsgrunder för lönesättning användas.²⁸

Jämställdhetslagen definierar kön som en illegitim värderingsgrund, inget annat. Utifrån de olika former av lönestatistik som presenteras (inom exempelvis vissa avtalsområden, sektorer eller

²⁷ Edin & Rickardson (1997).

²⁸ Man kan även tänka sig ord som "tillåtna värderingsgrunder" eller "sanktionerade värderingsgrunder".

branscher) görs försök att förklara den del som enligt den officiella statistiken är oförklarad. När man har rensat för ytterligare "legitima" förklaringar till löneskillnader brukar några enstaka procentenheter kvarstå. Det förefaller sålunda som att det är omöjligt att statistiskt visa hur stor lönediskrimineringen av kvinnor är. Ändå finns det en lag mot lönediskriminering och en allmän föreställning om att det förekommer lönediskriminering. Frågan som kan ställas är om inte den illegitima värderingsgrunden kön kamoufleras i andra mer legitima värderingsgrunder som företrädesvis män representerar och på så sätt framstår det som rimligt att män har högre lön än kvinnor. Flera har till exempel pekat på att befattningssegrering, där kvinnor och män sorteras in i olika befattningar, är ett sätt att dölja lönediskriminering.²⁹ Som exempel på vilket genomslag definitioner och klassificeringar av arbete får när det gäller löneskillnader är Arbetsgivarverkets regeringsuppdrag att analysera löneskillnaderna. Staten är den mest könsblandade sektorn med 45 procent kvinnor och 55 procent män och enbart tjänstemannaavtal. På sektorsnivå är staten sålunda inte könssegregerad. Trots det ligger löneskillnaden mellan kvinnor och män i genomsnitt på ca. 16 procent. Den tyngsta förklaringen till detta menar Arbetsgivarverket är att män har arbeten av "högre svårighetsgrad" än kvinnor.³⁰

I den mån man väljer att inte utmana eller ifrågasätta legitimiteten i värderingsgrunderna, det vill säga de kriterier som ligger till grund för lönesättning, framstår den enda rimliga slutsatsen att "kvinnor gör fel". Kvinnor har fel utbildning (eftersom hög utbildning i sig inte har visat sig rendera högre löner för kvinnor), befinner sig i fel sektor, i fel yrke, eller fel befattning. I löneskillnadsanalyser brukar den föreslagna lösningen vara att kvinnor skall förmås gå till utbildning, yrken, sektorer och positioner där män finns för att löneskillnaderna skall kunna minska.³¹ Man ser mycket sällan förslag som går ut på att män skall söka sig till utbildning, yrken eller positioner där kvinnor finns. En av många frågor som väcks är vilka man tänker sig skall utföra arbetet när kvinnor har sökt sig ifrån de lågbetalda yrkena. Till detta kan läggas att empiriska studier av vad som händer när kvinnor kommer in i mansdominerade yrken visar att kvinnor inte omfattas av den status som knutits till yrket när det varit mansdominerat, vilket gör att man kan ifråga-

²⁹ SOU 1997:136.

³⁰ Uppdraget redovisas i budgetpropositionen, prop. 2004/05:1, utgiftsområde 2, bilaga 1.

³¹ Det är till exempel Arbetsgivarverkets slutsats i sin analys.

sätta om de föreslagna lösningarna verkligen skulle innebära att löneskillnaderna försvinner.

Diskrimineringsbegreppet

Begreppet diskriminering används ofta som ett analytiskt begrepp som med olika språkliga förled kan beteckna olika former av skillnader i villkor mellan kvinnor och män. Enligt Nationalencyklopedien betyder diskriminering ”särbehandling (av individer eller grupper) vilken innebär ett avsteg från principen att lika fall skall behandlas lika”. I användningen av diskrimineringsbegreppet förefaller det inte alltid vara den lexikaliska betydelsen som är utgångspunkt. Det som emellertid kan sägas vara gemensamt för de olika diskrimineringsbegreppen är att de utgår från en relation: någon som betecknas vara diskriminerad är det i förhållande till någon annan och utifrån vissa kriterier.³² Det finns en underförstådd norm i diskrimineringen. Diskrimineringsbegreppet kan således vara begränsande om det är själva normen som skall utmanas. De två begrepp som används i jämställdhetslagen är *direkt*- och *indirekt* diskriminering. *Direkt diskriminering* innebär i korthet att en arbetsgivare behandlar en person på ett sätt denna inte skulle ha gjort om personen var av motsatt kön. Att till exempel ge en person lägre lön än en annan för samma arbete. Ett annat ord som har använts är ”allt-annat-lika-diskriminering”³³. *Indirekt diskriminering* innebär att det tillämpas regler eller kriterier på arbetsplatsen som de facto missgynnar eller utesluter kvinnor (eller män). Viktigt att hålla i minnet är att jämställdhetslagen enbart reglerar förhållandena på en arbetsplats mellan den enskilde arbetstagaren och arbetsgivaren. Arbetsgivarna har ett ansvar för att eliminera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som *lika* eller *likvärdigt* inom en och samma arbetsplats.

Begreppen direkt och indirekt diskriminering används i juridiken. Inom ekonomisk eller samhällsvetenskaplig forskning används även andra diskrimineringsbegrepp. Ett vanligen förekommande är begreppet *värde*diskriminering. Begreppet betecknar just det fak-

³² Ett undantag finns emellertid i jämställdhetslagen när det gäller missgynnande som har samband med graviditet, då anses det som direkt könsdiskriminering utan att det behövs någon jämförelse med män i likartad situation (sic!). EG-domstolen har konstaterat att det inte finns någon likartad situation för män.

³³ Utgångspunkten tas i ekonomisk teori och begreppet *ceteris paribus* som betyder allt annat lika. Se Thoursie(2004).

tum att kvinnors arbete värderas lägre än mäns arbete. Sett till arbetsmarknadens helhet kommer detta bland annat till uttryck i form av att ju fler kvinnor det finns i ett yrke ju lägre än lönerna. Här är det inte fråga om diskriminering riktad mot enskilda individer, utan mot hela yrkesgrupper. Den drabbar således även de män som finns inom yrket eller sektorn.

Ytterligare ett begrepp är *statistisk diskriminering*, som med utgångspunkt i ekonomisk rationalitet söker förklara varför diskriminering förekommer.³⁴ Begreppet innebär i korthet att en arbetsgivare kan diskriminera en enskild kvinna utifrån att hon förväntas bete sig som kvinnor statistiskt sett vanligen beter sig. Om kvinnor vanligen tar ut nästan hela föräldraledigheten och de flesta vård dagarna för sjuka barn, kommer troligen även denna kvinna att göra det. Från arbetsgivarens utgångspunkt är det därför mer ekonomiskt rationellt att anställa en man eftersom han, statistiskt sett, kommer att ha lägre frånvaro från arbetet.

När det gäller direkt- och indirekt diskriminering finns en identifierbar aktör och diskrimineringen sker inom en och samma arbetsplats/organisation. Det är den typen av diskriminering som jämställdhetslagen tar sikte på. Men när det gäller värdediskriminering inbegrips hela arbetsmarknaden och det bara "råkar" vara så att i kvinnodominerade yrken är lönerna lägre. Det är således fråga om en samhälls-, institutionell diskriminering där aktören är otydlig. Vems är felet? De som betecknas vara diskriminerade är heller inte nödvändigtvis kvinnor, eftersom värdediskrimineringen även drabbar de (få) män som finns i yrket eller sektorn, även om yrket eller sektorn uppfattas som "kvinnomärkt". Begreppet värdediskriminering har en ganska avlägsen anknytning till den lexikaliska betydelsen av diskriminering som varandes ett avsteg från principen att lika fall skall behandlas lika, om man inte hävdar att alla skall ha samma lön oberoende av vilket arbete som utförs. För vad skall betraktas som lika när det rör sig om olika sektorer, yrken och arbetsgivare? Begreppet värdediskriminering är ett analytiskt begrepp som fångar det empiriska faktum att ju fler kvinnor som finns i ett yrke, ju lägre är lönerna. Men vid den här formen av diskriminering, om man nu väljer att kalla det diskriminering, kan inte jämställdhetslagen tillämpas.

³⁴ Thoursie (2004).

Rättvisebegreppet

Närbesläktat med diskriminering är begreppet *rättvisa*. Spörsmålen kring vad som är rättvisa och hur rättvisa skall definieras har sysselsatt forskare och filosofer sedan Aristoteles tid. Även om det inte finns någon allennarådande definition av rättvisa anses rättvisa av de flesta rättviseteorier gälla när de som berörs blir behandlade så att *lika fall behandlas lika*.³⁵ Enligt vad som sades här tidigare var definitionen av diskriminering *ett avsteg från principen att lika fall skall behandlas lika*. När definitionerna ställs bredvid varandra blir deras släktskap tydligt. De flesta kan nog vara överens om att diskriminering innebär orättvisa. Men omvänt är det inte lika enkelt: betyder icke-diskriminering automatiskt att det är rättvist? Även här ställer begreppet värdediskriminering saker på ända. Att lönerna är lägre ju fler kvinnor som finns inom ett yrke kan inte i lagens mening betecknas vara diskriminering – men är det rättvist? I det här fallet är det kanske mer adekvat att använda sig av begreppet *distributiv rättvisa* som handlar om hur resurser fördelas och förutsätter intressekonflikter eller motstridande intressen. Värdediskriminering skulle ur denna aspekt kunna sägas vara en form av distributiv orättvisa.

Är icke-diskriminering detsamma som jämställdhet?

Det kan konstateras att såväl diskriminerings- som rättvisebegreppet äger sina begränsningar för jämställdhetspolitiken.³⁶ I formell mening behöver inte det som vi kan uppfatta som ojämställdhet innebära diskriminering eller orättvisa, om man vill hålla någorlunda stringens i begreppsbildningen. Det som gör stringensen möjlig är att rättvisa är ett viktigt begrepp inom samhällsvetenskapen, vilket även gäller diskrimineringsbegreppet som dessutom varit föremål för lagstiftning och juridisk prövning. Jämställdhet som begrepp är inte föremål för vare sig det ena eller det andra, utan är primärt ett *politiskt* begrepp där jämställdhet är det som politiken definierar vara jämställt genom att till exempel sätta upp mål. Att det finns ett mönster i samhället som visar att kvinnodominerade yrken har lägre löner än mansdominerade kan vi definiera

³⁵ Källa Nationalencykpedien.

³⁶ Svensson (2005).

som ojämställdhet och kanske även i politisk mening som orättvisa, men det betyder inte att vi måste benämna det som diskriminering.

LO har istället föreslagit begrepp som bygger på tre slutsatser om löneskillnaderna. De säger att kvinnor är *diskriminerade*, *felavlönade* och *lågavlönade*. Även LO konstaterar att diskriminering i jämställdhetslagens mening är ovanligt bland LO:s medlemmar. Med felavlönade avses löneskillnaderna i kvinno- respektive mansdominerade yrken (det som här tidigare benämnts värdediskriminering på arbetsmarknaden). Slutligen konstateras att kvinnor starkt dominerar i yrken och verksamheter med ett lågt löneläge.³⁷

Löneskillnader – ett problem utan lösning?

Med hjälp av jämställdhetslagen kan man bara komma åt sådana löneskillnader som finns inom en och samma arbetsplats eller organisation. Enligt jämställdhetslagen kan inte en person som arbetar på en arbetsplats jämföras med en person på en annan arbetsplats, eftersom en arbetsgivare inte kan hållas ansvarig för lönesättningen hos någon annan arbetsgivare. Jämställdhetslagen kan sålunda inte komma åt löneskillnader som har med den så kallade värdediskrimineringen av yrken och sektorer att göra. Ur det perspektivet är jämställdhetslagen ”ofarlig” och de stora löneskillnaderna mellan kvinnor och män kvarstår. Den så kallade värdediskrimineringen har sin grund i könssegregeringen på arbetsmarknaden, vilken är den primära förutsättningen för att löneskillnader på ett legitimt sätt skall kunna upprätthållas. Viss påverkan kan jämställdhetslagen ha genom de aktiva åtgärder som föreskrivs, eftersom den kräver att arbetsgivarna dels strävar efter en jämn fördelning av kvinnor och män på arbetsplatsen, dels genomför kartläggningar och analyser som både utgår från lika arbete och likvärdigt arbete. Medlingsinstitutet, som är ansvarigt för den officiella lönestatistiken, menar emellertid att även om ett gediget arbete utförs på lokal nivå för att utjämna löneskillnader mellan grupper som har likvärdigt arbete, kommer det enbart att ha marginell inverkan på genomsnittslönerna på nationell nivå, eftersom lagen rör enskilda arbetsplatser och inte kan åstadkomma förskjutningar i lönerna mellan sektorer.³⁸

³⁷ Detta konstateras i LO:s ”Rekommendation till förbunden med gemensamma krav inför Avtal 2004”. Refereras i *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2004*, Medlingsinstitutet, 2005.

³⁸ Medlingsinstitutet (2004).

Den vertikala könssegregeringen – att det finns färre kvinnor på chefspositioner – visar sig också ha betydelse när det gäller vilka som sätter löner. För män spelar det ingen roll om de har en kvinna eller en man som sätter lönen, men det har visat sig ha signifikant betydelse för kvinnor. En studie har visat att om hälften av cheferna i en organisation är kvinnor har de anställda kvinnorna mellan 5 och 7 procent högre lön jämfört med de kvinnor som enbart har män till chefer. Denna skillnad kunde inte observeras när det gällde de anställda männen.³⁹

Jämställdhetslagen har sålunda begränsad räckvidd när det gäller att komma åt löneskillnaderna och det har visat sig synnerligen svårt att hävda lönediskriminering även när förutsättningarna tycks vara de rätta. I ett uppmärksammat mål som JämO drev i Arbetsdomstolen dömdes till arbetsgivarens favör, eftersom Arbetsdomstolen menade att trots att en barnmorska och en klinikingenjör hade arbeten som var att beteckna som likvärdiga, fick man lov att acceptera att sjukhusteknikern hade högre lön, bland annat med hänvisning till högre konkurrens på marknaden.

Vilka verktyg har staten och hur effektiva är de?

Lönesättningen sker på arbetsmarknaden genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter och lokalt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Denna förhandlingsordning intervenerar staten inte i. Därmed är staten i princip förhindrad att agera direkt i syfte att undanröja löneskillnaderna. I det följande beskrivs och analyseras de verktyg som staten kan använda sig av och som mer indirekt kan påverka löneskillnaderna.

Jämställdhetslagen – tillämpning och tillsyn

Det främsta verktyget staten har på löneområdet är lagstiftning. Jämställdhetslagen trädde i kraft 1980, men har skärpts ett antal gånger sedan dess. Den senaste skärpningen gjordes 2001.⁴⁰ Sedan den senaste ändringen ställer lagen ganska stora krav på arbetsgivarna att kartlägga, analysera och åtgärda löneskillnader bland sina

³⁹ Se till exempel SOU 1997:136.

⁴⁰ Prop. 1999/2000:143 Ändringar i jämställdhetslagen m.m. En kortfattad redogörelse av lagens förändringar ges i Förändringar i jämställdhetslagen, JämO:s hemsida. www.jamombud.se

anställda, både löneskillnader vid lika arbete och vid likvärdigt arbete. JämO har under våren 2005 arbetat med en rapport om erfarenheterna av de nya reglerna som kommer att utgöra ett underlag för utvärdering av den nya lagens effekter, aviserad till hösten 2005. Förutom att det kan vara svårt att avläsa förändringar redan efter tre år, menar vissa att det inte nödvändigtvis är fel på lagen, utan problemet ligger snarare i tillämpningen av lagen och i den bristande efterlevnaden. Dessutom kan det vara både svårt och fruktlöst att skärpa lagen ytterligare.

De centrala arbetsgivar- och arbetstagarförbunden har betydelse när det gäller de centrala avtalen och vilken tyngdpunkt som läggs på att till exempel undanröja löneskillnader. Enligt Medlingsinstitutet visar de centrala förbunden engagemang när det gäller jämställda löner och osakliga löneskillnader. Men utifrån att lönebildningen blir allt mer decentraliserad har de lokala avtalen störst betydelse för lönebildningen. Det är också mot den lokala nivån, mot arbetsplatserna som jämställdhetslagen riktar sig. Medlingsinstitutet menar att det brister i engagemanget på det lokala planet när det gäller att genomföra lönekartläggningar, analyser och handlingsplaner.⁴¹ Här kan förklaringar till den bristande efterlevnaden av jämställdhetslagen sökas.

För att se till att jämställdhetslagen efterlevs har JämO ett tillsynsansvar över att alla arbetsplatser där det finns fler än tio anställda har en jämställdhetsplan och att denna revideras varje år. Med en arbetsmarknad som omfattar nära 4 miljoner anställda fördelade på tusentals arbetsplatser, faller det på sin orimlighet att JämO varje år skall kunna granska jämställdhetsplanerna på varje enskild arbetsplats. Granskningen av jämställdhetsplaner sker antingen på initiativ utifrån eller att myndigheten själv beslutar att granska planer hos arbetsgivare i en bransch eller sektor.

Kritik har riktats mot den rättsliga tillämpningen av lagen och de mål som har avgjorts av Arbetsdomstolen (AD). Det är kanske främst lönediskrimineringsmålen där AD har dömt till arbetsgivar-sidans fördel som givit upphov till kritik från jämställdhetshåll. Arbetsdomstolen är en specialdomstol sammansatt av ledamöter som företräder arbetsgivar- respektive arbetstagersidan samt ämbetsmannadomare som är i minoritet. Sammansättningen innebär att företrädarna i AD har djupa kunskaper om arbetsmarknads funktionssätt och domstolen har legitimitet hos parterna.

⁴¹ Medlingsinstitutets årsrapport (2004).

Dessa faktorer kan det finnas både för- och nackdelar med. I debatten har förslag framförts om att man bör ändra sammansättningen så att ämbetsmannadomarna blir i majoritet. Annan kritik gör gällande att diskrimineringsmålen bör lyftas bort från AD och istället avgöras i allmänna domstolar. Förre JämO (Lena Svenaeus) menar till exempel att AD har en omöjlig uppgift. Centralt för AD har sedan starten varit att värna kollektivavtalen och anpassa sig efter parternas värderingar. Diskrimineringsmålen innebär att dessa värderingar utmanas och därmed ifrågasätts hela grunden för AD:s verksamhet. En allmän domstol är inte bunden av partsintressen och kan därför mer förutsättningslöst göra en oberoende bedömning i diskrimineringsmål.⁴² Samtidigt skall påpekas att AD av EG-domstolen har förklarats vara en oberoende domstol. Frågan om AD:s roll och huruvida diskrimineringsmålen skall lyftas bort från AD behandlas inom ramen för Diskrimineringskommittén.

En generell iakttagelse görs i en studie av statens styrning för att åstadkomma jämställdhet med hjälp av rätten som medel. Där konstateras att det finns skillnader mellan det politiska fältet och det rättsliga fältet i en mängd avseenden. En av de mest grundläggande skillnaderna utgörs av de olika fältens rationalitet: ”Den politiska rationaliteten är att förändra och sträva mot uppsatta mål, medan den rättsliga rationaliteten förenklat är att fastställa gällande rätt i enlighet med ett rättssäkerhetsideal som premierar förutsebarhet.”⁴³ Där politiken strävar efter förändring, strävar rättstillämpningen efter att bevara. Av detta följer att rättslig utformning av jämställdhetspolitiska strävanden förutsätter tydliga kriterier för tillämpning av lagen.

Tillsyn

Mot bakgrund av att man bedömer att det finns stora brister i lagens efterlevnad utreddes möjligheterna till en utbyggnad av tillsynsverksamheten genom att ge länsstyrelserna tillsynsansvar över jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder. JämO skulle få rollen att samordna och följa upp tillsynsverksamheten samt vara vägledande i förhållande till länsstyrelserna.⁴⁴ Frågan om tillsyns-

⁴² Se en sammanställning av debatten i tidskriften *Lag & Avtal* kring jämställdhetslagen och Arbetsdomstolen. *Processordning i diskrimineringsmål m.m.* Debatt i *Lag & Avtal* 2001–2002.

⁴³ Svensson (2005).

⁴⁴ Ds 2001:37.

ansvar över jämställdhetslagen för länsstyrelserna är överlämnat till Diskrimineringskommittén.

En bättre efterlevnad av lagen, skulle innebära steg i riktning mot minskade löneskillnader. I synnerhet skulle förbättrade löneanalyser av likvärdigt arbete vilket inbegriper en systematisk arbetsvärdering komma att få betydelse för minskade löneskillnader. Enligt JämO handlar den bristande efterlevnaden mycket om att arbetsgivarna inte seriöst sätter sig in i intentionerna bakom lagstiftningen. Men med hjälp av rådgivning och utbildning brukar attityden ändras och arbetsgivarna genomför de kartläggningar och analyser som jämställdhetslagen kräver.⁴⁵

Vid sidan av förslaget om tillsynsansvar för länsstyrelserna har också JämO inlett ett samarbete med Arbetsmiljöverket som syftar till att hitta samverkansformer vid inspektion av arbetsplatser. Under 2002 och 2003 bedrevs ett gemensamt pilotprojekt mellan JämO och Arbetsmiljöverket (AV). Bland annat genomfördes utbildningar för ett 100-tal personer vid Stockholmsinspektionen samt gemensamma inspektioner av både arbetsmiljö och jämställdhet. I utvärderingen av projektet föreslår projektgruppen att myndigheterna utreder möjligheterna till ett mer konkret och långsiktigt samarbete. JämO har för avsikt att erbjuda anpassade utbildningar inför kommande branschinspektioner samt tillhandhålla information och checklistor.⁴⁶

Staten som arbetsgivare

Förutom att normera genom lagstiftning kan staten i andra avseenden, till exempel som ägare eller arbetsgivare, vara progressiv och på så sätt utöva en indirekt påverkan på övriga delar av samhället. På jämställdhetsområdet har detta visat sig fungera väl. Ett aktuellt exempel utgörs av staten som ägare. Regeringen har lagt ökad vikt vid att få fler kvinnor till styrelserna i de statliga företagen. På så sätt kan de statliga företagen, som är stora och representerar ett betydande värde, komma att utöva en normativ påverkan på övriga privata företag. Om det är möjligt att öka kvinnorepresentationen i statliga företagsstyrelser, varför skulle det inte vara möjligt också i de privata företagsstyrelserna? När det gäller staten som arbetsgivare finns det inte några skäl till varför staten inte kan undanröja

⁴⁵ Jämställdhetsombudsmannens årsredovisning 2003.

⁴⁶ Rapport från en myndighetssamverkan mellan Arbetsmiljöverket och JämO, juni 2004.

löneskillnader mellan kvinnor och män. Detta skulle dessutom kunna sätta press på övriga aktörer på arbetsmarknaden. Förutom att lönediskriminering verkar förekomma även inom staten, är Arbetsgivarverkets slutsats att man måste verka för att bryta både den horisontella och den vertikala könssegregeringen i staten för att minska löneskillnaderna. Ett annat sätt att se på löneskillnaderna skulle vara att beskriva dem i termer av ett slags intern värde-diskriminering i staten: de typiska kvinnoyrkena har lägre betalt och de arbeten som mestadels innehas av män anses ha högre svårighetsgrad.

Att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden

Att kvinnor och män är segregerade i olika sektorer och yrken är den tyngsta förklaringen till löneskillnader mellan kvinnor och män. Staten bedriver genom AMS och arbetsförmedlingarna olika typer av projekt och insatser som syftar till att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden, så kallade "brytprojekt". Enligt utredningen om den könsuppdelade arbetsmarknaden har projekten visat sig ge effekter, men konstaterar att de främst varit inriktade på att förmå flickor och kvinnor att välja otraditionellt. Utredningen föreslår därför bland annat att ökade insatser görs mot att förmå män att välja otraditionellt. (Se vidare avsnittet om könssegregeringen på arbetsmarknaden.)

Utveckling av yrkesklassificeringen

Yrkesklassificeringens historiska arv tycks leva kvar i dagens klassificering. När behovet av yrkesklassificering började uppstå, skedde det i en tid då kvinnor på olika sätt var utestängda från arbetsmarknaden eller räknades som billigare eller sämre arbetskraft. Många har pekat på att även dagens yrkesklassificering är väldigt specifik när det gäller mansdominerade yrkesområden, men väldigt generell när det gäller kvinnodominerade. Ett exempel som lyfts fram i utredningen om den könsuppdelade arbetsmarknaden är yrkesgrupperna vård- och omsorgspersonal (kvinnodominerad) respektive maskinoperatör (mansdominerad). Vård- och omsorgspersonal omfattar 461 000 personer fördelade på sex yrkeskategorier. Yrkesgruppen maskinoperatör omfattar 81 000 personer som fördelas på

27 yrkeskategorier!⁴⁷ Att vissa yrken beskrivs på ett specifikt sätt, bland annat genom att tilldelas egna yrkeskoder kan ha betydelse för hur yrket och arbetet värderas. Det ter sig som ganska märkligt att en undersköterska på en intensivvårdsavdelning och en undersköterska på en geriatrisk avdelning klassas i samma yrkeskategori, när yrkesklassificeringen samtidigt gör åtskillnad mellan maskinoperatörer i textilindustri, garnberedning respektive vävnings- och stickningsindustri. Den som har möjlighet att betona sina specifika kunskaper och kompetenser har också andra möjligheter att förhandla om värderingen av arbetet.

En strukturell skillnad mellan kvinnodominerade och mansdominerade yrkesgrupper är att lönespridningen är mycket större i de mansdominerade yrkena än i de kvinnodominerade. Löneskillnaderna mellan kvinnor och män är också mycket små i de kvinnodominerade yrkena där löneläget är lågt och lönespridningen snäv. Kravet på en utveckling av yrkesklassificeringen bygger till del på tanken om att det skulle möjliggöra en ökad lönespridning i de kvinnodominerade yrkena. Med en mer specifik beskrivning av yrkesgrupper möjliggörs att knyta specialistkunskaper till yrkesgruppen och på så sätt kan särarten hävdas, vilket kan användas som hävstång i förhandlingar om löner. Att öka lönespridningen även i de kvinnodominerade yrkesgrupperna kan ur jämställdhets-synpunkt ge vissa negativa effekter. Om till exempel en ökad lönespridning sker parallellt med en ökning av andelen män i yrket, finns det risk för att en ny form av ojämställdhet skapas, där män återfinns i de övre delarna av lönetrappan och kvinnor i de lägre. En ny form av intern lönemässig segregering kan uppstå. Mot denna risk kan emellertid fördelarna ställas med en ökad specialisering och större karriärmöjligheter inom de kvinnodominerade yrkena.

Åsa Löfström har i sin utredning om den könsuppdelade arbetsmarknaden föreslagit att SCB ges i uppdrag att göra en översyn av yrkesklassificeringen ur ett könsperspektiv. Vi ställer oss bakom ett sådant förslag och anser att det även kan ha betydelse för lönestrukturer.

⁴⁷ Se SOU 2004:43 och SCB (2001).

Minska deltidarbetet

Den som arbetar deltid har av rimliga skäl en lägre lön i motsvarighet till den kortare arbetstiden. Men när deltidarbetandes löner räknas om till heltidslöner, visar det sig att i genomsnitt har de som arbetar deltid lägre löner än vad som motsvarar den förkortade arbetstiden.⁴⁸ Löneskillnaderna mellan heltidsarbete och deltidarbete är störst i privat sektor och minst i offentlig sektor. Eftersom det är ett avsevärt större antal kvinnor än män som arbetar deltid torde deltidarbetet vara en bidragande faktor när det gäller löneskillnaderna.

Deltidsarbetet har flera negativa effekter ur jämställdhetsperspektiv. Det innebär generellt lägre inkomster för kvinnor, vilket också genererar lägre nivåer i arbetslöshets- och socialförsäkringar samt i pensioner. Det bidrar på så sätt till en ojämn fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män, till en ojämn fördelning av det obetalda arbetet och en inskränkning av kvinnors ekonomiska självständighet. Indikationerna på att det också bidrar till löneskillnader mellan kvinnor och män är ytterligare skäl till att se hur fler kvinnor kan gå från deltidarbete till heltidsarbete. (Se vidare avsnittet om deltidarbete.)

Ekonomiska styrmedel

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män kan inte primärt förklaras av lönediskriminering i jämställdhetslagens mening, det vill säga att kvinnor och män hos samma arbetsgivare utför lika eller likvärdigt arbete men till olika lön. De stora löneskillnaderna, som på aggregerad nivå uppgår till en skillnad på 16 procent, förklaras främst av att kvinnor och män befinner sig i olika yrken och sektorer på arbetsmarknaden och att de yrken som kvinnor har värderas lönemässigt lägre än de yrken män har. Typiska kvinnoyrken med lågt löneläge finns både inom offentlig sektor och inom privat sektor. Ytterligheterna på löneskalan utgörs av lågavlönade kvinnor i offentlig sektor och högavlönade män i privat sektor.

För att åstadkomma en kraftfull utjämning av löneskillnaderna framstår därför två alternativ som möjliga: 1) Kvinnors löner i både privat och offentlig verksamhet höjs snabbare än mäns löner. 2) Både den vertikala och den horisontella könssegregeringen på

⁴⁸ SCB (2004a).

arbetsmarknaden bryts och det sker en utjämning i fördelningen av antalet kvinnor och män i sektorer, yrken och befattningar.

En omfördelning av resurser mellan privat och offentlig sektor behöver *inte* betyda att privatanställda män skall få mindre i lön före skatt för att offentliganställda, främst kvinnor, ska få mer. Lönerna för privatanställda män skall hållas tillbaka för att *privatanställda* kvinnor ska få mer – utan risk för att inflationsmålet hotas och därmed att arbetslöshet uppstår då riksbanken, för att avvärja inflationshotet, höjer räntan.

Resonemanget bygger på att de offentliganställdas löner inte gynnas av att den privata sektorn i sin helhet får mindre. De gynnas istället av en god skatte- och avgiftsbetalningsförmåga, alltså av goda löner och hög sysselsättning i den privata sektorn.

Resursförstärkning till kommuner och landsting

Många kommuner och landsting har en ansträngd ekonomi. En förutsättning för att kommunerna på kort sikt skall kunna höja kvinnolönerna i den grad att det ger utslag på löneskillnaderna är att det skapas ett kommunalekonomiskt utrymme för en sådan satsning. Det kan göras genom omprioriteringar i resursanvändningen i kommunerna, under förutsättning att det inte inkräktar på uppgifter som kommunerna enligt lag är ålagda att utföra. Kommunerna kan till exempel inte välja att ta bort socialtjänsten eller fria skolluncher för att finansiera löneökningar. En annan möjlighet är att kommunernas ekonomi förbättras genom att skattebasen växer, sysselsättningen ökar, arbetslösheten minskar och att sjuktalen sjunker så att utgifterna för kommunerna kan minska.⁴⁹ Att ett ekonomiskt utrymme skall användas till att höja lönerna för vissa yrkesgrupper och inte till exempelvis skattesänkningar i kommunen, fordrar att det finns politisk konsensus och att det träffas överenskommelser mellan kommunerna som arbetsgivare och de fackliga organisationerna om en satsning på kvinnodominerade yrkesgrupper.

Ett tredje alternativ är att staten tillför medel i form av höjda statsbidrag som öronmärks till att höja lönerna i kvinnodominerade yrkesgrupper med låga löner.

Under 2002 infördes ett *tillfälligt sysselsättningsstöd* till kommunerna som syftade till att upprätthålla sysselsättningen i kommu-

⁴⁹ Medlingsinstitutet (2004).

nera. Bakgrunden till detta var kommunernas svaga ekonomi, behov av nyanställningar i kommunerna (till följd av pensionsavgångar) samt ökad efterfrågan på kommunal verksamhet utifrån demografiska förändringar. Statens syfte med sysselsättningsstödet var att kommunerna inte skulle behöva göra sig av med personal, utan till och med öka personaltätheten inom delar av sin verksamhet, dvs. både upprätthålla kvaliteten i den kommunala verksamheten och motverka arbetslöshet.⁵⁰ Sysselsättningsstödet har förlängts till 2006.⁵¹

I ett avseende kan sysselsättningsstödet ses som ett stöd till en kvinnodominerad del av arbetsmarknaden. Givet hur arbetsmarknad och övriga samhället ser ut, innebär nedskärningar och uppsägningar av personal i kommunerna att främst kvinnor drabbas som anställda i kommunerna och som brukare av den kommunala verksamheten. Ekonomiskt stöd för att upprätthålla eller öka personaltätheten kan dels betyda ökad sysselsättning, dels förbättring av arbetsmiljön och kvaliteten i verksamheten.

Sysselsättningsstödet är ett exempel på det icke ovanliga att regeringen utformar särskilda och tillfälliga stöd till kommunerna för olika ändamål. I enlighet med det kommunala självstyret, är kommunerna i princip fria att använda medlen på det sätt som de finner lämpligt i den enskilda kommunen, även om staten har uttalat ett tydligt syfte med resursförstärkningen, exempelvis ökad sysselsättning. Stödet kan emellertid övergå till att bli en del av det allmänna statsbidraget till kommunerna i form av en nivåhöjning. Det troliga är att samma sak kommer att ske med sysselsättningsstödet.

I debattinlägg till förmån för avdrag för hushållsnära tjänster brukar framhållas att det är orättvist att skatteavdrag medges för sådant arbete som företrädesvis män utför – renoverings- eller underhållsarbete i bostäder – men inte för sådant arbete som framför allt kvinnor utför, t.ex. städning. Som motsvarighet till ROT-avdraget har därför ett s.k. RUT-avdrag föreslagits, dvs. att enskilda skall kunna göra skatteavdrag för städtjänster i hushållet. Ur ett samhälleligt perspektiv haltar dock jämförelsen betänkligt. ROT-avdraget innebär inte att man får göra skatteavdrag för några ytterligare tjänster som annars inte skulle vara avdragsgilla. Det innebär endast att enskilda kan tidigarelägga avdrag som de ändå hade kunnat göra vid avyttring av fastigheten eller lägenheten. ROT-avdraget kan därför inte sägas vara ett särskilt avdrag. Dess-

⁵⁰ Prop. 2001/02:95.

⁵¹ Prop. 2004/05:01, utgiftsområde 25.

utom har möjligheten endast gällt under vissa begränsade perioder, då konjunkturen varit låg i byggbranschen. Syftet med ROT-avdraget har således varit att hålla uppe sysselsättningen i en bransch under tillfälliga konjunktursvackor, genom att stimulera hushållens konsumtion då företagens konsumtion varit lägre. I det perspektivet är det mer relevant att jämföra ROT-avdraget med sysselsättningsstödet till kommunerna. Såväl ROT-avdraget som sysselsättningsstödet syftar till att upprätthålla sysselsättningen i en viss bransch eller i en viss sektor – den ena en mansdominerad byggbransch, den andra en kvinnodominerad sektor av arbetsmarknaden.

Vid sidan av de principiella invändningar som kan riktas mot att jämställa ROT-avdraget med ett avdrag för hushållsnära tjänster, anser vi att det ur ett jämställdhetsperspektiv finns tungt vägande skäl som talar mot ett avdrag för hushållsnära tjänster.

”Lönesättningsstöd” till kommunerna?

Konstruktionen med en till början tillfällig satsning till kommunerna skulle kunna användas för att stödja en kvinnodominerad del av arbetsmarknaden i lönemässigt hänseende. Som ett led i att minska löneskillnaderna – och därmed minska värdediskrimineringen av kvinnors arbete – skulle staten kunna utforma ett ”lönesättningsstöd” till kommunerna med syfte att höja lönerna för de lägst avlönade och kvinnodominerade yrkesgrupperna i kommuner och landsting. Stödet skulle kunna utformas som en gradvis nivåhöjning och på sikt ingå i det allmänna statsbidraget till kommunerna. Eftersom lönenivåerna har en tendens att följas åt i privat och offentlig sektor, skulle löneökningar i den offentliga sektorn kunna få effekter även i jämförbara grupper inom den privata sektorn.

Att öka lönerna kraftigt i vissa yrkesgrupper, utan några andra insatser, skulle sannolikt ge effekter på löneskillnaderna i ett kort perspektiv. Men utan andra reformer finns stor risk att marknaden ”rättar till sig”, dvs. trycket från andra grupper blir stort och efter några år har löneskillnaderna ökat igen genom att andra mansdominerade yrkesgrupper kräver kompensation för sin återhållsamhet i tidigare lönerörelser. De strukturella svagheter som är behäftade med de kvinnodominerade yrkesgrupperna behöver också förändras. En satsning från statens sida på att höja kvinnolönerna måste

därför sannolikt ske enligt en långsiktig, tidsbestämd och målmedveten strategi där även andra former av insatser ingår, t.ex. utveckling av yrkesklassificeringen och anställning av fler män i kvinno-dominerade yrken.

Öka ekonomiska drivkrafter hos arbetsgivarna

Ekonomiska styrmedel kan också riktas generellt mot arbetsgivarna. Mot bakgrund av vetenskapen om att många arbetsgivare underlåter att upprätta jämställdhetsplaner och genomföra lönekartläggningar, kan man överväga medel som ökar den ekonomiska drivkraften hos arbetsgivare att bedriva ett proaktivt jämställdhetsarbete – det kan både handla om belöningar och om bestraffningar.

Opinionsbildning, främja förhandlingssystemet mellan parterna

Ett sätt att indirekt försöka påverka arbetet med löneskillnaderna för staten är att bedriva opinionsbildning och att till exempel främja en samsyn mellan parterna om att lägga kraft på att minska löneskillnaderna. För närvarande pågår ett arbete inom Regeringskansliet att tillsammans med parterna utarbeta en handlingsplan för att ”avskaffa könsdiskriminerande löneskillnader”. Det har avisierats att handlingsplanen skall presenteras under hösten 2005.⁵²

Ett försök att åstadkomma löneutjämning inom en sektor skedde under 2001 års avtalsrörelse då förbunden inom LO kom överens om att områden med lågt löneläge skulle prioriteras. Det resulterade i att löneökningarna i kvinnodominerade branscher inom privat sektor (detaljhandel, hotell och restaurang) översteg löneökningarna i den privata sektorn i övrigt.⁵³ Även under 2004 års förhandlingar samordnades förbundsförhandlingarna med målsättningen att ”löneskillnaderna mellan kvinno- och mansdominerade yrken och områden ska minska”.⁵⁴

⁵² Skr. 2002/03:140.

⁵³ Medlingsinstitutet (2004).

⁵⁴ Medlingsinstitutet (2005).

Sammanfattande om löneskillnader

Att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män framstår som en av de viktigaste jämställdhetspolitiska utmaningarna. Samtidigt är det en mycket komplicerad fråga som griper in i arbetsmarknadens funktionssätt, samhällsekonomin, utbildningssystemet, attityder hos arbetsgivare och arbetstagare etc. Det finns inte en utan flera lösningar på problemet.

Givet komplexiteten i frågan om löneskillnader, är det inte möjligt att inom ramen för denna utredning redovisa alla aspekter av löneskillnadsproblematiken. Vi har sökt att utifrån en jämställdhetspolitisk ansats utmana och resonera kring de begrepp som rör lönefrågan. Med en sådan ansats blir det bland annat tydligt att de till synes objektiva och neutrala begreppen ger könsspecifika mönster som är till kvinnors nackdel. En diskussion kring begreppsbyggnad kan synas ligga långt från konkret praktik och handfasta politiska förslag, men begreppen och vilken förståelse vi lägger i dem har stor betydelse för hur problem beskrivs (och om företeelser alls definieras som problem) och vilka åtgärder som anses vara möjliga att genomföra.

Vår diskussion leder till ett konstaterande om att begreppen diskriminering eller rättvisa är otillräckliga för att beskriva och förklara löneskillnader mellan kvinnor och män i jämställdhetspolitiskt hänseende. I formell mening behöver inte löneskillnaderna vara uttryck för diskriminering och då innebär diskrimineringsbegreppet en återvändsgränd i arbetet med att motverka könsmässiga löneskillnader och öppnar istället för möjligheten att hävda kvinnors lägre löner vara uttryck för kvinnors "felaktiga" val av yrke, sektor etc.

Men om det finns en gemensam uppfattning om att de systematiska, könsmässiga löneskillnaderna på arbetsmarknaden inte är resultat av en slump eller av fria val, utan hänger samman med en samhällelig maktordning mellan könen, är det nödvändigt att angripa problematiken från ett annat håll. Förutom den begreppsliga diskussionen har vi i detta avsnitt velat peka på vissa centrala frågeställningar och sökt ringa in de områden där staten kan agera.

Förslag till en ny löneskillnadsutredning

Bortsett från en studie av löneskillnaderna inom ramen för kvinnomaktutredningen,⁵⁵ är det över tio år sedan den senaste utredningen om löneskillnader och lönediskriminering lämnade sitt betänkande.⁵⁶ Förutom de förslag som redan lämnats av andra utredningar, där ibland utredningen om den könsuppdelade arbetsmarknaden, föreslår vi att regeringen tillsätter en ny utredning med uppgift att beskriva utvecklingen under 1990-talet fram till idag. Ett av många skäl är att undersöka om den, låt vara marginellt, minskade segregeringen på arbetsmarknaden har gett upphov till minskade löneskillnader som inte går att observera på aggregerad nivå.

En framtida utredning bör inte ha som primärt syfte att lämna förslag beträffande förändringar i jämställdhetslagen (men bör dock inte vara förhindrad att göra så om det visar sig motiverat), utan arbeta fram förslag som innebär att på andra vägar söka minska löneskillnaderna. Några av de idéer som här har väckts kan tjäna som utgångspunkt. Löneskillnadsutredningens uppdrag skall vara att föreslå en långsiktig strategi för hur man, med olika medel, kan minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män.

Längre fram i detta kapitel föreslår vi även att en delegation för hälsa och heltid i välfärdssektorn inrättas. Löneskillnadsutredningen bör ha ett nära samarbete med delegationen. Å ena sidan kan löneskillnadsutredningens kunskaper komma delegationens arbete till del, å den andra kan delegationens erfarenheter från utvecklingsprojekten utgöra underlag för löneskillnadsutredningens förslag. På så sätt kan delegationen fungera som ett slags ”experimentverkstad” för löneskillnadsutredningens arbete.

6.4 Deltidsarbetet

Begreppet heltidsarbete är synnerligen relativt. Eftersom deltidsarbete baseras på heltidsnormen är även deltidsbegreppet relativt. Att vi har en lagstadgad heltidsnorm på 40 timmars arbetsvecka betyder inte att heltid alltid är 40 timmars arbete. Det är snarare ett undantag. De allra flesta kollektivavtal på arbetsmarknaden utgår från 40 timmars *helgfri* arbetsvecka, vilket i realiteten innebär en genomsnittlig veckoarbetstid på 36,8 timmar. Dessutom har det blivit allt

⁵⁵ SOU 1997:136.

⁵⁶ SOU 1993:7.

vanligare att avtala om olika former av arbetstidsförkortningar, vilket innebär att heltid kan vara ännu kortare och skilja sig åt mellan olika avtalsområden. Det finns således inget självklart svar på hur många timmars arbete heltid är. Därmed finns det heller inget tydligt svar på hur många timmar deltid är.

Statistiken från AKU skiljer på den *avtalade arbetstiden* och den *faktiskt arbetade tiden*. Det senare fångar till exempel även in övertidsarbete och frånvaro från arbetet (vid t.ex. sjukdom eller vård av barn) och visar därför mer exakt hur många timmar som läggs på betalt arbete i ekonomin. Det innebär att en person som har ett avtalat deltidsarbete under mätveckan kan ha arbetat övertid och därför utför arbete i en omfattning som motsvarar heltid. När man mäter både den avtalade och den faktiskt arbetade tiden, drar man gränsen vid 35 timmars arbete: 35 timmar och över kategoriseras som heltid och under 35 timmar kategoriseras som deltid.

I internationell statistik, t.ex. OECD-statistiken, kan gränsen för deltidsarbete dras vid 30 timmars arbetsvecka.⁵⁷ Det innebär att en person som arbetar 34 timmar klassificeras som deltidsarbetande i svensk statistik, men som heltidsarbetande i OECD:s statistik. Detta är tämligen oproblematiskt om det är omfattningen på tid som mäts, men mer problematiskt om man skall jämföra andelen deltidsarbetande i olika länder. Eftersom den största delen av de deltidsarbetande i Sverige idag arbetar så kallade långa deltider (30–34 timmar), kan en större del falla inom heltidsnormen i internationell statistik än i svensk. Det visar att man måste vara aktsam vid internationella jämförelser, eftersom klassificering och indelning kan skilja sig åt. Ur jämställdhetssynpunkt är den viktigaste poängen inte antalet arbetstimmar, utan hur deltiden förhåller sig till heltidsnormen inom det aktuella yrket, eftersom det är det som *lönen* baseras på. Det är sålunda en klen tröst för den som i statistiken klassificeras som heltidsarbetande, om den lön man erhåller är en deltidslön.

Vad som i det följande sägs om deltidsarbete och andel personer i deltidsarbete baseras helt på svensk statistik, i vilken gränsen för deltidsarbete går vid 34 timmars veckoarbetstid eller mindre.

⁵⁷ Det gäller OECD-statistiken, vilket refereras i Stark & Regner (2001).

Tabell 6.3 Andel sysselsatta på deltid i åldern 20–64 år efter familjesituation, 2003

	Kvinnor	Män
Utan barn	30	12
Med barn 0–16 år	36	6
Med barn 0–7 år	41	6
Med barn 8–16 år	32	5

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB

År 2003 arbetade 36 procent av de sysselsatta kvinnorna i åldern 20–64 år med barn under 17 år deltid. Motsvarande siffra för männen var 6 procent. Bland de sysselsatta kvinnorna utan hemmavarande barn arbetade 30 procent deltid. Motsvarande siffra för männen var 12 procent. Antalet kvinnor som deltidsarbetar har minskat under 1990-talet, medan antalet män har ökat. 170 000 färre kvinnor, men 40 000 fler män deltidsarbetar idag.

Att ha små barn är inte den viktigaste förklaringen till varför kvinnor arbetar deltid eftersom det är en relativt liten skillnad mellan andelen deltidsarbetande kvinnor med barn och deltidsarbetande kvinnor utan barn. Men att ha barn drar kvinnor i större utsträckning än män *från* arbetsmarknaden. För män råder det omvända: att ha barn driver män *till* arbetsmarknaden och heltidsarbete. Det är främst bland de unga (20–24 år) männen *utan* barn som deltidsarbetet är vanligast, medan andelen deltidsarbetande är betydligt lägre bland de unga männen *med* barn. Deltidsarbete är vanligt också bland de unga kvinnorna utan barn, men det är ändå fler deltidsarbetande bland de unga kvinnorna med barn. För både kvinnor och män är studier en viktig förklaring till deltidsarbetet i unga år.

Genom statistiken vet vi ganska litet om deltidsarbetet. Även forskningen är begränsad på området.⁵⁸ I Arbetskraftsundersökningarna (AKU), som är vår främsta källa till kunskap om arbetsmarknaden, undersöks inte deltidsarbetet i något fördjupat hänseende. I AKU ställs till exempel inga frågor kring varför man arbetar deltid, om det till exempel är fråga om en tidsbegränsad nedgång i tid från en heltidsanställning eller om det är fråga om en deltids-tjänst. Därför vet vi inte med så stor säkerhet hur många kvinnor och män som arbetar deltid till följd av att de använder rätten till deltid för småbarnsföräldrar, eller om de arbetar deltid därför att de

⁵⁸ Forssell (2003).

har en deltidstjänst och inte haft möjlighet att få en heltidstjänst eller om det är till följd av andra skäl. Men för att analysera kvinnors och mäns deltidsarbete har det stor betydelse att kunna särskilja vad som är upphov till deltidsarbetet, i vilken utsträckning det är frivilligt, vilka effekterna av deltidsarbetet är samt vad som kan göras om man vill minska omfattningen på deltidsarbetet.

I detta kapitel kommer vi dels att diskutera förvärvsarbete och tid som könsmässigt färgade fenomen, dels resonera kring två skäl som förefaller vara vanliga till varför kvinnor arbetar deltid: arbetslöshet och vård av barn.

Den källa som vi använt oss av här är främst ULF-undersökningarna⁵⁹ som dock har stora begränsningar när det gäller att beskriva deltidsarbetet på ett tillförlitligt sätt.

I ULF-undersökningarna kan respondenterna ange flera skäl till sitt deltidsarbete, varför det inte går att säga vad det huvudsakliga skälet till deltidsarbetet är.

Tabell 6.4 Deltidsanställda i åldern 16–64 år efter orsak till att arbeta deltid 2002–2003.

Andel (%) av samtliga deltidsanställda och antal i tusental

Orsak till deltidsarbetet	Kvinnor		Män	
	Andel	Antal	Andel	Antal
Hälsoskäl	15	120	17	39
Åldern	8	63	12	29
Svårt att få heltidsarbete	21	171	20	46
Har annat arbete vid sidan av deltidsarbetet	7	52	13	31
Vill ta hand om barnen själv	27	215	5	12
Vård av anhörig	2	16	1	3
Studier	12	93	24	56

Anm. Uppgifterna i andelskolumnen summerar sig inte till hundra, vilket beror på att respondenterna har möjlighet att ange flera alternativ.

Källa: Undersökning om levnadsförhållanden (ULF), SCB

Av tabellen framgår att den vanligaste orsaken kvinnor anger till varför de arbetar deltid är för att ta hand om barn. Endast fem procent av männen anger att barnen är skäl till att de arbetar deltid. För män är studier den vanligaste orsaken till deras deltidsarbete (vilket tycks överensstämma med AKU), men sett till antal är det

⁵⁹ Undersökningen om levnadsförhållanden, SCB.

fortfarande fler kvinnor som arbetar deltid till följd av studier. Den näst vanligaste orsaken till mäns deltidsarbete anges, kanske förvånande, vara att de har svårt att få heltidsarbete, men till antal är det fortfarande avsevärt färre män än kvinnor som uppger det vara skäl till deltidsarbete.

Att nästan 40 procent av de sysselsatta kvinnorna på den svenska arbetsmarknaden arbetar deltid är en mycket hög siffra – om man jämför med svenska män vill säga. I en internationell jämförelse (med länder utanför Norden) har svenska kvinnor ett mycket högt arbetskraftsdeltagande och de arbetar lång deltid. Jämfört med övriga nordiska länder kan det noteras att i Finland deltidsarbetar ett avsevärt färre antal kvinnor.

6 timmars arbetsdag – parollen som försvann

En fråga som sedan 1970-talet har drivits av kvinnorörelsen är arbetstidsförkortning under parollen 6 timmars arbetsdag. I propositionen Jämställdhetspolitiken inför 90-talet som presenterades 1988 står att läsa: ”En generellt kortare veckoarbetstid för alla arbetstagare har länge varit och är fortfarande ett centralt mål /.../”.⁶⁰ Arbetstidskommittén (tillsatt 1987) som under den här perioden hade i uppdrag att utreda konsekvenserna av olika arbetstidsreformer och förändrade arbetsmönster konstaterade i sitt betänkande att utöver den redan utlovade förlängningen av föräldraförsäkringen till 18 månader, var några arbetstidsförkortningar inte att rekommendera före mitten av 1990-talet.⁶¹ Utredningen analyserade de i debatten framförda argumenten om arbetstidsförkortning och konstaterade att effekterna av en sådan inte var odelat positiva ur jämställdhetssynpunkt. Utredningen kunde inte finna ett självklart samband mellan arbetstidsförkortning och ökad jämställdhet genom en jämnare fördelning av det betalda och det obetalda arbetet.

I den efterföljande jämställdhetspropositionen, Olika på lika villkor (prop. 1990/91:113), finns inte längre frågan om en förkortning av normalarbetstiden med som en angelägen fråga för jämställdhetspolitiken. Däremot talas det om en ökad *flexibilitet* i arbetet när det gäller arbetets förläggning i tid, vilket man menar skulle

⁶⁰ Prop. 1987/88:105, s. 22.

⁶¹ SOU 1989:53.

öka förutsättningarna för kvinnor och män att förena förvärvsarbete och familjeliv.⁶²

Några år senare var det dags för nästa arbetstidskommitté (tillsatt 1995) att utreda effekter av olika arbetstidförändringar.⁶³ Här konstaterades bland annat att kvinnors och mäns medelarbetstid följs åt över tid. När den lagstadgade normalarbetstiden sänks, går männens medelarbetstid ned. Men även kvinnornas medelarbetstid sjunker, trots att kvinnor redan har en kortare medelarbetstid. Det innebär att en arbetsförkortning för heltidsanställda även leder till en arbetstidsförkortning för de deltidsanställda, eftersom deltiden utformas i relation till heltiden. Utredningen menade därför att en förutsättning för att deltidsarbetande kvinnor skulle kunna öka sin lönearbetstid var att den starka kopplingen mellan heltids- och deltidsarbete bryts. Inte heller denna utredning kunde bekräfta argumentet om att en sänkning av normalarbetstiden skulle leda till en jämnare fördelning av det obetalda arbetet.⁶⁴

Tanken om sex timmars arbetsdag som ett medel för att åstadkomma en jämn fördelning av det betalda och det obetalda arbetet mellan kvinnor och män lever kvar i politiska visioner och många uttalar sig positivt om den.⁶⁵ Men, som flera konstaterat, står den könssegregerade arbetsmarknaden och rådande könsmissiga normer i vägen för att en arbetstidsförkortning verkligen skulle ge önskat resultat i form av en mer jämställd arbetsdelning. Det betyder att man inte bedömer att sex timmars arbetsdag skulle innebära en omfördelning av betalt och obetalt arbete mellan kvinnor och män i den utsträckning som eftersträvas. Risken för att kvinnor skulle minska sitt betalda arbete ytterligare är stor och att den sneda fördelningen av det obetalda arbetet därmed skulle cementeras ytterligare. Det förefaller finnas enighet om att en arbetstidsförkortning skulle kunna öka förutsättningarna för en jämnare fördelning av det obetalda arbetet, men att det knappast är ett universalmedel som utan andra incitament skulle leda till beteende- och strukturförändring.⁶⁶

Trots att det inte har skett någon förkortning av heltidsnormen med åtta timmars arbete sedan 1973, är inte frågan om arbetstids-

⁶² Prop. 1990/91:113, s. 25.

⁶³ Utredningen hade emellertid inte uttryckligen i uppdrag att föreslå en generell arbetstidsförkortning.

⁶⁴ SOU 1996:145, s. 144 f.

⁶⁵ Se SOU 2002:49, för en redovisning av vilka argument kring arbetstidsförkortning som har framförts av partier, övriga debattörer och forskning.

⁶⁶ SOU 2002:49, s. 77.

förkortning borta från den politiska dagordningen. Därav vittnar antalet utredningar som med jämna mellanrum tillsätts för att utreda effekter av förändringar i arbetstiden. Men i jämställdhetspolitiken går det inte att med fog säga att sex timmars arbetsdag står på agendan.

Arbetstidsförkortning en facklig mansfråga?

Kravet på sex timmars arbetsdag har varit en kvinnofråga i stor utsträckning. Men ser man till de kollektivavtal som slutits på arbetsmarknaden, nyanseras bilden av förkortning av arbetstiden som en kvinnofråga.

Den lagstadgade arbetstiden på 40 timmar per vecka fastslogs 1973 och har inte ändrats sedan dess.⁶⁷ Under senare delen av 1990-talet har flera fackliga organisationer i avtalsförhandlingar prioriterat krav på förkortad arbetstid i utbyte mot löneökningar. De fackliga organisationer som drivit frågan är på den privata sidan, främst inom industrin. Olika typer av modeller och konstruktioner används för arbetstidsförkortningen. Det kan handla om förkortning av arbetsveckan, om tidbanker och kompensationsledigheter, om arbetstidskonton eller pensionspremier.⁶⁸

På den offentliga sidan har emellertid de fackliga organisationerna *inte* drivit krav på arbetstidsförkortning i sina centrala förhandlingar. Visst utrymme har bitvis lämnats till överenskommelser på lokal nivå.

Medlingsinstitutet menar att det går en skiljelinje mellan privat och offentlig sektor och en skiljelinje inom den privata sektorn mellan industrin och övriga områden.⁶⁹ Ett annat sätt att se det är att den tydligaste skiljelinjen går mellan könen, mellan kvinnodominerade fackförbund/branscher/sektorer och mansdominerade fackförbund/branscher/sektorer. De fackförbund som inte har drivit arbetstidsförkortning på den privata sidan är till exempel inom de kvinnodominerade branscherna handel, städ-, hotell- och restaurangbranscherna. Förutom att dessa delar av arbetsmarknaden är kvinnodominerade är också lönerna låga och deltidsarbetet utbrett.

⁶⁷ Numera innehåller i princip alla kollektivavtal på arbetsmarknaden regler om att den ordinarie arbetstiden är 40 timmar *per helgfri vecka*. På grund av att helgdagar infaller under arbetsveckor, blir den genomsnittliga veckoarbetstiden över året 38 timmar och 30 minuter.

⁶⁸ Se Medlingsinstitutet (2002) och (2004).

⁶⁹ Medlingsinstitutet (2002).

I en analys av avtalen kan det för det första konstateras att strävan mot kortare arbetstid inte enbart hör kvinnor till, utan är en önskan som omfattar män i stor utsträckning. Det är de mansdominerade branscherna som verkat för kortare arbetstid.⁷⁰ Om man ser till omfattningen på det betalda arbetet nyanserar det bilden av kvinnors deltidarbete. Givet att normalarbetstiden per arbetsvecka för heltid inom den offentliga sektorn är 40 timmar eller strax under, betyder det att till exempel deltidarbete på 75 procent (vilket är lägsta gränsen i föräldraledighetslagen) ger en arbetsvecka på ca 30 timmar. Med de avtal som gjorts inom den privata sektorn är det inte otänkbart att 30 timmars arbetsvecka kan motsvara heltid. Vips har deltid blivit heltid, beroende på att arbetet utförs i en annan bransch och sektor. Begreppet deltidarbete är således ett högst relativt begrepp som måste ställas i relation till vad normalarbetstiden inom avtalsområdet är.

Genom tidsanvändningsstudierna vet vi att det betalda arbetet, sett till omfattning i tid, är ojämnt fördelat mellan kvinnor och män. Mellan mätningarna 1990 och 2000 minskade män sin betalda arbetstid, medan kvinnor låg kvar på samma nivå. De arbetstidsförkortningar som har avtalats inom de mansdominerade avtalsområdena kan ha haft betydelse för mäns minskning av det betalda arbetet. En tankelek skulle kunna vara att de mansdominerade branscherna fortsätter att avtala om förkortning av arbetstiden men att detta inte sker i de kvinnodominerade branscherna. Vidare skulle könssegregeringen på arbetsmarknaden bestå och kvinnor fortsätta att arbeta deltid i den omfattning de gör idag. Vi skulle då ha ett scenario där kvinnor och män arbetar lika många timmar i betalt arbete, *men kvinnor arbetar fortfarande deltid*.⁷¹ Den viktigaste skillnaden är således inte skillnaden i arbetad tid, utan skillnaden i lön. Kvinnor får deltidslön och män heltidslön för samma antal arbetade timmar.

Mäns önskan om kortare arbetstid drivs gemensamt genom att åstadkomma arbetstidsförkortningar för hela kollektivet. Kvinnors önskan om kortare arbetstid löser kvinnor individuellt genom att gå ner i arbetstid och lön. Arbetstidsförkortning för män är en kollektiv avtalsfråga där den enskilde i liten utsträckning behöver ta individuell ställning i valet mellan arbetstid eller pengar. Resultatet

⁷⁰ Medlingsinstitutet beräknar att avtalade arbetstidsförkortningar omfattar ca. 1 miljon personer på arbetsmarknaden.

⁷¹ Medlingsinstitutet menar att arbetstidsförkortningar i den senaste avtalsrörelsen i större utsträckning inriktats på minskning av "livsarbetstiden" och i mindre utsträckning på att t.ex. korta veckoarbetstiden.

innebär kortare arbetstid – men fortfarande heltidsarbete – för alla mot en minskad löneökning. För majoriteten kvinnor på arbetsmarknaden handlar det istället om att den enskilde måste göra ett individuellt val mellan tid eller pengar – men i det här fallet handlar det om kortare arbetstid och löneavdrag. Dessutom visar lönestatistiken att deltidsarbetande kvinnor har lägre lön än heltidsarbetande, vilket innebär att kvinnor förutom löneavdrag även individuellt drabbas av en lägre lön till följd av deltidsarbetet. Arbetstidsförkortning ter sig således helt olika för kvinnor och för män. För det första *heter* det olika. För män handlar det om arbetstidsförkortning, för kvinnor deltidsarbete. För män är det en förkortning av heltidsarbetstiden, för kvinnor handlar det om deltidsarbete, där heltidsarbetstiden om närmare 40 timmars arbetsvecka består. För män handlar den förändrade heltidsnormen om att alla arbetar i samma omfattning, medan deltidsarbetande kvinnor är individuella avvikare från en heltidsnorm där det ofta sägs att stress och belastning är högre för den som arbetar deltid än för den som arbetar heltid. För män är kortare arbetstid ett tecken på ökad välfärd och på att man har kommit upp i ett sådan lönenivå att det är möjligt att växla ut löneutrymme mot minskad arbetstid.⁷² För kvinnor innebär kortare arbetstid lägre lön, sämre pension och försämrade utvecklingsmöjligheter i arbetet.

Ett annat exempel på skillnader i strategi – individuella lösningar för kvinnor men kollektiva lösningar för män – gäller arbetsmiljöfrågor. Ett skäl som framförts till varför kvinnor ”väljer” att arbeta deltid är att arbetet är så tungt att kvinnor helt enkelt inte orkar arbeta heltid. Att ha en dålig arbetsmiljö med tungt, smutsigt eller bullrigt arbete har använts som argument för att förhandla om högre löner och om arbetstidsförkortningar inom industrin.⁷³ Så är inte fallet i de kvinnodominerade yrkesgrupperna. Att män individuellt skulle ta konsekvenserna av en dålig arbetsmiljö genom att gå ner i arbetstid och därmed i lön förefaller som en orimlighet. Men det anses vara en legitim förklaring när det gäller kvinnor. Problemet med en dålig arbetsmiljö ”privatiseras” för kvinnor genom val av deltidsarbete. En annan strategi vore istället att peka på bristerna i arbetsmiljön och driva frågan om förbättringar i denna. Istället för att sätta den rådande arbetsbelastningen som norm till vilken kvin-

⁷² Detta stöds av att bland de män som arbetar deltid, är det främst äldre män som arbetar deltid kombinerat med uttag av pension.

⁷³ Yrkesgrupper som sedan länge haft en kortare arbetstid är till exempel skiftarbetare och de som arbetar under jord.

nor skall anpassa sig eller ta individuella konsekvenser om de inte förmår anpassa sig, borde arbetsbelastningen relateras till vad som är rimligt att klara av under ett heltidsarbete. Om arbetsbelastningen inte kan förändras, bör heltidsnormen och/eller arbetsinnehållet göra det.

Hur kommer det (till synes paradoxala) sig att krav om arbetstidsförkortningar *inte* drivs i kvinnodominerade branscher, men däremot i mansdominerade? Svaret står troligen att finna i lönenivåer och i deltidarbete som företeelser. Generellt brukar man säga att högre reallöner och högre levnadsstandard brukar öka efterfrågan på fritid – tillväxt tas ut i form av kortare arbetstid.⁷⁴ För de som har låg lön är det viktigt med löneökningar, eftersom varje hundralapp kan ha betydelse för förbättring av levnadsstandard. Men för de som ligger på högre lönenivåer och redan har en god levnadsstandard, innebär inte normala löneökningar någon avsevärd förbättring av levnadsstandard och därför blir det mer intressant att öka sin välfärd på andra sätt, till exempel genom längre ledighet eller kortare arbetstid. De fackförbund på både den offentliga och den privata sidan som inte driver arbetstidsförkortningar representerar inte bara en stor del av kvinnorna på arbetsmarknaden, utan också stora grupper som är lågavlönade. En viktig förklaring till att arbetstidsförkortning inte prioriteras står troligen att finna i det faktum att för dessa grupper går fortfarande pengarna före tiden, varje hundralapp i påslag på lönen har betydelse som tillskott i hushållskassan och dessa grupper kan inte kosta på sig lyxen att förhandla sig till kortare arbetstid i utbyte mot löneökningar. För de mansdominerade förbunden på den privata sidan, även de LO-anslutna, har däremot löneläget nått en sådan nivå där detta är möjligt.

Till detta kan läggas att lagstiftning och arbetsgivare möjliggör deltidarbete på ett sätt som minskar incitamenten för heltidsarbete och krav på arbetstidsförkortningar. Dels handlar det om deltidstjänster, dels handlar det om föräldraledighetslagen som ger möjlighet till deltidarbete. Båda företeelserna har ansetts vara medel som främjar kvinnors förvärvsarbete, reformer på väg mot jämställdhet. Deltidsarbetet har ansetts kunna underlätta för kvinnor att inte behöva välja *antingen* betalt arbete på arbetsmarknaden *eller* obetalt arbete i hemmen.⁷⁵ Att införa rätt till deltid för småbarnsföräldrar

⁷⁴ Se till exempel Långtidsutredningens scenarior (LU 2003/04) där man beräknar att arbetstiden kommer att minska. SOU 2004:70.

⁷⁵ I flertalet europeiska länder i dag där förvärvsfrekvensen bland kvinnor är mycket lägre än i de nordiska länderna, ses deltidarbetet fortfarande på det sättet – ett steg på vägen mot jämställdhet.

kan ses som ett sätt att tillmötesgå kraven på sex timmars arbetsdag för en grupp som har ett tungt ansvar för obetalt arbete. Deltidarbetets utbredning i kombination med låga lönenivåer minskar de fackliga incitamenten för att driva frågan om heltidsarbete och arbetstidsförkortning. Den skenbara generositeten med rätten till deltid har snarare gjort kvinnor till en avvikande sort på arbetsmarknaden, det har låst in kvinnor i deltidarbete och bakbundet fackföreningsrörelsen. Det förefaller vara långt till att se arbetstidsförkortning som en utväxling av ökad välfärd för kvinnor. En förkortad arbetstid i form av deltid framstår antingen som en oönskad deltidarbetslöshet för kvinnor eller en individuell lösning på att få betalt och obetalt arbete att gå ihop. Förutom det tämligen självklara i att deltidarbete innebär lägre inkomster och pensioner för kvinnor, har deltidarbetet vidare komplikationer än vad som brukar lyftas fram.

Normerna påverkar kvinnors och mäns arbete

Olika verksamheters karaktär brukar vara en förklaring som framhålls till förekomsten av deltidstjänster. I kommunala verksamheter kan det till exempel handla om att behovet av personal varierar under en dag eller ett dygn. Planering och drift av sådan verksamhet underlättas av att det finns deltidstjänster att ”pussla” med. Detsamma gäller handeln. Invändningar mot sådana förklaringsmodeller har emellertid framförts, där man menat att styrande är snarare vilken norm som råder inom verksamheten – deltid- eller heltidsarbete. Ett exempel utgörs av en jämförelse mellan de två största avtalsområdena inom handeln – detaljhandeln (70 procent kvinnor) och partihandeln (70 procent män). Deltidsarbetet är mycket mer omfattande i den kvinnodominerade detaljhandeln än i den mansdominerade partihandeln. Inom detaljhandeln arbetar 64 procent av kvinnorna deltid, mot 29 procent av männen. Inom den mansdominerade partihandeln arbetar endast 27 procent av kvinnorna deltid och 5 procent av männen. Handelsanställdas förbund uppger att majoriteten av de män som arbetar i handeln är heltidsanställda och där män arbetar har man lyckats organisera verksamheten utan ett omfattande deltidarbete.

Exemplet ovan tyder på att normen inom ett yrke eller bransch när det gäller arbete tenderar att påverka både kvinnors och mäns arbete. Råder heltidsnormen arbetar kvinnor i större utsträckning

heltid än om normen är deltid. Detsamma gäller män. Men det är ingen slump att det är den ena eller den andra normen som råder inom ett yrkesområde – ett kvinnodominerat område tenderar att skapa en deltidsnorm, medan mansdominerat skapar en heltidsnorm. En verksamhets karaktär har naturligtvis betydelse för organiseringen av arbetet och det kan vara fördelaktigt vid viss verksamhet att ha deltidstjänster att laborera med. Men erfarenheterna inom handeln tyder på att detta kanske inte har det starka förklaringsvärde som ibland framhålls.

Osynliggörande av deltidssarbete

Trots att en majoritet av kvinnorna på arbetsmarknaden arbetar heltid synes föreställningen om deltidssarbete som en norm för kvinnors arbete vara stark. Ett exempel utgörs av Konjunkturinstitutets (KI) rapport om samhällsekonomiska förutsättningar för lönebildningen. I 2004 års rapport konstateras att det finns behov av ett ökat arbetskraftsutbud för att bibehålla en stark samhällsekonomi. Rapporten saknar i stort sett helt ett köns- eller jämställdhetsperspektiv. KI:s förslag till hur arbetsutbudet skall öka är åtgärder för att öka invandrarnas arbetskraftsdeltagande, att minska ohälsan, senarelägga den genomsnittliga pensionsåldern samt öka genomströmningen i studiesystemen. Slutligen konstateras också att parterna bör avstå från att avtala om arbetstidsförkortningar.⁷⁶ Någon diskussion kring den arbetskraftsreserv som ligger i att nästan 40 procent av kvinnorna på arbetsmarknaden idag arbetar deltid förs över huvud taget inte. Att en sådan uppenbar möjlighet att öka arbetsutbudet hos en grupp som redan finns på arbetsmarknaden inte ens berörs i rapporten kan bero på Finansdepartementets oförmåga att styra sina myndigheter i jämställdhetshänseende, på KI:s avsaknad av könsuppdelad statistik samt myndighetens oförmåga att göra analyser utifrån kön. Genom att myndigheten uppmärksammar arbetstidsförkortningar som ett hot mot arbetsutbudet men underlåter att kommentera deltidssarbete (såväl det ofrivilliga som det frivilliga lagreglerade) kan även tolkas så att Konjunkturinstitutet anser att kvinnors deltidssarbete är en oföränderlig norm för kvinnors förvärvsarbete. Att en av regeringens centrala myndigheter, vars analyser ligger till grund för viktiga ställningstaganden i den ekonomiska politiken, underlåter att analysera skillnaderna

⁷⁶ Konjunkturinstitutet (2004).

mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och vad dessa långsiktigt kan betyda för den samhällsekonomiska utvecklingen bidrar till att upprätthålla normen om kvinnors deltidarbete och ger inget stöd för att resurser satsas på att öka arbetskraftsutbudet genom åtgärder som främjar kvinnors övergång från deltid- till heltidsarbete. Ett sofistikerat sätt att upprätthålla deltidarbetet och deltidarbetslösheten är sålunda *att helt enkelt inte tala om det*.

Kvinnors arbetslöshet underskattas

Som tidigare konstaterats är det svårt att i statistiken skilja ut olika skäl till deltidarbete och hur många personer det är fråga om. De två grupper som bedöms utgöra de största är de deltidarbetslösa (till följd av att de enbart har tillgång till deltidstjänster eller till följd av tim- eller tillfällig anställning) och småbarnsföräldrar som arbetar deltid till följd av att de utnyttjar rätten i föräldraledighetslagen om deltidarbete när man har barn upp till 8 år. Dessa grupper utgör delmängder av de deltidarbetande. De utgör också delmängder av de sysselsatta och de utgör dessutom delmängder av de arbetslösa. Deltidarbetslösa är både sysselsatta och arbetslösa. Deltidarbetslöshet drabbar i första hand kvinnor. Det innebär att kvinnors arbetslöshet är mer sammansatt än mäns. Den är också underskattad i statistiken. Arbetslöshetssiffrorna baseras på de som är heltidarbetslösa och bland dessa har män en högre arbetslöshet än kvinnor.⁷⁷ Men om även deltidarbetslösheten räknades in, skulle arbetslösheten bland kvinnor vara mycket högre. Beräkningar har gjorts som visar att under 2002 utgjorde deltidarbetslösa kvinnor den största kategorin av de arbetslösa, därefter kom heltidarbetslösa män, på tredje plats heltidarbetslösa kvinnor och sist deltidarbetslösa män.⁷⁸ Det kan förefalla vara ett mindre problem att vara arbetslös på deltid än på heltid, men så är inte fallet. De deltidarbetslösa blir kvar i arbetslöshet under längre period än de heltidarbetslösa. Kunskaperna om villkor och konsekvenser av deltidarbetslöshet är generellt grunda, eftersom forskning om arbetslöshet i stort sett bygger på heltidarbetslösa.⁷⁹

⁷⁷ Under 2003 räknades 4 procent av männen och 3 procent av kvinnorna i arbetskraften som arbetslösa. Se SCB (2004).

⁷⁸ Nyberg (2003).

⁷⁹ Forssell, 2003:20.

Utveckling av AKU ger ny kunskap

En stor omarbetning av AKU har genomförts och den nya undersökningen kommer att fasas in under 2005. I det nya frågeformuläret ställs en mängd nya frågor som bättre fångar deltidsarbetet. Detta kommer på sikt att innebära att nya och mer utvecklade kunskaper om deltidsarbetet förvärvas. Med den nya undersökningen kommer det vara möjligt att till exempel besvara frågor om skälen till deltidsarbetet och hur många som arbetar deltid och kompletterar med ersättning från A-kassa eller föräldraförsäkring.

Statistiken från AKU presenteras varje månad. I och med den nya AKU kommer statistiken dels att presenteras i grundtabeller som ingår i den officiella statistiken, dels i form av tilläggstabeller som rör områden av särskilt intresse för allmänhet eller politiska beslutsfattare. Den tredje formen utgörs av uppdragstabeller som tas fram på beställning av uppdragsgivare.

Utredningens förslag om studie av deltidsarbetet

Även i fortsättningen kommer arbetslöshetsstatistiken att utgå från de som är heltidsarbetslösa. Det är utredningens uppfattning att även deltidsarbetslösa ska ingå i den officiella statistiken och därmed i de grundtabeller som presenteras månadsvis.

Vi föreslår att uppdrag lämnas till SCB att i samarbete med lämpliga myndigheter, t.ex. Arbetslivsinstitutet (ALI) och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), genomföra en specialstudie av deltidsarbetet. Studien bör omfatta olika aspekter av deltidsarbetet, såväl det ofrivilliga som det frivilliga deltidsarbetet. Studien skall bygga på de nya uppgifter om deltidsarbetet som kommer att föreligga genom införandet av den nya AKU. En specialstudie är därför möjlig att genomföra under 2007.

Medel för att öka kvinnors arbetsutbud

Genom åren har olika typer av insatser genomförts för att minska deltidsarbetet. Det har både handlat om förändringar i lagar och regelverk och om insatser för att skapa samverkan mellan myndigheter, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer i syfte att få flera att gå från del- till heltid. Målet sägs vara att heltidsarbete skall vara en rättighet, deltidsarbete en möjlighet.

Regeringen tillsatte den så kallade DELTA-utredningen 1998 med uppdrag att utreda deltidarbete, tillfälliga anställningar och arbetslöshetsersättningen. Utredningens förslag syftade till att ge grupper med svag ställning ett bättre utgångsläge och på sikt en starkare ställning på arbetsmarknaden. Utredningen föreslog bland annat förändringar i arbetslöshetsförsäkringen.⁸⁰

Insatser mot deltidarbetslösheten

Kommuner och landsting har gjort insatser för att minska deltidstjänsterna. Vårdförbundet och Landstingsförbundet uppfattar inte att deltidarbetslösheten längre är något problem. Trots det arbetar fortfarande många deltid, men det sägs vara utifrån egna önskemål.⁸¹

Enligt Sveriges kommuner och landsting är inte heller problemet med deltidarbetslösheten så stor, eftersom de flesta kommuner idag erbjuder heltid till deltidarbetande. De fackliga organisationerna hävdar emellertid att den utfyllnadstid (mertid) som arbetsgivaren erbjuder för att en person med deltidstjänst skall komma upp i heltid, innebär försämrade arbetsvillkor för den enskilde. Det kan handla om att erbjudas enstaka timmar, att bli inkallad med kort varsel eller att utföra arbete på en annan arbetsplats i kommunen. Förutom att arbetsvillkoren är sämre för "utfyllnadstiden" menar facket att det kan vara ett hinder för den enskilde att söka heltidsarbete.

I juni 2003 avsatte regeringen 150 miljoner kronor och gav Arbetsmiljöverket i uppdrag att i samverkan med Arbetslivsinstitutet, Arbetsmarknadsstyrelsen, JämO och Svenska ESF-rådet initiera och stödja aktiviteter som bidrar till att minska deltidarbetslösheten.⁸² Ungefär 70 projekt har initierats, vilket omfattar 3 000–4 000 personer. 60 procent av projekten utgörs av arbetsplatser i offentlig sektor, företrädesvis kommuner, och resten i privat sektor. Projekten har byggt på samverkan mellan myndigheter, arbetsgivare och arbetstagare och syftat till att skapa förutsättningar för människor att på ett hållbart sätt gå från deltid till heltid. Enligt HELA-projektets ledning har detta ofta inkluderat förändringar av arbetsorganisation och schemaläggning samt kompetens-

⁸⁰ SOU 1999:27.

⁸¹ En kartläggning har gjorts inom det så kallade Hela-projektet på Arbetslivsinstitutet. Se Wahlgren (2004).

⁸² Se www.helaprojektet.com

utveckling hos de anställda. Samarbete och samsyn mellan de olika aktörerna liksom ett ökat inflytande för de anställda över sin arbetsmiljö och arbetstidsförläggning uppfattar projektledning har varit viktiga faktorer i arbetet. Arbetslivsinstitutet genomför utvärderingar och följer löpande projekten. Projektet avslutas 2005 och kommer att utvärderas under 2006.

HELA-projektet är ett sätt att på frivillig väg stimulera en minskning av deltidsarbetslösheten. En utredning om att genom lagstiftning stärka rätten till heltidsarbete har också tillsatts under 2004. Den så kallade Heltidsutredningen skall överväga om det bör införas en reglering som begränsar arbetsgivares möjlighet att anställa på deltid.⁸³

Hur kan kvinnors arbetsutbud öka?

Regeringens mål om att heltidsarbete skall vara en rättighet och deltidsarbete en möjlighet, förefaller vara ett tillstånd som män redan i stor utsträckning har uppnått. För stora grupper av kvinnor råder snarare det omvända förhållandet. Möjligheten och sannolikheten för kvinnor att få ett arbete på heltid är avsevärt mindre än den är för män. Med dessa mycket skilda villkor och förutsättningar mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden kan talet om heltidsarbete lätt bli kluvet. Å *ena* sidan vill man öka kvinnors arbetsutbud, å *andra* sidan kvarstår normeringen kring kvinnors arbete som ett arbete på deltid, med låg lön. Kraven och tempot har ökat i sådan grad att kvinnors deltidsarbete framstår som nödvändiga individuella lösningar för att mäkta med arbetet. Till detta kommer den skeva fördelningen av det obetalda omsorgs- och hushållsarbetet mellan kvinnor och män. Frågan infinner sig om deltidsarbete alls kan betraktas vara en *möjlighet* för kvinnor i den frivilliga valmöjlighets-mening som man kan uppfatta det vara för män. Mäns deltidsarbete är i stor utsträckning ett resultat av en reell valmöjlighet, medan kvinnors deltidsarbete i stor utsträckning framstår som ett resultat av *brist* på valmöjligheter.

Deltidsarbetet framstår som en "rätt" för kvinnor. Alla förslag som handlar om att begränsa den "rätten" uppfattas som en försämring för grupper av kvinnor som redan har pressade livsvillkor. Förändringar som syftar till att öka kvinnors arbetsutbud måste därför kombineras med andra strukturella förändringar.

⁸³ Dir. 2004:50. Stärkt rätt till heltidsanställning.

Debatten fokuserar mestadels på deltidsarbetslösheten, trots att det inte finns någon tydlig statistik över vad skälen till deltidsarbetet är. Skälet till att fokus ligger på deltidsarbetslösheten har att göra med frågan om frivillighet. Den som är deltidsarbetslös är ofrivilligt deltidsarbetande, medan utnyttjande av rätten till deltid på grund av små barn betraktas som ett fritt val. Frågan om graden av frivillighet kan emellertid ställas även här och kopplas till villkoren i arbetsliv och familjeliv.

Beräkningar på SCB:s tidsanvändningsundersökning⁸⁴ visar att deltidsarbetande småbarnsmödrar utför mer obetalt (hushålls-)arbete än heltidsarbetande småbarnsmödrar. Kvinnors deltids- eller heltidsarbete påverkar emellertid inte småbarnsfädernas mängd obetalt arbete. Män med småbarn utför lika mycket obetalt arbete oberoende av om deras hustrur/sambor arbetar heltid eller deltid. Det är alltså inte så att män tar en större del av ansvaret om deras partner förvärvsarbetar i större utsträckning. Det är kvinnornas förvärvsarbete som avgör hur mycket obetalt arbete som totalt utförs och det är kvinnornas insats som varierar.

En jämn fördelning av betalt och obetalt arbete i befolkningen i åldern 20–64 år, skulle kräva en omfördelning av 20 miljoner timmar per vecka.⁸⁵ Det betyder ca fem timmar per person och vecka. Statens verktyg för att åstadkomma en sådan omfördelning är begränsade. Föräldraförsäkringen utreds för närvarande och ett syfte med utredningen är att överväga hur en jämnare fördelning av föräldrapenningsuttaget skall åstadkommas.⁸⁶ Analogt med detta skulle även deltidsrätten i föräldraledighetslagen kunna prövas. Idag har småbarnsföräldrar rätt att arbeta deltid upp till barnet fyller 8 år. Denna rätt utnyttjas till överväldigande majoritet av kvinnor. Att deltid kan tas ut när barnen är små ger intryck av att deltidsarbete på grund av små barn är en företeelse som sker under en mycket kort tid av ett yrkesliv. De allra flesta får emellertid fler än ett barn. Om en kvinna till exempel får tre barn med åtta års mellanrum innebär det att hon kan arbeta deltid i 24 år med stöd av föräldraledighetslagen. Det är ungefär hälften av en genomsnittlig yrkeslivslängd. Även kvinnor som får barn med två eller tre års mellanrum kan arbeta deltid i över tio år med stöd i föräldraledighetslagen.

⁸⁴ Beräkningarna har gjorts av Klas Rydenstam, SCB. För mer information om tidsanvändningsundersökningen se SCB (2003).

⁸⁵ Rydenstam (2004).

⁸⁶ Dir. 2004:44. Översyn av föräldraförsäkringen.

Deltidsarbetet är en kvinnofälla. Den lägre lön som deltidssarbetet renderar ger effekter i välfärdssystemets transfereringssystem genom att den ligger till grund för pension och för ersättningar i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. I budgetpropositionens bilaga om fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män presenteras ett räkneexempel där uppskattningar görs av föräldraskapets ekonomiska konsekvenser för kvinnor och män. Exemplet utgörs av ett typfall med ett sammanboende par med två barn som under en tioårsperiod (1994–2003) får två barn och kvinnan nyttjar sin lagstadgade rätt till deltidssarbete.⁸⁷ Beräkningen visar att inkomstförlusten efter skatt för kvinnan i typfallet uppgår till 304 000 kronor och för mannen endast 10 000 kronor, vilket motsvarar en ackumulerad inkomstförlust för kvinnan på 23 procent och för mannen mindre än en procent jämfört med om de inte haft barn. Av den samlande inkomstförlusten stod endast uttaget av föräldrapenning för 50 000 kronor och deltidssarbetet för de resterande 250 000 kronorna. Pensionsbehållningen blev 50 000 lägre för kvinnan och för mannen 1 000 kronor lägre. Även här var deltidssarbetet förklaringen. I räkneexemplet har inte hänsyn tagits till eventuellt uteblivna löneökningar till följd av deltidssarbetet (deltidssarbetande tjänar mindre än heltidssarbetande) och inte heller vilka indirekta effekter deltidssarbetet kan ha på karriär- och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Räkneexemplet kan sålunda vara en underskattning av de ekonomiska effekterna.

Vid sidan av de direkta ekonomiska effekterna av deltidssarbetet i fråga om löner och pensioner, förefaller deltidssarbete även öka risken för andra negativa konsekvenser. I en studie genomförd under 2004 jämfördes en grupp långtidssjukskrivna kvinnor med en motsvarande grupp kvinnor som inte var sjukskrivna. Det visade sig att de långtidssjukskrivna kvinnorna i större utsträckning än de icke-sjukskrivna hade arbetat deltid och i större utsträckning hade haft huvudansvaret för hushåll och skötsel av barn. Bland de sjukskrivna hade 30 procent arbetat deltid i mer än tolv år, vilket bara 17 procent av de friska hade gjort. Studien visade sålunda att risken för sjukskrivning var dubbelt så stor för kvinnor som arbetar deltid, en risk som ökar ju längre deltidssarbetet pågår.⁸⁸

⁸⁷ Prop. 2004/05:1, bilaga 4.

⁸⁸ Sandmark & Renstig (2005).

Kvoterad deltid

Deltidsarbetet är en av de mest "kvinnliga" företeelser som vi har i samhället. Den lagstadgade rätten till deltid skapar förväntningar på kvinnor att arbeta deltid när de har små barn – det blir något man skall göra som småbarnsmamma. Med den starka normeringen finns anledning att fråga vilka andra effekter deltid kan ge upphov till. Är det så att andra funktioner och institutioner i samhället inrättas efter och drar nytta av småbarnsmödrars deltidarbete? Är det så att barnomsorg och skola kan anpassa öppettider, planeringstider etc. efter att många mödrar arbetar deltid, vilket orsakar praktiska problem för de som arbetar heltid och lägger ytterligare hinder för kvinnor att gå från deltid till heltid? Det krävs forskning för att belägga sådana samband. Ett av skälen till att införa maxtaxan i barnomsorgen var att främja ökningen av kvinnors arbetsutbud genom att minska margineffekterna för till exempel ensamstående mödrar med låga inkomster. Den relativt höga barnomsorgsavgiften kunde innebära att när en person gick från deltid till heltidsarbete och därmed från deltid till heltidstaxa i barnomsorgen, åts den högre inkomsten upp av den högre barnomsorgsavgiften. Incitamenten för att öka sin arbetstid var därmed väldigt låga – varför öka sin arbetstid om det innebär att man får *mindre* kvar i plånboken? Det går ännu inte att säga om maxtaxan har inneburit ett högre arbetsutbud för kvinnor, men maxtaxan har i alla fall inneburit att ett hinder för kvinnor att öka sin arbetstid har försvunnit.

Om syftet med deltid i föräldraledighetslagen är att underlätta för småbarnsföräldrar att arbeta deltid fram till barnen är i skolåldern, bör man på sikt överväga hur denna rättighet i större utsträckning även skall utnyttjas av fäderna. Jämställdhetspolitikens strävan är en omfördelning av betalt och obetalt arbete, vilket betyder att å ena sidan öka kvinnors förvärvsarbete och å andra sidan öka mäns obetalda arbete. Att behålla en konstruktion i föräldraledighetslagen som inte sätter några begränsningar vad gäller vilken av föräldrarna som använder sig av deltid förefaller otidsenligt och innebär att kvinnor låses in i deltid. Rätten till deltid bör analogt med föräldraförsäkringen tydligare knytas till båda föräldrarna och kvoterad dem emellan.

En kvoterad deltid skulle kunna vara utformad så att respektive förälder har rätt att under 3,5 års tid utnyttja rätten att gå ner till deltid i samma omfattning som idag fram till dess att

barnet fyller 8 år eller har gått ut första klass. Föräldrarna skulle ha möjlighet att utnyttja deltidsrätten samtidigt eller var för sig.

Deltidsrätten i föräldraledighetslagen har den fördelen att den som har en heltidstjänst har rätt att begära att få återgå till heltidsarbete senast när yngsta barnet fyller 8 år. Med den starka normeringen kring kvinnors arbete och den ojämna fördelningen av det obetalda arbetet, finns risk för att en begränsning av rätten till deltid skulle kunna öka kvinnors benägenhet att acceptera deltidstjänster. Utredningen väljer därför att inte lägga förslag om begränsad eller kvoterad deltid rätt, men anser att en sådan förändring på sikt bör övervägas.

6.5 Sjukfrånvaron

Sjukskrivningarna har under de senaste åren ökat kraftigt och således även de offentliga utgifterna för sjukskrivningarna. Fram till 1980 stod kvinnor för en lägre andel av sjukskrivningarna jämfört med män, men sedan dess har kvinnors andel successivt ökat. De senaste åren ligger skillnaden mellan kvinnors och mäns sjukskrivningar på 70 procent högre antal fall för kvinnor (räknat som kvoten mellan kvinnors och mäns totala antal sjukfall).⁸⁹ I september 2004 utgjorde kvinnors andel 63 procent och mäns 37 procent av samtliga sjukskrivningar. Det är främst de långa sjukskrivningarna som har ökat. I takt med att uppmärksamheten kring långtidssjukskrivningarna ökat har det skett en stark överströmning till sjuk- och aktivitetsersättning (det som tidigare kallades förtidspension). Kvinnor utgör 59 procent och män 41 procent av de som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning och andelen kvinnor ökar snabbare än andelen män. Av de nytillkomna i sjuk- och aktivitetsersättning mellan oktober 2003 och oktober 2004 utgjorde kvinnor 60 procent och män 40 procent.

Att sjukfrånvaron inte låg på den alarmerande nivå den gör idag och att skillnaderna mellan könen inte var av så stora mått kan vara en förklaring till att sjukfrånvaron inte ses som ett jämställdhetspolitiskt problem i propositionen *Delad makt delat ansvar* (presente-rad 1994) i vilken de jämställdhetspolitiska målen lades fast. Där läggs istället fokus på kvinnors hälsa i allmänhet och om behovet av att öka kunskaperna därom och om bemötandet av kvinnor inom hälso- och sjukvården.

⁸⁹ Hogstedt m.fl. (2004).

Sjukfrånvaron är kanske heller inte en hälsofråga. Det paradoxala är att den genomsnittliga livslängden och det allmänna hälsoläget stadigt har förbättrats samtidigt som sjukfrånvaron har ökat. Generellt har vi med andra ord aldrig varit så friska som vi är idag, samtidigt som vi aldrig har varit så mycket sjukskrivna som idag.⁹⁰

Få av den mängd orsaker som framförts som förklaringar till de ökade sjukskrivningarna har med hälsa att göra. Konjunkturen, arbetsmiljön, bristande ekonomiska incitament för arbetsgivare och individer och en otillräcklig sjukförsäkringsadministration brukar nämnas.⁹¹ Än större variation finns i förklaringarna till varför kvinnors sjukskrivningar är högre än mäns och varför de ökar snabbare. Inte heller bland dessa finns så många faktorer som har med hälsa att göra och som skulle förklara varför kvinnor är sjukskrivna i större utsträckning än män. I flera studier har det till exempel visat sig att män är känsligare för symptom än kvinnor genom att vara mer benägna att beklaga sig vid samma symptomnivå.⁹²

Den sammanlagda bilden av mängden möjliga orsaker till kvinnors sjukfrånvaro är att de till största delen kan hänföras till brister i jämställdheten mellan kvinnor och män, både på samhälls- och på individnivå. Sjukskrivningarna är på så sätt en konsekvens eller en effekt av den maktordning som underordnar kvinnor och överordnar män. En bidragande, dock inte enda, förklaring till varför denna effekt skulle visa sig nu är att kvinnor inte tidigare har deltagit på arbetsmarknaden i den omfattning de gör idag. Generellt gäller att ju högre förvärvsfrekvensen är desto högre är sjukfrånvaron eftersom även personer med nedsatt arbetsförmåga finns i arbetskraften. Kvinnors förvärvsfrekvens har i relation till mäns legat kvar på samma nivå under 1990-talet, varför arbetskraftsdeltagandet inte ensamt förklarar den dramatiska ökningen av kvinnors sjukskrivningar. En annan hypotes som föreslagits är att kvinnors uppfattning om sin plats på arbetsmarknaden däremot har förändrats.⁹³ Tidigare ”valde” kvinnor i större utsträckning att minska omfattningen på sitt förvärsarbete eller helt lämna arbetsmarknaden om deras arbetsförmåga sviktade. Den som inte har något arbete eller finns i arbetskraften kan heller inte vara sjukskriven. Idag ser kvinnor sin plats på arbetsmarknaden som lika självklar som män och söker därför sjukskrivning eller förtidspension om

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ds 2004:16.

⁹² Alexandersson (2000).

⁹³ Ibid.

deras arbetsförmåga går ner. Ur det perspektivet kan sjukskrivningarna även ses som en konsekvens av ökad jämställdhet.

Ojämslälldhet orsakar sjukfrånvaro

Orsakerna till kvinnors högre sjukfrånvaro kan sökas såväl på samhällelig nivå, som på individnivå och berör hela sjukskrivningsprocessen: vad som föregår och orsakar sjukskrivningen, villkoren under sjukskrivningsperioden samt möjligheter och förutsättningar för kvinnor att återvända till arbete. Oberoende av vilken nivå vi talar om är de att betrakta som strukturella frågor som berör makt och kön och som sammantaget får effekter för individen.

Det finns inga entydiga orsaker till vare sig kvinnors eller mäns sjukskrivningar. Att hävda att ojämställdhet orsakar sjukfrånvaron och att det är en effekt av kvinnors underordning betyder inte att samtidigt hävda att alla kvinnor förr eller senare kommer att bli sjukskrivna eller att det skulle vara omöjligt att sänka sjuktalet för kvinnor innan alla former av ojämställdhet är undanröjda genom en rask och genomgripande samhällsförändring.

Maktordningen mellan könen samvarierar med andra maktordningar i samhället – sociala, ekonomiska, politiska eller kulturella. Det innebär att samhället är ordnat efter kön och att kvinnor och män är del av denna maktordning, men vad det konkret innebär för den enskilde individen kan skilja sig åt.⁹⁴ Sannolikheten att hamna i sjukskrivning ökar med ackumuleringen av vissa faktorer, som kan vara de samma för både kvinnor och män. Den sammanlagda bilden tyder på att det inte är i ett enskilt beslut eller insats kvinnors sjuktalet kan sänkas, utan visar på behovet av att förutom en övergripande analys också i varje del analysera, identifiera problem och åtgärda dem – vissa enklare än andra, vissa på kortare sikt, andra på längre sikt.

I såväl den nationella som den internationella jämställdhetspolitiska diskussionen framförs ofta tanken att sätta en prislapp på ojämställdheten, att göra ekonomiska beräkningar av vad kvinnors underordning kostar för samhället.⁹⁵ Utifrån de resonemang som här förs, har ojämställdheten aldrig varit så samhällsekonomiskt

⁹⁴ I studier över sjukfrånvaron hålls tyvärr ofta klassmässiga och könsmässiga faktorer isär, vilket minskar möjligheterna att förstå de sociala processer som leder till ohälsa och sjukskrivning. Se Hogstedt m.fl. (2004).

⁹⁵ Se avsnittet "Mäns våld mot kvinnor" för exempel på beräkningar på vad mäns våld mot kvinnor kostar samhället.

kostsam på det enkla och synliga sätt som idag. Paradoxalt nog har just ökad jämställdhet gjort detta möjligt, genom att kvinnor finns på arbetsmarknaden och omfattas av sjukförsäkringssystemen på samma sätt som män gör.

Ojämsstäldhet på samhällsnivå

Forskning om ohälsan

En viktig del i politikens förmåga att fatta informerade beslut är vilken *kunskap* som ligger till grund för beslutsfattandet. Det finns stora brister i den vetenskapligt baserade kunskapen om orsakerna till sjukfrånvaron i allmänhet och om kvinnors sjukfrånvaro i synnerhet.⁹⁶ Den medicinska forskningen har länge kritiserats för att utgå från mannen som norm för människan och att merparten av forskningen har varit inriktad på män. Detta har haft till följd att kunskapen är större om mäns kroppar och sjukdomar och om sambandet mellan mäns ohälsa och arbetsliv. Kunskaperna om diagnos, behandling och prevention är mer begränsad när det gäller kvinnors besvär än mäns. I exempelvis studier som undersöker rygg- och nackdiagnoser (den största diagnosgruppen bakom sjukfrånvaro och förtidspension) är majoriteten av de undersökta män med arbete inom tillverkningsindustri. Kvinnor, tjänstemän och anställda inom offentlig sektor är underrepresenterade i studierna.⁹⁷

Arbetsmarknaden

Det finns ett tydligt samband mellan *könssegregeringen* på arbetsmarknaden och hög sjukfrånvaro i flera avseenden. I yrken där det antingen finns en majoritet män eller en majoritet kvinnor är sjukfrånvaron högre än i yrken som ligger inom 60–40 intervallet i könsfördelning. Den högre sjukfrånvaron gäller för både kvinnor och män, men kvinnor ligger på en högre nivå. Sjukfrånvaron ökar med grad av könssegregering för både kvinnor och män. Som högst är sjukfrånvaron hos kvinnor i mansdominerade yrken. Kunskaper och forskning och orsakerna till detta är bristfälliga.⁹⁸

⁹⁶ Alexandersson (2000).

⁹⁷ Statens beredning för medicinsk utvärdering (2003).

⁹⁸ Alexandersson. (2004).

Den stora ökningen av sjukskrivningar inom den kvinnodominerade offentliga sektorn är en annan aspekt av sambandet mellan könssegregering och sjukfrånvaro. Inom vård-, utbildnings- och omsorgsyrtken där kommunernas besparingar på 1990-talet inneburit högre krav på produktivitet för de anställda, har sjukfrånvaron ökat som mest. I en registerstudie genomförd av SCB konstateras att 1993 var det framförallt de som arbetade inom tung industri och livsmedelsindustri som hade hög sjukpenningandel av den totala inkomsten. Men mellan 1993 och 2001 är det kvinnor inom den offentliga sektorn som står för den största ökningen. För män ökade sjukskrivningarna mest i de arbeten som redan var drabbade i början av 1990-talet.⁹⁹

Låg rörlighet och inlåsningseffekter är följderna av könssegregeringen på arbetsmarknaden. Att yrken och arbetsplatser är "könsmärkta" innebär att utbudet och valmöjligheterna på arbetsmarknaden begränsas. Studier har visat att möjligheten att byta arbete inverkar positivt på möjligheterna att bryta en sjukskrivning och komma tillbaka i arbete. Könssegregeringen torde innebära att denna möjlighet begränsas och begränsningen kan vara än större för kvinnor än för män, utifrån att kvinnor i större utsträckning arbetar hos stora arbetsgivare.

Arbetslivet

En allt sämre psykosocial arbetsmiljö och ständiga omorganiseringar har skett på kvinnodominerade arbetsplatser i kommuner och landsting, vilket har inneburit en polarisering mellan kvinnor och män och mellan den offentliga och den privata sektorn i arbetsmiljömässigt hänseende under 1990-talet.¹⁰⁰

En ofta använd modell för att analysera psykosocial arbetsmiljö är den så kallade krav-kontroll-modellen. Störst risk för långtids-sjukskrivning har de med så kallade *spända arbeten* där de psykologiska kraven är höga, men med små möjligheter att påverka arbetet, det vill säga höga krav och låg kontroll. Så kallat *aktivt arbete*, innebär höga krav men också hög kontroll och stor påverkansmöjlighet i arbetet har för män visat sig innebära lägre risk för långtidssjukskrivning. Detsamma gäller inte för kvinnor. Även kvinnor med

⁹⁹ SCB (2004c).

¹⁰⁰ Hogstedt m.fl. (2004).

aktivt arbete har högre risk för långtidssjukskrivning.¹⁰¹ En förklaring som framförts till att kvinnor och män förefaller reagera olika vid samma typ av arbetssituation är återigen den könssegregerade arbetsmarknaden där kvinnors och mäns aktiva arbete ser olika ut.¹⁰² En chefsposition, låt säga som föreståndare på en förskola eller en vårdavdelning, kan skilja sig mycket från en chefsposition i ett privat företag, bland annat avseende värderingen av arbetet i form av lön och andra belöningsystem. Den så kallade krav-kontroll-modellen förklarar mäns arbetsvillkor och risker för långtidssjukskrivningar, men förefaller äga begränsad giltighet för att förklara kvinnors villkor.

Sjukförsäkringsadministrationen

Lika viktigt som att se vad som orsakar ohälsa, är det att se hur kvinnor och män bemöts och behandlas av det offentliga i form av till exempel läkare och försäkringskassa. Flera studier tyder på att kvinnor ges betydligt sämre förutsättningar än män att komma tillbaka till arbetslivet vid sjukskrivning. Av Riksförsäkringsverkets statistik framgår tydliga könsskillnader beträffande vilka typer av åtgärder som vidtas för kvinnor respektive män i samband med sjukskrivning.¹⁰³ Män får i högre grad *utredning* och *utbildning*, medan kvinnor oftare får *arbetsträning*. Av de tre kategorierna av åtgärder är arbetsträning av beteckna som den minst kostsamma och minst ambitiösa åtgärden. Det är också den åtgärd som i flera studier visat sig ge sämst möjligheter för återgång till arbete. Utredning innebär att den sjukskrivnes situation och förutsättningar utreds djupare och utbildning, den mest kostsamma åtgärden, leder oftast till återgång i arbete. Att läkare och försäkringskassa fattar skilda beslut för liknande problem eller symptom beroende på om det är en kvinna eller en man har visats i en studie av Försäkringskassans arbetslivsinriktade rehabilitering.¹⁰⁴ Den visar att det dröjde längre tid för kvinnor att beviljas rehabiliteringsåtgärder och kvinnor beviljades kortare perioder av studier och arbetsträning jämför med män. Studien visar också stora skillnader i kostnader för kvinnor respektive män när det gäller den arbetslivsinriktade utbildning som försäkringskassan köper in. Den

¹⁰¹ Riksförsäkringsverket (2003).

¹⁰² Hogstedt m.fl. (2004).

¹⁰³ Riksförsäkringsverket (2001).

¹⁰⁴ Sennvall (2002).

genomsnittliga kostnaden för en kvinnas utbildning uppgick till knappt 35 000 kronor – för en man var motsvarande summa cirka 113 000 kronor. Sett till resultaten av rehabiliteringen gav de tidiga insatserna och de avsevärt högre kostnaderna för mäns rehabilitering utdelning genom att män i större utsträckning än kvinnor lyckades förbättra sin arbetsförmåga efter rehabiliteringen. De kortsiktigt lägre kostnaderna för kvinnors rehabilitering (genom billigare insatser under kortare tid) blir i längden mer kostsamma för samhället genom att kvinnor får sämre förutsättningar att gå tillbaka till arbetslivet och blir därmed kvar i sjukskrivning eller förtidspension.

Andra studier har visat på skillnader i hur kvinnor och män agerar på sin arbetsplats och hur läkare och arbetsgivare svarar mot kvinnors och mäns formulerade krav och problem.¹⁰⁵ En mycket generaliserad bild av vilka uttryck detta tar sig är att när en man får problem informerar han sin arbetsledare som då oftast vidtar en konkret åtgärd. Kvinnor tenderar att vänta längre med att informera om sina problem och när så sker rekommenderas kvinnor att söka läkare. Läkarna i sin tur skriver remiss till sjukgymnast och recept på värktabletter. På arbetsplatsen sker emellertid inga förändringar. En tolkning av detta är att mäns problem på arbetsplatsen anses som ett arbetsplatsproblem, medan kvinnors problem på arbetsplatsen "privatiseras" och blir ett problem för den enskilda kvinnan att lösa.

Deltidsarbete och deltidssjukskrivning

Förändringar har genomförts i sjukförsäkringen för att underlätta och stimulera deltidssjukskrivning. Ett syfte är att den sjukskrivne inte skall förlora kontakten med arbetslivet under sin sjukskrivning och rehabilitering och på så sätt skall återgången till arbete underlättas. Detta har visat sig ge olika utfall för kvinnor och män och inte oväntat är det avsevärt fler kvinnor än män som är sjukskrivna på deltid. Kvinnors överrepresentation bland de sjukskrivna är ännu högre bland de deltidssjukskrivna. Bland de som deltidssjukskrevs i januari 2002 var 80 procent kvinnor och 20 procent män. Det är också vanligare att småbarnsmödrar sjukskrivs på deltid än

¹⁰⁵ Josefsson, M., Törnblom, I. *Två rehabiliteringsprojekt granskade ur könsperspektiv*. Göteborg, 1995. Studien refereras i SOU 2000:121.

kvinnor utan barn. Hos männen finns inga sådana skillnader mellan män med eller utan barn.¹⁰⁶

Eftersom deltidarbete generellt är allra vanligast bland kvinnor, faller deltidssjukskrivning inom ramen för normen om kvinnors arbete. Detta förstärks av att deltidarbetet mest förekommer i kvinnodominerade yrkesgrupper och det är också i dessa yrkesgrupper som de flesta långtidssjukskrivningarna finns. På så sätt blir det alldeles "normalt" för kvinnor att arbeta deltid för att på den övriga tiden vara arbetslös, småbarnsförälder (enligt den lagstadgade rätten till deltidarbete) eller sjukskriven. De möjligen goda intentionerna med deltidssjukskrivning kan bidra till att förstärka normen om kvinnors "onormala" arbetstidsmönster i form av deltidarbete, vilket i andra fora och avseenden man söker motverka. Med en förstärkt deltidnorm följer ökade risker för ytterligare inlåsning av kvinnor i deltidarbete. Innan förändringar i regelverket trädde i kraft under 1990-talet kunde deltidstjänster kompenseras med inkomst från a-kassa för deltidarbetslöshet, vilket den enskilde kunde uppbära i årtal. På så sätt fungerade a-kassan som ett slags subventionerad arbetstidsförkortning. Denna möjlighet är numera begränsad. Men eftersom sjukförsäkringen inte har någon given tidsbegränsning, finns det risk för att återigen hamna i ett slags subventionerad arbetstidsförkortning i den mån deltidssjukskrivna inte återgår i heltidsarbete.

Frågan är då huruvida deltidssjukskrivning ger positiva effekter, dvs. ökar förutsättningarna för kvinnor och män att stanna kvar på arbetsmarknaden. Tyvärr förefaller inte resultaten visa på sådana effekter. Deltidssjukskrivna förefaller vara sjukskrivna under längre tid än de heltidssjukskrivna. De deltidssjukskrivna uppger också i större utsträckning en önskan om att förtidspensioneras.¹⁰⁷

Förutom att bidra till att förstärka normen om kvinnors deltidarbete, är frågan vad det faktiskt innebär för kvinnor att vara deltidssjukskrivna. Det kan tänkas att sjukskrivning är en utväg, en strategi för att orka med både det betalda och det obetalda arbetet. Det går inte att sjukskriva sig från det obetalda arbetet och handlingsutrymmet att minska det obetalda arbetet kan vara begränsat eftersom det förutsätter att det finns någon annan som tar över. Men att vara sjukskriven på deltid ger mindre tidsutrymme för vila och rehabilitering än heltidssjukskrivning gör. Till det kan läggas den låga mobiliteten på arbetsmarknaden och svårigheter att hitta

¹⁰⁶ Hogstedt m.fl. (2004).

¹⁰⁷ Ibid.

ett annat arbete, vilket sammantaget innebär risker för att deltidssjukskrivningen blir lång eller permanent. Dessa risker förefaller vara större för kvinnor än för män och det ger normativa effekter för hela kvinnokollektivet, inte enbart för de kvinnor som är deltidssjukskrivna.

Ojämställdhet på hushålls- och individnivå

Den ojämna fördelningen av det obetalda arbetet brukar framhållas som bidragande orsak till kvinnors ökade sjukskrivningar genom att kvinnor vid sidan ökade krav i arbetslivet och försämrade arbetsförhållanden också i större utsträckning än män har ett tungt ansvar för det obetalda arbetet. Det finns viss enighet om att det obetalda arbetet har betydelse, men *hur stor* betydelse detta har för sjukskrivningarna råder det delade meningar om. I de studier som har genomförts finns inget tydligt stöd för att det obetalda arbetet skulle förklara könsskillnaderna i sjukskrivning.¹⁰⁸ I exempelvis en av Riksförsäkringsverkets studier gällande psykosocial arbetsmiljö och långvarig sjukskrivning där en grupp långtidssjukskrivna jämfördes med en grupp icke sjukskrivna visade det sig att svårigheter att kombinera arbete och familjeliv eller vårdansvar för barn eller andra närstående hade ett mycket lågt förklaringsvärde för de långa sjukskrivningarna. Den psykosociala arbetsmiljön, ålder, arbetsgivare eller fysisk arbetsmiljö hade avsevärt större betydelse för de långa sjukskrivningarna.¹⁰⁹ Att inte det obetalda arbetet får ett större förklaringsvärde kan möjligen bero på att det finns för få studier eller att studierna är genomförda på ett sådant sätt att de inte fångar hela problematiken. Å andra sidan förefaller ändå de viktigaste förklaringarna till kvinnors ökade sjukskrivningar stå att finna på arbetsmarknaden och i arbetslivets organisering. Det finns också en risk med att lägga för stor tyngdpunkt vid det obetalda arbetet som boven i dramat, eftersom det kan ge legitimitet åt arbetsgivare och myndigheter att avsvära sig ansvaret för sjukskrivningarna och istället göra sjukskrivningarna till ett privat problem för kvinnor (och män) att lösa individuellt.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Riksförsäkringsverket (2003).

Sammanfattande om sjukfrånvaron

Sjukskrivningarna är ett akut problem, både för samhällsekonomin och för de individer som drabbas av sjukskrivning. Här har vi enbart ytligt berört orsakerna till sjukskrivningarna och förklaringarna till varför skillnaderna i sjukskrivningstal är så stora mellan kvinnor och män. Det är djupt allvarligt att det finns så stora brister i den vetenskapligt baserade kunskapen om kvinnors arbete och hälsa. Det blir väldigt tydligt att en manligt normerad kunskapsproduktion begränsar synfältet och ställer beslutsfattare handfallna inför uppgiften att hitta lösningar på allvarliga samhällsproblem.

Sambandet mellan bristande jämställdhet och höga sjukskrivningstal har inte haft någon framträdande plats i debatten. Därför sägs heller inte att *sjukskrivningarna är ett jämställdhetsproblem*, kanske det allra största jämställdhetsproblemet idag. Det framgår emellertid tydligt att många av de orsaker som framförs som förklaringar till sjukskrivningarna har tydliga samband med bristande jämställdhet. Att så många fler kvinnor än män är sjukskrivna, helt eller delvis, och att så många fler kvinnor än män hamnar i förtidspension vilket med stor sannolikhet innebär att de aldrig kommer tillbaka till arbetsmarknaden, är allvarliga hot mot kvinnors plats på arbetsmarknaden och mot kvinnors möjligheter och förutsättningar att försörja sig på sitt arbete. På sikt riskerar vi därigenom en försvagning av kvinnors ekonomiska ställning och ökade klyftor mellan kvinnors och mäns inkomster. Vi rör oss med denna utveckling *ifrån* målet om kvinnors (och mäns) ekonomiska självständighet, vilket har varit och är grundstommen i det svenska jämställdhetsbygget.

6.6 Sammanfattning: Arbetslinjen är bruten?

En genomgång av kvinnors villkor på arbetsmarknaden ger vid handen att kvinnor har stärkt sin position på arbetsmarknaden och att förutsättningarna för kvinnor att vara ekonomiskt självständiga individer har förbättrats. Dock kvarstår hinder för att kvinnor kan sägas ha samma rättigheter och möjligheter som män på arbetsmarknaden. De jämställdhetspolitiska målen är inte uppnådda. Här fokuserar vi på de fenomen som förklarar bristerna i jämställdhet på arbetsmarknaden och det är också inom dessa områden det behövs insatser.

Otryggheten på arbetsmarknaden har ökat under 1990-talet. Det gäller för både kvinnor och män, inom både offentlig och privat verksamhet. Den största otryggheten på arbetsmarknaden har emellertid de LO-anslutna kvinnorna. Denna utveckling har gått i motsatt riktning mot de jämställdhetspolitiska målen.

Den primära *könssegregeringen* mellan betalt och icke betalt arbete är bruten genom att kvinnor finns på arbetsmarknaden i nästan lika stor utsträckning som män. Den sekundära könssegregeringen är fortfarande stark, där kvinnor och män återfinns inom olika sektorer, branscher, yrken och befattningar på arbetsmarknaden och arbetar i olika omfattning.

Könssegregeringen har också stark koppling till *löneskillnaderna*. Trots att kvinnor har höjt sin utbildningsnivå under decenniet och trots att fler kvinnor finns på arbetsmarknaden och arbetar fler timmar, kan inga större förändringar noteras på aggregerad nivå. Löneskillnaderna har i stort sett varit oförändrade sedan 1980, vilket var samma år som jämställdhetslagen trädde i kraft.

Deltidsarbetet är ett problem med vida effekter vilket inte uppmärksammas i nödvändig utsträckning. Det är hög tid att ta itu med deltidssarbetet som norm för kvinnors arbete, där även uppfattningar om det så kallade frivilliga deltidssarbetet måste utmanas. Om deltidssarbetet har ansetts vara ett sätt att främja kvinnors möjligheter att ta plats på arbetsmarknaden till priset av att kvinnor behandlas som en andra sortens (och kanske sämre) arbetskraft, är frågan hur länge det skall dröja innan nästa steg tas och kvinnor skall kunna omfattas av samma uppfattningar, villkor och värdering som män gör på arbetsmarknaden.

De ökade *sjukskrivningarna* och inströmningen till aktivitetserättningen (f.d. förtidspensionen) framstår som ett särskilt akut och oroande jämställdhetsproblem. Om inte trenden bryts hotar det att slå ut kvinnor från arbetsmarknaden i en utsträckning som innebär att vi tar steg bakåt istället för framåt när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män.

För att få en bild av jämställdheten på arbetsmarknaden, som är en förutsättning för att analysera kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet, är det nödvändigt att se *helheten*. Att se till olika faktorer separerat döljer de faktiska förhållandena. Att lägga samman de olika orsakerna till kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden (arbetslöshet, deltidssarbete, sjukfrånvaro) ger en annan bild än att se till dessa faktorer separerat. En jämförelse mellan kvinnors andel på arbetsmarknaden och deras andel av arbetade (betalda)

timmar på arbetsmarknaden visar att det ”saknas” (betalda) kvinnoarbetstimmar – dessa återfinns istället i det obetalda arbetet.¹¹⁰

Diskrepansen mellan kvinnors andel av de anställda och andelen arbetade timmar är minst i privat och statlig sektor och störst i landstingssektorn, följt av kommunsektorn. Att det är stor skillnad i landstingen speglar dels kvinnors deltidarbete och dels könssegregeringen, eftersom de flesta männen anställda i landstingen är läkare med ett annat arbetstidsmönster än övrig sjukvårds- och omsorgspersonal.

6.7 Förslag för ökad jämställdhet på arbetsmarknaden

Vid sidan av nya mål och indikatorer för jämställdhetspolitiken¹¹¹, lägger utredningen fram tre förslag som syftar till ökad jämställdhet på arbetsmarknaden. Tidigare i detta kapitel har analys och motiv till två förslag framförts som rör kunskapsuppbyggnad. Det ena förslaget rör tillsättande av en ny löneskillnadsutredning (se avsnitt om löneskillnader). Det andra förslaget gäller uppdrag till SCB att göra en fördjupad studie av deltidarbetet utifrån de nya data som kommer att föreligga i nya AKU i början av 2007 (se avsnitt om deltidarbete).

Ökad hälsa och fler i heltidsarbete

Av den relativt översiktliga analys som har gjorts i detta kapitel tonar en bild fram: Mäns problem i arbetslivet blir ett arbetslivsproblem som löses med kollektiva medel. Kvinnors problem i arbetslivet blir ett kvinnoproblem som får lösas av kvinnor individuellt – med benäget bistånd av stat och arbetsgivare (sjukförsäkring, deltidarbete). I det första fallet är männen norm, i det andra är arbetslivet en norm som kvinnor skall anpassa sig till. Om det inte går, får kvinnor lösa problemet på egen hand. Otrygga anställningar, deltidarbete och sjukskrivningar kan ses som utslag av den ojämställdhet som präglar arbetsmarknaden. Men deltidarbete och sjukskrivningar kan också ses som individuella lösningar på strukturella problem, eftersom de i olika utsträckning förefaller vara

¹¹⁰ Beräkningar gjorda utifrån AKU 2003.

¹¹¹ Se avsnittet Nya mål och stärkt styrning för jämställdhetspolitiken.

orsakade av strukturella brister i arbetslivet. Deltidsarbete och sjukfrånvaro hänger också samman.

Åtgärder för att minska deltidsarbetet och sjukfrånvaron kan antingen riktas mot individerna eller inriktas på strukturella förändringar. Individinriktade åtgärder syftar till att stödja den enskilde att t.ex. komma ur sjukskrivning. En *strukturell* ansats riktar istället ljuset mot de faktorer som orsakar sjukfrånvaron, t.ex. mot arbetsmiljön eller arbetslivets villkor. Därmed är det snarare arbetsplatser och arbetsgivare som står i fokus för insatserna. Det är naturligtvis självklart att stöd skall erbjudas de som drabbas av sjukskrivning och/eller (deltids-)arbetslöshet. Men det räcker inte. Även strukturella insatser behövs i större utsträckning för att förändra de villkor som präglar arbetslivet i kvinnodominerade yrken. Att byta arbete och inte gå tillbaka till den arbetsplats där man befann sig när sjukskrivningen inleddes har visat sig vara mycket verkningsfullt i rehabiliteringen av människor tillbaka till arbetslivet. Detta är troligen en möjlighet som är mer begränsad för kvinnor än för män, vilket är ett ytterligare skäl till att verka för förändring på arbetsplatser som har höga sjuktal. På sina håll kan det vara de enda arbetsplatser kvinnor är hänvisade till.

De högsta sjuktalen finns i kommunala och landstingskommunala arbetsplatser i välfärdssektorn. Enligt en studie genomförd av Kommunal utifrån data från SCB:s levnadsnivåundersökningar, är Kommunalanslutna kvinnor långtidssjukskrivna tre gånger mer än övriga på arbetsmarknaden. I likhet med andra undersökningar visar också studien att deltidsarbetande har en sämre arbetsrelaterad hälsa än heltidsarbetande och löper större risk att hamna i sjukskrivning jämfört med heltidsarbetande.¹¹² En stor del av de deltidsarbetande finns inom kommuner och landsting. Sjukfrånvaron och deltidsarbetet är allvarliga hot mot kvinnors möjligheter att uppnå samma ekonomiska självständighet som män.

Hur kan staten bidra till strukturförändringar i arbetslivet?

Utredningen bedömer att statens insatser för att minska sjukfrånvaron främst utgjorts av individinriktade åtgärder riktade mot sjukskrivna. Men staten bör även bidra till strukturförändringar som kan främja ett högre arbetsutbud och bättre hälsa. Sådana insatser har gjorts tidigare.

¹¹² Kommunal (2005). Se även Renstig & Sandmark (2005).

År 1990 tillsattes Arbetslivsfonden med uppdrag att bidra till förnyelse i arbetslivet, medverka till bättre arbetsmiljöer, sänkt sjukfrånvaro och färre förtidspensioner. Den arbetade fram till 1995. Fonden vände sig till hela arbetsmarknaden med inriktningen att ge arbetsgivare stöd för rehabilitering av långvarigt sjuka, sänka sjukfrånvaron och att investera i bättre arbetsmiljö. Fonden beräknade att de nådde ut till 25 000 arbetsplatser med stöd till s.k. arbetsplatsprogram som låg till grund för förändringsarbetet och för medfinansieringen från fondens sida.¹¹³ Finansieringsgraden kunde variera beroende på typ av förändringsarbete, där projekt som syftade till förändringar av arbetsorganisation kunde rendera hög finansiering. Arbetslivsfonden strävade efter att fungera som bollplank åt arbetsplatserna, att bidra i skapandet av en bra utvecklingsorganisation och utvecklingsprocesser.¹¹⁴ Förändringsarbetet skulle bäras av den arbetsplats som skulle förändras och fonden skulle fungera som stöd i en sådan process.¹¹⁵ Trots att Arbetslivsfonden vände sig till hela arbetsmarknaden visade resultatet att 75 procent av de medel fonden fördelade gick till den privata sektorn.

De erfarenheter som finns att hämta från Arbetslivsfonden, liksom från exempelvis HELA-projektet, bör kunna ligga till grund för en ny jämställdhetsinriktad satsning på kvinnodominerade arbetsplatser. Behov av strukturförändringar finns både inom kvinnodominerade arbetsplatser i den privata sektorn och i den offentliga sektorn. Vi anser emellertid att det finns skäl att i ett första skede fokusera på den offentliga sektorn och på de kvinnodominerade arbetsplatser där behovet av strukturförändringar är stort och sjukskrivningstalen liksom deltidsarbetet är störst.

Delegation för hälsa och heltid i välfärdssektorn

Vi föreslår att Delegationen för hälsa och heltid i välfärdssektorn inrättas. Huvudsyftet med delegationen skall vara att stödja ett förnyelsearbete i kommuner och landsting och därmed stärka kvinnors möjlighet till ekonomisk självständighet genom att öka kvinnors arbetsutbud. Ökad hälsa och heltidsarbete står i fokus.

På nationell nivå skall delegationen samarbeta med den löneskillnadsutredning vi föreslår. Löneskillnadsutredningens uppdrag skall

¹¹³ *Arbete i utveckling – på kvinnors vis* (1995).

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ HELA-projektet som tidigare refererats (i avsnittet om deltid) förefaller ha ett liknande upplägg.

vara att föreslå en långsiktig strategi för hur man, med olika medel, kan minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Löneskillnadsutredningens kunskaper skall komma delegationens arbete till del, men delegationens arbete och de erfarenheter som genereras från projekten på lokal nivå skall också kunna utgöra underlag för löneskillnadsutredningens förslag. På så sätt kan delegationen fungera som ett slags ”experimentverkstad” för löneskillnadsutredningens arbete.

På lokal nivå skall förändringsarbetet grundas i en gemensam syn mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer kring vilka strukturförändringar som behöver genomföras. Många kommuner har redan inlett olika former av förändringsarbete. Delegationen kan både bidra som ytterligare stöd i sådant utvecklingsarbete eller bidra till att utvecklingsarbete initieras. Erfarenhetsutbyte skall vara en del i delegationens arbete.

Organisation

Skäl till att inrätta en delegation är att det bidrar till möjligheten att fokusera på uppdraget och minskar risken för att arbetet hämmas av myndighetskulturer eller regelverk som vuxit fram för andra ändamål. Vidare innebär det att skapa en bred plattform där staten tillsammans med parterna, andra organisationer samt enskilda forskare eller praktiker kan samarbeta kring uppdraget.

Delegationen skall ledas av en ordförande och i övrigt bestå av ledamöter från Sveriges kommuner och landsting, från fackliga organisationer, forskare, arbetsmiljöexperter och företrädare för myndigheter. Ett sekretariat med experter på både nationell och regional nivå kopplas till delegationen.

Verksamhet

Delegationens uppgift skall vara att utifrån delegationens syfte bevilja medel till utvecklingsprojekt som initieras och drivs av kommuner och landsting. Utvecklingsprojekten skall vara nyskapande och ha en bred förankring. De skall syfta till långsiktiga och bestående resultat i det kommunala arbetslivet. Projekten kan röra:

- förbättring av arbetsmiljö och utveckling av arbetsorganisation,

- skapandet av förutsättningar för anställda att gå från deltid till heltid,
- utveckling av lönestrukturer och karriärvägar.

Finansiering

I 2005 års vårpropositionen aviseras en resursförstärkning till kommunerna. Vad syftet med resursförstärkningen är lämnas inga närmare besked om, men utfästelsen ställs i anslutning till en erinran om överenskommelsen mellan partierna (121-punktsprogrammet) att bidra till höjning av kvinnolönerna i kommunerna.

Ett gott kommunalekonomiskt läge är en förutsättning för att kommunerna skall kunna höja löner. Men utredningen anser att satsningar på arbetslivsutveckling som bidrar till att minska sjukfrånvaron och öka arbetsutbudet även på sikt kan ha positiv betydelse för löneutvecklingen och för löneskillnaderna. Att minska sjukfrånvaron och deltidsarbetet är centralt. Utifrån diskussionen kring ett kommunalt "lönesatsningsstöd" (se avsnittet om löneskillnader), bedömer utredningen att en delegation kan vara en mer effektiv användning av resurserna i det korta perspektivet. Det skall också framhållas att användning av medel som leder till en hållbar och långsiktig förnyelse av arbetslivet kan innebära "återbäring" till både stat och kommuner i form av minskade kostnader för sjukfrånvaro och ökade skatteintäkter till följd av ökat arbetsutbud.

Referenser

- Abrahamsson, Lena (2000) *Att återställa ordningen. Könsmönster och förändring i arbetsorganisationer*. Umeå: Boréa.
- Alexandersson, Kristina (2000) "Varför har kvinnor högre sjukfrånvaro?" i SOU 2000:121, bilaga 5.
- Alexandersson, Kristina (2004). Den könssegregerade arbetsmarknaden – samband med sjukdom i SOU 2004:43, bilaga 9.
- Arbete i utveckling – på kvinnors vis* (1995) Slutrapport från Arbetstlivsfondens ALFA Q program.
- Bygren, Magnus och Kumlin, Johanna (2004) Hur kommer det sig att män anställs på vissa arbetsplatser och kvinnor på andra? i Bygren et al. (red.) *Familj och arbete – vardagsliv i förändring*. Stockholm: SNS Förlag.
- Dir. 2004:44. Översyn av föräldraförsäkringen.
- Dir. 2004:50. Stärkt rätt till heltidsanställning
- Ds 2001:37. *Tillsynsansvar över jämställdhetslagen – en uppgift för länsstyrelserna?*
- Ds 2001:64 *Ändrad ordning. Strategisk utveckling för jämställdhet*.
- Ds 2004:16 *Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro*. Socialdepartementet.
- Edin, Per-Anders & Rickardson, Katarina (1997) Lönepolitik, lönespridning och löneskillnader mellan män och kvinnor i SOU 1997:136 *Kvinnors och mäns löner – varför så olika*.
- Forssell, Johanna (2003) *Deltidsarbetslöshet – en forskningsöversikt utifrån aktuell forskning och statliga utredningar*. Hela-projektet, Arbetstlivsrapport nr. 2003:20.
- Hirdman, Yvonne (2001) *Med kluven tunga: LO och genusordningen*. Stockholm: Atlas.
- Hogstedt, Ch. m.fl. (red.) (2004) *Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens*. Statens Folkhälsoinstitut.
- Jämställdhetsombudsmannen (2004) *Rapport från en myndighets-samverkan mellan Arbetsmiljöverket och JämO, juni 2004*.
- Jämställdhetsombudsmannens årsredovisning 2003.

- Kommunal (2005) *Sexton år av smärta och besvär. En rapport om kommunalarnas arbetsmiljö och hälsa 1988 – 2003.*
- Konjunkturinstitutet (2004). *Lönebildningen. Samhällsekonomiska förutsättningar i Sverige.*
- Lag & Avtal. Processordningen i diskrimineringsmål mm. Debatt i Lag & Avtal 2001–2002.
- Le Grand, Carl (1997). Kön, lön och yrke – yrkessegregering och lönediskriminering mot kvinnor i Sverige i SOU 1997:136 *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?*
- Le Grand, C., Szulkin, R. och Tåhlin, M. (2004). Överutbildning eller kompetensbrist? Matchning på den svenska arbetsmarknaden 1974 – 2000 i Bygren et al. (red.) *Familj och arbete – vardagsliv i förändring.* Stockholm: SNS Förlag.
- Medlingsinstitutet (2002) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2001.*
- Medlingsinstitutet (2004) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2003.*
- Medlingsinstitutet (2005) *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2004.*
- Meyerson, E. M. & Petersen, T. (1997). Lika lön för lika arbete . En studie av svenska förhållanden i internationell belysning. i SOU 1997:136. *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?*
- Nelander, Sven & Goding, Ingela (2003). *Anställningsformer och arbetstider.* LO.
- Nermo, Magnus (2004). Sida vid sida men inte på jobbet i Florin, Ch. och Bergqvist, Ch. (Red.) *Framtiden i samtiden. Könrelationer i förändring i Sverige och omvärlden.* Stockholm.
- Nyberg, Anita (1994). The social construction of married women's labour-force participation: the case of Sweden in the twentieth century Continuity and change, 9.
- Nyberg, Anita (2003). *Deltidsarbete och deltidsarbetslöshet – en uppföljning av DELTA-utredningen (SOU 1999:27) Hela-projektet, Arbetslivsrapport nr. 2003:19.* Arbetslivsinstitutet.
- Regeringens proposition 1987/88:105 *Jämställdhetspolitiken inför 1990-talet.*
- Regeringens proposition 1990/91:113 *Olika på lika villkor.*

- Regeringens proposition 1999/2000:143 *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.*
- Regeringens proposition 2001/02:95 *Ett tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting.*
- Regeringens proposition 2004/05:01 *Förslag till statsbudget för 2005.*
- Regeringens skrivelse 2002/03:140. *Jämt och ständigt. Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden.*
- Riksförsäkringsverket (2001) RFV Redovisar 2001:5. *Kvinnor, män och sjukfrånvaro. Om könsskillnader i sjukskrivning, förtidspensionering och rehabilitering.*
- Risikförsäkringsverket (2003) *Psykosocial arbetsmiljö och långvarig sjukdom.* RFV Analyserar 2003:3.
- Rydenstam, Klas (2004) A contribution from the time use statistics: Reconciling work and private life. Artikel presenterad vid CEIES seminarium Gender statistics, occupational segregation: extent, causes and consequences, Stockholm juni 2004.
- Sandmark, H. & Renstig, M. (2005) *Kvinnors sjukskrivning. En studie om riskfaktorer för långtidssjukskrivning.* Karolinska institutet.
- SCB (2001) *SSYK 96 Standard för svensk yrkesklassificering 1996.*
- SCB (2003) *Tid för vardagsliv. Kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91 och 2000/01.*
- SCB (2004a) *Lönestatistisk årsbok 2003.*
- SCB (2004b) *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet.*
- SCB (2004c) *Vad påverkar sjukskrivningarna? Registerstudie av hur sjukpenningskostnaderna utvecklats 1993–2001.* Demografiska rapporter 2004:2.
- Sennvall, Pär-Olof (2002) *Socialförsäkring, kön och agenda.* FoU-rapport nr. 37. Försäkringskassan Stockholms län.
- SOU 1989:53. *Arbetstid och välfärd.* Betänkande från Arbetstidskommittén
- SOU 1993:7. *Lönemått och lönediskriminering.*

- SOU 1996:145. *Arbetstid: längd, förläggning och inflytande. Slutbetänkande från 1995 års arbetstidskommitté.*
- SOU 1997:136. *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?*
- SOU 1999:27. *DELTA: utredningen om deltidarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning. Betänkande från Utredningen om arbetslöshetsersättningen och deltidarbete m.m.*
- SOU 2002:49 *Arbetstiden – livets gränser. En skrift om jämställdhets- och hälsoaspekter på arbetstidsförkortning*
- SOU 2004:43 *Den könsuppdelade arbetsmarknaden.*
- Stark, Agneta och Regnér, Åsa (2001). *I vems händer? Om arbete, genus, åldrande och omsorg i tre EU-länder.* Tema Genus , Rapport nr. 1:2001.
- Statens beredning för medicinsk utvärdering (2003) *Sjukskrivning – orsaker, konsekvenser och praxis. En systematisk litteraturoversikt.* Rapport 167.
- Svensson, Eva-Maria (2005) *Ökad målstyrning och ny kunskap inom jämställdhetsområdet.* I Rothstein, Bo och Vahlne Westerhäll, Lotta (red) *Bortom den starka statens politik.* Stockholm: SNS Förlag. Under publicering.
- Thoursie, Anna (2004) *Varför tjänar kvinnor mindre? Handbok i lönediskriminering.* Stockholm: LO.
- Wahlgren, Ingela (2004) *Vad har man gjort för att minska deltidarbetslösheten inom vård och omsorg? En kartläggning av lokala projekt.* Arbetslivsrapport nr. 2004:3, Arbetslivsinstitutet.
- Widmalm, Frida (2004) *Tid och pengar – dela lika?* SOU 2004:70 Bilaga 13 till Långtidsutredningen LU 2003/04.

7 Företagande

”En ökad ekonomisk aktivitet genom fler företag som växer är grundläggande för att främja tillväxten både i Sverige och Europa. Tillväxten är i sig en förutsättning för att värna om och utveckla arbetstillfällena, välfärd och jämställdhet.” Så skriver Näringsdepartementet på regeringens hemsida i maj 2005. För att stimulera företagandet går stora summor pengar från staten till näringslivet.¹ Företagen ses som mycket betydelsefulla för Sverige. Kvinnor beskrivs som en outnyttjad resurs, särskilt när det gäller regional tillväxt. Det förs en intensiv debatt om ökat företagande inom ”kvinnliga domäner” – förutom privatiseringar inom offentlig sektor även skattesubventioner av hushållsnära tjänster.

Forskning om företagande visar att det finns fler likheter än skillnader mellan mäns och kvinnors företagande.² Det finns många uppfattningar kring kvinnors företagande som inte bekräftas av forskning, utan som snarast bör betraktas som myter. Det hävdas t.ex. ofta att kvinnors företag har lägre omsättning än mäns, att kvinnor är mindre intresserade av företagsexpansion och att kvinnors företag inte överlever i lika hög grad som mäns. Inget av detta stämmer med verkligheten. En annan föreställning är att kvinnliga företagare är ett nytt fenomen, men kvinnor har alltid varit företagsamma. Även innan kvinnor fick laglig rätt att driva företag, hittade kvinnor sätt att starta eget.³

Det finns dock skillnader mellan män och kvinnor i företagandet liksom i samhället i övrigt. I detta avsnitt kommer vi att diskutera några av dessa.

¹ Det finns olika uppgifter om storleken på stödet, utförligare statistik och resonemang om detta följer senare i detta avsnitt.

² Se t.ex. forskningen inom Fem-programmet vid Forum för Småföretagarforskning

³ Bladh (1995)

7.1 Kvinnors och mäns företagande i Sverige

I debatten framställs Sverige ofta som ett land med låg företagsamhet och med ett högt beroende av några få stora företag. På många sätt är detta en rättvisande bild. Sverige kan också betecknas som ett riktigt småföretagarland. År 2001 fanns det cirka 665 000 företag i landet (inklusive jordbruksföretag). 0,2 procent av dessa hade fler än 200 anställda. Nästan 70 procent hade inga anställda alls utan drevs som så kallade soloföretag.⁴

Av hela arbetskraften år 2003 utgjordes 9,5 procent av företagare vilket motsvarar cirka 400 000 personer. Av dessa var 25 procent kvinnor och 75 procent män. Av den kvinnliga arbetskraften utgjordes knappt 5 procent av företagare och av den manliga arbetskraften var 13 procent företagare. Det är således en förhållandevis liten andel av både kvinnor och män på arbetsmarknaden som är företagare.⁵

Företagande är vanligare bland utrikes födda personer än bland inrikes födda. Utrikes födda kvinnor driver företag i högre utsträckning än inrikes födda kvinnor, störst är skillnaden i åldersgruppen 18–24 år. Utbildningsnivån är högre bland utrikes födda kvinnliga företagare än bland inrikes födda. Att företagande är vanligare bland utrikes födda förklaras delvis med problem på arbetsmarknaden. Integrationsverket visar att sambandet är högt mellan arbetslöshet och eget företagande, sambandet är dock högre bland män än bland kvinnor.⁶

Mellan åren 1991 och 2002 ökade andelen med näringsinkomst bland såväl kvinnor som män, men andelen är nästan dubbelt så hög bland män som bland kvinnor. Ser vi till inkomsterna finner vi att kvinnors medelinkomst som andel av mäns har ökat under perioden. Men vi ser också att näringsinkomsten generellt är låg och lägre för kvinnor än för män. Medelinkomsten från näringsverksamhet ökade med 56 procent för kvinnor mellan år 1999 och 2002. Ökningen för männen var 21 procent. Orsaken till den höga ökningen av inkomst från näringsverksamhet för kvinnor kan, enligt SCB, vara att uppgifterna redovisas som medelvärden och är känsliga för extrema värden. Det innebär att det kan finnas någon/några kvinnor som har haft mycket höga inkomster från

⁴ Sundin (2003)

⁵ SCB (2004)

⁶ Integrationsverket (2004)

näringsverksamhet år 2002 – vilket drar upp medelinkomsten kraftigt.⁷

Tabell 7.1 Andel med näringsinkomst, medelinkomst för de med näringsinkomst och kvinnors andel av mäns näringsinkomster, %, 20–64 år, 1991, 1995, 1999 och 2002

	1991	1995	1999	2002
Andel med inkomst (%)				
Kvinnor	7,9	8,1	8,4	10,4
Män	14,9	14,8	15,5	19,0
Medelinkomst för de med inkomst				
Kvinnor	23 300	21 400	27 700	43 100
Män	40 500	35 500	49 100	59 600
Kvinnors andel av mäns (%)	57,5	60,2	56,3	72,4

Källa: SCB, inkomstfördelningsundersökningen

Kvinnors och mäns nyföretagande

Nyföretagandet har varierat under de senaste tio åren. År 2004 startades 41 608 nya företag. De nystartade företagen år 2004 sysselsatte i snitt 1,6 personer per företag. I cirka 65 procent av de nystartade företagen var företagaren en man. Högst andel kvinnliga företagare, 58 procent, fanns i branschen Utbildning, hälsovård och andra personliga tjänster. Högst andel manliga företagare, 95 procent, fanns i byggbranschen. Inom industrisektorn var 12 procent av företagen startade av kvinnor. Inom tjänstesektorn var 36 procent av företagen av kvinnor.⁸

Nyföretagandet sker framförallt inom tjänstesektorn. År 2004 fanns 82 procent av alla nystartade företag där mot 17 procent i industrisektorn. Den största nyföretagarandelen finns inom sektorerna ”finansiell verksamhet och företagstjänster” samt inom ”varuhandel, reparationer samt restaurang och hotellrörelse”.⁹ Som jämförelse kan nämnas att i det svenska arbetslivet som helhet arbetade 88 procent av kvinnorna och 70 procent av männen inom tjänstesektorn.¹⁰

⁷ Uppgift från Kjell Jansson på SCB (2005)

⁸ ITPS (2005)

⁹ Ibid

¹⁰ SCB (2003)

Antalet företag startade av kvinnor tredubblades under 1990-talet och andelen kvinnliga nyföretagare steg från knappt 20 procent till drygt 30 procent under samma period. Kvinnliga företagare är högre utbildade än manliga företagare. Det är vanligare att kvinnor startar företag i storstadsregionerna än i glesbygd. Stockholms län har dubbelt så högt företagande per kvinna som andra län.¹¹

Enligt en undersökning gjord av TCO är kvinnor mindre intresserade av att starta företag än män. Var tredje svensk är enligt undersökningen intresserad av att starta eget företag. Könsskillnaderna är dock tydliga; 22 procent av kvinnorna är intresserade mot 35 procent av männen. Anställda inom offentlig sektor är generellt mindre intresserade av att starta företag än anställda i privat sektor. Nästan 80 procent av de anställda i offentlig sektor var ointresserade av att starta företag. Bland de privat anställda var 63 procent ointresserade. Allra minst intresserade är anställda i landstinget (86 procent ointresserade).¹² Bara nio procent av de kvinnor som driver företag idag har ett yrkesförflutet i offentlig sektor.¹³

De viktigaste orsakerna till att starta eget företag är för både kvinnor och män att få större inflytande över den egna arbetssituationen, att få förverkliga sina idéer och att få arbeta med det de kan och vill (89 procent av kvinnorna och 83 procent av männen). Möjlighet till ökad inkomst angav 71 procent av både männen och kvinnorna som skäl. En större andel av kvinnorna angav negativa skäl till att starta eget företag såsom "dålig arbetsmarknad som anställd". Detta angav 29 procent av kvinnorna mot 22 procent av männen.¹⁴

Enligt Susanne Lundströms och Ann-Mari Sätre Åhlanders undersökning *Gender differencies in the access to managerial and entrepreneurial positions* genomförd i Östersund är fler kvinnor än män självanställda i egna företag.¹⁵ Jämtland är ett län som drabbats av stor utflyttning av offentliga arbetsplatser och länet har haft låg tillväxt. Som en del i Norrlands inland har man också fått del av strukturfondsmedlen vilket lett till att regionalpolitiken fått stort genomslag. År 2001 hade Jämtland den största andelen företag som erhållit stöd i Sverige och länet låg högst vad gäller andelen kvinnor

¹¹ Nutek (2002)

¹² TCO (2004)

¹³ Dahlman (2004)

¹⁴ TCO (2004)

¹⁵ Lundåsen & Sätre Åhlander (2005)

bland företagarna.¹⁶ De kvinnliga soloföretagarna i undersökningen arbetar mer än manliga, de gör mer obetalt arbete i hemmet, de tjänar mindre och är sämre tryggade i det sociala försäkringssystemet. De har dessutom ofta upplevt diskriminering från myndigheter, banker och före detta arbetsgivare. Deras känsla är att samhället inte är intresserade av dem, att de är ensamma och sårbara. De upplever sig inte vara välkomna till kommunens näringslivskontor och de uppfattar att politiker, tjänstemän och affärskollegor är ointresserade. De flesta uppger att de hellre skulle vara anställda.

Dessa kvinnor upplever att samhället sänder ut dubbla signaler. Enligt retoriken vill man se fler kvinnliga företagare, både av jämställdhetsskäl och av tillväxtskäl. Men retoriken får inte praktiska konsekvenser. Det finns en risk att vi här får fler kvinnor som startar företag av negativa skäl som arbetslöshet, ohälsa eller outsourcing. Effekten kan bli att kvinnor hamnar utanför det generella trygghetssystemet.¹⁷ Ann-Marie Sätre Åhlander hävdar att ökningen av nystartade företag till stor del förklaras av att människor skapar sina egna jobb efter varsel, arbetslöshet, hinder för egen utveckling som anställd och ofrivillig avknoppning från tidigare arbetsgivare. Denna utveckling är tydligare i glesbygden eftersom offentlig sektor sysselsatt en stor del av befolkningen och att varje jobb som försvinner har stor betydelse när befolkningen är liten. Åhlander menar att om staten vill att företagandet ska vara en arbetsmarknadsstrategi så bör trygghetssystemen ändras.¹⁸

Ett könssegregerat företagande

Företagandet brukar delas in i tre sektorer; handelsföretag, tjänsteföretag och tillverkande företag. Samtliga sektorer domineras av män. Det vanligaste för både kvinnor och män är att driva företag inom tjänstesektorn. Här återfinns 64 procent av de kvinnliga företagarna och 65 procent av de manliga. Den minsta sektorn är tillverkning där 10 procent av de kvinnliga företagarna finns och 15 procent av de manliga företagarna.¹⁹

¹⁶ Sätre Åhlander (2003)

¹⁷ Lundåsen & Sätre Åhlander (2005)

¹⁸ Sätre Åhlander (2004) samt Sätre Åhlander refererad i Ds 2004:39

¹⁹ Nutek (2002)

Företagandet är minst lika könssegregerat som arbetsmarknaden i övrigt. Företagare beskrivs ofta som mönsterbrytare, men köns-mönstret är långt ifrån brutet inom företaget.²⁰

I tabellen nedan visas hur manliga och kvinnliga företagare fördelar sig på olika näringsgrenar.

Tabell 7.2 Egna företagare i åldern 20–64 år efter näringsgren 2003. Procentuell fördelning, andel i 1 000-tal och könsfördelning (%)

Näringsgren	Kvinnor		Män		Könsfördelning	
	Antal	%	Antal	%	Kv	Män
Personlig service	16	16	7	2	70	30
Detaljhandel	14	14	21	7	41	59
Rekreation, restaurang och hotell	13	14	27	9	33	67
Finansiell verksamhet	22	23	66	22	25	75
Jord- och skogsbruk, fiske m.m.	9	9	41	14	18	82
Bil- och partihandel samt kommunikation	6	6	53	18	10	90
Industri och byggverksamhet	8	8	75	25	10	90
Övriga branscher	10	10	9	3	53	47
Totalt	99	100	298	100	25	75
Därav med anställda	29	30	124	42	19	81
Därav utan anställda	70	70	174	58	29	71

Källa: SCB, På tal om kvinnor och män 2004

Männens företag dominerar mest inom näringsgrenarna "bil- och partihandel samt kommunikation" och "industri och byggverksamhet". Den enda verksamhetsgren där kvinnorna dominerar är "personlig service" där till exempel hårfrysörskor och skönhets-salonger återfinns. Kvinnor har traditionellt startat företag inom nischer i mellanrummen mellan de olika stora organisationerna – till exempel kaféet på hörnet, hårfrysörskan och keramikverksta-den.²¹

De allra flesta företag i Sverige är, som nämnts, små företag. 99 procent av alla företag i Sverige har färre än femtio anställda.²² Kvinnor driver i regel mindre företag än män. 81 procent av männen driver företag med anställda medan enbart 19 procent av de kvinnliga företagarna har anställda.²³ Detta avspeglar sig i bolags-

²⁰ Ibid

²¹ Holmquist & Sundin (2002)

²² SCB (2004)

²³ SCB (2004)

formen, sex av tio kvinnor är enskilda näringsidkare mot fyra av tio män. Omvända siffror gäller således för aktiebolag.²⁴

40 procent av kvinnorna och 10 procent av männen driver sitt företag på deltid. Kvinnor har traditionellt anpassat sitt företagande till familjens behov i högre grad än män. Möjligtvis kan man nu se en utveckling där kvinnor driver företag på deltid av hälsoskäl. Kvinnor tycks vara nöjda med deltidsföretagandet i större utsträckning än män.²⁵

Andelen ”kombinatörer”, människor som kombinerar företagande med annan sysselsättning, ökar.²⁶ Enligt en undersökning som Ann-Mari Sätre Åhlander på Arbetslivsinstitutet gjort i Jämtland gäller inte längre den svenska modellen där offentlig sektor och näringsliv ansvarar för sysselsättningen och där individens roll är att stå till arbetsmarknadens förfogande. Trenden i glesbygd är istället att människor (främst kvinnor) skapar såväl arbetsuppgifter, försörjning och service själva genom mångsyssleri i olika former.²⁷

Det finns inga skillnader mellan män och kvinnor i ambitionerna med företagandet. Lika många kvinnor som män vill se sina företag växa både i omsättning och i antal anställda. Det faktiska utfallet visar också att mäns och kvinnors företag procentuellt växer i samma utsträckning.²⁸

Av de kvinnor som driver företag har drygt 50 procent fler kvinnor än män bland de anställda. Män som driver företag väljer till över 70 procent att rekrytera huvuddelen av de anställda inom det egna könet. Manliga företagare har alltså ett mer utpräglat homo-socialt beteende än kvinnor.²⁹

Jord- och skogsbruksföretag

Jordbruksföretagen ingår ofta inte i den normala företagarstatistiken. Detta trots att de på många orter utgör basen i det lokala företagandet. I betänkandet *Det går långsamt fram – jämställdheten inom jord- och skogsbrukssektorn* föreslås att jord- och skogsbruksföretagen ska inkluderas i all statistik över företagandet i Sverige.

²⁴ Nutek (2002)

²⁵ Sundin (2005)

²⁶ Ds. 2003:27

²⁷ Åhlander (2004) ”Företagande som bieffekt”

²⁸ Nutek (2002)

²⁹ Ibid & Eriksson (2002)

Överhuvudtaget bör attityden gentemot företagen i denna sektor ändras för att dessa ska kunna ta del av information och satsningar på företagande.³⁰

Antalet jordbruksföretag uppgick år 2003 till 66 780. Av dem drevs 7 380 av en kvinna, dvs. 11 procent.³¹ Utredningen om jämställdhet i jord- och skogsbruk presenterar en förhållandevis dystert bild av kvinnors situation i lantbrukssektorn. Jordbruksföretagen ägs i stor utsträckning av män och ärvs av söner. Målet för många lantbrukare är att gården ska gå vidare inom familjen och fortfarande helst via en man. Som en garanti för att företaget inte skall gå släkten ur händerna vid en eventuell skilsmässa används äktenskapsförord flitigt. Antalet äktenskapsförord har ökat kraftigt inom lantbruket de senaste åren. Äktenskapsförord inom jordbruksföretag har som huvudsyfte att skydda företaget. Därför är de ofta mycket ensidigt skrivna och bevakar inte i samma grad den tillkommande maken/makans intressen. Detta innebär att de pengar kvinnan investerat i företaget inte kommer henne tillgodo vid en eventuell skilsmässa.³²

Kvinnornas inkomst från jordbruksföretagen utgjorde en tredjedel av männens medan kvinnor i högre grad har inkomst från tjänst utanför företaget. Ofta försörjer kvinnorna familjen på sin inkomst medan inkomsten från företaget återinvesteras i verksamheten. Det är mycket vanligt att kvinnor investerar betydande arbetsinsatser i lantbruket utan att ta ut någon lön. Genom att avstå från lön avstår hon från eget sparande samt sänker sin sjukpenninggrundande inkomst vilket leder till sämre sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning och pension.³³

På grund av denna situation föreslår utredningen om jämställdhet inom skogs- och jordbrukssektorn att myndigheter och organisationer inom sektorn ska driva frågan om driftsavtal. Denna typ av avtal är vanliga i andra länder i Europa och reglerar ekonomiska skyldigheter och rättigheter, såsom arbetsinsatser, inkomster, ägande och gjorda investeringar, mellan parterna i företagen. Trots att förslaget om driftsavtal har drygt tio år på nacken har mycket lite hänt. Inom LRF Konsult, som är nästan helt dominerande inom juridisk och ekonomisk rådgivning till jordbruksföretag, är mansdominansen stor. Detta cementerar ett traditionellt förhåll-

³⁰ Ds 2004:39

³¹ SCB (2004)

³² Ds. 2004:39

³³ Ibid

ningsätt till de ekonomiska och juridiska relationerna mellan kvinnor och män.³⁴

Endast sju procent av de finansiella stöden som delas ut av Jordbruksverket går till kvinnor. Kvinnor får knappt tio procent av de regionalpolitiska anslagen till landsbygdsstöd. För att vara berättigad till landsbygdsstöd måste man bedriva en huvudverksamhet på minst 25 procent och ha minst hälften av sin inkomst från lantbruksföretaget. Detta riskerar att diskvalificera många kvinnliga sökande. Enligt en granskning av dessa stöd år 2003 utifrån ett genusperspektiv kunde forskaren Eva Javefors Grauers visa att manliga och kvinnliga verksamheter särskiljs enligt ett genusmönster. Den manligt konstruerade jordbruksverksamheten som omfattar traditionellt jordbruk med växtodling och husdjurskötsel benämns huvudverksamhet medan kvinnligt konstruerade områden som exempelvis turism, konsthantverk, hästhållning samt småskalig förädling och försäljning kallas kompletterande verksamheter.³⁵

Av Sveriges 350 000 skogsägare är idag närmare 40 procent kvinnor. Sedan 1976 har antalet kvinnliga skogsägare ökat från 20 procent till 38 procent. Ungefär 3,5 miljoner hektar skog till ett värde av 65 miljarder kronor ägs av kvinnor.³⁶ Endast 20 procent av de kvinnliga skogsägarna äger skogen ensamma, kvinnor övertar i större utsträckning än män föräldrarnas skog tillsammans med syskon eller andra släktingar. Även andra skillnader finns mellan skogsägande kvinnor och män. Bland annat är kvinnors skogsarealer generellt mindre än mäns. Manliga skogsägare anser sig i högre grad än kvinnliga vara huvudansvariga för övergripande och löpande beslut rörande den ägda skogen. Kvinnliga ägare utför i betydligt lägre omfattning än manliga ägare praktiskt och administrativt skogsarbete.³⁷

Kvinnornas representation i ledningen för skogsägarföreningar och skogsbolag är låg. Trots att kvinnor äger en stor del av den svenska skogen till betydande värden har de liten möjlighet att påverka den övergripande politiken på området.³⁸ Enligt Stats-skogsutredningens slutbetänkande finns det en könsrelaterad skillnad i attityderna till skogen hos skogsägarna. Kvinnor är i mindre grad än män intresserade av att utnyttja skogen till produktion av

³⁴ Ibid

³⁵ Ibid

³⁶ Jordbruksaktuellt 14/6-05

³⁷ Lidestav (2003)

³⁸ Ds 2004:39

pappersmassa och byggvirke. Kvinnorna lägger istället större vikt vid biologisk mångfald än män.³⁹ Detta tyder på att en ökad representation av kvinnliga skogsägare i organisationer och företag inom skogsnäringen skulle få effekt på hela näringens inriktning.

Innovationer

En anledning till att starta företag kan vara innovationer. En undersökning gjord av Ann-Christin Nyberg år 1998 visar att endast 5 procent av ansökningarna till Patent- och registreringsverket (PRV) är gjorda av kvinnor.⁴⁰ PRV för ingen statistik över fördelningen mellan kvinnor och män som söker patent. Det är alltså omöjligt att följa utvecklingen på området.

År 2004 lanserade regeringen strategin *Innovativa Sverige – en strategi för tillväxt genom förnyelse*. Den pekar ut ett antal prioriterade områden för åtgärder och satsningar: Kunskapsbas för innovation, innovativt näringsliv, innovativa offentliga investeringar och innovativa människor.⁴¹

Skrivelsen utmärker sig genom könsblindhet. Visserligen skriver man genomgående ”kvinnor och män” – men där tar könsperspektivet slut. Det finns inga reflektioner kring var män och kvinnor befinner sig på arbetsmarknaden, det könsbundna studievalet, bristen på kvinnor i högre forskning, bristen på kvinnor i näringslivets ledning, den stereotypa bilden av vad en innovation är – kort sagt inga analyser av vad de skilda förutsättningar som råder i samhället för kvinnor och män innebär för utvecklandet av nya produkter och tjänster.

Mycket forskning visar dock på vikten av ett könsperspektiv i analyser av innovationer och innovationssystem. Som forskarna Daniel Hallencreutz, Per Lundequist och Katarina Pettersson visar i en rapport från Vinnova så riskerar könsblinda analyser att missa såväl framgångsfaktorer, viktiga aktörer, viktiga åtgärder och hela problemområden.⁴²

Nutek har urskiljt några viktiga hinder på vägen för kvinnliga innovatörer:⁴³

³⁹ SOU 2002:40

⁴⁰ Nyberg (2001)

⁴¹ Ds. 2004:36

⁴² Hallencreutz, Lundequist & Pettersson (2003)

⁴³ Nutek (2004)

Bristande stödåtgärder

Floran av stödåtgärder och organisationer är svåröverskådlig och saknar kontinuitet. Stöden tenderar att styra istället för att stödja och är för begränsade i tiden. Kvinnor upplever att innovationsrådgivarna har en för snäv kompetens – de är för inriktade på tekniska lösningar och förstår ofta inte kvinnors idéer.

Föreställningar kring uppfinningar

Ofta föreställer man sig en uppfinning som en ny tekniskt avancerad apparat. Kvinnor uppfinnar ofta utifrån ett problemområde och män utifrån en teknisk kompetens. Kvinnor har kanske inte den tekniska lösningen klar från start, utan den tillförs under projektets gång.

Bristande teknikkunskaper

Kvinnor har generellt mindre erfarenhet än män när det gäller teknik och mekanik. Kvinnors tekniska kunskaper, som att konstruera mönster eller sy, betraktas inte som teknik av vare sig kvinnor eller män.

Offentliga och ”egna” rum saknas

Innovativa idéer får ofta stöd i miljöer med produktutveckling som syfte, exempelvis inom industrin. Få kvinnor arbetar inom sådana miljöer. Traditionellt kvinnliga arbetsplatser saknar ofta system för att ta tillvara nya idéer för hur verksamheten kan förbättras genom organisationsförändringar eller nya hjälpmedel. Kvinnor tillbringar också i hög grad sin tid utanför yrkesarbetet med omsorgsarbete om hem och barn och sällan med att snickra och meka. Ytterst få kvinnor har tillgång till egen verkstad eller eget hobbyrum.

Brist på nätverk

Kvinnor saknar ofta nätverk som kan fungera som bollplank under innovationsarbetet. Ett bra nätverk är ovärderligt för att en innovation ska kunna bli en framgångsrik affärsidé.

Få förebilder

Den gängse bilden av uppfinnaren är en man. Barns tidningar och böcker är fyllda av Mulle Meck, Castor, Professor Kalkyl, Uppfinnar-Jocke och Skalman. I vuxenvärlden heter de kända uppfinnarna Lars Magnus Eriksson, Håkan Lans eller Gustaf de

Laval. Denna manliga kanon gör det svårt för flickor och kvinnor att identifiera sig med bilden av det uppfinnande geniet.

7.2 Varför startar kvinnor inte företag (i samma utsträckning som män)?

Förklaringarna till varför kvinnor inte startar företag i samma utsträckning som män är många och varierar beroende på vilket perspektiv som anläggs. Att kvinnor driver och startar företag i mindre omfattning än män förefaller hänga samman med den generella bristen på jämställdhet i samhället, där bland annat fördelningen av det betalda och obetalda arbetet, kvinnors lägre löner och förmögenheter samt den starka könsmärkningen av företag och företagare är faktorer av betydelse.

Ojämn fördelning av obetalt arbete

Vissa menar att eftersom kvinnor har huvudansvaret för familj och hushåll har de sämre förutsättningar för att starta företag. Endast 13 procent av de svenska sammanboende paren har en jämställd arbetsfördelning i hemmet.⁴⁴ En stor majoritet av kvinnorna tar allt eller det mesta ansvaret för det obetalda arbetet i hemmet. Kvinnor anpassar enligt flera studier sin karriär till sin familjesituation. Samtidigt anger många kvinnliga företagare att just den ökade möjligheten att kombinera företagande och familj är en av orsakerna till att de startade eget.⁴⁵ Här behövs det mer forskning för att ta reda på hur ansvaret för hem och familj påverkar kvinnliga företagare.

Ekonomiska risker och svag anknytning till trygghetsystemen

Att starta företag innebär alltid en ekonomisk risk. Den som startar företag måste kanske säga upp sig från en anställning och göra stora investeringar. Därför är det ofta nödvändigt att ha en summa pengar som buffert. Kvinnor har generellt lägre löner än män. Detta gör det svårare för kvinnor att arbeta ihop ett kapital som kan utgöra en trygghet om företaget inte skulle bära sig. Endast 14 000 kvinnor hade år 2002 en årsinkomst på över 600 000 kronor, däremot hade 76 900 män så hög inkomst. Svenska män är dubbelt

⁴⁴ SOU 1998:6

⁴⁵ Holmquist & Sundin (2002)

så rika som kvinnorna när man ser till förmögenhet.⁴⁶ Enligt Näringsdepartementets analys- och utredningssektariat är förmögenhet och inkomst faktorer som generellt ökar sannolikheten för en individ att bli företagare.⁴⁷

Trygghetssystemen på den svenska arbetsmarknaden är skapade för att försäkra den anställde vid sjukdom, föräldraledighet och arbetslöshet. Företagarnas försäkringsskydd har blivit bättre under åren men är fortfarande inte lika omfattande som för anställda. Undersökningar visar att en betydligt större del av kvinnorna skaffade sig information om socialförsäkringssystemet innan de startade företag, jämfört med männen. Detta kan tyda på att kvinnor fäster större vikt vid den ekonomiska tryggheten än män.⁴⁸

Föreställningar om företagaren som varandes en man

Att vara företagare är ofta synonymt med att vara man. "Det finns företagare och så finns det kvinnor som är företagare" skriver Carin Holmquist och Elisabeth Sundin i boken *Företagerskan*. Kvinnliga företagare är också osynliga, dvs. de beskrivs inte som företagare utan som sin profession "psykolog", "sjukgymnast" eller som "företagarhustru", "medhjälpare" eller kort och gott "stöd". Studier visar att detta har betydelse för kvinnors benägenhet att starta företag. Företagare och företag associeras med ett stort engagemang där företaget är det viktigaste i livet. Företagaren är en människa som kan arbeta dygnet runt i sitt företag och som drivs av värden som självständighet, självförtroende och ekonomiska vinster. Kvinnor verkar däremot vara mer intresserade av verksamheten än av själva företagandet. Företagandet associeras också ofta med manliga arbetsuppgifter som teknik och byggindustri. Kvinnliga företag kan i detta sammanhang snarast anses löjeväckande, vem drar inte på munnen när man hör ordet Tupperware? Den manliga könsmärkningen av företagaren förstärktes kring millennieskiftet då samhällets hjältar hette Jonas Birgersson och Johan Staël von Holstein. De beskrevs som "selfmade men", äventyrliga utan behov av trygghet och vardag och inriktade på konkurrens, vilket ibland uttrycktes i rent krigiska termer.⁴⁹

Förutom att den starka normeringen och föreställningen om företagaren som man kan vara ett hinder för kvinnor att starta

⁴⁶ Dahlman (2004)

⁴⁷ Näringsdepartementet (2004)

⁴⁸ Ds. 2003:27

⁴⁹ Holmquist & Sundin (2002)

företag, kan det också leda till praktiska problem för kvinnor. Tidigare undersökningar har visat att kvinnor möter speciella hinder i sitt företagande. Det kan handla om att få tillgång till krediter, service, information och kompetensutveckling. Detta har lett till insatser riktade specifikt mot kvinnliga företagare. Dessa insatser har uppskattats av de kvinnliga företagarna. Enligt Nutek kommer det främst män till allmänna företagsutbildningar, men om utbildningen eller rådgivningen uttalat vänder sig till kvinnor flerdubblas antalet deltagande kvinnor. Den traditionella bilden av ett gott företagsklimat består ofta av enkla regelsystem, regional och lokal företagskoncentration (kluster), samverkan mellan olika maktcentra, utbyggda motorvägar och rik tillgång på riskkapital. Tidigare har kvinnors stödfunktioner för manliga företagare tagits för givna, medan kvinnor som startar företag inte kan räkna med sådant stöd. Kvinnliga företagare kan därför ha andra preferenser som utbyggd vård och omsorg och uppluckrade regionala könskontrakt. Med en mer könsmedveten analys skulle alltså synen på det goda företagsklimatet förändras.⁵⁰

Traditioner inom ”kvinnliga sektorer”

En stor mängd kvinnor arbetar inom vård- och omsorgssektorn. Denna har av tradition och uttalad politisk vilja drivits av offentlig sektor. En uppfattning är att kvinnors företagande skulle öka om det offentliga ”monopolet” skulle lösas upp. De senaste tio åren har kännetecknats av nedskärningar i offentlig sektor. Antalet anställda minskade med ca 100 000 personer. Eftersom vård- och omsorgsbehovet förstås inte minskat har detta inneburit en ökad belastning bland de anställda som är kvar och en stor grupp yrkeskunniga utanför arbetsmarknaden. Här finns också en stor andel av deltids-tjänsterna och sjukskrivningarna. Inom denna sektor har det inte funnits något uttalat stöd eller uppmuntran för att starta eget, tvärtom upplever en del kvinnor att de motarbetas. Möjligen kan man nu skönja en förändring och nyföretagandet inom sektorn har också ökat. Detta är en stor ideologisk diskussion: kan kvinnor förbättra sin situation inom denna sektor genom att starta egna företag eller gynnas gruppen kvinnor mer av en förstärkning av den offentliga sektorn? Studier visar att kvinnor drivs av arbetets innehåll snarare än dess former. Kvinnor drivs mer av sitt uppdrag (vård och omsorg) än av viljan att driva företag.⁵¹

⁵⁰ Danilda (2001)

⁵¹ Sundin (2003)

Företrädare för framförallt borgerliga partier och företagarorganisationer hävdar att orsakerna främst ligger i den offentliga sektorns dominans över traditionellt kvinnliga arbetsplatser. De poängterar också betydelsen av att öka utbudet av "hushållsnära tjänster", gärna med hjälp av skattesubventioner. "Om fler kunde köpa tjänster skulle det både betyda att kvinnors ansvar för hemarbetet skulle underlättas, något som kan göra att fler får mer tid att lägga ner på till exempel företagande, och det skulle öppna en ny arena för entreprenörskap."⁵² Argumentet mot detta är att det kanske ökar kvinnors företagande men att det för övrigt riskerar att cementera den rådande arbetsuppdelningen mellan könen.

7.3 Bilden av företagande i politiken

Regeringens paroll "Sverige behöver fler och växande företag" konkretiseras bland annat i budgetpropositionen där det sägs att "målet för politikområdet Näringspolitik är att främja en hållbar ekonomisk tillväxt och en ökad sysselsättning genom fler och växande företag."⁵³

Företagen är viktiga för Sverige genom att de skapar arbetstillfällen och tillväxt. Samtidigt bör noteras att 70 procent av alla företag är soloföretag. Sådana företag skapar arbete åt den som driver företaget vilket kan vara en fördel om personen innan dess varit arbetslös. Om en person lämnar sin anställning och istället bedriver samma arbetsuppgifter som egen företagare torde det dock inte vara till nytta för tillväxten. Det Sverige behöver är kanske framförallt växande företag med ett ökande antal anställda.

Forskaren Elisabeth Sundin ställer sig mycket kritisk till den offentliga retoriken kring småföretagandet. Hon menar att det är viktigt att skilja på företagare och entreprenörer. En entreprenör vill starta företag och drivs av en lust att utveckla företaget och se det växa. Till skillnad från entreprenörerna menar Sundin att de flesta företagare startar företag för att försörja sig och kunna utöva sitt yrke. De bästa förutsättningarna torde en företagare ha som verkligen vill driva företag och som har en stark ställning på arbetsmarknaden. De sämsta förutsättningarna har den som egent-

⁵² Dahlman (2004)

⁵³ Prop. 2004/05:1

ligen inte vill driva företag och som har en svag arbetsmarknadsposition.⁵⁴

Det ökande antalet småföretag kan tolkas som att småföretagen stärkt sin position på marknaden. Men det kan också tyda på något annat – den enskilde företagarens försvagade position på arbetsmarknaden. Elisabeth Sundin skriver: ”Det är viktigt att hålla i minnet att många små företag och ett livligt nyföretagande i sig inte är ett tecken på någonting. Det kan vara ett tecken på att många människor vill starta eget – men det kan också vara ett tecken på att det finns allvarliga brister i ekonomin, på att de stora organisationerna sviktar och på att arbetsmarknaden stagnerar. Små företag är i sig ingen lösning på någonting. Det beror på vilka de små företagen är, vem som startar dem och vem som driver dem samt på vilka villkor de arbetar”⁵⁵

Carin Holmquist, professor i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm, menar att bilden av manliga och kvinnliga företagare skiljer sig åt i politiken och att den ”nytta” de förväntas åstadkomma är av olika slag.⁵⁶

Manliga nyföretagare ska:

- Utveckla nya stora företag byggda på tekniska innovationer
- Skapa tillväxt
- Skapa nya arbetstillfällen

Kvinnliga företagare ska:

- Rädda glesbygden
- Sysselsätta sig själva och ”andra underprivilegierade grupper”
- Förnya offentlig sektor

Ofta sätts det likhetstecken mellan ”framgångsrika länder/regioner/städer” och ”länder/regioner/städer med många företag”. Detta är bara delvis sant. Den andra sidan av sanningen är att fattiga länder utan generell välfärd ofta har ett högt företagande eftersom människor helt enkelt tvingas uppfinna metoder för att överleva såsom att putsa skor, rengöra vindrutor, sälja te på gatan eller bära väskor på stationer och hotell. Eller som Carin

⁵⁴ Sundin (2005)

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Samråd med Carin Holmquist (2004)

Holmqvist och Elisabeth Sundin uttrycker det ”företagsamhet är en nödvändighet i fattiga samhällen”.⁵⁷

Ann-Mari Sätre Åhlander studie av glesbygdslänet Jämtland visar att ett högt ny- och småföretagande inte har något samband med en ekonomisk tillväxt. Ökningen av företagande i Jämtland beror till stor del på att individer själva skapar sina jobb till följd av problem på arbetsmarknaden. En stor del av ökningen består av så kallade ”levebrödsföretag”. Hon menar också att företagandet som arbetsmarknadsstrategi har ökat till följd av att Sverige har förändrat sin tillväxtpolitik.⁵⁸

Åhlander menar att även företag som startats av tvång kan ha en utvecklingspotential men att denna potential idag inte tas till vara. Istället kan individer som söker lösa sysselsättningsproblem genom företagande hamna i en ekonomiskt utsatt situation där samhällets normala trygghetssystem, som är uppbyggda kring lönearbete, inte fungerar. Företagande som arbetsmarknadsstrategi kan således drabba redan utsatta kvinnor hårt.⁵⁹

Ett ökat företagande – bra för kvinnor?

Regeringen har som ambition att kvinnors företagande skall motsvara deras andel av arbetskraften. Dvs. könsfördelningen bland företagare ska vara densamma som för hela arbetskraften.⁶⁰

Ett sätt att argumentera för ett sådant kvantitativt mål är att förutsätta att kvinnor och män vill starta företag i samma utsträckning och att faktumet att kvinnor är underrepresenterade bland etablerade företagare och bland nyföretagare är en följd av att kvinnor särbehandlas eller diskrimineras på olika sätt.

Regeringen anslog 42 miljoner kronor för budgetåren 2002–2004 för att främja kvinnors och invandrades företagande.⁶¹ I budgetpropositionen för 2005 föreslås denna satsning fortsätta med 54 miljoner kronor per år.⁶² Huvuddelen av pengarna används för att främja kvinnors företagande. Anslaget finansierar t.ex. affärsrådgivning för kvinnor, företagsfinansiering till kvinnors företag genom ALMI Företagspartner AB, projekt för spridning av kun-

⁵⁷ Holmqvist & Sundin (2002)

⁵⁸ Sätre Åhlander (2004)

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Skr. 2002/03:140

⁶¹ Prop 2001/02:1

⁶² Prop. 2004/05:1

skap om kvinnors företagande och forskning om kvinnors företagande. Även satsningen på lokala och regionala resurscentra för kvinnor som startades i och med den regionalpolitiska propositionen var, åtminstone delvis, en satsning på kvinnors företagande.⁶³

Ett annat sätt att argumentera är att säga att det är bra för kvinnor att driva företag. Att starta företag är en del av strävan mot ett jämställt och självständigt liv. I ett eget företag kan kvinnor utvecklas fritt, utan risk att slå i något glastak. Kvinnor kan styra sina egna inkomster och kan på det sättet ”hoppa över” lönegapet gentemot männen. Att fler kvinnor driver egna företag är också ett sätt att utöka rekryteringsbasen till näringslivets styrelser eftersom det där oftast krävs vd-erfarenhet.⁶⁴

Mot dessa argument kan invändas att kvinnor enligt flera undersökningar är mindre intresserade av att starta företag än män. Intresset är minst hos anställda i offentlig sektor. Man bör vara vaksam mot tendenser som innebär att kvinnor uppmuntras till att starta företag som en lösning på arbetsmarknadens problem i form av arbetslöshet, ohälsa, löneskillnader och begränsade karriärvägar för kvinnor. Resultatet riskerar då istället att bli större ekonomisk otrygghet och social utsatthet för dessa kvinnor. Elisabeth Sundin ställer frågan om vi går mot en polarisering av incitament för kvinnliga företagare. Blir många av de nya kvinnliga företagarna, som i stor utsträckning utgörs av soloföretagare, arbetarklassens kvinnor som av arbetsmarknadsskäl drivs till företagande? Och kommer vi samtidigt att se andra kvinnor som genom eget företagande ökar sin frihet och bryter den rådande genusordningen?⁶⁵

Statligt företagsstöd

I budgetpropositionen för år 2005 slår regeringen fast att ökat företagande är av stor betydelse för den svenska tillväxten och sysselsättningen. Därför vill regeringen utveckla gynnsamma villkor för nyföretagandet och för att få existerande företag att växa.⁶⁶

Staten har inget direkt ansvar för näringslivsutvecklingen i Sverige. Tvärtom regleras statens inblandning i det privata företagandet hårt av EG-regler om konkurrens på lika villkor (EG-

⁶³ Prop. 1993/94:140

⁶⁴ Dahlman (2004)

⁶⁵ Sundin (1995)

⁶⁶ Prop. 2004/05:1

fördraget artikel 87–89). Trots detta går det en betydande summa pengar från den statliga budgeten till olika former av företagsstöd.

Hur stor denna summa är varierar stort mellan olika beräkningar från drygt sex miljarder kronor till ca 80 miljarder kronor beroende på hur många stödformer som räknas in.⁶⁷ I en RRV-rapport från 1999 avstår man från att definiera företagsstöd och utgår istället från de stödmedel som hanteras av AMV, Nutek och länsstyrelserna. I denna rapport kommer man upp i cirka 20 miljarder kronor.⁶⁸

En del statligt företagsstöd sker inte genom bidrag utan genom skattesänkningar (dvs. minskade inkomster för staten) såsom lägre arbetsgivaravgifter för småföretag, nedsatt el- och koldioxidskatt samt ett branschspecifikt avdrag för sjöfarten på över en miljard kronor. Totalt omfattar dessa skatteavvikelser drygt 34 miljarder kronor.⁶⁹

I grova drag brukar man skilja mellan finansiella stöd (lån och bidrag) och andra sorters företagsutvecklande åtgärder (t.ex. rådgivning). I Nuteks finansieringsdatabas finns alla sorters företagsutvecklande insatser. År 2004 innehöll databasen 28 myndigheter och organisationer som handlade 49 stödformer.⁷⁰

I ett förslag till uppföljningsmodell av statlig näringspolitik för företagsfrämjande åtgärder konstaterar Sten Axelsson på Nutek att det är mycket problematiskt att utvärdera politiken på grund av den stora mängden stödformer och de olika syften dessa tjänar. Situationen kompliceras ytterligare av att en del insatser är tidsbegränsade och därför svåra att följa upp regelbundet. Författaren frågar sig om systemet för företagsutvecklande åtgärder verkligen är ändamålsenligt och genomskinligt.⁷¹

Det är alltså mycket oklart vart det statliga stödet till företagsutveckling går och hur effektivt det är. Ännu oklarare är hur stödet fördelar sig mellan kvinnor och män.

En typ av statligt stöd till företagande som vi vet hur det fördelar sig mellan män och kvinnor är bidrag till ”start av näringsverksamhet” (tidigare starta-eget-bidrag). Bidraget ges till registrerat arbetslösa och ska fungera som ett tillskott till företagarens försörjning under den första startperioden. Stödet omfattade totalt 899 miljoner kronor år 2003 varav 36 procent gick till kvinnor. Det

⁶⁷ SOU 1996:69 resp. ESO Ds 1995:14

⁶⁸ RRV (1999) För utförligare resonemang kring problematiken kring definitioner av statligt företagsstöd se Axelsson (2004)

⁶⁹ Axelsson (2004)

⁷⁰ Ibid

⁷¹ Ibid

innebär att könsfördelningen var ojämn eftersom andelen kvinnor bland de arbetslösa, enligt AMS, var 44 procent.⁷²

Könsperspektivet förefaller vara bristfälligt integrerat i den generella statliga näringspolitiken och ligger istället ofta som sidofåror med tidsbegränsade anslag. I regeringens skrivelse *Jämt och ständigt* konstaterar man att ”De flesta insatser som har genomförts inom det näringspolitiska området har saknat ett könsperspektiv. Istället har man arbetat för jämställdhet genom att öka andelen företagare som är kvinnor genom riktade insatser.”⁷³

Regional utvecklingspolitik

En mängd statliga stödformer för att gynna företagsamhet går via den regionala utvecklingspolitiken (här finns också EU:s strukturfonder). Den regionala utvecklingspolitiken har också ett samordnings- och bevakningsansvar för ett flertal andra politikområden.⁷⁴ Den svenska regionalpolitiken har allt mer kommit att inriktas på att regionerna utifrån sina respektive förutsättningar skall skapa konkurrenskraft och tillväxt.

Sedan början av 1990-talet har diskussionen om den regionala politiken pågått i två separata fåror. Den offentliga diskursen och den könsteoretiskt kritiska diskursen. De senaste propositioner på området är märkbart könsblinda.⁷⁵ Samtidigt har det funnits kritik mot hur regionalpolitiken har formulerats och bedrivits. Denna kritik har bland annat formulerats i *Den andra sidan av myntet – om regionalpolitikens enögdhet* och *Om regionalpolitiken blev jämställd – jämställdhetsperspektiv på regionalpolitik*.⁷⁶ Vad är det som har gjort att jämställdhetsperspektivet inte fått genomslag i politiken?

Den regionala utvecklingspolitikens främsta mål är tillväxt i hela Sverige och näringslivsperspektivet betonas starkt. Kanske kan problemen bero på att ”tillväxtdiskursen” ännu inte har lyckats

⁷² AMS (2004)

⁷³ Skr. 2002/03:140

⁷⁴ Regional utvecklingspolitik omfattar åtgärder främst inom politikområdena regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik, utveckling av innovationssystem (forskningspolitik), landsbygds politik, jordbruks politik, miljöpolitik, kulturpolitik, IT-politik, elektronisk kommunikation och post, utrikes handel, export och investeringsfrämjande, storstadspolitik, konsumentpolitik, regional samhällsorganisation, integrationspolitik och allmänna bidrag till kommuner.

⁷⁵ Prop. 1997/98:62 och 2001/02:4

⁷⁶ Friberg (1993) & Länsstyrelsen Västra Götaland (2001)

internalisera ”hållbarhetsdiskursen” i vilket jämställdhet är en del. Begreppet tillväxt har kritiserats starkt från många olika perspektiv. Uppenbarligen har det varit svårt att formulera ett tillväxtbegrepp som inrymmer social och ekologisk hållbarhet.⁷⁷ Ur jämställdhetspolitiskt perspektiv kan noteras att det obetalda, reproduktiva arbetet fortfarande inte är sett och erkänt som en nödvändig del i att tillskapa tillväxt.

Två begrepp som lanserades i propositionen Regional tillväxt för arbete och välfärd är innovationssystem och kluster.⁷⁸ Sedan dess har termerna fått allt större spridning och betydelse inom den regionala utvecklingspolitiken. Både innovationssystem och kluster är starkt manligt färgade begrepp vilket har visats i flera studier, bl.a. gjorda av Emma resurscentra.⁷⁹ Kluster används idag på tre olika sätt. För det första ses kluster som en metod för att analysera framgångarna bland företag inom ett visst område. För det andra ses kluster som ett verktyg för att utveckla näringslivet inom ett område. För det tredje ses kluster som en strategi för att skapa regional tillväxt.⁸⁰

Både i teori och i praktik finns problem med kluster, sett ur ett jämställdhetsperspektiv. De teorier som utvecklats kring kluster utgår från ett bakgrundsmaterial som nästan uteslutande består av mäns erfarenheter och insatser i kluster. Länsstyrelserna runt om i landet har i sina inventeringar av kluster mestadels lyft fram exempel på kluster inom traditionella basindustrier och andra näringar där män utgör merparten av företagen. Det saknas alltså exempel på kluster inom branscher där kvinnor oftast driver företag eller arbetar. Dessutom saknas en analys av företagande kvinnors bidrag till framgång i de kluster som identifierats. Resultatet blir att de finansiella satsningarna på kluster till största delen går till män.⁸¹

I februari 2003 antog regeringen det nationella programmet för utveckling av innovationssystem och kluster (Visanu).⁸² Regeringen anslog 70 miljoner kronor för perioden 2002–2004. Programmet är en samverkan mellan ISA (Invest in Sweden Agency), NUTEK och Vinnova. I en lägesrapport daterad december 2004 går det inte att utläsa huruvida jämställdhetsperspektivet är integrerat i verksam-

⁷⁷ Gillberg (1999) samt Amundsdotter & Gillberg (2001)

⁷⁸ Prop. 1997/98:62

⁷⁹ Kristoffersson & Lindberg (2003) samt Pettersson & Saarinen (2004)

⁸⁰ Nutek (2001)

⁸¹ Kristoffersson & Lindberg (2003)

⁸² Regeringsbeslut 12 september 2002

heten. Det finns heller ingen statistik på hur utdelade medel fördelar sig mellan kvinnor och män.⁸³

7.4 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete

Det ska råda lika förutsättningar för kvinnor och män som vill starta eget företag. För att åstadkomma detta kan det behövas riktade satsningar på rådgivning, finansiering och stöd för kvinnliga företagare. Det viktigaste målet bör dock vara att bryta den manliga märkningen av innovationer, entreprenörskap och företagande. Regering, myndigheter och organisationer måste i högre grad analysera och utvärdera politiken utifrån ett genusperspektiv.

Satsningar på nyföretagande är en tveksam metod för att lösa arbetsmarknadsproblem. Risker är stora att man för över strukturella problem till den enskilda individen. Resultatet kan bli en ny fattigdomsfälla som hårdast riskerar att drabba redan utsatta kvinnor. Politikens uppgift är att främja ett företagande som är bra för individen och för samhället.

Att antalet företag startade av kvinnor tredubblades under 1990-talet tyder på att det finns en grupp kvinnor som är potentiella företagare. Det kan också tyda på att de riktade insatser som gjorts har varit framgångsrika – även om det är svårt att veta exakt hur stor effekt de haft. Mot bakgrund av de stora skillnader som finns mellan kvinnor och män när det gäller företagande, där kvinnor fortfarande är mer eller mindre en avvikande sort och där normerna kring företagaren som man fortfarande är stark, finns det skäl att fortsätta med de särskilda projekt som idag drivs av olika myndigheter och organisationer för att stödja kvinnliga företagare, entreprenörer och innovatörer.

Den viktigaste uppgiften för framtiden är dock att integrera jämställdhetsperspektivet i allt statligt stöd till företagsutveckling. För att kunna driva en effektiv politik för att främja kvinnors företagande måste den könsuppdelade statistiken utvecklas. Idag är endast en bråkdel av all statistik kring företagande könsuppdelad. I Regeringens skrivelse Jämt och ständigt ger regeringen Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) i uppdrag att utveckla könsuppdelad statistik som gör att man kan identifiera kvinnor respektive män som företagare och därmed följa utvecklingen kring respektive

⁸³ Visanu (2004)

köns företagande.⁸⁴ Denna könsuppdelade statistik är dock ännu inte tillfredsställande.

Ett krav från jämställdhetspolitikens sida bör vara att oavsett hur den framtida uppföljningen av de statliga insatserna till näringslivet ska se ut så måste statistiken vara uppdelad på kön.

I regleringsbrevet till Patent- och registreringsverket bör införas krav på könsuppdelad statistik för de personer som söker patent för sina uppfinningar. Om denna statistik inte förs blir utvecklingen på området omöjlig att följa.

Vi vet idag alltför lite om kvinnors företagande, hur män och kvinnor uppfattar framgång och ledarroll och hur det går till när branscher "könsmärks", hur regionala "könskontrakt" påverkar kvinnors företagande, vad som skiljer kvinnors och mäns önskemål kring "ett gott företagsklimat" – för att bara ta några exempel. Forskning kring kvinnors företagande behöver även fortsättningsvis stödjas.

⁸⁴ Ibid

Referenser

- AMS (2004). Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2003. Ure 2004:1. Stockholm: AMS.
- Amundsdotter, Eva & Gillberg, Minna (2001). *Den jämställda arbetsplatsen. En metodbok*. Stockholm: Bilda förlag.
- Axelsson, Sten (2004). *Statlig näringspolitik för företagsfrämjande åtgärder – förslag till uppföljningsmodell*. Stockholm: Nutek. Opublicerat.
- Bladh, Christine (1995). Skråsystemet och kvinnors företagande. Företagande som överlevnad för kvinnor under förindustriell tid i Stockholm. I *Pengarna och livet. Perspektiv på kvinnors företagande*. Stockholm: Nutek. Sid. 35–62
- Dahlman, Carolin (2004). *Kvinnors företagande*. Svenskt Näringsliv.
- Danilda, Inger (2001). Finns det ett speciellt företagsklimat för kvinnor som driver företag? I Ekstedt, Eskil (red.) *Kunskap och handling för företagande och regional utveckling*. Arbetsliv i omvandling 2001:04. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Finansdepartementet (1995). *Företagsstödet. Vad kostar det egentligen?* ESO Ds 1995:14
- Eriksson, Lennart (2002). Kön och företagande: en studie av managementkonsulter. I Holmquist, Carin & Sundin, Elisabeth (red.) *Företagerskan. Om kvinnor och entreprenörskap*. Stockholm: SNS.
- Friberg (1993). *Den andra sidan av myntet: om regionalpolitikens enögdhet*. En idéskrift ur kvinnligt perspektiv från Glesbygdsmyndigheten. Östersund: Glesbygdsmyndigheten.
- Gillberg, Minna (1999). *From green image to green practice: normative action and selfregulation*. Sociologiska institutionen. Lunds universitet.
- Hallencreutz, Daniel, Lundequist, Per & Pettersson, Katarina (2003). *Genusperspektiv på innovationssystem: exemplet svensk musikindustri*. Vinnova rapport 2003:12. Stockholm: Vinnova.
- Holmquist, Carin & Sundin, Elisabeth (2002). *Företagerskan. Om kvinnor och entreprenörskap*. Stockholm: SNS.
- ITPS (2005). Pressmeddelande 20 juni 2005 med bilaga.

- Integrationsverket (2004). *Statistikrapport 2004 – statistisk uppföljning av Rapport Integration 2003*. Stockholm.
- Jordbruksaktuellt 14 juni 2005
- Jordbruksdepartementet (2004). *Det går långsamt fram... jämställdheten inom jord- och skogsbruk*. Ds 2004:39.
- Kristoffersson, Maria & Lindberg, Malin (2003). *På jakt efter jämställda kluster i Västerbotten*. En studie utförd av Emma Resurscentrum inom ramen för det nationella programmet för utveckling av innovationssystem och kluster vid ISA, Vinnova och Nutek. Vilhelmina: Emma Resurscentrum.
- Lidestav, Gun (2003). *Vad gör kön i skogen?* Fakta skog, nr 10 2003. Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Lundåsen, Susanne & Sätre Åhlander, Ann-Mari (2005). *Gender differences in the access to managerial and entrepreneurial positions*. Östersund. Arbetslivsinstitutet.
- Länsstyrelsen Västra Götaland (2001). *Om regionalpolitiken blev jämställd: jämställdhetsperspektiv på regionalpolitik*. Publikation 2001:52.
- Nutek (2001). *Regionala vinnarkluster: en fråga om kompetensförsörjning, värdeskapande relationer och barriärbrytande visioner*. Stockholm: Nutek.
- Nutek (2002). *Kvinnors företagande – format av samhället*. Stockholm: Nutek.
- Nutek (2004). *Framgångsrika åtgärder*. Nutek 2004:20. Stockholm: Nutek.
- Nyberg, Ann-Christin (2001). *Kön och teknik i förändring. Svenska kvinnors patenterade uppfinningar 1885-1998*. Tema T Rapport 36/2001. Linköpings universitet.
- Näringsdepartementet (2003). *Företags- och anställningsformer i förändring*. Ds. 2003:27
- Näringsdepartementet (2004). *Vem blir företagare i Sverige?*
- Näringsdepartementet & Utbildningsdepartementet (2004). *Innovativa Sverige – en strategi för tillväxt genom förnyelse*. Ds 2004:36

- Pettersson, Katarina och Saarinen, Ylva (2004). *Kluster som regionalpolitiskt redskap i ett könsperspektiv. Män som hjältar i manliga kluster?* Vilhelmina: Emma resurscentrum.
- Prop. 1993/94:140 *Bygder och regioner i utveckling*.
- Prop. 1997/98:62 *Regional tillväxt för arbete och välfärd*.
- Prop. 2001/02:1 *Budgetpropositionen för 2002*.
- Prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.
- Prop. 2004/05:1 *Budgetpropositionen för 2005*.
- RRV (1999). *Hur fördelas företagsstödet?* 1999:40 Stockholm: RRV
- SCB (2003). Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) 2003.
- SCB (2004). Arbetskraftsundersökningen (AKU) i december 2003. Statistiska meddelanden AM 10 SM 0401.
- SCB (2004). *Jordbruksföretag, företagare och ägoslag 2003*. Statiska meddelanden JO 34 SM 0401.
- SCB (2004). SCB:s företagsregister.
- SCB (2004). *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet 2004*.
- Skr. 2002/03:140 *Jämt och ständigt*. Regeringens jämställdhetspolitik och handlingsplan för mandatperioden.
- SOU 1998:6 *Ty makten är din... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige*. Delbetänkande från Kvinnomaktutredningen.
- SOU 1996:69 *Kompetens och kapital: om statligt stöd till företag*. Betänkande av Företagsstödsutredningen.
- SOU 2002:40 *Statlig skog och skyddad mark*. Betänkande från Statsskogsutredningen.
- Sundin, Elisabeth (1995). Kvinnors företagande – en avspeglning av samhället. I *Pengarna och livet. perspektiv på kvinnors företagande*. Stockholm: Nutek. Sid. 65-89.

- Sundin, Elisabeth (2003). Små företag – lösning på vad och för vem? I *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Arbetsliv i omvandling 2003:08. Arbetslivsinstitutet.
- Sundin, Elisabeth (2005). *Deltidsföretagare*. Working Paper från HELA-projektet 2005:1. Arbetslivsrapport 2005:4. Arbetslivsinstitutet.
- Sätre Åhlander, Ann-Mari (2003). Kollektivt entreprenörskap: Om utveckling som trotsar den ekonomiska klokheten. I *Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete*. Arbetsliv i omvandling 2003:08. Arbetslivsinstitutet.
- Sätre Åhlander, Ann-Mari (2004). Företagande som bieffekt. Om utvecklingen från anställda till företagare och avsaknaden av en strategisk tillväxtpolitik.
- TCO (2004). *Starta eget – bara för män?* TCO granskar nr 2/04.
- Visanu (2004). *Lägesrapport nr 2 rörande det nationella programmet för utveckling av innovationssystem och kluster*. Visanu.

8 Pappapolitik¹ och obetalt hemarbete

Att män ska ta större del i arbetet med hem och barn har varit en central strävan i jämställdhetspolitiken allt sedan 1970-talet. Det politiska reformarbetet har främst gällt föräldraförsäkringen, men sedan 1990-talet har denna ambition vidgats till att gälla även politiken om föräldraskap efter skilsmässa eller separation, dvs. frågor om den juridiska vårdnaden om barn liksom deras boende hos och umgänge med föräldrarna. Politiken vad gäller föräldraförsäkringen och vårdnadsfrågorna kan förstås som försök att skapa både jämställdhet och ”nya” fäder², något som vi här genom att låna ett begrepp från historikern Roger Klinth kallar för *pappapolitik*.³

Jämställdhetspolitiken har fokuserat mäns beteende och ansvar inom främst två målområden: dels arbetet med hem och barn, dels det sexualiserade våldet. Båda dessa områden fokuserar män utifrån deras privata relationer till kvinnor och barn, framför allt män i egenskap av makar, sambor och fäder. Men dessa målområden utgår samtidigt från två helt olika synsätt på män. I det ena målområdet utgår man från en föreställning om män som fullt kapabla till att ta hand om sina barn och där är strävan att papporna ska ”komma hem” i större utsträckning. I det andra målområdet är mannen däremot en våldsverkare som resten av familjen ska skyddas ifrån. Strävan är att han ska hålla sig ifrån hemmet, kvinnan och barnen. Det är tydligt att vägen till jämställdhet ser helt olika ut på de båda målområdena: att männen ska komma hem respektive hålla sig därifrån.

Detta kapitel inleds med ett avsnitt om pappapolitikens historia. Därefter följer en principiell diskussion om pappapolitikens svårigheter. Sedan redogörs för utvecklingen i samhället sedan början av 1990-talet vad gäller föräldraförsäkringen liksom frågor om

¹ Pappapolitik är ett begrepp som historikern Roger Klinth (2002) använder som en benämning på en politisk ambition att omforma faders relation till familj och barn.

² Eriksson (2003 a).

³ Klinth (2002).

vårdnad, boende och umgänge. Kapitlet avslutas med en diskussion kring jämställdhetspolitikens förhållningssätt till å ena sidan mäns omsorgsansvar, å andra sidan mäns våld inom familjen och den eventuella målkonflikt som kan ligga mellan dessa områden.

8.1 Pappapolitikens historia⁴

Historikern Roger Klinth använder i sin avhandling *Göra pappa med barn* benämningen *pappapolitik* för den politiska ambitionen att via föräldraförsäkringen omforma faders relation till familj och barn. Den svenska pappapolitiken formerades under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet.

I 1960-talets könsrollsdebatt ställdes krav på att jämställdheten inte enbart skulle handla om kvinnor, utan även involvera män. Utgångspunkten var en strävan efter *dubbel emancipation*, att ingen kvinnlig frigörelse var möjlig utan en motsvarande manlig. Den kvinnliga frigörelsen skulle handla om rätten till yrkesarbete och ekonomisk självständighet, medan den manliga frigörelsen skulle innebära ett aktivt och jämlikt föräldraskap. I debatten motiverades det nya faderskapet dels utifrån mäns behov av frigörelse från en destruktiv mansroll i form av kriminalitet, sjukdom och tidig död, dels utifrån pojkars behov av manliga förebilder för att själva bli jämställda män. Den närvarande och omvårdande faderns betydelse för barns, främst pojkars, psykologiska och sociala utveckling var ett centralt tema i debatten. Idealet var den manlige "brytaren", en man som i sitt föräldraskap tillägnade sig traditionellt kvinnliga kvaliteter. Kort sagt antogs fadersfrånvaro vara orsaken till den destruktiva mansrollen och den nya närvarande och omvårdande fadern skulle vara lösningen. Roger Klinth väcker frågan om de hemvändande nya papporna ansågs ha något positivt att föra med sig in i familjen eller om faderskapet framförallt ansågs vara ett sätt att reformera männen. Han menar dock att diskussionen om det nya faderskapets värde och fadersfrånvarons risker framförallt var ett sätt att legitimera kvinnors yrkesarbete.

Visionen om dubbel emancipation har varit utgångspunkten även för den svenska jämställdhetspolitiken. En ung liberal riksdagsledamot sammanfattade i mitten av 1970-talet jämställdhetspolitikens motto med att den ska "skaffa mamma jobb och göra pappa

⁴ Detta avsnitt baseras på Roger Klinths (2002) avhandling och hans artikel i den andra delen av betänkandet från denna utredning (Klinth 2005).

med barn”.⁵ Enligt Roger Klinth var föräldraförsäkringen som trädde i kraft 1974 det främsta uttrycket för visionen om dubbel emancipation. Män fick för första gången i historien rätt till betald ledighet för att ta hand om sina barn. Andra centrala reformer som var uttryck för visionen om dubbel emancipation var särbeskattningen 1971 och beslutet om daghemsutbyggnaden 1976. Denna vision har mynnat ut i att den svenska välfärdsstaten är utformad efter att varje människa ska ha ett individuellt försörjnings- och omsorgsansvar oberoende av kön.⁶

Frågan om pappaledighet hade i den familje- och jämställdhetspolitiska debatten fram till 1990-talet hanterats separat från vårdnadsfrågor. 1991 tillsatte regeringen *Arbetsgruppen om papporna barnen och arbetslivet*, kallad Pappgruppen⁷, för att arbeta med frågan om papporna och föräldraledigheten. Pappgruppen koplade ihop frågorna om vårdnad med pappaledighet, vilket var ett nytt förhållningssätt. Gruppen riktade kraftig kritik mot de svenska vårdnadslagarna och menade att de motverkar en strävan efter att öka männens ansvar för barnen. För både gifta och ogifta föräldrar gällde att i den mån de inte kunde komma överens om gemensam vårdnad, vilket den ena föräldern i praktiken hade vetorätt emot, uppstod en vårdnadstvist.⁸ Att inte ha gemensam vårdnad som huvudprincip ansåg Pappgruppen därför vara konflikt drivande. Eftersom pappor inte betraktas som fullvärdiga föräldrar i lagen kommer de kanske inte heller att ta ett större praktiskt ansvar för barnen, resonerade Pappgruppen. De menade att männen utsätts för diskriminering genom att mödrar oftare får enskild vårdnad i vårdnadstvister och att denna diskriminering inte minst drabbar barnen, genom att de ofta förlorar kontakten med pappan efter skilsmässa.⁹

Pappgruppen förordade automatisk gemensam vårdnad till den man som bekräftat faderskapet, alltså även för fäder som varken är gifta eller sammanboende med modern. Gruppen argumenterade för att en lagregel inte kan bygga på undantagsfallen, att vissa pappor är dåliga pappor. Det finns dåliga föräldrar av båda könen och samhället bör inte underlätta för fäderna att smita undan sina

⁵ Klinth (2002) s. 243.

⁶ Sainsbury (1999).

⁷ Bland Pappagruppens ledamöter återfinns nuvarande jämställdhetsminister Jens Orback.

⁸ Den dåvarande lagen innebar en betoning av gemensam vårdnad men när föräldrarna inte kunde komma överens var domstolen tvungen att välja en av föräldrarna som vårdnadshavare.

⁹ Ds. 1995:2.

förpliktelser gentemot barnen. Pappagruppen föreslog att enskild vårdnad skulle avskaffas helt, men kunde också tänka sig en mellanväg där den ena förälderns vetorätt avskaffades så att det istället skulle krävas oberoende och utomstående bedömningar som övertygande talar emot gemensam vårdnad.

8.2 Fyra principiella frågor för pappapolitiken

Fyra principiella frågor kan lyftas fram när det gäller pappapolitikens ställning inom eller i förhållande till jämställdhetspolitiken:

1. Pappapolitik som rättighet, möjlighet och skyldighet för män.
2. Pappapolitikens räckvidd och frågan om politisk styrning.
3. Pappapolitikens relation till tanken om "barnets bästa".
4. Pappapolitikens relation till mäns våld mot kvinnor och barn.

Här följer en diskussion kring dessa principiella frågor som en bakgrund till de följande avsnitten om pappapolitikens utveckling och möjliga effekter i samhället sedan 1990-talets början.

Pappapolitik som rättighet, möjlighet och skyldighet

Sociologen Maria Eriksson belyser i sin avhandling *I skuggan av Pappa* hur 1990-talets politik om föräldraskap efter skilsmässa eller separation kan förstås som försök att skapa både jämställdhet och "nya" fäder, liksom hur denna i grunden positiva strävan blir problematisk när fäder inte tar sitt omsorgsansvar eller i de fall de utövar våld mot modern och/eller barnen.¹⁰

Sedan 1970- och 80-talen har fokus i skandinavisk socialpolitik förskjutits från försök att få kvinnor ut i arbetslivet till att få männen in i familjen, enligt forskaren Lis Højgaard.¹¹ Dagens främsta strävan är med andra ord att göra det möjligt för män att delta i familjelivet på samma villkor som kvinnor. Højgaard menar att sådana åtgärder syftar till att "ge män en juridiskt officiellt understödd tillgång till omsorg i hemmet".¹² *Tillgång till omsorg i hemmet* är en intressant formulering som Maria Eriksson tolkar som *möjlighet att ge omsorg till barn*. Hon menar att mäns del-

¹⁰ Eriksson (2003 a).

¹¹ Højgaard (1997) refererad i Eriksson (2003 a).

¹² Eriksson (2003 a) s. 66.

tagande i familjelivet på samma villkor som kvinnors inte framställs som en *skyldighet* att ge omsorg, utan snarare som en *rättighet* att ge omsorg. Detta mönster, att betona mäns rätt och möjlighet att ge omsorg men inte deras ansvar eller skyldighet, är utmärkande för den svenska politiken om föräldraledighet liksom frågor om barns vårdnad, boende och umgänge efter föräldrars separation. Mäns föräldraskap formuleras till stor del som ett erbjudande och ett fritt val, vilket innebär att män i större utsträckning än kvinnor kan tacka nej eller bara säga ja till vissa delar av föräldraskapet.¹³

Pappapolitikens räckvidd och frågan om politisk styrning

Frågan om pappapolitik som mäns rättigheter, möjligheter och skyldigheter är också en fråga om politikens räckvidd liksom i vilken utsträckning och i vilka sammanhang som politisk styrning är önskvärd. Så länge en parrelation pågår är möjligheterna att med politiska medel ingripa i de vardagliga förhandlingarna om ansvarsfördelningen mellan mödrar och fäder begränsade till att ändra regelverket kring föräldraförsäkringen, genom att t.ex. öka kvoteringen. Detta är dock ingen tvingande åtgärd, föräldraförsäkringen utgör snarare ett erbjudande om ersättning till föräldrarna från statens sida. Men i samband med en skilsmässa eller separation kan mödrar och fäder använda sig av lagstiftningen för att stödja sin sak.¹⁴

Maria Eriksson menar att efterkrigstidens ökande antal skilsmässor och separationer har bemötts politiskt genom en modifiering av kärnfamiljen som institution, vilken hon benämner *den separerade kärnfamiljen*. Denna nya kärnfamiljsinstitution innebär juridiskt reglerade relationer mellan å ena sidan mödrar och fäder, å andra sidan föräldrar och barn. Att modern och fadern har gemensam vårdnad har sedan 1970-talet i allt större utsträckning framhållits som den bästa formen av vårdnad om barn.¹⁵ Lagstiftaren har allt mer önskat öka bruket av gemensam vårdnad för att öka möjligheterna för barn att ha en nära relation till båda föräldrarna även efter en skilsmässa eller separation. Maria Eriksson menar att den separerade kärnfamiljen är mer öppen för politisk/statlig intervention än den traditionella kärnfamiljen. Dagens svenska pappor kan

¹³ Klinth (2002, 2005), Eriksson (2003 a).

¹⁴ Eriksson (2003 a).

¹⁵ Nordborg (1997).

inte bara utifrån en allmän jämställdhetssträvan hämta stöd för sina krav på vårdnad och umgänge, de kan också använda lagen som stöd för att få bestämmanderätt över och tillgång till sina barn.¹⁶

Pappapolitikens relation till tanken om "barnets bästa"

Frågan om föräldrars rättigheter och skyldigheter när det gäller sina barn är även en fråga om vad som är bäst för barnen. Både kvinnor och män kan av olika skäl vara olämpliga som föräldrar och i dessa fall är ett mindre tvingande regelverk att föredra t.ex. vad gäller föräldrars skyldighet till umgänge med sitt barn efter separation, för att i möjligaste mån undvika att barn far illa. Det måste finnas fungerande "nödutgångar" för dessa fall. Det ligger nära till hands att anta att en förälder som väljer att inte ta sitt omsorgsansvar inte heller är intresserad av en nära relation till sitt barn, vilket gör denna person till en olämplig förälder. Samtidigt finns argument om att fäder fortfarande låter sig hindras av traditionella värderingar och attityder, trots att de egentligen vill ta hand om sina barn. Det är också möjligt att den valfrihets- och gävoretorik som enligt Roger Klinth omgärdar mäns föräldraledighet och omsorgsansvar leder fram till att fäder väljer vissa, mer attraktiva, delar av föräldraskapet och väljer bort andra som inte är lika givande. En sådan mindre givande del av föräldraskapet är den ökade mängd hushållsarbete som följer av att ha barn.¹⁷

Under sent 1960-tal och tidigt 1970-tal kännetecknades den familjepolitiska debatten av ett ifrågasättande av familjen som garant för barns bästa, något som även präglade förarbetena till 1974 års föräldraförsäkring. Barns bästa och barns rättigheter handlade främst om rätten till offentlig barnomsorg av god kvalitet. Men under 1970-talet började larmrapporter om små barns långa dagar på daghem komma och krav ställdes på sex timmars arbetsdag. Barns bästa knöts allt mer samman med familjens möjlighet till samvaro och började användas för att begränsa kraven på ett jämställt föräldraansvar. Precis som i dagens debatt avfärdades krav på kvotering av föräldraledigheten med hänvisning till farhågor om att männen inte skulle använda sina kvoterade dagar, vilket skulle vara i motsats till barnets bästa eftersom det skulle innebära mindre tid hemma med föräldrarna (läs: modern) och tidigare start på daghem.

¹⁶ Eriksson (2003 a).

¹⁷ Klinth (2002, 2005). Se vidare i avsnittet om föräldraförsäkringen.

Denna typ av argumentation kan sända budskap om att den offentliga barnomsorgen inte ger god barnavård och att män per definition är dåliga föräldrar.¹⁸

Frågan är i vad mån föreställningar om barns bästa används som slagträ i den offentliga debatten och i privata förhandlingar kring köksbordet, i syfte att begränsa kraven på ett jämställt föräldransvar.¹⁹ Forskarna Ylva Elvin-Nowaks och Lisbeth Bekkengens intervjustudier med mödrar och fäder tyder på att en strävan efter och ett ansvar för barns bästa är mer vägledande för kvinnors föräldraskap än för mäns. Kvinnor ses som huvudansvariga föräldrar med skyldighet att se till att barns bästa förverkligas, medan männen har rätt att välja nivå på föräldraskapets engagemang.²⁰ Det tycks finnas en starkt vägledande norm om att barns bästa innebär att tillbringa så mycket tid som möjligt i hemmet under de första åren, vilket i sin tur innebär så lång föräldraledighet som möjligt och så korta dagar på förskola som möjligt. Barnets närhet och tillgänglighet till föräldrarna (främst mödrarna) betonas.²¹ Denna norm tycks i första hand vara konstruerad för kvinnor, eftersom det i praktiken är kvinnors ansvar att den efterlevs.²² Att det finns starka och många gånger outtalade samband mellan föreställningar om barns bästa, det goda moderskapet och familjen som social miljö har bidragit till att upprätthålla glappet mellan jämställdhetspolitiska mål och praktisk politik, konstaterar Roger Klinth.²³

Vad föräldrar och människor i allmänhet anser vara barns bästa är inte detsamma som principen om barnets bästa i FN:s barnkonvention. Sverige ratificerade denna konvention år 1990.²⁴ Riksdagen godkände 1999 en nationell strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige. Riksdagen beslöt att all lagstiftning och myndighetsutövning som involverar barn ska beakta principen om barnets bästa.²⁵ Barnpolitik, som i likhet med jämställdhetspolitik är ett tvärsektorielt politikområde, utgår från FN:s barnkonvention. Målsättningen är att barnkonventionen ska genomsyra alla

¹⁸ Klinth (2002, 2005).

¹⁹ Jfr. Ramqvist (2004).

²⁰ Elvin-Nowak (1999, 2001, 2005), Bekkengen (2002).

²¹ Elvin-Nowak (2001, 2005), Bekkengen (2002).

²² Elvin-Nowak (2001), Bekkengen (2002).

²³ Klinth (2005).

²⁴ Prop. 1989/90:107, Bet. 1989/90:SoU28. Enligt underlag från Föräldraförsäkringsutredningen (2005).

²⁵ Prop. 1997/98:182, Bet. 1998/99:SoU6, Rskr. 1998/99:171. Enligt underlag från Föräldraförsäkringsutredningen (2005).

delar av regeringens politik och alla samhällsverksamheter som rör barn och unga.

Barnkonventionens artikel 3.1 innebär att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. En kommitté, som tog namnet Barnkommittén, fick i uppdrag att bl.a. skapa en större klarhet och en ökad samsyn vad gäller innebörden av begreppet barnets bästa i barnkonventionen. Enligt Barnkommittén har bestämmelsen om barnets bästa en medvetet vid formulering för att den ska kunna tillämpas på alla områden. Vad som är barnets bästa beror på den enskilda flickan och pojken och får sin innebörd i den konkreta situation som barnet befinner sig i. Inte heller FN-kommittén har diskuterat kriterier för hur barnets bästa ska bedömas generellt, utan utgångspunkten är att barnets bästa måste bedömas i varje enskilt fall. Enligt Barnkommittén är en önskvärd metod för bedömning av vad som är barnets bästa att kombinera vetenskap och beprövad erfarenhet om barn i allmänhet med att låta barnet självt komma till tals. Barnkommittén nämner några sådana grundläggande behov som bör ingå i bedömningen, bl.a. barnets behov av omvårdnad och skydd, barnets behov av sina föräldrar och att barn behöver respekt för sin integritet.²⁶

Enligt Barnkommittén kan ett beslut om vad som är barnets bästa komma att innehålla två ställningstaganden, dels en bedömning av vad som faktiskt är barnets bästa, dels en avvägning mot andra intressen, t.ex. föräldrarnas intressen och övergripande samhällsintressen. I denna avvägning ska barnets behov och intressen väga tungt. Barnkommittén berör inte jämställdhet som ett intresse som kan vägas mot barnets bästa.²⁷ Artikel 16 i FN:s kvinnokonvention ger dock principen om barnets bästa ett företräde framför en strävan efter jämställdhet mellan föräldrarna. Här framgår att kvinnor och män ska ha "lika rättigheter och skyldigheter som föräldrar, oberoende av civilstånd, i frågor som gäller barnen, varvid dock barnens bästa alltid skall komma i första hand".²⁸

Barnkonventionen betonar vikten av att barnet har tillgång till båda sina föräldrar och att båda föräldrarna har lika stor betydelse och lika stort ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Men konventionen är också tydlig med att barnets bästa inte alltid är att ha tillgång till båda sina föräldrar, t.ex. om våld, övergrepp eller

²⁶ SOU 1997:116.

²⁷ Ibid.

²⁸ CEDAW-nätverket (2004) s. 60.

vanvård förekommer. Detta återspeglas också i föräldrabalken. Enligt 6 kap 2§ föräldrabalken ska barnets bästa komma i främsta rummet vid avgöranden av alla frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska det fästas avseende vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Risker för att barnet utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa ska beaktas.²⁹ Barnkommittén konstaterar att utvecklingen angående vårdnad och umgänge har gått från en lagstiftning som gav uttryck för en stark föräldrarätt till en lagstiftning som sätter barnets bästa i fokus på ett helt annat sätt än tidigare.³⁰

I propositionen *Föräldraförsäkring och föräldraledighet* slår regeringen fast att artikel 18 i barnkonventionen är en grundläggande princip inom föräldraförsäkringen. Där framgår att båda föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnens uppfostran och utveckling. Enligt regeringen utgår föräldraförsäkringen från barnets bästa liksom från att barnet behöver och har rätt till båda sina föräldrar. Inom ramen för föräldraförsäkringen läggs också ett ansvar på föräldrarna att vid sina beslut sätta barnets bästa i främsta rummet. Detta öppnar för en diskussion om hur mödrar respektive fäder tar sitt ansvar, vilket är en fråga om jämställdhet.³¹

Vår slutsats är att barnkonventionen generellt sett stödjer jämställdhetssträvanden genom att den betonar båda föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets vård och fostran, samtidigt som den tydligt motsätter sig våld och övergrepp mot barn även inom familjen.³² Men i den mån jämställdhetssträvanden strider mot vad som är bäst för barnen är det, enligt kvinnokonventionen, barnets bästa som väger tyngst. I barnkonventionen finns inget stöd att hämta för försök att skapa ett motsatsförhållande mellan jämställdhet och barns bästa på ett övergripande plan. Det finns ingen definitiv innebörd av vad som är barnets bästa enligt barnkonventionen, utan det måste avgöras i varje enskilt fall.

²⁹ Enligt underlag från Föräldraförsäkringsutredningen (2005). Barnkonventionen enligt Barnombudsmannens hemsida www.bo.se.

³⁰ SOU 1997:116.

³¹ Prop 2000/01:44 enligt underlag från Föräldraförsäkringsutredningen (2005).

³² Om det jämställdhetspolitiska delmålet om våld innebär att motverka enbart mäns våld mot kvinnor och inte våld mot barn är föremål för olika tolkningar. Men i praktiken är kvinnors och barns utsatthet för mäns våld intimt förknippade med varandra, inte minst eftersom män som utövar våld mot kvinnor inom familjen även kan använda hot och våld mot barnen som ett maktmedel mot deras mödrar. Se vidare nedan om sambandet mellan mäns våld mot kvinnor och barn inom familjen, liksom kapitlet om mäns våld mot kvinnor.

Pappapolitikens relation till mäns våld mot kvinnor och barn

Maria Eriksson menar att lagstiftningen om vårdnad, boende och umgänge utgår från gemensam vårdnad och obehävarat umgänge som generella principer i definitionen av barnets bästa när föräldrarna är separerade. Utifrån barnkonventionen kan man dra slutsatsen att en nära relation till båda föräldrarna inte får ske på bekostnad av att barnet utsätts för våld eller på annat sätt far illa. I förarbetena till Föräldrabalken påpekas att det finns undantag från de generella principerna, t.ex. om barnet utsätts för våld, men fall där gemensam vårdnad och obehävarat umgänge inte kan anses vara barns bästa har knappt diskuterats. Dessa luckor och oklarheter i förarbetena innebär att rättspraxis spelar stor roll.³³ På senare år har det uppmärksammas att våldsutövande män kan använda sina rättigheter vad gäller vårdnad, boende och umgänge för att öka sin kontroll över och tillgång till kvinnor och barn, liksom att våldsutövande inte alltid diskvalificerar män till att få vårdnaden för och obehävarat umgänge med sina barn.³⁴ Liknande farhågor har också förts fram vad gäller en ökad kvotering av föräldraförsäkringen.³⁵

Även om det är en minoritet av alla män som utövar våld och sexuella övergrepp inom familjen, är män som grupp kraftigt över-representerade vad gäller denna typ av brott.³⁶ Forskning har visat ett samband mellan mäns våld mot kvinnor och mäns fysiska, psykiska och sexuella våld mot barnen i familjen.³⁷ På senare år har det allt mer uppmärksammas hur skadligt det är för barn att se och höra våld mot någon som det står nära, särskilt mot dess huvudsakliga omsorgsperson, och hur vanligt det är att barn bevittnar detta våld.³⁸ Kritik har riktats mot att barnens situation och behov alltför sällan uppmärksammas i dessa fall.³⁹ Att barn tvingas bevittna våld har kommit att ses som en form av barnmisshandel.⁴⁰

I den stora enkätundersökningen *Slagen dam* svarade en tredjedel av frånskilda eller separerade kvinnor att de utsatts för våld och hot av sin före detta make/sambo. En femtedel av kvinnorna som

³³ Eriksson (2001a).

³⁴ Eriksson (2001a, 2003a, 2003b, 2004, 2005a), Barnombudsmannen (2005), Elman (2001), ROKS (2001) Socialstyrelsen (2004), underlag 2002 års vårdnadskommitté (2005).

³⁵ Eriksson (2005b).

³⁶ Socialstyrelsen (2000) och SOU 2001:14 refererade i Eriksson (2003a).

³⁷ För en översikt se Eriksson (2003b).

³⁸ Eriksson (2003b), Socialstyrelsen (2002, 2005), SOU 2001:72, Nationellt råd för kvinnofrid (2002), Almqvist & Broberg (2004), SKR (2005).

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Se t.ex. definitionen av Kommittén mot barnmisshandel SOU 2001:72 s. 122.

utsatts för våld av en tidigare make/sambo uppgav att mannen även utsatt hennes barn för fysiskt våld.

En tredjedel av kvinnorna med en våldsam före detta make eller sambo hade utsatts för hot av samma man efter separationen, var tionde för fysiskt och/eller sexuellt våld av samma man efter separationen. Var fjärde kvinna med en våldsam tidigare make/sambo och gemensamma barn hade utsatts för hotelser av honom i samband med umgänge med barnen.⁴¹ Maria Eriksson drar tre slutsatser utifrån svensk och internationell forskning: mäns våld mot kvinnor är en fråga som måste hanteras vid separationer, män som använder våld slutar inte nödvändigtvis med detta enbart för att de separerar – separationen kan tvärtom innebära att våldet trappas upp.⁴²

Sammanfattningsvis utgör pappapolitikens fyra principiella frågor en utmaning för jämställdhetspolitiken. En av dessa utmaningar är att relationen mellan å ena sidan mäns omsorgsansvar och å andra sidan mäns våld inom familjen, kan framstå som en målkonflikt inom jämställdhetspolitiken, något som vi återkommer till i det sista avsnittet i detta kapitel.

8.3 Föräldraledighetens utveckling⁴³

Föräldraledighet som fritt val och attraktivt erbjudande

Att betona mäns rätt och möjlighet att ge omsorg men inte deras ansvar eller skyldighet är utmärkande för den svenska politiken om föräldraledighet. Roger Klinth redogör för det starka motståndet under föräldraförsäkringens politiska historia till att markera mäns ansvar för omsorg om sina barn.⁴⁴

Förarbetena till 1974 års föräldraförsäkring handlade mest om kvinnorna och deras yrkesarbete. På motsvarande sätt betonade lagstiftarna att yrkesarbetet var en samhällslig plikt även för kvinnor. Roger Klinth konstaterar att samma pliktretorik aldrig har

⁴¹ Lundgren m.fl. (2001). Med våld menas i undersökningen fysiskt våld, där bland annat knuffar ingår, och sexuellt våld liksom hot. Obs. att flera av dessa svar gäller förekomsten av våld under hela den tid som relationen varat och inte, som många andra undersökningar, enbart under senaste året. För en redogörelse och diskussion av denna studie, se kapitlet om mäns våld mot kvinnor.

⁴² Eriksson (2001a).

⁴³ Samtliga uppgifter om föräldraförsäkringens regelverk i detta avsnitt bygger på underlag från Föräldraförsäkringsutredningen

⁴⁴ Klinth (2002, 2005).

funnits kring männens ansvar för föräldraledigheten, utan detta har istället kommunicerats utifrån en gåvoretorik. Föräldraledigheten har formulerats som ett fritt val och ett attraktivt erbjudande till fäder, i olika typer av informationskampanjer har man betonat alla vinster som män kan göra genom att vara föräldralediga.⁴⁵ Intervjuundersökningar visar att det som har utgjort en svårighet för kvinnor att ta ut föräldraledighet ofta har definierats som ett hinder för män.⁴⁶ Mäns uttag av föräldraledighet är i praktiken ett fritt val, medan det för kvinnor är en självklarhet eller nödvändighet.⁴⁷ Det är tydligt att kvinnors och mäns föräldraskap bedöms efter olika måttstockar på så sätt att kraven ställs betydligt högre på kvinnor.⁴⁸

Den blygsamma ökningen av mäns uttag av betald föräldraledighet under de 30 år som de har haft denna rättighet (se tabell 8.1 nedan) tyder på att det inte räcker med att enbart ge rätten och uppmuntran till att ta ut betald föräldraledighet för fäder för att de faktiskt ska göra det. Trots detta har motståndet mot kvotering av föräldraförsäkringen varit starkt. Krav på obligatorisk uppdelning av föräldraförsäkringen ställdes från olika håll redan i samband med att den hade trätt ikraft, men det dröjde 20 år innan *en* månad av den betalda föräldraledigheten kunde vikas för den ena föräldern utan någon möjlighet till överföring till den andra föräldern. Ända fram till år 1995, när den första mamma-/pappamånaden infördes, fanns det ingenting i försäkringens konstruktion som hindrade att modern tog ut hela föräldraledigheten och fadern ingenting alls.⁴⁹ Visserligen var det efter 1995 inte längre möjligt för modern att ta ut hela den betalda föräldraledigheten om inte fadern skriftligt intygar att han för över sin halva på henne. Men att döma av statistiken över mäns blygsamma uttag av betald föräldraledighet har detta inte utgjort något hinder.

Roger Klinth menar att de politiska processer som format föräldraförsäkringens konstruktion har vägletts av en logik som markerar kvinnors huvudansvar för föräldraledighet och barnavård. Resultatet har blivit att politiken har bidragit till att markera männens handlingsutrymme istället för att markera deras ansvar.⁵⁰

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Bekkengen (1996, 2002).

⁴⁷ Bekkengen (1996, 2002), Elvin-Nowak (2005).

⁴⁸ Elvin-Nowak (1999, 2001, 2005), Bekkengen (2002).

⁴⁹ Förutom de tio pappadagarna som inte kan tas ut av modern.

⁵⁰ Klinth (2002, 2005).

Mäns uttag av betald och obetald föräldraledighet

Mäns utnyttjande av den betalda föräldraledigheten har ökat mycket långsamt under de dryga 30 år som de har haft denna rättighet (se tabell 8.1 nedan). År 2004 tog män ut endast 19 procent av föräldrapenningdagarna och 36 procent av dagarna med tillfällig föräldrapenning som ges vid vård av barn när barnet eller dess ordinarie vårdare är sjuk.

Tabell 8.1 Uttag av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning (vård av barn). Antal dagar i tusental och andel (procent) använda dagar av kvinnor respektive män

År	Föräldrapenning			Tillfällig föräldrapenning (vård av barn)*		
	Antal dagar	Andel (%) använd av mor	Andel (%) använd av far	Antal dagar	Andel (%) använd av mor	Andel (%) använd av far
1974	19 017	100	0	689	60	40
1980	27 020	95	5	3042	63	37
1985	33 193	94	6	4156	67	33
1990	48 292	93	7	5731	65	35
1995	47 026	90	10	4890	68	32
1997	39 037	90	10	4489	69	31
2000	35 661	88	12	4403	66	34
2004	42309	81	19	4354	64	36

*Statistiken för tillfällig föräldrapenning (vård av barn) gäller för uttag av dagar när barnet eller dess ordinarie vårdare är sjuk.

Källa: Riksförsäkringsverket enligt Stanfors (2004) s 151. Uppgifter för 2004 enligt Försäkringskassan.

Denna tabell döljer dock de olika mönster som finns för kvinnors och mäns ledighet, både vad gäller varaktighet och när i tiden föräldraledigheten förläggs. Kvinnor är i genomsnitt borta omkring ett år i direkt anknytning till barnets födelse. Män tar ut sin föräldraledighet i betydligt kortare perioder och mer utspritt över barnets uppväxt.⁵¹ Föräldrapenningdagarna kan tas ut fram till dess att barnet fyller åtta år eller har gått ut första klass. Denna flexibilitet är

⁵¹ Jansson, Pylkkänen & Valck (2003).

resultatet av en strävan att få män att ta ut fler dagar.⁵² Kvinnor tar i mycket större utsträckning än män ut föräldraledighet utan att ta ut föräldrapenning. Tiden hemma med barnet förlängs genom att föräldrapenning inte tas ut alla dagar. På så sätt blir kvinnornas föräldraledighet längre än vad uttaget av föräldrapenning visar.⁵³ Fäder tar ut föräldrapenning för nästintill alla dagar de är föräldralediga.⁵⁴ Uttaget av föräldraledighet är därför ännu mer skevt fördelat mellan kvinnor och män än vad statistiken över uttag av föräldrapenning visar.

Mot bakgrund av detta kan lämpligheten i att använda uttag av föräldrapenningdagar som jämförande mått på kvinnors respektive mäns uttag av föräldraledighet ifrågasättas. Uttag av föräldrapenning är nämligen ett bättre mått på mäns barnavård än kvinnors. Detta är tvärt emot vad som tidigare hävdats i debatten, att män vårdar sina barn utan att använda några föräldrapenningdagar, t.ex. i samband med arbetslöshet.⁵⁵ Dessa förhållanden betyder också att även en individualiserad föräldraförsäkring inte är någon garanti för att män stannar hemma lika länge som kvinnor, även om män inte skulle låta sin del ”brinna inne”. Kvinnors bortavaro från arbetsmarknaden skulle troligen ändå vara längre än mäns.

Roger Klinth konstaterar att kvotering av föräldraförsäkringen är det styrmedel som varit mest effektivt för att öka mäns uttag av föräldraförsäkring.⁵⁶ Denna reform har utvärderats i form av en jämförande studie av alla de barn som föddes två veckor innan respektive två veckor efter den första så kallade pappamånaden trädde i kraft 1 januari 1995. Studien visar att reformen hade effekt på uttaget av kortare pappaledighet. Andelen pappor som inte tog ut någon föräldraledighet alls minskade från 54 till 18 procent. Andelen pappor som tog ut omkring en månads föräldraledighet ökade från 9 till 47 procent, medan andelen som tog ut 60 dagar eller mer inte ökade alls. Men att papporna blev mer benägna att ta ut en kortare föräldraledighet påverkade inte deras uttag av tillfällig föräldrapenning, som ges vid vård av sjukt barn. Forskarna tolkar detta som att mäns ökade uttag av föräldraledighet inte verkar ha påverkat föräldrarnas långsiktiga ansvarsfördelning.⁵⁷

⁵² Klinth (2005).

⁵³ Jansson, Pykkänen & Valck (2003), Riksförsäkringsverket (2004).

⁵⁴ Riksförsäkringsverket (2004).

⁵⁵ Klinth (2005).

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ekberg, Eriksson & Friebe (2004).

Lisbeth Bekkengen menar att det inom politik, forskning/undersökningar och människors vardagskunskap brukar lyftas fram fyra typer av hinder mot mäns uttag av föräldraledighet: traditionella könsroller, ekonomiska skäl, attityder på arbetsplatsen och kvinnan som inte delar med sig av föräldraledigheten. Men Bekkengen refererar forskning som talar emot att dessa hinder styr mäns uttag av föräldraledighet och väcker frågan om det inte är männens egna prioriteringar som styr i högre grad, även om männens prioriteringar naturligtvis inte är opåverkade av hindren. Till exempel tyder hennes egen avhandling *Man får välja*, som bygger på upprepade intervjuer med åtta föräldrapar liksom deras chefer och arbetskamrater, på att dessa föreställningar fungerar som en typ av skenförklaringar som legitimerar mäns val att välja bort eller prioritera ner föräldraledighet. På så sätt befrias män från ansvar. Männerna tar inte ut någon föräldraledighet alls eller mindre än vad paret först kommit överens om. Skälet till detta är enligt intervjuerna främst männens egna och till viss del arbetsgivarens behov och intressen, inte kvinnornas eller barnens. De anpassar sig till männens val. Intressant nog visade sig kvinnornas arbetsgivare ha liknande behov och intressen som männens, men som vi konstaterade ovan sågs detta i kvinnornas fall som svårigheter som kunde överkommas medan det i männens fall definierades som hinder.⁵⁸

Mäns uttag hänger samman med kvinnors villkor på arbetsmarknaden

LO-ekonomerna Anna Fransson och Irene Wennemo konstaterar att det är i familjer med låga inkomster som föräldraförsäkringen delas mest ojämnt. I familjer med de bästa inkomsterna och som därmed har mest att förlora ekonomiskt på att dela lika, delar den mest jämnt.⁵⁹ Detta talar för att det inte enbart är ekonomin som styr, även om en liten ekonomisk förlust kan få större konsekvenser i en låginkomstfamilj än en större ekonomisk förlust i en höginkomstfamilj. Motsvarande slutsats om både inkomst och utbildningsnivå drar Fredrik Jansson, Elina Pylkkänen och Lizbeth Valck i en bilaga till Finansdepartementets Långtidsutredning. De menar att det finns en korrelation mellan föräldrarnas inkomster, så att ju högre inkomst fadern har desto högre inkomst tenderar

⁵⁸ Bekkengen (2002).

⁵⁹ Fransson & Wennemo (2004a).

modern att ha och vice versa. Men när föräldrarnas inkomster studeras var för sig, visar det sig att fädernas föräldraledighet ökar med ökad inkomstnivå upp till taket i sjukpenningen, därefter sjunker den. Andelen pappor som tar ledigt ökar med moderns inkomst och detta gäller alla inkomstgrupper. Fäders uttag är som högst där modern har inkomster över taket.⁶⁰

Fransson och Wennemo drar, utifrån en LO-undersökning av 1 000 småbarnsföräldrar,⁶¹ slutsatsen att frågan om föräldraförsäkringen är en fråga om arbetsmarknadens villkor. Enligt undersökningen tog fäder ut mer föräldraledighet i familjer där de var mest drivande när föräldraledigheten fördelades, medan fäderna tog ut mindre föräldraledighet i familjer där mödrarna var mest drivande. Bakom resultaten finns säkert flera skäl, resonerar Fransson och Wennemo. Att fäder är drivande vittnar troligen om ett engagemang i familjen och att de inte är det kan nog bero på att de inte bryr sig lika mycket och/eller är frånvarande. Ett annat skäl kan vara att många kvinnor ser föräldraförsäkringen som sin rättighet och detta kan vara ett lika stort problem som männens bristande intresse. Bland de i undersökningen som arbetar deltid och inte har fast anställning, vilket framförallt var kvinnor, var det vanligare att modern var drivande. En svag position på arbetsmarknaden och små möjligheter att påverka den kan innebära att det blir ännu viktigare att få bestämma om föräldraförsäkringen, enligt Fransson och Wennemo.⁶² Jansson, Pylkkänen och Valck drar istället slutsatsen att kvinnor med låg inkomst, och som därmed har arbeten som ger mindre stimulans eller få utvecklingsvägar, har få incitament att påverka mannen till att ta en större del av föräldraledigheten.⁶³ Enligt båda slutsatserna är fördelningen av föräldraledigheten till stor del en fråga om *kvinnors villkor på arbetsmarknaden*.

Relationen mellan arbetsmarknad och föräldraledighet blir till en *ömsesidigt förstärkande ond cirkel*, eftersom den ojämna fördelningen av föräldraledighet bidrar till att cementera kvinnor och mäns ojämställda positioner på arbetsmarknaden. Kvinnor har sämre villkor på arbetsmarknaden än män oavsett om de skaffar barn eller inte och oavsett om de delar föräldraförsäkringen.⁶⁴

⁶⁰ Jansson, Pylkkänen & Valck (2003). För en översikt över föräldraledighetsuttagets konsekvenser och vad som påverkar mäns uttag av föräldraledighet, se även Bygren & Duvander (2004).

⁶¹ Fransson & Wennemo (2004b).

⁶² Fransson & Wennemo (2004a).

⁶³ Jansson, Pylkkänen & Valck (2003).

⁶⁴ Fransson & Wennemo (2004a), Jansson, Pylkkänen & Valck (2003).

Grundproblemet är med andra ord att arbetsmarknaden är könsuppdelad och att den delen av arbetsmarknaden där främst kvinnor befinner sig har sämre villkor. Kvinnors arbetsmarknad är till stor del anpassad till att kvinnor tar den största delen av föräldraledigheten för att därefter arbeta deltid. Flera studier visar sammantaget att kvinnors löneutveckling inte påverkas så mycket av föräldraledighet, medan föräldralediga män får klart sämre löneutveckling än män som inte är föräldralediga. Löneutvecklingen för högtbildade kvinnor påverkas mer negativt än för lågutbildade kvinnor. För vissa grupper av lågutbildade kvinnor är den negativa effekten mycket liten eller ingen alls.⁶⁵

På familjenivå och på kort sikt är det alltså rationellt för både kvinnan och mannen att kvinnan tar ut det mesta av föräldraledigheten. Men på samhällsnivå, liksom på individuell nivå och på lång sikt, får detta val negativa konsekvenser. Att kvinnor tar ut det mesta av föräldraledigheten och att de gör det under längre perioder och mer koncentrerat än män, innebär större risk för frånvaro från arbetsplatsen. Denna högre frånvarorisk är sannolikt något som arbetsgivarna tar hänsyn till vid anställningar, löneförhöjningar och befordringar, vilket leder till sämre villkor för kvinnor oavsett om de väljer att skaffa barn eller inte. Men när alla familjer fattar sina beslut som är rationella på familjenivå och på kort sikt, får arbetsgivarna allt större skäl att fortsätta särbehandla kvinnor, vilket i sin tur innebär att familjerna får ännu starkare skäl att låta kvinnorna ta största delen av föräldraledigheten.⁶⁶ De negativa konsekvenserna på individuell nivå och på lång sikt för kvinnan är dålig löneutveckling, ekonomiskt beroende av mannen och ett huvudansvar för hemarbetet som ofta kvarstår även efter att barnen blivit stora. De negativa konsekvenserna för mannen är framförallt en sämre relation till sina barn. I familjer med en traditionell fördelning av hemarbetet är också kvinnans missnöje liksom risken för separation eller skilsmässa större än i familjer med en mer jämställd fördelning.⁶⁷

⁶⁵ Jansson, Pylkkänen & Valck (2003), Albrecht m. fl. (1997, 1999), Granqvist & Persson (2004), Stafford & Sundström (1996).

⁶⁶ Resonemangen utgår från bl.a. Jansson, Pylkkänen & Valck (2003), Fransson & Wennemo (2004a).

⁶⁷ Ahrne & Roman (1997).

Arbetsdelningen cementeras och förstärks när barnen kommer

Den stora tidsanvändningsundersökning som görs av SCB visar att kvinnor arbetar minst lika mycket som män,⁶⁸ men män arbetar till största delen betalt medan kvinnors arbete är mer jämnt fördelat mellan betalt förvärvsarbete och obetalt hemarbete. Detta innebär att mäns arbete är mer koncentrerat till dagtid och vardagar, medan kvinnors arbete är mer utspritt över dagen och veckan. Sammantaget utför kvinnor 58 procent av det obetalda hemarbetet och män 42 procent. Kvinnor lägger ner 29 timmar på obetalt hemarbete per vecka och män drygt 20 timmar. Hushållsarbete är den mest tidskrävande delen av det obetalda hemarbetet. Kvinnor ägnar mer än dubbelt så mycket tid som män åt hushållsarbete, ca 14 respektive 7 timmar per vecka. Kvinnor ägnar också dubbelt så mycket tid som män åt omsorg om egna barn, ca 4 respektive 2 timmar per vecka. Den enda typ av obetalt hemarbete som till största delen utförs av män är underhållsarbete. Män har mer fri tid än kvinnor. Mäns fria tid är dessutom mer sammanhängande och i längre perioder än kvinnors. Kvinnors fria tid avbryts oftare av hemarbete.⁶⁹ Detta kan formuleras som att det som för männen är fritid är för kvinnorna mer en tidsfrist.⁷⁰

Småbarnsåren beskrivs i den allmänna debatten ofta som inkörsporten till en ojämsställd arbetsfördelning mellan kvinnor och män, både i hemmet och på arbetsmarknaden. Men bl.a. utifrån tidsanvändningsundersökningen bör detta ifrågasättas. En icke jämsställd arbetsdelning förekommer även hos sammanboende par utan barn. Dessutom lägger kvinnor ner mer tid på obetalt hemarbete när de bor tillsammans med män än när de är ensamstående.⁷¹ Den arbetsdelning som redan finns hos sammanboende par utan barn förefaller *cementeras* och *förstärkas* när barnen kommer, genom att

⁶⁸ Sättet att mäta arbete i denna studie underskattar hemarbetet i relation till förvärvsarbetet, vilket innebär att kvinnors och mäns sammanlagda arbete inte kan jämföras rakt av. Se vidare SCB (2003c).

⁶⁹ SCB (2003c). I denna undersökning redovisas tidsanvändningen per dag, något som här har räknats om till per vecka.

⁷⁰ SOU 1996:3.

⁷¹ Trots att kvinnor gör något mer hemma än män även bland ensamstående utan barn, är skillnaden större bland sammanboende utan barn och den är mycket större bland sammanboende med barn, enligt tidsanvändningsundersökningen. Detta stöds av Neramo & Evertsson (2004), som baseras på data från Levnadsnivåundersökningen (LNU).

både mängden hemarbete och den ojämställda fördelningen av den kraftigt ökar.⁷²

Småbarnsmödrar är den grupp som lägger ner mest tid på hemarbete i jämförelse med kvinnor och män i andra familjecykler. I småbarnsfamiljer är dessutom skillnaden mellan kvinnors och mäns hemarbete störst. Småbarnsmammor använder *mer än dubbelt så mycket* tid som småbarnspappor till både hushållsarbete och omsorg om barnen. Skillnaderna mellan småbarnsmammors och småbarnspappors omsorg om barnen består främst i tiden för den vardagliga, rutinmässiga omsorgen som i undersökningen går under beteckningen ”hjälp och tillsyn till barn”, dvs. att mata, bada, klä av och på barnen. Den mindre rutinmässiga omsorgen som lek med barnen och högläsning är mer jämnt fördelat mellan mödrar och fäder. Småbarnsföräldrarna är också den grupp där könsskillnaderna är störst när det gäller det betalda förvärvsarbetet. Mammor med små barn (det yngsta barnet är under 7 år) förvärvsarbetar mindre än alla andra grupper i förvärvsarbetande åldrar, medan män förvärvsarbetar nästan lika mycket vare sig de har små barn eller inte.

Även om nästan lika stor andel kvinnor som män finns i arbetskraften numera, sker kvinnors förvärvsarbete till stor del på deltid. Den vanligaste orsaken som kvinnor uppger till att arbeta deltid är att kunna ta hand om barnen, enligt SCB:s arbetskraftsundersökning.⁷³ Småbarnsmammor som förvärvsarbetar på deltid utför mer obetalt hemarbete än de som förvärvsarbetar på heltid, enligt beräkningar på SCB:s tidsanvändningsundersökning⁷⁴. Men om kvinnor förvärvsarbetar på deltid eller heltid påverkar inte den tid som småbarnspapporna lägger ner på hemarbete. Småbarnspappor utför lika mycket eller lite hemarbete oberoende av om deras hustrur/sambor arbetar heltid eller deltid. Småbarnspappor tar alltså *inte* en större del av ansvaret om deras partner förvärvsarbetar i större utsträckning. Det är med andra ord kvinnornas förvärvsarbete som avgör hur mycket hemarbete som utförs.

⁷² SCB (2003c). Av Nermo & Evertsson (2004) framgår att kvinnans tid i hushållsarbete ökar mycket mer än mannens när de får barn. De har studerat samma par vid två tidpunkter, 1991 och 2000, och vid tidpunkt ett hade de inga barn.

⁷³ Se vidare i kapitlet om arbetsmarknad och arbetsliv.

⁷⁴ Beräkningarna har gjorts av Klas Rydenstam, SCB.

Förändring av hemarbetet under 1990-talet⁷⁵

Under 1990-talet minskade kvinnors obetalda hemarbete med 4,5 timmar per vecka och det var särskilt hushållsarbetet och omsorg om egna barn som minskade, enligt tidsanvändningsundersökningen. För män finns ingen statistiskt säkerställd förändring av det obetalda hemarbetet. Mäns hushållsarbete och omsorg om egna barn har inte förändrats, men deras underhållsarbete har minskat. Någon omfördelning av det obetalda hemarbetet mellan kvinnor och män skedde med andra ord inte under 1990-talet, men kvinnor och män har närmat sig varandra något i arbetets sammansättning. Kvinnorna lägger ner mindre tid på hemarbete men förvärvsarbetar lika mycket som tidigare. Män har minskat sitt förvärvsarbete med knappt 3 timmar per vecka men lägger inte ner mer tid på hemarbete. Den sammanlagda tid som män och kvinnor lägger ner på hemarbete har minskat. Även om både kvinnor och män har fått mer fri tid, så har män fortfarande mer och könsskillnaderna i sammansättningen av den fria tiden har inte förändrats.

I gruppen småbarnsföräldrar är utvecklingen under 1990-talet i stort sett densamma som för kvinnor och män generellt. Småbarnspappor lägger inte ner mer tid på omsorg om egna barn och inte heller på hushållsarbete, men de har minskat sitt förvärvsarbete med 4 timmar per vecka. Däremot har pappor med barn från 7 år ökat sin tid för barnomsorg med nästan en timme per vecka. Småbarnsmammor förvärvsarbetar lika mycket som förut, men de har minskat på både omsorg om egna barn och hushållsarbete med ca 4 timmar vardera per vecka.⁷⁶

Utredningens slutsatser om föräldraledigheten

Jämställdhetspolitikens uppfattning om att föräldraförsäkringen bidrar till en jämställd arbetsdelning mellan könen, bygger på tanken om en konsekvenskedja i tre steg. Syftet med att ge män rätt till föräldraledighet är att män också ska ta ut den (steg 1), vilket i sin tur ska innebära att en mer jämställd arbets- och ansvarsfördelning etableras i familjen (steg 2) som ska bestå även efter det att

⁷⁵ I vad mån de förändringar som redovisas i detta avsnitt beror på förändringar i undersökningens metod, förändringar i människors tolkningar av sin tidsanvändning, förändringar i undersökningsgruppens sammansättning eller förändringar i faktiskt beteende diskuteras av SCB (2003c).

⁷⁶ SCB (2003c).

föräldrarna inte längre uppbär föräldrapenning (steg 3). Detta ska i sin tur innebära att kvinnor och män kan förvärvsarbeta i lika stor utsträckning.

Utifrån dagens förhållanden brister det i samtliga tre steg. För det första tog män endast ut 19 procent av föräldrapenningdagarna år 2004 och ökningen är långsam. För det andra sträcker mödrar ut sin föräldraledighet längre i tid, är lediga fler dagar än vad de tar ut i föräldrapenning. Män däremot är enbart föräldralediga lika många dagar som de tar ut i föräldrapenning. För det tredje: Trots att mäns uttag av föräldrapenningdagar har ökat från 7 procent år 1990 till 12 procent år 2000, tyder SCB:s tidsanvändningsundersökning på att varken småbarnspappor eller män generellt har ökat sitt hemarbete i form av omsorg om egna barn och hushållsarbete under denna period. Dessutom arbetar hela 41 procent av småbarnsmödrarna deltid, i jämförelse med 6 procent av småbarnsfäderna, enligt SCB:s Arbetskraftsundersökningar. Det vanligaste skälet som kvinnor uppger till deltidsarbete är att ta hand om barn, medan detta är ett mycket ovanligt skäl för deltidsarbete bland män.⁷⁷

Vår bedömning är att arbetet för att öka mäns uttag av föräldraledighet i större utsträckning bör betona mäns ansvar som föräldrar och i mindre utsträckning formulera föräldraledigheten som ett fritt valt erbjudande för män. Kvotering är det styrmedel som påverkat mäns uttag av föräldraförsäkring mest och det är ett effektivt medel för att markera mäns ansvar.⁷⁸ Erfarenheterna i Sverige, Norge och Island av att kvotera en del av föräldraförsäkringen tyder på att ju större individuella rättigheter fäder får och ju mindre utrymme som ges till att överlämna dagar till modern, ju mer föräldraledighet tar män ut.⁷⁹ Vår slutsats är att *kvoteringen av föräldraförsäkringen bör öka och att målet på sikt är att försäkringen individualiseras*.⁸⁰

Vid sidan av ett ökat föräldraledighetsuttag, är det också önskvärt att män tar föräldraledigt under längre sammanhängande perioder och så tidigt som möjligt under barnets levnad. En roll- och

⁷⁷ Mot bakgrund av att det är vanligt att arbeta deltid även bland kvinnor utan barn (30 procent) förefaller små barn inte vara den enskilt viktigaste förklaringen till kvinnors deltidsarbete. Men det är ändå tydligt att barn får olika effekter för kvinnor och män: barn drar kvinnor *från* arbetsmarknaden medan barn driver män *till* arbetsmarknaden. Se vidare i kapitlet om arbetsmarknad och arbetsliv.

⁷⁸ Klinth (2005).

⁷⁹ Nyberg (2004).

⁸⁰ För en mer ingående diskussion av och argument för en individualisering, se Lorentzi (2004a).

ansvarsfördelning etableras tidigt och lever ofta kvar, vilket är en bidragande orsak till kvinnors deltidsarbete. Ur ett jämställdhetsperspektiv är faders föräldraledighet mer värdefull ju längre och tidigare under barnets liv som den tas ut. Mot bakgrund av detta drar vi slutsatsen att den stora flexibilitet som föräldraförsäkringen erbjuder i form av möjlighet till uttag fram till det att barnet fyller åtta år eller har gått ut första klass bör begränsas. Av samma anledning är det tveksamt om föräldraförsäkringen bör förlängas ytterligare. Den förlängda föräldraförsäkringen, den allt större flexibiliteten och mödrarnas möjlighet att ta ut nästan hela föräldraledigheten, har bidragit till att ytterligare betona mäns frivillighet och kvinnors faktiska ansvar vad gäller barnavård. Detta har inneburit att längden på föräldraledigheten, och därmed bortavaron från arbetsmarknaden, har ökat mer för kvinnor än för män vilket i sin tur har lett till en inläsningseffekt för kvinnor. Föräldraförsäkringen har inte bara möjliggjort och uppmuntrat kvinnor att förvärvsarbeta, den har också bidragit till att begränsa kvinnors förvärvsarbete, att befästa eller förstärka en skev fördelning av det obetalda hemarbetet och kvinnors sämre villkor i arbetslivet.⁸¹

Om en ökad kvotering införs tillsammans med en förlängning av föräldraförsäkringen riskerar detta att motverka effekten av kvoteringen. Den markering av mäns ansvar och det incitament för män att öka sitt uttag som en kvotering innebär kan motverkas, genom att förlängningen gör det möjligt för män att inte öka sitt uttag utan att det får några konsekvenser. Både modern och fadern kan fortsätta att ta ut lika mycket respektive lite som förut, vilket innebär att den utökade kvoteringen ”brinner inne”.

Mäns uttag av föräldrapenning är intimt förknippat med kvinnors villkor i arbetslivet. Detta samband har inte uppmärksammats tillräckligt. Vi menar att ett effektivt sätt att öka mäns andel av föräldraledigheten troligen är att förbättra kvinnors villkor i arbetslivet vad gäller lön, anställningsformer och arbetsmiljö. I jämförelse med TCO och SACO är mäns uttag lägst och kvinnors arbetsvillkor sämst inom LO-kollektivet.⁸² Utifrån den grundläggande tanken om dubbel emancipation bör frågan ställas vad det är för arbetsliv som kvinnor ska frigöras till. Frågan kan skärpas ytterligare genom en undran om vilket arbetsliv som kvinnor ska *vilja* frigöras till. Problemet med hur män kan fås att öka sina insatser med hem och barn kan inte lösas utan att kvinnors villkor i

⁸¹ Jfr. Klinth (2005), Lorentzi (2004a).

⁸² Fransson & Wennemo (2004b) LO (2003).

arbetslivet förbättras. Här krävs en *dubbel strategi*: föräldraförsäkringen måste förändras *samtidigt* som kvinnors arbetsliv måste förbättras.⁸³

8.4 Utvecklingen av vårdnad, boende och umgänge

Omsorgsansvar och bestämmanderätt

Sedan 1970-talet har Föräldrabalken successivt förändrats med det uttalade syftet att minska konflikter mellan föräldrar och uppmuntra överenskommelser om barnens vårdnad, boende och umgänge efter föräldrarnas skilsmässa eller separation.⁸⁴ Gemensam vårdnad har i allt större utsträckning framhållits som den bästa formen av vårdnad om barn. Enligt lagstiftningen från 1977 *kan* gemensam vårdnad fortsätta efter en skilsmässa om föräldrarna är överens om det. Men enligt förändringarna som infördes i Föräldrabalken 1991 *ska* domstolar välja gemensam vårdnad om ingen av föräldrarna motsätter sig det.⁸⁵ Sedan förändringarna i Föräldrabalken 1998 har domstolen möjlighet att besluta om gemensam vårdnad även om en förälder motsätter sig det, under förutsättning att gemensam vårdnad är bäst för barnet. Detta gäller även umgänge och boende. Lagstiftarens strävan var att föra bort vårdnadsfrågorna från domstolarna och att få en ökad användning av gemensam vårdnad. Propositionen betonade starkt att gemensam vårdnad är för barnets bästa och att gemensam vårdnad är viktig för att skapa goda relationer mellan föräldrar och barn.⁸⁶

Enligt gällande rätt får föräldrar som är gifta med varandra när barnet föds automatiskt gemensam vårdnad. Om föräldrarna skiljer sig fortsätter den gemensamma vårdnaden. Om föräldrarna inte är gifta med varandra får modern automatiskt ensam vårdnad, men gemensam vårdnad kan ordnas genom en gemensam skriftlig anmälan i samband med eller efter faderskapsbekräftelsen. Är föräldrarna vid en eventuell separation överens om hur vårdnad, boende och umgänge ska lösas kan de skriva ett avtal som godkänns av kommunens socialnämnd. Om de inte kan komma överens finns möjlighet till samarbetsamtal och, i sista hand, domstolsavgörande. Domstol kan döma mot den ena förälderns vilja i frågor

⁸³ Jfr. LO:s ordförande Wanja Lundby-Wedin i Lorentzi (2004b).

⁸⁴ Eriksson (2003a).

⁸⁵ Nordborg (1997).

⁸⁶ Prop. 1997/98:7, Bet. 1997/98:LU12.

som gäller vårdnad, boende och umgänge förutsatt att det är barnets bästa som ligger till grund domstolens beslut.⁸⁷

Den juridiska vårdnaden reglerar inte vilken förälder barnet bor hos eller hur mycket umgänge barnet har med var och en av föräldrarna. De flesta separerade föräldrar har gemensam vårdnad. Men detta innebär ändå att de flesta barn till största delen bor hos modern och att det följaktligen är hon som står för det mesta av den tid och det arbete, men också den möjlighet till nära relation, som vardagslivet med barn innebär. Maria Eriksson konstaterar att gemensam vårdnad i praktiken betyder att mödrarna har ansvaret för den dagliga omvårdnaden om barnen, men att fäderna har samma rätt som mödrarna att fatta beslut som rör barnen oavsett hur mycket eller lite tid de tillbringar med dem.⁸⁸

Lagstiftningen om vårdnad, boende och umgänge är könsneutralt formulerad, trots den bakomliggande jämställdhetsagendan. I mötet med en verklighet som inte är könsneutral, utan där mödrar tar mer omsorgsansvar än fäder, blir konsekvenserna problematiska. I praktiken delar inte mödrar och fäder omsorgsansvaret i lika hög utsträckning som de delar bestämmanderätten.⁸⁹ Reformarbetet som gäller vårdnad, boende och umgänge har fokuserat på att överföra hälften av den juridiska vårdnaden om barnen från den ena föräldern till den andra och inte på att den vardagliga omsorgen ska delas. Detta innebär att det i flera avseenden är osäkert vad gemensam vårdnad innebär i praktiken.⁹⁰

I förarbetena till lagstiftningen menar regeringen att en förälder kan vara olämplig som vårdnadshavare om den har gjort sig skyldig till våld mot barnet eller mot den andra föräldern, eller om konflikten mellan föräldrarna är så svår och djup att det är omöjligt för dem att samarbeta i frågor som rör barnet. Men övergrepp inom familjen bör inte alltid utesluta gemensam vårdnad, detta måste prövas i varje enskilt fall. Motsvarande resonemang förs i förarbetena även när det gäller boende och umgänge. Domstolen kan vid behov besluta om villkor för umgänget för att det ska fungera väl, t.ex. att en kontaktperson ska närvara eller att umgänget bara får ske på en viss plats. I förarbetena betonas att det är viktigt för ett barn att ha nära och goda relationer till båda föräldrarna, men samtidigt får barnet inte fara illa i kontakt med umgängesföräldern. Det

⁸⁷ Justitiedepartementet (1999).

⁸⁸ Eriksson (2003a).

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Schiratzki (1997) refererad i Eriksson (2003a).

behöver inte vara ställt utom allt rimligt tvivel att förhållandena kommer att vara sådana att barnet far illa för att det ska inverka på beslutet om umgänge. Det räcker med konkreta omständigheter som talar för att det finns en risk.⁹¹ Men fall där gemensam vårdnad och obeckat umgänge inte kan anses vara för barn bästa har diskuterats i mycket begränsad omfattning. Dessa luckor och oklarheter i förarbetena innebär att rättspraxis spelar stor roll.⁹²

Enligt Föräldrabalken⁹³ har vårdnadshavaren både rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vid gemensam vårdnad får inte den ena vårdnadshavaren fatta beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det. Det gäller t.ex. beslut om barnets skolgång och bosättning, ingripande åtgärder inom hälso- och sjukvård och utfärdande av pass. Kommittén mot barnmisshandel har uppmärksammat att lagstiftningen om gemensam vårdnad fått konsekvenser när det gäller barns möjligheter att få psykiatrisk vård och behandling efter att ha blivit utsatta för misshandel eller annat övergrepp i hemmet. Enligt kommittén avvisas dessa barn inte sällan från barn- och ungdomspsykiatrin om den vårdnadshavare som misstänks ha gjort sig skyldig till övergreppet inte ger sitt tillstånd till behandling.⁹⁴ I ett fall som prövades av Justitieombudsmannen (JO) hade det i remissen till Barn- och ungdomspsykiatrin angetts att misstanke förelåg om kvinnomisshandel, barnmisshandel och sexuella övergrepp. Det var barnets far som misstänktes för misshandeln. JO menade att personalen borde ha kontaktat pappan för att ta reda på hans inställning till planerade insatser, något som inte hade gjorts.⁹⁵

Vårdnad, boende och umgänge i siffror

I Sverige finns drygt en miljon barnfamiljer, dvs. familjer med hemmaboende barn upp till 17 år. Två tredjedelar av alla barnfamiljer är traditionella kärnfamiljer, där barnen bor med båda sina

⁹¹ Samtliga förarbeten i detta stycke enligt underlag från 2002 års vårdnadskommitté (2005): Prop. 1992/93:139, Bet. LU22, Rskr. 259, Prop. 1997/98:7, Bet. LU12, Rskr. 229-230, Prop. 1990/91:8, Bet. 2001/02:LU09, Rskr. 146.

⁹² Eriksson (2001b).

⁹³ Innebörden av Föräldrabalken och övrigt i detta stycke bygger på underlag från 2002 års vårdnadskommitté.

⁹⁴ SOU 2001:72 s. 269. Vi har inte funnit mer exakta uppgifter än "inte sällan" i denna källa.

⁹⁵ JO:s ämbetsberättelse 2003/04 refererad i underlag från 2002 års vårdnadskommitté (2005).

biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar.⁹⁶ Även om separationer mellan föräldrar har blivit allt vanligare sedan efterkrigstiden⁹⁷, har utvecklingen vänt på senare år och separationerna har minskat.⁹⁸ År 2003 var nästan 50 000 barn med om att deras föräldrar separerade. Separationer är mycket vanligare mellan föräldrar som är sambor än mellan gifta föräldrar.

Av Sveriges nästan två miljoner barn bor 73 procent med båda sina biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar (se figur 8.1 nedan). 5 procent av barnen bor i en ombildad familj, dvs. ”styvfamilj”, som består av mamman eller pappan och en ny partner. Det är fyra gånger så vanligt att styvfamiljen består av mamman och hennes nya partner än pappan och hans nya partner. 18 procent av barnen bor med en ensamstående mamma och 4 procent med en ensamstående pappa. Dessa uppgifter utgår från folkbokföringen.⁹⁹

⁹⁶ SCB (2004), siffrorna gäller 2003.

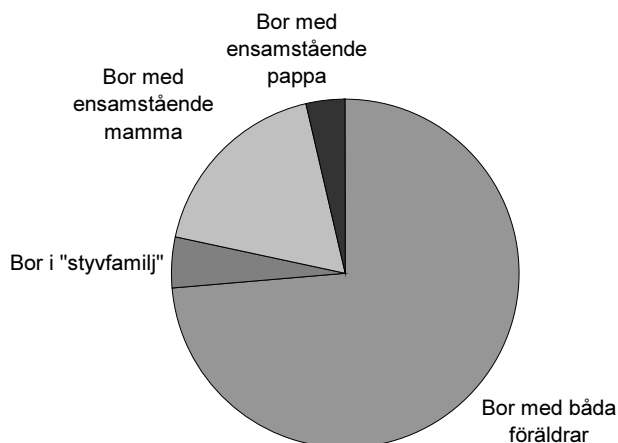
⁹⁷ SCB (2003b).

⁹⁸ 1998 fick Sverige årlig och jämförbar barnstatistik och sedan dess har separationerna minskat. Publicerade uppgifter finns från 1999 och då separerade föräldrarna till 3,54 procent av alla barn. År 2003 var 3,27 procent av alla barn med om att föräldrarna separerade. SCB (2004).

⁹⁹ Folkbokföringen avspeglar inte alltid det verkliga boendet. Utifrån urvalsundersökningar drar SCB slutsatsen att folkbokföringen överskattar andelen ensamstående föräldrar och underskattar andelen ombildade familjer. Enligt urvalsundersökningar utgör andelen ombildade familjer 15 procent av alla barnfamiljer och knappt hälften av dessa (de med gemensamma barn) identifieras i folkbokföringen som ombildade familjer, resterande som ensamstående föräldrar (SCB 2004).

Figur 8.1 Barn i åldern 0-17 år boende i olika familjetyper 2003 enligt folkbokföringen.

Procentuell fördelning



Källa: Demografiska rapporter 2004:3, SCB.

Barn till separerade föräldrar kan, trots att de är folkbokförda hos modern, bo växelvis lika mycket hos båda föräldrarna. Barn kan också umgås mycket med och bo delvis hos fadern utan att det räknas som växelvis boende. Ur statistiken kan vi utläsa två förändringar under 1990-talet som tyder på att pappors kontakt med och ansvar för sina barn efter separation har ökat: *barn träffar sina umgängesföräldrar mer* och *barn bor i större utsträckning hos sina pappor*. (Den förälder som barnet bor hos efter föräldrarnas separation kallas för boendeförälder och den andra föräldern för umgängesförälder. Detta är olämpliga benämningar vid växelvis boende, men i brist på bättre använder vi oss av dem.)

Tabell 8.2 nedan visar att umgängesföräldrars kontakt med sina barn har ökat under 1990-talet. Andelen barn bor växelvis lika mycket hos båda föräldrarna har ökat kraftigt, samtidigt som andelen barn som träffar umgängesföräldern mycket sällan eller inte alls har minskat. Denna statistik är inte uppdelad efter umgängesföräldrarnas kön, men även om boendeföräldern i de allra flesta fall är mamma så har det blivit något vanligare att pappor är boendeföräldrar under 1990-talet. År 1991 var det mer än fem

gångar så vanligt att mammor var boendeföräldrar än pappor. År 2002 var det fyra gånger så vanligt.¹⁰⁰

Tabell 8.2 Kontakt med umgängesförälder bland barn med icke sammanboende biologiska föräldrar 1992/93 och 2000/01. Procentuell fördelning

Umgängesfrekvens	Andel barn 1992/93	Andel barn 2000/01
Bor lika mycket hos båda föräldrarna	4	17
Någon gång i veckan	23	23
Varannan vecka	22	22
Någon gång i månaden	12	11
Mer sällan	20	15
Ingen kontakt	9	4
Fader okänd el uppgift saknas	11	9

Källa: ULF-undersökningen refererad i SCB (2003a) s. 96.

Som vi konstaterat tidigare reglerar inte den juridiska vårdnaden vilken förälder barnet bor hos eller hur mycket barnet träffar den andra föräldern. Men lagstiftaren har önskat öka bruket av gemensam vårdnad i syfte att öka barns kontakt med båda sina föräldrar efter separation. Statistiken visar att gemensam vårdnad är den i särklass vanligaste vårdnadsformen idag och den blir allt vanligare (se tabell 8.3 nedan). Bruket av ensam vårdnad för modern har minskat i motsvarande grad som den gemensamma vårdnaden har ökat mellan 1999 och 2003. För nästan nio av tio av alla barn har föräldrarna gemensam vårdnad. Detta gäller för 7 av 10 barn till separerade föräldrar. Det är generellt sett vanligare med gemensam vårdnad ju yngre barnen är, vilket tyder på att en fortsatt ökning av gemensam vårdnad kommer att ske.¹⁰¹

¹⁰⁰ HEK refererad i SCB (2004) s. 55.

¹⁰¹ SCB (2004) s. 91.

Tabell 8.3 Vårdnadsform för tre grupper av barn år 1999 och 2003: alla barn, barn till föräldrar som är sambo respektive barn till separerade och aldrig tidigare sammanboende föräldrar

Årtal	1999	2003
<i>Alla barn</i>		
Gemensam vårdnad	87	89
Ensam vårdnad för mor	12	9
Ensam vårdnad för far	1	1
<i>Barn till föräldrar som är sambo</i>		
Gemensam vårdnad	85	91
Ensam vårdnad för mor	15	8
Ensam vårdnad för far	0	0
<i>Barn till separerade och aldrig tidigare sammanboende föräldrar</i>		
Gemensam vårdnad	62	70
Ensam vårdnad för mor	36	27
Ensam vårdnad för far	3	2

Källa: Sammanställning och beräkningar utifrån SCB (2000) s. 74–81, SCB (2004) s. 65–69.

Tabell 8.3 visar att bruket av gemensam vårdnad har ökat mellan 1999–2003. Men det egentliga brytåret för det ökande bruket av gemensam vårdnad är 1991, då förfaringssättet vid anmälan om gemensam vårdnad förenklades. Detta innebar en kraftig ökning av gemensam vårdnad för barn till samboföräldrar (som till skillnad från gifta föräldrar inte får automatisk gemensam vårdnad för sina barn) men även för barn till ensamstående mödrar.¹⁰²

Sammanfattningsvis ger statistiken över utvecklingen av vårdnad, boende och umgänge under 1990-talet en dubbel bild. Å ena sidan kan man mot bakgrund av att umgängesföräldrar träffar sina barn mer och att barn i större utsträckning bor hos sina pappor dra slutsatsen att *pappors kontakt med och ansvar för sina barn efter separation har ökat*. Å andra sidan är *mammor fortfarande de huvudsakliga boendeföräldrarna* efter föräldrars separation, det är fyra gånger så vanligt att mammor är det än pappor. Statistiken visar också på ett *stort glapp* mellan vårdnaden respektive boende och umgänge, medan utgångspunkten för lagstiftaren varit att påverka boendet och umgänget genom vårdnaden. Visserligen har gemensam vård-

¹⁰² Det är mycket vanligare med gemensam vårdnad för barn till sammanboende föräldrar och ensamstående mödrar födda efter 1991. Se SCB (2003b) s. 35–39 och SCB (2003a) s. 65–69.

nad ökat kraftigt även bland separerade föräldrar samtidigt som barns boende hos och kontakter med umgängesföräldern (som i de flesta fall är pappan) också har ökat. *Men även om 70 procent av de separerade föräldrarna har gemensam vårdnad, så bor bara 17 procent av deras barn lika mycket hos båda föräldrarna.* Vår slutsats är att lagstiftarens strävan efter att öka bruket av gemensam vårdnad *kan* ha bidragit till att pappor har mer kontakt med sina barn efter separation, men vi vet inte i vilken mån som det ökade bruket av gemensam vårdnad ligger bakom denna utveckling. Troligen spelar även andra och bakomliggande faktorer in som kan ha påverkat både den förda politiken och det ökade bruket av gemensam vårdnad var för sig, t.ex. förändrade värderingar. Förändringar i regelverket som syftar till ett ökat bruk av gemensam vårdnad kan dock ha en normerande effekt, det sänder signaler om att även fäder bör betraktas och bete sig som fullvärdiga föräldrar.

Brister i skyddet mot fäders våld efter separation

Det finns brister när det gäller skyddet av kvinnor och barn som efter en separation utsätts för våld av fäder till barnen. Enligt Maria Eriksson finns flera typer av skäl till det bristande skyddet, bl.a.:

1. rättspraxis och domstolarnas tolkning av fäder som är våldsamma mot kvinnor,
2. hur utredningar genomförs och vilket perspektiv utredare har på våld i parrelationer, liksom
3. synen på våldsamma fäder och våldsutsatta mödrar som föräldrar.¹⁰³

Rättspraxis

Maria Eriksson menar att en stor bevisbörda läggs på den förälder som motsätter sig gemensam vårdnad eller umgänge eftersom lagstiftningen har ett starkt fokus på detta. Då män har utövat våld läggs bevisbördan på utsatta kvinnor, om de till exempel inte anser att umgänget sker på ett sätt som är tryggt för barnen. Maria Eriksson frågar sig vilka beviskrav som ställs och undrar om verkligen *riskan* för att barnet far illa står i fokus i rättspraxis, som det ska göra enligt förarbetena, eller om fokus glider mot ett

¹⁰³ Eriksson (2003a).

brottmålstänkande, att det måste vara ställt utom rimligt tvivel att barnet kommer att fara illa innan till exempel ett umgänge stoppas.¹⁰⁴ Hon refererar till enstaka fall där män som är dömda för våld mot kvinnan fått del i vårdsnaden mot kvinnans vilja. Eriksson menar att detta tyder på att utgångspunkten i praxis är att en våldsam pappa anses vara en tillräckligt god vårdnadshavare och umgängesförälder tills motsatsen bevisats.¹⁰⁵

Tre studier har nyligen granskat rättspraxis i mål som gäller vårdnad, boende och umgänge: en av Socialstyrelsen, en av Barnombudsmannen (BO) och en av 2002 års vårdnadskommitté.¹⁰⁶ De tre studierna utgår från delvis samma material, alla tingsrättsdomar som meddelats efter huvudförhandling och som rörde vårdnad, boende och/eller umgänge år 2002. Antalet mål var 505 och antalet barn 786. Socialstyrelsen, som fick regeringens uppdrag att följa upp 1998 års förändringar i Föräldrabalken, jämförde med motsvarande domar år 1999. BO gjorde en specialstudie av de tingsrättsdomar år 2002 där det förekom uppgifter om våld, vilket var 258 fall som rörde 408 barn.

Studierna belägger Maria Erikssons farhågor. Studierna visar att den ena förälderns våld mot den andra föräldern och/eller barnet i flera fall leder till gemensam vårdnad och oinskränkt umgängesrätt, trots att den andra föräldern motsätter sig det och även om våldet lett till fällande dom i ett brottmål.

I BO:s studie, som gäller de 258 tingsrättsdomar där det förekom uppgifter om våld, var det oftast modern (72 procent av fallen) som förde fram uppgifter om att det hade förekommit eller förekom våld inom familjen. I 13 procent av fallen kom sådana uppgifter från både modern och fadern, i 11 procent av fallen från enbart fadern och i 4 procent av fallen från någon annan, t.ex. socialsekreterare eller vittne. Oftast rörde uppgifterna att den ena föräldern utövade våld mot den andra föräldern (73 procent av fallen). Det näst vanligaste var att uppgifterna rörde våld mot barnet (46 procent av fallen). I 18 procent av målen fanns uppgifter om sexuella övergrepp mot barnet.

Tingsrätten dömde *oftare* till gemensam vårdnad mot en förälders vilja när det förekom uppgifter om våld än när inga uppgifter om våld förekom. Detta gällde *även* om det fanns en fällande dom i

¹⁰⁴ Se även Nordborg (2002).

¹⁰⁵ Eriksson (2003a).

¹⁰⁶ Socialstyrelsen (2004), Barnombudsmannen (2005) och underlag från 2002 års vårdnadskommitté. Frågan har också belysts av Nordborg (2002).

brottmål mot en av föräldrarna som gäller brott mot någon i familjen (42 fall). I dessa mål fick föräldrarna gemensam vårdnad i 18 fall (43 procent), modern fick ensam vårdnad i 23 fall (55 procent) och fadern fick ensam vårdnad i 1 fall.

De uppgifter om våld som förs fram beaktas inte alltid när domstolen avgör vårdnadstvist, konstaterar BO. Även när våldet är bevisat genom en dom i brottmål mot den ena föräldern, dömer domstolen i vissa fall till gemensam vårdnad. Det förekommer också att domstolen dömer till ensam vårdnad för den förälder som har gjort sig skyldigt till våld mot en familjemedlem. BO menar att domstolen inte alltid ser hur vårdnaden som sådan är kopplad till risken för att barnet far illa. Domstolarnas utgångspunkt är att den gemensamma vårdnaden är bäst för barnet oavsett om uppgifter om våld inom familjen har förekommit i målet eller inte.

BO menar att när det har förekommit våld inom familjen bör huvudregeln istället vara ensam vårdnad och ger flera anledningar till detta. En förälders möjlighet att skydda barnet från den andra föräldern ökar genom att själv besluta var barnet ska bo och ensam fatta beslut som rör barnets hälsa, t.ex. att ta barnet till en barnpsykiater eller -psykolog. Den förälder som har utsatts för våld måste kunna ges möjlighet att slippa samarbeta med en person som hon eller han är rädd för, enligt BO.

BO menar att domstolarna mer direkt kopplar barnets trygghet till vem barnet bor tillsammans med än till vårdnadsfrågan. Ändå visar studien att när modern uppger våld inom familjen och det finns en dom som bekräftar faderns våld dömer tingsrätten i vissa¹⁰⁷ fall till boende hos fadern. I tvister som rör umgänge framkommer ett liknande mönster. Det är endast i ett fåtal mål som ett begärt umgänge inte döms ut. Huvudregeln i rättspraxis är umgänge även med en förälder som enligt brottmålsdom varit våldsamt mot någon i familjen. I de 139 fall som rör umgänge och där det finns uppgifter om våld mot någon i familjen är uppgifterna styrkta genom en brottmålsdom i 41 fall (29 procent). I dessa 41 fall är det *vanligaste* att döma till *oövervakat umgänge*, detta sker i över hälften av fallen (56 procent). Umgänge med kontaktperson, vilket kan innebära att kontaktpersonen finns närvarande enbart vid hämtning och lämning till och från umgänget, döms ut i 15 fall (37

¹⁰⁷ Antalet domar i denna fråga är 12. Domstolen dömde till boende hos modern i 6 fall, hos fadern i 2 fall, till växelvis boende i 2 fall och till att syskonen skulle splittras i 2 fall. I det enda fall där fadern uppger våld och modern är dömd för våld mot en familjemedlem blir boendet hos fadern.

procent). I 3 fall (7 procent) döms inget umgänge ut överhuvudtaget.

Bedömningar av om barnet riskerar att fara illa ska enligt BO alltid ske när uppgifter om våld förs fram i tvister om vårdnad, boende och/eller umgänge. I denna bedömning måste domstolen också väga in om den ena föräldern har utsatts eller riskerar att utsättas för våld, enligt BO. Men studien visar att när det finns uppgifter om våld inom familjen görs riskbedömning av socialnämnd eller domstol i omkring en tredjedel av fallen. När uppgifterna styrks av en fällande dom i brottmål görs riskbedömning i två tredjedelar av fallen. Riskbedömningar görs oftare när det uppgivna våldet har riktats mot barnet, särskilt när det gäller sexuella övergrepp, än när den andra föräldern uppges ha varit utsatt för våld. BO konstaterar att domstol och socialnämnd sällan gör en koppling mellan en förälders våldsamma handlingar mot den andra föräldern och en risk för att barnet ska fara illa.

BO framhåller att det är av yttersta vikt att riskbedömningar görs vid uppgifter om våld, eftersom när beslutet väl är fattat om exempelvis umgänge kan en förälder enligt både lagstiftning och praxis normalt sett inte skydda barnet mot den andre föräldern genom att vägra umgänge om barnet riskerar att fara illa. Umgänge kan verkställas med polishämtning och så kallat umgängessabotage kan innebära att modern förlorar vårdnaden.

Forskaren Gudrun Nordborg påpekar att i politiken omtalas umgänge som en rättighet för barn. Det sägs att umgängesrätten är ”i första hand till för barnet. (...) En förälder har inte någon absolut rätt till umgänge med sitt barn”.¹⁰⁸ Men i praktiken är umgänge snarare barns plikt och föräldrars rätt. Eftersom de flesta umgängesföräldrar och vårdnadshavare som inte är boendeföräldrar är fäder, framstår umgängesrätten i praktiken främst som en *fadersrätt*. Det rättstomma rummet kring umgängesvägran pekar på faderskapets *frivillighet*: vill en far ha kontakt med sina barn kan han driva den frågan via domstolen och kräva att med tvång få tillgång till sina barn, men han kan själv varken pressas eller tvingas till en aktiv relation till sina barn.¹⁰⁹

Regeringen framhåller i sin proposition om 1998 års vårdnadsreform att det finns en risk att ett umgänge som måste tvingas fram med sanktioner verkar i fel riktning vad gäller relationerna.¹¹⁰ Maria

¹⁰⁸ Prop. 1997/98:7 s. 60.

¹⁰⁹ Nordborg (1997, 2002).

¹¹⁰ Prop. 1997/98:7 s. 60-61.

Eriksson påpekar att medan barns och mödrars beteenden kan mötas med tvång och sanktioner, bör med andra ord faders skyldighet att umgås med sina barn inte sanktioneras, utan regeringens förhoppning är att lagen och talet om barns rätt till och behov av båda sina föräldrar ska ha en pedagogisk effekt på fäder som inte tar ansvar för sina relationer till sina barn.¹¹¹

Både BO och Maria Eriksson menar att det borde införas möjlighet till tidsbegränsade domar i mål om vårdnad, boende och umgänge, särskilt när det har förekommit våld inom familjen eller när det finns misstankar om detta.¹¹² En förälder måste kunna ha möjlighet att ändra sitt beteende och på sikt kunna finnas med i barnets liv. Utgångspunkten bör vara att om en förälder utsatt någon i familjen för våld ska ensam vårdnad och övervakat umgänge gälla tills man kan vara säker på att något annat är tryggt nog både för barnet och för den andra föräldern. Under vissa omständigheter kan föräldrar som använt våld komma ifråga som umgängesföräldrar och möjligen också som vårdnadshavare. Men då måste de ta ansvar och genom handling visa att de har förändrats.¹¹³

Socialtjänstens utredningar och synen på våldsamma fäder och våldsutsatta mödrar som föräldrar

Maria Erikssons avhandling bygger bland annat på intervjuer med tio familjerättssekreterare, dvs. socialsekreterare som genomför utredningar om vårdnad, boende eller umgänge. Resultaten tyder på att vissa fäder kan utöva ett visst våld mot kvinnor utan att familjerättssekreterarna betraktar fäderna som våldsamma. Detta gäller t.ex. om det inte finns en dom om misshandel, om våldet inte varit grovt och långvarigt, om det började i samband med separationen, om modern inte fått fysiska skador eller verkar väldigt rädd eller om fadern verkar vara "normal" på andra sätt, t.ex. att han inte är invandrare. I sådana här fall, när en våldsam far omdefinieras till en normal far, blir gemensam vårdnad och oöversiktligt umgänge det självklara alternativet. Frågan om riskerna för barnet försvinner ur fokus.¹¹⁴

¹¹¹ Eriksson (2003a).

¹¹² BO (2005), Eriksson (2001a, 2005c).

¹¹³ Eriksson (2001a, 2005c).

¹¹⁴ Eriksson (2003a, 2004). Flera studier och utvecklingsarbeten belyser problem i socialsekreterares syn på våld, se t.ex. Rejmer (2003), Socialstyrelsen (2000, 2002).

Maria Eriksson menar, utifrån sin studie av hanteringen av fäders våld, att det finns dubbla måttstockar för fäder. Detta ger våldsutövande fäder ett stort handlingsutrymme i möte med familjerättssekreterare. Även om en far kan definieras som en dålig förälder, för att han exempelvis inte tar ansvar för barns behov av trygghet, kan han definieras som en bra pappa. En bra pappa ses som den förälder som gör roliga saker med barnen och ser till att barnet har en tvåkönad uppväxtmiljö. Barn anses behöva två kön att identifiera sig med för att utvecklas optimalt. I denna könskomplementära syn på föräldraskap betyder moderskap huvudansvar och faderskap betyder att vara moderns komplement.¹¹⁵

Utredningens slutsatser om vårdnadsfrågorna

Den politiska ambitionen att få föräldrar att dela ansvaret för barn efter skilsmässor och separationer har en ljus och en mörk sida. Den ljusa sidan är att politiken har inneburit framsteg genom att fäder och mödrar numera i princip betraktas som likvärdiga föräldrar i lagstiftarens ögon, vilket troligen har en normerande effekt som i sin tur kan antas öka fäders deltagande i barnvården. Gemensam vårdnad, växelvis boende liksom barns boende hos och umgänge med sina fäder har ökat. Detta innebär att möjligheterna för män att även efter en skilsmässa eller separation ta hand om och ha en nära relation till sina barn har ökat. Särskilt positiv är utvecklingen av växelvis boende, som i princip innebär att mödrar och fäder delar lika på omsorgsansvaret och det obetalda hemarbete som vardagslivet med barn för med sig. Detta är ett stort framsteg. Fortfarande bor dock barn i mycket stor utsträckning med sina mödrar efter skilsmässa eller separation, vilket oavsett orsak innebär att de flesta mödrar tar sitt vardagliga föräldraansvar, till skillnad från de flesta fäder.

Vår utgångspunkt är att män har lika goda förutsättningar för att bli goda föräldrar som kvinnor, liksom att det ligger i såväl kvinnors och mäns som barns intresse att män tar större del i barnvården. Det är en fördel för barn att ha flera nära och kontinuerliga relationer till vuxna som ger barnet den omsorg det behöver och ur detta perspektiv är den vuxnes könstillhörighet ovidkommande. Ett barn som växer upp med två mammor eller två

¹¹⁵ (Eriksson 2003a, 2004). Den könskomplementära synen på föräldraskap framkommer också i annan forskning, t.ex. Elvin-Nowak (1999, 2001, 2005), Bekkengen (2002).

pappor, eller med både två mammor och två pappor, har lika goda möjligheter till en god utveckling som barn i heterosexuella kärnfamiljer.¹¹⁶ Ur ett perspektiv är det positivt även för barnen att just män tar hand om dem. Dessa män bryter med traditionella föreställningar om kön genom att vara omvårdande, vilket innebär att de utgör en positiv förebild. Att ge omsorg är inte en kvinnlig egenskap utan en mänsklig.

Men det går inte att blunda för att politiken i frågor om vårdnad, boende och umgänge också fått negativa konsekvenser för en redan mycket utsatt grupp, nämligen mödrar och barn som utsätts för våld av mannen i familjen. Den politiska ambitionen att få föräldrar att dela ansvaret för barn efter skilsmässor och separationer har i praktiken fått oavsedda konsekvenser: den möjliggör faders tillgång till barn men har inte verkat för skydd av barn, och i förlängningen också av mödrar, mot faders våld. Fäder förväntas inte alltid ta ansvar för att skydda sina barn från upplevelser av våld i samma utsträckning som mödrar förväntas göra.

De studier som vi har refererat i detta avsnitt tyder på en allvarlig brist på kunskap hos de myndigheter som ska bedöma vad som är det bästa för barnen vid en skilsmässa eller separation och om vilka risker det finns att barn far illa när de har en pappa som använder våld mot mamman och/eller mot andra kvinnor. Bristen på uppmärksamhet och vägledning i Föräldrabalken och dess förarbeten när det gäller våld och hanteringen av ärenden där våld förekommer bidrar också till problemen. Riskbedömningar bör göras i större utsträckning och möjligheterna att införa tidsbegränsade domar i mål om vårdnad, boende och umgänge bör undersökas. Det skulle troligen ge större möjligheter till skydd för våldsutsatta kvinnor och barn. Dessutom skulle föräldrar som har utövat våld eller på andra sätt visat sig vara olämpliga ges möjlighet att ta ansvar och genom handling visa att de har förändrats.

Föräldraförsäkringsutredningen, som ännu inte slutfört sitt arbete, bedömer att reformarbetet vad gäller våldsamma fäder i detta sammanhang främst bör inriktas på frågor om vårdnad, boende och umgänge och inte på föräldraförsäkringen. Vi stödjer denna bedömning. I de fall en förälder har ensam vårdnad om ett barn har denna förälder rätt till alla föräldrapenningdagar. Föräldraförsäkringen är i grunden individuell men med möjlighet att överlåta alla dagar utom två månader till den andra föräldern. Våld-

¹¹⁶ För en översikt av forskning i ämnet, se SOU 2001:10 s. 209-263.

samma fäder som vill använda föräldrapenningen som ett makt- och kontrollinstrument har denna möjlighet redan idag och en ökad kvotering skulle troligen inte öka denna risk. En förövare kan redan idag vägra att föra över sin halva av föräldrapenningdagarna till modern och kan på så sätt använda dem för att komma åt barnet och indirekt modern. Han kan låta dagarna "brinna inne" som ett sätt att straffa modern och barnet, eller utnyttja den betalda ledigheten för att utöva ytterligare våld. Mot bakgrund av detta måste skyddet för utsatta kvinnor och barn förbättras. För att nå dit krävs ökad kunskap om hur myndigheter hanterar dessa fall idag och på vilka sätt skyddet för utsatta kvinnor och barn kan stärkas. Både lagstiftningen och tillämpningen i frågor om vårdnad, boende och umgänge bör reformeras för att få fungerande "nödutgångar" för våldsutsatta kvinnor och barn.

Mäns omsorgsansvar och mäns våld: en målkonflikt i jämställdhetspolitiken?

Finns det en målkonflikt mellan att å ena sidan fokusera mäns omsorgsansvar och skapa incitament som gör att män "kommer hem" och å andra sidan fokusera mäns våldsbenägenhet där insatserna inriktas på att våldsutövande män ska hålla sig borta från kvinnor och barn? Män som grupp är kraftigt överrepresenterade vid vålds- och sexualbrott inom familjen. Reformers som syftar till att öka mäns närvaro och engagemang i hem och barn kan få oönskade effekter just när det gäller våldsutövande män och våldsutsatta kvinnor och barn, om inte möjligheterna till hjälp och skydd samtidigt förbättras. Våldsutövande män kan använda sina rättigheter vad gäller föräldraförsäkring och vårdnad, boende och umgänge till att öka sin kontroll över och tillgång till kvinnor och barn.

Ur ett perspektiv kan jämställdhetspolitiken anses tala med kluven tunga, där synen på män skiftar mellan olika målområden. Men ur ett annat perspektiv behöver det inte handla om en konflikt mellan *mål*, utan snarare om en konflikt mellan *medel*. Att sträva mot att män ska ta ett större ansvar för omsorgen om sina barn behöver inte stå i motsättning till en strävan mot att mäns våld mot kvinnor och barn ska minska och att våldsutövande män ska ta ansvar för sina handlingar. Men medlen för att åstadkomma både ett

ökat ansvarstagande för omsorgen och minskat våld kan krocka med varandra, vilket vårdnadsfrågorna är ett tydligt exempel på.

Vår bedömning är att frågan om mäns våld i högre grad bör *integreras* i andra delar av jämställdhetspolitiken. Frågor om mäns våld och mäns omsorg bör *samordnas* i större utsträckning. Arbetet inom de olika delmålen rörande våld respektive omsorg/obetalt hemarbete bör kunna ha som gemensam målsättning att män ska ta större ansvar, både för omsorg/obetalt hemarbete och för konsekvenser av våldsutövande där det förekommer. Utgångspunkten bör vara att mäns våld mot kvinnor och barn är ett allvarligt samhällsproblem som ofta har förminskats och bagatelliserats, vilket *inte är* detsamma som att utgå från att alla män är potentiella våldsvärkare. Det är en minoritet av alla män som utövar våld mot kvinnor och barn men offrens utsatthet och skadan som förövarna orsakar är mycket stor. Män har generellt sett lika goda förutsättningar som kvinnor för att ta hand om sina barn.

Nyligen har 2002 års vårdnadskommitté presenterat sitt betänkande, den 1 juni 2005. Inom kort presenterar Föräldraförsäkringsutredningen sitt betänkande, den 1 september 2005. Det ligger inom ramen för båda dessa utredningars direktiv att beakta dessa frågor. 2002 års vårdnadskommitté skulle enligt direktiven bl.a. undersöka hur barnets bästa tillgodoses i fall där en förälder gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet mot den andra föräldern, framför allt våldsbrott. Kommittén hade i uppdrag att särskilt uppmärksamma hur de nya reglerna om gemensam vårdnad och boende i 1998 års vårdnadsreform tillämpas när det har förekommit övergrepp eller misstanke om detta.¹¹⁷ Föräldraförsäkringsutredningen skulle enligt direktiven göra en översyn av reglerna för föräldraförsäkringen med utgångspunkt i att den ska verka för barnets bästa och bidra till ökad jämställdhet.¹¹⁸ Våldsutsatthet nämns inte explicit i direktiven men en grundläggande innebörd av barnets bästa är att slippa bli utsatt för och bli vittne till våld inom familjen.

¹¹⁷ Dir. 2002:89, Dir. 2004:167, Dir. 2005:35.

¹¹⁸ Dir. 2004:44.

Förslag till fortsatt arbete

Jämställdhetspolitiken bör även fortsättningsvis verka för att mäns obetalda hem- och omsorgsarbete ökar och *samtidigt* verka för att hjälpen och skyddet för våldsutsatta kvinnor och deras barn förbättras. Frågan om mäns våld bör *integreras* i andra delar av jämställdhetspolitiken. Frågor om mäns våld och mäns omsorg bör *samordnas* i större utsträckning. Arbetet inom de olika delmålen rörande våld respektive omsorg/obetalt hemarbete bör ha som gemensam målsättning att *män ska ta större ansvar*, både för omsorg/obetalt hemarbete och för konsekvenser av sitt våldsutövande där det förekommer.

Samhället måste upptäcka och med verkningsfulla insatser ingripa mot våld inom familjen på ett tidigare stadium än vad som görs idag. Samhället måste också öka kraven på våldsamma fäder att de tar ansvar för sina handlingar och förändrar sitt beteende. En ökad medvetenhet och kunskap om de övergrepp som vissa män begår får inte leda till att arbetet för att få män som grupp att ta större del i arbetet med hem och barn försvagas. Istället bör detta arbete *kompletteras* med en medvetenhet om att våldsutövande män kan använda sina rättigheter på ett sätt som skadar kvinnor och barn. Skyddet för utsatta kvinnor och barn måste förbättras. För att nå dit krävs ökad kunskap om hur myndigheter hanterar dessa fall idag och på vilka sätt skyddet för utsatta kvinnor och barn kan stärkas. Reformarbetet bör i detta sammanhang inriktas på frågor om vårdnad, boende och umgänge, inte på föräldraförsäkringen.

Vi ställer oss bakom BO:s bedömning att möjligheterna bör ses över att införa *möjlighet till tidsbegränsade domar* i mål om vårdnad, boende och umgänge, särskilt när det har förekommit våld inom familjen eller när det finns misstankar om detta. Syftet är att i dessa fall öka bruket av ensam vårdnad och övervakat umgänge, för att därigenom öka tryggheten för utsatta liksom att öka kraven på våldsamma föräldrar att förändra sitt beteende. Ensam vårdnad och övervakat umgänge ska gälla tills det är säkerställt att någon annan form är trygg nog både för barnet och för den andra föräldern.

De starka och många gånger outtalade samband mellan föreställningar om barns bästa, det goda moderskapet och familjen som social miljö är enligt vår bedömning ett hinder för effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken vad gäller mäns obetalda hemarbete och omsorgsansvar. Arbetet med att öka mäns uttag av föräldraledighet bör i större utsträckning betona mäns ansvar som

föräldrar och i mindre utsträckning formulera föräldraledigheten som ett fritt valt erbjudande för män. Kvotering är det styrmedel som har påverkat mäns uttag av föräldraförsäkring mest och det är ett effektivt medel för att markera mäns ansvar. Vi lägger inget förslag om föräldraförsäkringen eftersom frågan utreds av en annan kommitté. Men vår bedömning är att *en ökad kvotering* och *på sikt en individualisering* bör ske. Problemet med hur män kan få att öka sina insatser med hem och barn kan dock inte lösas utan att kvinnors villkor i arbetslivet förbättras. Mäns uttag av föräldraförsäkring är intimt förknippat med kvinnors villkor i arbetslivet. Därför krävs *en dubbel strategi*: föräldraförsäkringen måste förändras *samtidigt* som kvinnors arbetsliv måste förbättras.

Referenser

- Ahrne, Göran & Roman, Christine (1997) *Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen*. Rapport till Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män, SOU 1997:139.
- Albrecht, James W., Edin, Per-Anders, Sundström, Marianne och Vroman, Susan B. (1997) Kvinnors och mäns löner - förvärvs-avbrottens betydelse. I Persson, Inga och Wadensjö, Eskil (red.) *Kvinnors och mäns löner - varför så olika?* Rapport till Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män, SOU 1997:136.
- Albrecht, James W., Edin, Per-Anders, Sundström, Marianne och Vroman, Susan B. (1999) Career Interruptions and Subsequent earning: A Reexamination Using Swedish Data. I *The Journal of Human Resources*, Vol. XXXIV, Nr. 2, s. 294-311.
- Almqvist, Kerstin & Broberg, Anders (2004) *Barn som bevittnat våld mot mamma – en studie om kvinnor och barn som vistas på Kvinnojourer i Göteborg*. Göteborgs stad.
- Barnombudsmannen (2005) *När tryggheten står på spel*.
- Bekkengen, Lisbeth (1996) *Mäns föräldraledighet – en kunskapsöversikt*. Arbetsrapport 96:12. Högskolan i Karlstad.
- Bekkengen, Lisbeth (2002) *Man får välja – om föräldraskap och föräldraledighet i arbetsliv och familjeliv*. Ak. avh. Malmö: Liber.
- Bygren, Magnus & Duvander, Ann-Zofie (2004) ”Ingen annan på jobbet har ju varit pappaledig ...” Papporna, deras arbetsplatser och deras pappaledighetsuttag. I *Familj och arbete – vardagsliv i förändring*. Stockholm: SNS förlag.
- CEDAW-Nätverket (2004) *Kvinnors rättigheter – en handbok för aktivister, journalister och beslutsfattare*.
- Dir. 2002:89 *Vårdnad, boende och umgänge*.
- Dir. 2004:167 *Tilläggsdirektiv till 2002 års vårdnadskommitté* (Ju 2002:09).
- Dir. 2005:35 *Tilläggsdirektiv till 2002 års vårdnadskommitté* (Ju 2002:09).
- Dir 2004:44 *Översyn av föräldraförsäkringen*.

- Ds. 1995:2 *Pappagruppens slutrapport*. Arbetsgruppen (S 1993:C) om papporna, barnen och arbetslivet.
- Ekberg, John, Eriksson, Rickard & Friebel, Guido (2004) *Sharing Responsibility? Short- and Long-term Effects of Sweden's "Daddy-Month" Reform*. Swedish Institute for Social Research (SOFI) Working paper 3/2004.
- Elman, Amy (2001) Unprotected by the Swedish welfare state revisited: Assessing a decade of reforms for battered women. *Women's Studies International Forum* vol. 24, nr. 1, s. 39-52.
- Elvin-Nowak, Ylva (1999) *Accompanied by guilt. Modern motherhood the Swedish way*. Ak. avh. Psykologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Elvin-Nowak, Ylva (2001) *I sällskap med skulden. Om den moderna mammans vardag*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Elvin-Nowak, Ylva (2005) *Världens bästa pappa? Om mäns relationer och strävan efter att göra rätt*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Eriksson, Maria (2001a) Barn kan skyddas från våldsamma fäder. *Kvinnotryck* nr. 6, oktober 2001.
- Eriksson, Maria (2001b) Om vårdnad, boende och umgänge. I Metell, Barbro m.fl. *Barn som ser pappa slå*. Stockholm: Gothia.
- Eriksson, Maria (2003a) *I skuggan av Pappa. Familjerätten och hanteringen av mäns våld*. Ak. avh. Stehag: Gondolin.
- Eriksson, Maria (2003b) Barn vars pappa misshandlar mamma. I Heimer, Gun & Posse, Barbro (red.) *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar*. Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson, Maria (2004) Maria Eriksson har granskat socialsekreterares syn på mäns våld i vårdnadsärenden. *Kvinnotryck* nr 2, april 2004.
- Eriksson, Maria (2005a) Det är ännu tyst om när fäderns närvaro skapar problem. *Kvinnotryck* nr 2, april 2005.
- Eriksson, Maria (2005b) *Kommentar på kunskapsutvärderingarna författade av Lars Jalmert och Ylva Elvin-Nowak*. Opublicerat underlag för Föräldraförsäkringsutredningen.

- Eriksson, Maria (2005c) Ansvarstagande och förändring från våldsam pappor, tack! Krönika på www.amnesty.se.
- Fransson, Anna & Wennemo, Irene (2004a) Rationellt för familjen, dyrt för alla. I Lorentzi, Ulrika (red.) *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*. Stockholm: Agora.
- Fransson & Fransson, Anna & Wennemo, Irene (2004b) *Mellan princip och praktik. En rapport om föräldraförsäkringen*. LO.
- Granqvist, Lena & Persson, Helena (2004) Kvinnor och mäns karriärvägar på den svenska arbetsmarknaden, i Löfström, Åsa (red.) *Den könsuppdelade arbetsmarknaden* SOU 2004:43.
- Jansson, Fredrik, Pylkkänen, Elina & Valck, Lizbeth (2003) *En jämställd föräldraförsäkring?* SOU 2003:36, Bilaga 12 till Långtidsutredningen.
- Justitiedepartementet (1999) *Vårdnad om barn*. Faktablad Ju 99.11.
- Klinth, Roger (2002) *Göra pappa med barn. Den svenska pappapolitiken 1960–1995*. Ak. avh. Umeå: Boréa bokförlag.
- Klinth, Roger (2005) Pappaledighet som jämställdhetsprojekt. Om den svenska pappaledighetens politiska historia. I *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen* SOU 2005:66.
- Lagutskottets betänkande 1997/98:LU12 *Vårdnad, boende och umgänge*.
- LO (2003) *Anställningsformer och arbetstider 2003*.
- Lorentzi, Ulrika (red.) (2004a) *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*. Stockholm: Agora & HTF.
- Lorentzi, Ulrika (2004b) En biologisk fotboja. I Lorentzi, Ulrika (red.) (2004a) *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*. Stockholm: Agora & HTF.
- Nationellt råd för kvinnofrid (2002) *Se till mig som liten är - när pappa slår mamma*. Näringsdepartementet.
- Nermo, Magnus & Evertsson, Marie (2004) Makt att förhandla – makarnas relativa resurser, hushållsarbetet och konflikter. I *Familj och arbete – vardagsliv i förändring*. Stockholm: SNS förlag.

- Nordborg, Gudrun (1997) Om juridikens kön. I Nordborg, Gudrun (red.) *Makt & kön. Tretton bidrag till feministisk kunskap*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Nordborg, Gudrun (2002) Barnfrid? Rättens möjligheter att skydda barn: straffrättsligt respektive vid vårdnad eller umgänge. I Eriksson, Maria, Nenola, Aili & Nilsen, Marika M. (red.) *Kön och våld i Norden. Rapport från en konferens i Köge, Danmark, 23–24 november 2001* s. 183–200. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet, TemaNord 2002:545.
- Nyberg, Anita (2004) Framsteg och fallgrop. I Lorentzi, Ulrika (red.) *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*. Stockholm: Agora & HTF.
- Ramqvist, Karolina (2004) ”Barnets bästa” som slagträ. I Lorentzi, Ulrika (red.) *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*. Stockholm: Agora & HTF.
- Rejmer, Annika (2003) *Vårdnadstvister. En rättssociologisk studie av tingsrätts funktion vid handläggning av vårdnadskonflikter med utgångspunkt från barnets bästa*. Lund: Lunds universitet, Lund Studies in Sociology of Law 16.
- Regeringens proposition 1997/98:7 *Vårdnad, boende och umgänge*.
- Riksförsäkringsverket (2004) *Flexibel föräldrapenning – hur mammor och pappor använder föräldraförsäkringen och hur länge de är föräldralediga*. RFV analyserar 2004:14.
- ROKS (2001) *Om problem med vårdnadslagen. Remissvar på Justitiedepartementets översyn av 1998 års vårdnadsreform. 12 juli 2001*.
- Sainsbury, Diane (1999) Gender and Social-Democratic Welfare States. I Sainsbury, Diane (red.) *Gender and Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- SCB (2000) *Barn och deras familjer 1999*. Demografiska rapporter 2000:2.
- SCB (2003a) *Barn och deras familjer 2001*. Del 1: Tabeller. Demografiska rapporter 2003:1.1.
- SCB (2003b) *Barn och deras familjer 2001*. Del 2: Texter och diagram. Demografiska rapporter 2003:1.2.

- SCB (2003c) *Tid för vardagsliv. Kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91 och 2000/01*. Levnadsförhållanden rapport nr. 99.
- SCB (2004) *Barn och deras familjer 2003*. Demografiska rapporter 2004:3.
- SKR (2005) *Barn på kvinnojour. En handbok från SKR*. Stockholm: Premiss förlag.
- Socialstyrelsen (2000) *Samarbetssamtal – socialt arbete med föräldrar*.
- Socialstyrelsen (2002) *Att enas kring barnen med samhällets hjälp – Samarbetssamtal när det förekommit våld i relationen*.
- Socialstyrelsen (2004) *Glimtar av barn från vårdnads-, boende- och ungfängesdomar 1999 respektive 2002*.
- Socialstyrelsen (2005) *När mamma blir slagen. Att hjälpa barn som levt med våld i familjen*.
- SOU 1996:3 *Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser*. Slutbetänkande från Fritidsutredningen.
- SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*. Huvudbetänkande från Barnkommittén.
- SOU 2001:72 *Barnmisshandel. Att förebygga och åtgärda*. Slutbetänkande av Kommittén mot barnmisshandel.
- SOU 2001:10 *Barn i homosexuella familjer*. Betänkande från Kommittén om barn i homosexuella familjer.
- Stafford, F. P. och Sundström, M. (1996) Time Out for Child Care: Signalling and Rebound Effects for Men and Women. I *Labour* vol. 10, nr. 3, s. 609-629.
- Underlag från 2002 års vårdnadskommitté (2005) i form av manus till delar av betänkandet under april-maj 2005. Betänkandet publicerades den 1 juni samma år med titeln: *Vårdnad – Boende – Umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar*. Betänkande av 2002 års vårdnadskommitté SOU 2005:43. Vi har inte haft möjlighet att kontrollera om manus stämmer överens på alla punkter med den tryckta versionen.

Underlag från föräldraförsäkringsutredningen (2005) i form av opublicerade underlagsrapporter och olika typer av sammanställningar under våren 2005 som ligger till grund för utredningens arbete.

9 Omsorgsarbete

9.1 Inledning

Sedan 1970-talet har ett centralt mål för den svenska jämställdhetspolitiken varit att kvinnor och män ska dela lika på det obetalda arbetet med hem och barn, liksom att både kvinnor och män ska kunna förena detta obetalda arbete med förvärvsarbete. Det obetalda arbete som omsorgen om en äldre make/maka eller gamla föräldrar innebär har däremot inte uppmärksammats inom jämställdhetspolitiken.¹

Sedan 1970-talet har offentlig barnomsorg setts som en viktig förutsättning för att kvinnor ska kunna förvärvsarbета på lika villkor som män. Utbyggnaden av den offentliga barnomsorgen har drivits som en jämställdhetspolitisk fråga. En allt större andel barn har fått barnomsorg och idag råder i princip full behovstäckning. Den offentliga äldreomsorgens utbyggnad har däremot inte drivits som en jämställdhetspolitisk fråga. Jämställdhetspolitiken har inte uppmärksammat äldreomsorg som ett sätt att göra det möjligt för både kvinnor och män att delta på lika villkor i arbetslivet.² Den kraftiga expansionen av äldreomsorgen under 1960- och 70-talen har vänts till en näst intill lika kraftig nedgång. Både antalet och andelen äldre som får offentlig omsorg har minskat.³

Utbyggnaden av den offentliga omsorgen har ur ett historiskt perspektiv inneburit att det offentliga har övertagit en del av främst kvinnors obetalda omsorgsarbete inom familjen. Kvinnor har fått ökade möjligheter till förvärvsarbete och egen försörjning. I detta kapitel söker vi svar på frågan vad 1990-talets ekonomiska kris har inneburit för den offentligt finansierade omsorgen och i förläng-

¹ Med undantag av det som påtalas i not 2.

² Detta påtalas av den parlamentariska äldreberedningen SENIOR 2005 (SOU 2003:91, s 520). De nämner ett undantag, jämställdhets- och socialförsäkringsministrarnas informella ministerråd i januari 2001. Det enda undantag som vi har funnit är ett stycke i Prop. 1987/88:105, s. 7.

³ Szebehely (2005a).

ningen för kvinnors och mäns obetalda omsorgsarbete. Har det offentliga dragit sig tillbaka och därmed lämnat över en del av det ansvar och arbete som man en gång övertog? Har det med andra ord skett ett *återförande av offentligt ansvar till kvinnor*, vilket har inneburit en ökning av deras obetalda omsorgsarbete inom familjen? I så fall, har motsvarande utveckling skett för män? Och vad kan ett sådant eventuellt återförande av offentligt ansvar innebära för kvinnors respektive mäns möjligheter att förvärvsarbeta och försörja sig? Och vilka konsekvenser kan detta ha för deras hälsa?

Detta kapitel inleds med en bakgrund där vi redogör för olika sätt att se på det obetalda arbetet inom familjen, en modell för olika sätt att organisera och finansiera omsorgsarbetet i samhället samt en historisk tillbakablick i ämnet. Därefter redogörs för äldreomsorgens och barnomsorgens utveckling sedan början av 1990-talet. Kapitlet avslutas med slutsatser, diskussion och förslag till fortsatt arbete.

9.2 Bakgrund

Olika sätt att se på arbete inom familjen

Vi tänker oss vanligtvis arbete som lönearbete på arbetsmarknaden. Men inom familjen sker också olika former av arbete som till största delen är obetalt, det som brukar kallas för hemarbete. Det rör sig om hushållsarbete som att städa, tvätta, diska och laga mat. Det kan också handla om att mata, trösta och tvätta sina barn, sin äldre partner eller sina gamla föräldrar. En annan arbetsuppgift är inköp och underhållsarbete.

Den stora tidsanvändningsundersökning som görs av SCB visar att kvinnor arbetar minst⁴ lika mycket som män, men män arbetar till största delen betalt medan kvinnors arbete är mer jämnt fördelat mellan betalt förvärvsarbete och obetalt hemarbete. Sammantaget utför kvinnor 58 procent av det obetalda hemarbetet och män 42 procent. Kvinnor ägnar dubbelt så mycket tid som män åt hushållsarbete, vilket är den mest tidskrävande delen av det obetalda hemarbetet. Den enda typ av obetalt hemarbete som till största delen utförs av män är underhållsarbete.⁵

⁴ Sättet att mäta arbete i denna studie underskattar hemarbetet i relation till förvärvsarbetet, vilket innebär att kvinnors och mäns sammanlagda arbete inte kan jämföras rakt av. Se vidare SCB (2003).

⁵ Ibid. Resultatet av denna studie redogörs för mer ingående i kapitlet om pappapolitik.

Istället för att utgå från arbetsuppgifterna, kan hemarbetet beskrivas genom att utgå från relationen mellan den som utför arbetet och den som tar emot det eller drar nytta av det. En viktig dimension i denna relation är vilken förmåga mottagaren har att utföra arbetsuppgifterna själv. Ur ett sådant perspektiv kan hemarbetet, enligt sociologen Kari Wærness' viktiga distinktion, delas in i omsorgsarbete och personlig service. Omsorgsarbete definieras som omsorgen om de personer som inte eller bara med stora svårigheter kan klara sig på egen hand, till skillnad från personlig service där mottagaren själv kan klara av sysslorna.⁶ Omsorgsarbete utförs med andra ord för små barn, långvarigt sjuka, funktionshindrade och skröpliga äldre. (I detta kapitel begränsar vi oss huvudsakligen till små barn och skröpliga äldre, dvs. de som i kraft av sin ålder inte kan klara sig själva. Barn och vuxna som lider av långvarig sjukdom eller funktionshinder faller utanför avgränsningen, men i det normala åldrandet kan både sjukdom och funktionsnedsättning sägas ingå.)

De arbetsuppgifter som ingår i omsorgsarbete och personlig service kan vara desamma, t.ex. matlagning, städning, underhållsarbete och hjälp att tvätta sig. Omsorgsarbete karaktäriseras till skillnad från social service av ett beroende från mottagarens sida, eftersom han/hon inte kan klara sig själv, vilket innebär ett särskilt ansvar och särskilda skyldigheter för den som ger omsorg.

Större delen av omsorgsarbetet utförs för familjemedlemmar, anhöriga och andra närstående. Med anhöriga menar vi både familj och släktskap, medan närstående är ett vidare begrepp som omfattar såväl familj och släktskap som grannar och vänner.⁷ De känslomässiga banden är grunden till att ta ansvar för och utföra omsorgsarbete för varandra. Det kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan familjen och övriga närstående ur detta perspektiv. Därför kommer vi ibland att använda begreppen familj och anhöriga som synonymer och ibland i vid mening så att övriga närstående inkluderas. Vi använder begrepp som anhörigomsorg, anhörigvård och anhörigas hjälpinsatser för att beteckna samma sak, nämligen anhörigas omsorgsarbete.

Det typiska mönstret är att yngre och medelålders kvinnor tar hand om sina barn och gamla föräldrar, medan äldre kvinnor vårdar sin sambo, make eller partner. Poängen med att skilja omsorgsarbetet från den personliga servicen är att det är en del av omsorgs-

⁶ Wærness (1983).

⁷ Motsvarande definitioner finns i Prop. 1996/97:124.

arbetet som historiskt sett har flyttat från familjen till att bli ett offentligt åtagande. Våra politiska målsättningar säger att omsorgsarbetet, men inte den personliga servicen, ska vara ett offentligt ansvar som ges efter behov och inte efter betalningsförmåga.⁸

Vissa delar av omsorgsarbetet är lättare att se som ett arbete än andra. För att beskriva omsorgsarbetets innehåll kan man skilja mellan de fysiska, de emotionella och de intellektuella delarna av arbetet. Det fysiska omsorgsarbetet utgörs av de praktiska arbetsuppgifterna, som innebär hjälp med hemmet och kroppen. Den emotionella omsorgen är både krävande och givande och brukar av de flesta inte uppfattas som ett arbete, t.ex. att trösta eller ”se till”. Det gäller även den intellektuella omsorgen, som innebär att organisera och planera arbetet, bl.a. att få ihop det ”omsorgspussel” som gäller vem som ska utföra vilken omsorg och när den ska utföras.⁹

Omsorgsarbetets emotionella innehåll är ett värde i sig, något som gör detta arbete till en meningsfull och meningsskapande aktivitet. Men de känslomässiga banden kan, särskilt i samverkan med samhällets könsnormer och brist på tid och ork, också innebära att omsorgsarbetet upplevs som ett tvång, något man inte frivilligt vill eller förmår ge. Anhöriga och närstående, särskilt kvinnor, kan pressas att ge mer omsorg än vad de egentligen önskar eller förmår.¹⁰ Det dubbelbottnade i omsorgen, att omsorg och kärlek är både givande och tärande, har lyfts fram i statsvetaren Anna Jónasdóttirs teoribildning. Hon menar att kvinnors tendens att i kärleksrelationer frivilligt ge *kärlekskraft* till män utan att få i samma mån tillbaka är en del i mekanismerna bakom kvinnors underordning i samhället i stort.¹¹

En modell för omsorgsarbete: vem utför och vem betalar?

Forskarna Agneta Stark och Åsa Regnér har utvecklat en modell för att belysa omsorgsarbetets organisering och skilda villkor i samhället. Omsorgsarbete kan, i likhet med andra typer av arbete, organiseras av fyra olika sfärer i samhället: familj och övriga närstående, offentlig sektor, marknaden och frivilligsektorn. Liksom andra typer av arbete kan omsorgsarbetet vara betalt eller obetalt

⁸ Se t.ex. Prop. 1987/88:176.

⁹ Szebehely (2004b).

¹⁰ Mossberg Sand (2000), Jeppsson Grassman (2001), Forssell (2004).

¹¹ Jónasdóttir (2003).

och ses ur tre olika perspektiv: den som *utför* tjänsten/arbetar, den som *betalar* och den som *önskar/behöver*. Det finns intressemot-sättningar mellan de tre olika perspektiven. De olika sfärerna ger olika villkor för arbetet och de fungerar på olika sätt för den som önskar eller behöver något.¹²

Eftersom omsorgsarbetet utförs för personer som inte kan utföra sysslorna själva och är beroende av att sysslorna blir gjorda för att överleva, är omsorgsarbetet inte konjunkturberoende i vanlig mening. Hur mycket omsorgsarbete som behövs i ett samhälle är snarare beroende av födelsetal, sjuklighet och livslängd liksom normer och politiska målsättningar om vilken livskvalitet som barn, äldre, funktionshindrade och sjuka har rätt till. Poängen med denna modell är att det omsorgsarbete som inte utförs inom offentlig sektor i princip måste utföras inom någon annan sfär för att de behövande ska kunna bibehålla sin livskvalitet och levnadsnivå. Även om de flesta forskare menar att det inte finns några enkla kompensatoriska samband mellan olika omsorgsformer, dvs. att när tillgången till exempelvis offentlig omsorg minskar så ökar automatiskt anhörigomsorgen, så finns det samtidigt omsorgsuppgifter som inte kan förbli ogjorda utan att människor far illa. Genom historien har det skett en överföring av omsorgsarbete mellan familjen/de närstående, marknaden, den offentliga sektorn och frivilligsektorn.

Även om lejonparten av omsorgsarbetet av anhöriga är obetalt, kan olika former av ekonomisk ersättning utgå för delar av detta arbete. De olika typerna av ersättning skiljer sig i konstruktionen och ger olika villkor för anhörigomsorgen. När det gäller barn finns *föräldrapenningen*, som ger ekonomisk kompensation för inkomstbortfall vid vård av barn. En liknande konstruktion har *närståendepenningen*, en statligt och lagligt reglerad inkomstrelaterad ersättningsform vid kortvarig vård av en döende anhörig. Den som vårdar en äldre eller funktionshindrad anhörig eller närstående som inte klarar sig på egen hand har i vissa fall möjlighet att anställas av kommunen som s.k. *anställd närståendevårdare* eller *personlig assistent*, vilket ger samma rättigheter som andra anställda i form av bl.a. semester och pension. En indirekt form av kompensation som gäller omsorgen om äldre är det kommunala *anhörigbidraget* som ges till den vårdbehövande, som i sin tur förutsätts ge pengarna till den som vårdar, men det finns ingen skyldighet att

¹² Stark & Regnér (1997, 2001).

göra detta. Detta bidrag kan jämföras med *barnbidraget*, som kan ses som en viss ersättning för omsorgen om barn eller som en hjälp att betala de ökade kostnader som följer av att skaffa barn.¹³

Marta Szebehely, professor i socialt arbete, har vidareutvecklat Agneta Starks och Åsa Regnérs modell för att kunna diskutera vem som utför omsorgsarbetet åtskiljt från vem som betalar. I modellen kombineras två frågor: *vem utför omsorgsarbetet* och *vem betalar*? På den ena axeln urskiljs de fyra utförarna anhöriga (vilket kan inkludera närstående), ”*det offentliga*” (vilket motsvaras av stat, kommun och landsting), *marknaden* och *frivilligsektorn*. På den andra axeln finns tre alternativ för omsorgsarbetets finansiering: *obetalt arbete*, *offentligt finansierat arbete* (genom skattemedel) och *privat finansiering*, antingen av individen själv (av egna tillgångar eller genom en privat försäkring) eller av någon annan (t.ex. en familjemedlem). De flesta omsorgsbehövande människor får hjälp från flera av modellens celler. De här olika bitarna i det s.k. omsorgspusslet passar inte alltid ihop, särskilt inte för människor med stora omsorgsbehov. Ansvar för att täcka upp och samordna de olika pusselbitarna kan anhöriga tvingas att ta ansvar för.¹⁴

¹³ Stark & Regné (2001), Szebehely (2005a). För en beskrivning av villkoren för liksom forskning och statistiska uppgifter om olika former av ekonomiskt stöd till anhöriga som vårdar äldre i dagens Sverige, se Szebehely (2005a).

¹⁴ Szebehely (2005a).

Figur 9.1 Omsorg om äldre människor: vem utför och vem betalar?

Vem utför?

		Anhöriga	”Det offentliga”	Marknaden	Frivilligsektorn
<i>Vem betalar?</i>	Obetalt arbete	1	4	7	10
	Offentlig finansiering	2	5	8	11
	Privat finansiering	3	6	9	12

Källa: Szebehely (2005a).

I detta kapitel ligger fokus på de tre mörkt gråtonade cellerna: cell 1 som är anhörigas omsorgsinsatser utförda utan betalning, cell 2 som är anhörigas omsorgsinsatser utförda med offentlig finansiering och cell 5 som är det offentligt finansierade och offentligt utförda omsorgsarbetet. En ökande del av den offentligt finansierade omsorgsarbetet utförs idag i privat regi¹⁵ (cell 8), men i detta sammanhang kommer vi inte att skilja på offentliga och privata utförare av offentligt finansierad äldreomsorg. Den ljus gråtonade rutan (cell 3) omfattar anhörigomsorg som betalas privat, antingen svart eller vitt, av den hjälpbehövande eller någon annan.¹⁶ Gränserna mellan modellens olika rutor är flytande, inte minst gränsen mellan oavlönad och offentligt finansierad anhörigomsorg (cell 1 och 2).

¹⁵ Se Trydegård (2001, s 116) och Socialstyrelsen (2004a).

¹⁶ Enligt en lokal svensk studie tycks detta vara relativt vanligt (Hammarström 2000).

Från familj till offentlig omsorg... och tillbaka igen?

Historiskt sett har huvudansvaret för omsorgen av barn och gamla legat på familjen, närmare bestämt på kvinnorna inom familjen. Så är det än idag, trots att en del av ansvaret och arbetet har flyttats från familjen till den offentliga barn- och äldreomsorgen.

Dagens offentliga omsorg skiljer sig från äldre tiders dels genom att den riktas till och används av alla samhällsklasser, dels genom att brukarna kan bo kvar hemma. I den mån barn och gamla inte togs om hand av familjen vid början av 1900-talet, fanns det olika system som tog hand om fattiga och rika. Förmögna familjer kunde köpa den omsorg de behövde för sina barn och gamla, medan barn och gamla i mycket fattiga familjer hamnade i fattigvården, på barnhem eller fosterhem.¹⁷

Det första initiativet till att ge gratis eller kraftigt subventionerad hemhjälp till gamla togs av frivilligorganisationer år 1950. Verksamheten blev snabbt populär och gavs i allt fler kommuner av antingen frivilligorganisationer eller av fattigvården/kommunen. Kommunen blev så småningom den huvudsakliga organisatören.¹⁸

Under 1950-talet skedde en övergång från institutionsvård till vård i hemmet. Den hemmaboendeideologi som präglar dagens äldreomsorg fick sitt genombrott. De tidigare kommunala ålderdomshemmen, som trots lagstiftarens intentioner ofta var starkt fattigvårdspräglade, ersattes under 1950-talet av hemtjänst och andra hjälpformer som inte enbart riktade sig till fattiga gamla.¹⁹ Det har hävdats att framväxten av den kommunala hemhjälpen gjorde att äldreomsorgen sprängde sitt fattigvårdsskal. Hemtjänsten blev nämligen mycket snabbt en populär hjälpform som riktades mot och användes av alla grupper av äldre, oavsett samhällsklass.²⁰

Tillkomsten av den kommunala hemtjänsten har beskrivits som en *valfrihetsrevolution*, inte enbart för hjälpbehövande gamla utan även för kvinnor med hjälpbehövande föräldrar. För första gången i historien kunde äldre i alla samhällsskikt bo kvar hemma, utan att vara helt beroende av de vuxna barnens (i praktiken de medelålders döttrarnas) insatser. Döttrarna fick i sin tur möjlighet till förvärvsarbete, även om föräldrarna var i behov av daglig hjälp.²¹

¹⁷ Szebehely (1999).

¹⁸ Szebehely (1995).

¹⁹ Edebalk (1990).

²⁰ Sunesson (1990).

²¹ Szebehely (2003).

På motsvarande sätt fick mödrarna ökade möjligheter till förvärvsarbete genom utbyggnaden av den offentliga barnomsorgen som inleddes på 1970-talet. Detta var, till skillnad från utbyggnaden av den offentliga äldreomsorgen, en uttalad jämställdhetsreform. Nu skulle kvinnor och män dela lika på såväl försörjningsbördan som arbetet med hem och barn. Kvinnor och män skulle ses som individer med lika rättigheter och skyldigheter, även inom familjen.

Slutsatsen är att en kraftig expansion av den offentliga sektorn har betytt mycket för kvinnors relativa frigörelse i Sverige. Historikern Yvonne Hirdman har i *Maktutredningen* beskrivit denna expansion som välfärdsstatens lösning på det allt starkare behovet av arbetskraft och kvinnorörelsens allt starkare krav på frigörelse. Problemet definierades på ett sådant sätt att det tillät politikerna att göra en politisk lösning som gynnade systemet, dolde konflikten, inte hotade den manliga positionen utan tvärtom gav både kvinnor och män initialvinster. Genom att den offentligt finansierade barn- och äldreomsorgen övertog en del av kvinnors obetalda omsorgsarbete inom familjen, fick kvinnor ökade möjligheter till förvärvsarbete och egen försörjning utan att männen behövde ta större del av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Denna expansionslösning har därmed inte inneburit någon större omfördelning av omsorgsarbete från kvinnor till män. Inga egentliga krav har ställts på män att öka sitt omsorgsarbete.

Det är fortfarande kvinnor som står för lejonparten av omsorgsarbetet, såväl inom familjen som på arbetsmarknaden (främst inom den offentliga sektorn). Detta innebär att kvinnor drabbas dubbelt av åtstramningar i den offentligt finansierade omsorgen, både som anställda och som anhöriga. För äldreomsorgens del drabbas kvinnor på ytterligare ett sätt, genom att de utgör en klar majoritet av brukarna. För som Yvonne Hirdman formulerade det år 1990: Den expansionslösning som hittills gynnat alla parter stöter mot ett tak. Utvidgning som metod är inte längre politiskt opportunt och anses inte ekonomiskt försvarbart. Detta innebär en legitimitetskris därför att det måste ske en omfördelning av resurser från män till kvinnor.²²

²² Hirdman (1990).

Äldreomsorg som jämställdhetspolitisk framtidsfråga

Sverige står inför stora demografiska förändringar under de kommande decennierna som påverkar både behovet av och tillgången till vård och omsorg. Antalet pensionärer och vårdbehövande äldre kommer att öka och antalet personer i arbetsför ålder minskar. Barnafödandet är visserligen på väg upp men det har ännu inte riktigt hämtat sig efter 1990-talets kraftiga nedgång. Vi står inför en situation där behovet av vård och omsorg ökar, medan möjligheterna att finansiera och utföra tjänsterna minskar. De vars skatter och avgifter ska finansiera vården och omsorgen i framtiden blir färre. Men det är inte bara så att allt färre ska försörja allt fler, allt färre ska också ge vård och omsorg åt allt fler. I framtiden riskerar rekryteringsproblemen bli särskilt höga för äldre- och handikappomsorgens del.²³

Enligt prognoser av SCB kommer befolkningstillväxten i Sverige under de närmaste 50 åren uteslutande att gälla personer som är 65 år och äldre.

Antalet personer som är 65 år och äldre kommer att öka med nästan 50 procent (748 000 personer) under perioden 2000–2030. Av denna ökning utgör personer som är 80 år och äldre 40 procent (299 000 personer). Ökningen av antalet personer över 80 år, den åldersgrupp där behovet av vård och omsorg är störst, börjar dock först efter år 2020.²⁴

Sveriges Kommuner och Landsting (f.d. Svenska Kommunförbundet resp. Landstingsförbundet) konstaterar att under de närmaste 30 åren kommer antalet invånare över 85 år att fördubblas och kostnaderna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg öka i snabbare takt än skatteinkomsterna. Fyrtioåringarnas stora intåg i äldreomsorgen sammanfaller med att nästa stora kull, sextioåringarna, går i pension. De närmaste 10–15 åren utgör en andhämtningspaus, men efter år 2020 kräver befolkningsutvecklingen²⁵ att de skattefinansierade resurserna ökar för att ambitionsnivån ska

²³ SOU 2004:19, SOU 2003:123, SOU 2003:91, Svenska Kommunförbundet (2002), Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet (2004).

²⁴ SCB (2003) refererad i SOU 2003:91. Denna befolkningsprognos har reviderats 2004 och 2005 med endast mycket marginella förändringar, enligt telefonsamtal med Gun Alm-Stenflo, SCB, 2005-06-16.

²⁵ Det finns flera faktorer utöver befolkningsutvecklingen som påverkar äldres behov av offentlig vård och omsorg, bl.a. ekonomi, boendestandard, förändrade preferenser, graden av ensam- eller sammanboende liksom anhörigas och närståendes insatser. Se t.ex. Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet (2004), Svenska Kommunförbundet (2004), SOU 2003:91.

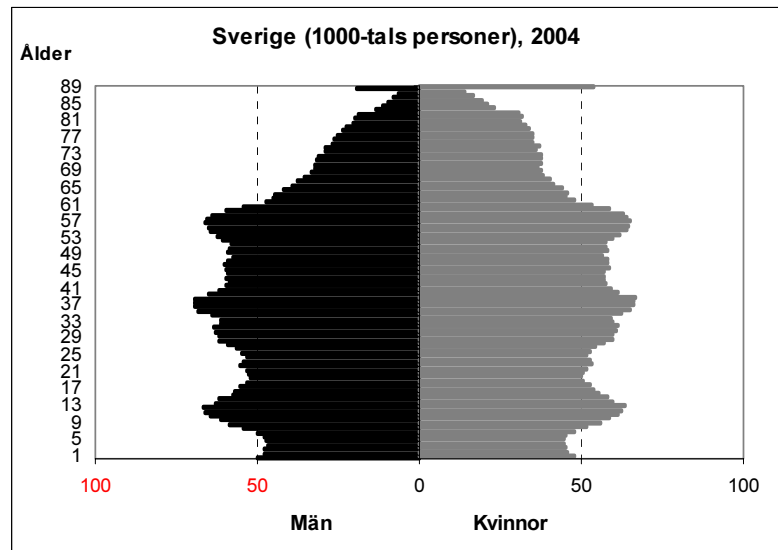
kunna hållas oförändrad. Efterfrågan på arbetskraft i äldre- och handikappomsorgen beräknas växa med uppemot 70 procent fram till år 2050. Sveriges Kommuner och Landsting drar slutsatsen att kommunerna måste intensivifiera sitt effektiviseringsarbete och att riksdagen måste besluta hur den välfärd som kommunerna står för ska definieras och finansieras. Organisationen nämner också ökade obetalda insatser från anhöriga som ett alternativ för att minska finansieringskraven.²⁶

Sverige är inte det enda landet som står inför dessa framtida utmaningar. Europa kommer att åldras mycket snabbt under de närmaste decennierna, vilket beror på en kombination av ökad medellivslängd och minskat barnafödande. Denna utveckling är ännu mer markerad för flera andra europeiska länder än för Sverige. Ett klassiskt sätt att visa hur populationsammansättningen ser ut i ett land är att visa den s.k. befolkningspyramiden. Den ideala utformningen anses traditionellt just vara en pyramid, som beskriver en befolkning där de unga i botten är flest och de äldre är färre ju äldre de blir. Detta kan ifrågasättas ur ett välfärdsperspektiv. Det rimliga bör vara ett tillräckligt högt barnafödande så att inte basen blir avsmalnande. Det eftersträvarvärda bör vara ett stabilt barnafödande med drygt 2 barn per kvinna, en låg dödlighet bland barn och unga liksom en god hälsa bland gamla. Som Agneta Stark och Åsa Regnér har påpekat åskådliggör inte heller begreppet pyramid EU-ländernas demografi numera. De flesta medlemsländers befolkning kan snarare liknas vid leksakssnurror, med få barn och unga i den späda botten, många vuxna och medelålders i den tjockare mitten och allt fler äldre i snurrans topp som blir allt mer utsträckt.²⁷ Sveriges nuvarande befolkningspyramid liknar fortfarande en pyramid, i alla fall i övre delen av fördelningen (se figur 9.2 nedan).

²⁶ Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet (2004). Se även SOU 2004:19 och Svenska Kommunförbundet (2002).

²⁷ Stark & Regnér (2001). Likartad ökning av antal och andel äldre i befolkningen inträffar i stora delar av världen (Stark 2005).

Figur 9.2 Befolkningspyramid Sverige, 2004, antal personer i tusental

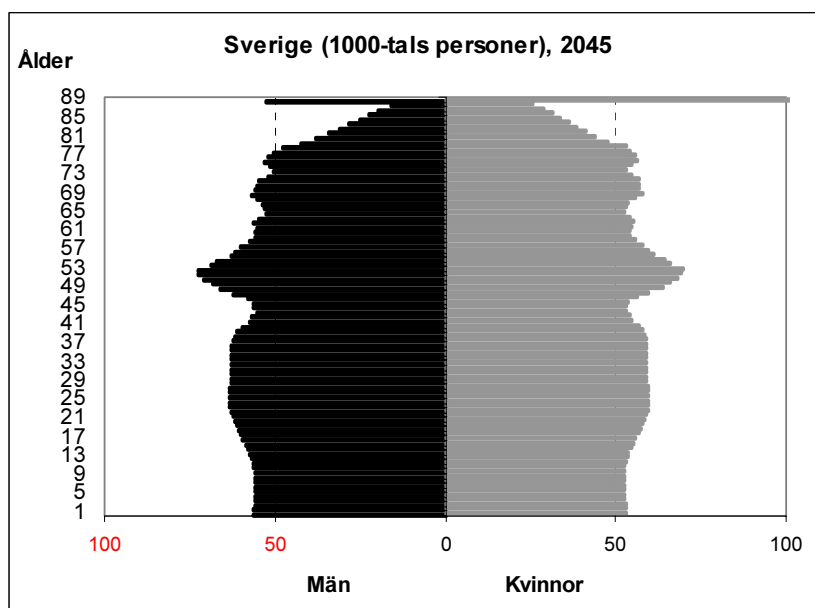


Källa: Batljan (2005).

I och med att medellivslängden har ökat starkt de senaste åren samtidigt som barnafödandet varierat pekar de flesta prognoser mot att den svenska befolkningspyramiden kommer att genomgå en del förändringar under de närmaste 40 åren (se figur 9.3 nedan).²⁸

²⁸ Batljan (2005).

Figur 9.3 Sveriges framtida befolkningspyramid baserad på prognos för 2045, antal personer i tusental



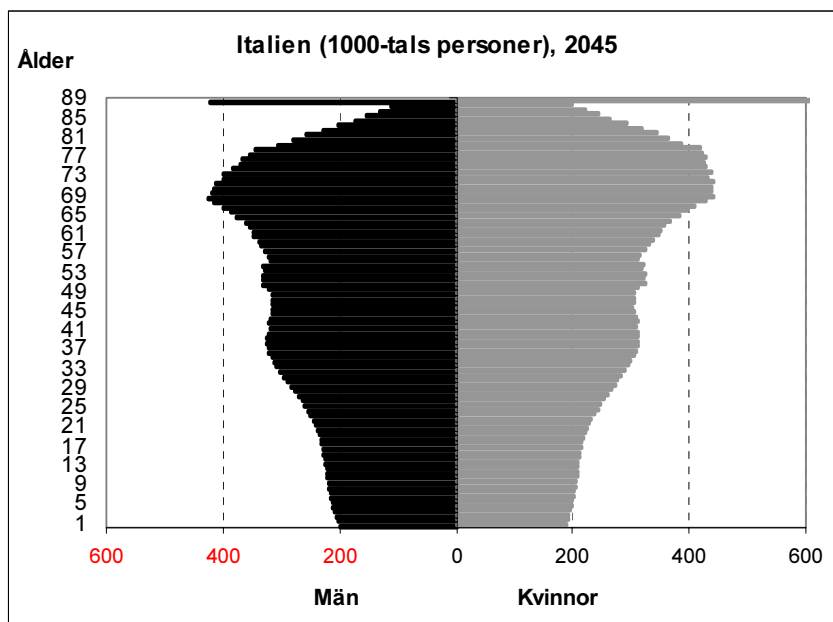
Källa: Batljan (2005). Prognoserna kommer från EUROSTAT:s senaste befolkningsprognos april 2005.

Den svenska framtida befolkningspyramiden upplevs som oroande, men den är fortfarande mer likt en pyramid än de framtida befolkningspyramiderna för många andra EU-länder som haft mycket lågt barnafödande sedan ett par decennier, och för nya EU-länder där födelsetalen snabbt har sjunkit dramatiskt. Figur 9.4 visar en upp och nervänd pyramid för Italien. Flera andra av stora EU-länder, bl.a. Tyskland och Spanien, kommer att genomgå en liknade utveckling som Italien med en snabbt åldrande befolkning.²⁹ För dessa länder, där befolkningsutvecklingen är mer oroande än för Sveriges del, är dessutom kvinnors arbetskraftsdeltagande lågt samtidigt som det saknas en väl utbyggd offentlig barn- och äldreomsorg. Sverige är ett av få länder inom EU som redan har ett beprövat och finansierat system för professionell omsorg om både barn och äldre, vilket tillsammans med kvinnors höga arbetskrafts-

²⁹ Batljan (2005).

deltagande innebär att vi står bättre rustade inför framtidens demografiska utmaningar.³⁰

Figur 9.4 Italiens framtida befolkningspyramid baserad på prognos för 2045, antal personer i tusental



Källa: Batljan (2005). Prognoserna kommer från EUROSTAT:s senaste befolkningsprognos april 2005.

År 1990 hade Sverige bland de högsta summerade fruktsamhetstalen³¹ i Europa, 2,13 barn per kvinna, i kombination med nästan det högsta förvärvsdeltagandet bland kvinnor. I början av 1990-talet startade en brant nedgång i barnafödandet, i samband med ekonomisk kris, sjunkande sysselsättning och ökande arbetslöshet. År 1999 hade vi det lägsta summerade fruktsamhetstal som någonsin registrerats i landet, 1,50 barn per kvinna, obetydligt högre än EU-ländernas genomsnitt som var 1,45.³² I början av 2000-talet steg barnafödandet i Sverige igen. År 2003 var det summerade

³⁰ Stark & Regné (1997, 2001).

³¹ Det summerade fruktsamhetstalet ett visst år är det genomsnittliga antal barn som beräknas födas per kvinna under de kommande 30 åren om fruktsamheten förblir oförändrad.

³² Ds. 2001:57.

fruktsamhetstalet 1,71 barn per kvinna i Sverige, vilket ligger klart över genomsnittet för EU-länderna som var 1,5.³³

Hur många barn som föds är intimt förknippat med jämställdhet vad gäller läget på arbetsmarknaden, familjepolitikens utformning och arbetsdelningen inom familjen. 1990-talets nedgång i födelsetalen i Sverige kan till stor del förklaras med att arbetsmarknaden sviktade. Det är främst kvinnor med låg utbildning och begränsad anknytning till arbetsmarknaden som avstått från eller skjutit upp barnafödandet. Fast arbete och egen inkomst är grundläggande för att vilja sätta barn till världen. Generellt sett är födelsetalen högre i länder där barnafödande och förvärvsarbete kan kombineras. I de europeiska länder där många kvinnor måste välja mellan barn och förvärvsarbete, t.ex. Italien, är födelsetalen mycket låga. Därutöver spelar arbetsfördelningen inom familjen in: I Sverige ökar benägenheten att skaffa fler barn om mannen har varit föräldraledig med det första. Men även familjepolitiken omfattning och utformning påverkar. De familjepolitiska stöden inklusive barnomsorgen är en viktig delförklaring till att födelsetalen i de nordiska länderna inte sjunkit lika lågt som i t.ex. Sydeuropa. Att de familjepolitiska stöden riktas till individen snarare än till familjen gynnar också födelsetalen. Slutsatsen är att två faktorer är grundläggande för barnafödandet: högt kvinnligt arbetskraftsdeltagande tillsammans med en väl utbyggd familjepolitik, främst rätten till en lång föräldraledighet med hög ersättningsnivå och god tillgång på subventionerad barnomsorg av god kvalitet.³⁴

Eftersom både barn- och äldreomsorg gör det möjligt för kvinnor att förena förvärvsarbete och familj, är det rimligt att anta att även en väl utbyggd offentlig äldreomsorg kan ha betydelse för barnafödandet.³⁵ Därutöver krävs en välutbyggd äldreomsorg för att möjliggöra förvärvsarbete i olika livfaser och vårt välfärdssystem bygger på att så många som möjligt förvärvsarbetar.

Vår slutsats är att *äldreomsorg* måste synliggöras som *jämställdhetspolitisk framtidsfråga*. I Sverige innebär minskningen av offentlig äldreomsorg sedan 1980-talet i kombination med framtidens utmaningar vad gäller välfärdstjänstesektorns organisering och finansiering ett politiskt vägskäl, där frågor om välfärd och jämställdhet är avgörande. Framtidens stora frågor är hur vi ska ha råd att ge den

³³ 1,48 för EU25 och 1,52 för EU15 enligt statistik från Eurostat.

³⁴ Hela stycket bygger på översikter och egna studier i Batljan (2005) och Ds 2001:57. För referenser till enskilda studier hänvisas till dessa rapporter.

³⁵ Stark & Regnér (2001).

vård och omsorg som krävs för en åldrande befolkning, vilka som ska göra detta arbete och under vilka villkor det ska göras.³⁶ I dessa frågor finns en tydlig könsdimension som alltför sällan lyfts fram och problematiseras.

9.3 Äldreomsorg³⁷

Äldreomsorg ur jämställdhetsperspektiv

När det gäller äldreomsorg får frågan om jämställdhet olika innebörder beroende på vilken aktör i omsorgsrelationen som man utgår ifrån: *brukarna*, *de anställda* eller *de anhöriga/närstående*. Ur brukarnas perspektiv, dvs. de äldre som är i behov av omsorg, innebär jämställdhet att kvinnor och män har lika stor rätt till offentlig omsorg, att kvinnors och mäns omsorgsbehov bedöms på likvärdigt sätt av socialtjänsten liksom att den offentliga omsorg som kvinnor och män får är av lika god kvalitet.

Mot bakgrund av att kvinnor utgör lejonparten av de anställda inom offentlig äldreomsorg, innebär jämställdhet ur de anställdas perspektiv dels att få fler män som anställda och dels att villkoren ska vara likvärdiga som för mansdominerade yrken. Detta innebär t.ex. lika lön som mansdominerade yrken där kraven vad gäller ansvar, arbetsbelastning och utbildning/kompetens är likvärdiga. Likvärdiga villkor innebär i korthet högre lön, bättre arbetsmiljö, mindre av osäkra anställningsformer och rätt till heltid.

Mot bakgrund av att större delen av den omsorg som ges av anhöriga och närstående ges av kvinnor, kan jämställdhet ur anhörigas/närståendes perspektiv innebära (i likhet med de anställdas perspektiv) att dels få män att ge mer omsorg och dels förbättra villkoren för detta omsorgsarbete. På vilka sätt villkoren för anhörigas och närståendes omsorgsarbete bör förbättras är omstritt, vilket diskuteras mer utförligt nedan. Mot bakgrund av att en rad studier visar att äldre i Norden föredrar offentlig omsorg (se vidare nedan) kan istället kvinnors och mäns lika rätt att få slippa anhörigomsorg, åtminstone som den huvudsakliga omsorgskällan, innebära jämställdhet. Lika god tillgång till offentlig omsorg för

³⁶ För en diskussion av denna fråga ur ett jämställdhetsperspektiv se Stark & Regnér (1997, 2001), Stark (2005), SOU 2004:70.

³⁷ Delar av detta avsnitt baseras i stor utsträckning på Szebehely (2005a), en rapport som skrivits på uppdrag av denna utredning och publicerats i den andra volymen av detta betänkande.

kvinnor och män, liksom ett minimum av tvång på båda sidor om omsorgsrelationen när det gäller anhörigomsorg, är därför ett sätt att se på jämställdhet ur både brukarens och de anhörigas perspektiv.

Jämställdhet ur brukarnas respektive de anställdas perspektiv³⁸ är angelägna frågor, inte minst utifrån det faktum att offentlig äldreomsorg har minskat sedan 1980-talet. Situationen för brukarna, de anställda respektive anhöriga är dessutom intimt förknippade med varandra. Mot bakgrund av att en majoritet av den offentliga äldreomsorgens brukare är kvinnor (ca 70 procent), en helt dominerande andel av personalen är kvinnor (mer än 90 procent) och större delen av anhörigomsorgen utförs av kvinnor (ca 70 procent), ger brister i den offentliga äldreomsorgens tillgänglighet och kvalitet större konsekvenser för kvinnor än för män på båda sidor om omsorgsrelationen.³⁹ I detta kapitel behandlas frågan om jämställdhet vad gäller äldreomsorg främst ur de anhörigas och närståendes perspektiv och bara delvis ur brukarnas perspektiv. Skälet till vår avgränsning är att situationen för anhöriga som ger omsorg till äldre inte uppmärksammas inom jämställdhetspolitiken. Frågan om stöd till denna grupp har blivit belyst och problematiserad ur ett jämställdhetsperspektiv i alltför liten utsträckning.

Omsorgsarbetets könsmissiga fördelning⁴⁰

Marta Szebehely ger en helhetsbild av den omsorg som äldre får i dagens Sverige utifrån egna beräkningar av olika studier.⁴¹ I tabell 1 och 2 nedan jämförs anhörigas omsorgsinsatser med den offentliga äldre- och handikappomsorgens,⁴² i båda fallen uttryckt i årsverk (dvs. antal helårsarbetare) och fördelat på kvinnor respektive män.

³⁸ I kapitlet om arbetsmarknad och arbetsliv redogörs för utvecklingen inom dessa områden generellt.

³⁹ Szebehely (2005a).

⁴⁰ Detta avsnitt bygger på Szebehely (2005a).

⁴¹ Underlaget utgörs av dels en studie där anhöriga i Stockholms län uppgett antal hjälptimmar per månad för äldre, sjuka eller funktionshindrade vare sig de bor hemma eller på institutionsboende (Jeppsson Grassman 2001), dels Socialstyrelsens (2003) uppgifter om arbetsvolymen inom den offentliga vården och omsorgen om äldre och funktionshindrade. Se vidare om underlaget i Szebehely (2005a).

⁴² När en funktionshindrad person blir 65 år räknas hon/han som äldre.

Tabell 9.1 Totalt antal årsverk i offentlig omsorg och anhörigomsorg för äldre och funktionshindrade, fördelat mellan kvinnor och män (andel av offentlig omsorg och anhörigomsorg utförd av kvinnor resp. män inom parentes). Sverige, år 2000

	Utförda av kvinnor	Utförda av män	Summa
Offentliga omsorgsinsatser	206 000 (92 %)	18 000 (8 %)	224 000 (100 %)
Anhörigas omsorgsinsatser	250 000 (68 %)	115 000 (32 %)	365 000 (100 %)

Källa: Beräkning av Marta Szebehely baserad på bl.a. Jeppsson Grassman (2001) Szebehely (2005a).

Tabell 9.2 Omsorgsinsatser för äldre och funktionshindrade. Procentuell fördelning av årsverk mellan kvinnor och män, och mellan offentliga och anhörigas omsorgsinsatser. Sverige, år 2000

	Utförda av kvinnor	Utförda av män	Summa
Offentliga omsorgsinsatser	35 %	3 %	38 %
Anhörigas omsorgsinsatser	42 %	20 %	62 %
Omsorgsinsatser sammantaget	77 %	23 %	100 % (589 000 årsverk)

Källa: Beräkning av Marta Szebehely baserad på tabell 1. Szebehely (2005a).

Enligt dessa beräkningar *utför anhöriga 62 procent av det totala omsorgsarbetet för äldre och funktionshindrade* (tabell 9.2). Detta tyder på att anhörigomsorgen är mer omfattande än vad man tidigare antagit. Detta är den första kända beräkningen av fördelningen mellan anhörigas och omsorgspersonals omsorgsarbete totalt, både i hemmet och i institutionsboende, liksom både för äldre och yngre. Tidigare uppgifter har enbart gällt äldre som bor hemma,

inte i olika former av äldreboenden eller institutioner, och inte omsorg om yngre funktionshindrade.

Marta Szebehelys beräkningar visar också att *av allt omsorgsarbete för äldre och funktionshindrade utförs 77 procent av kvinnor och 23 procent av män* (tabell 9.2). Av allt omsorgsarbete sammantaget utgör kvinnors anhöringsinsatser 42 procent och kvinnors arbete inom den offentliga äldre- och handikappomsorgen utgör 35 procent. Mäns anhörigomsorgsinsatser utgör 20 procent av allt omsorgsarbete medan mäns insatser inom den offentliga omsorgen endast utgör 3 procent⁴³ av den samlade omsorgen.

Anhörigas omsorgsinsatser för äldre och funktionshindrade är mer könsjämligt fördelad än den offentliga äldre- och handikappomsorgen: *kvinnor står för 68 procent av anhörigomsorgen, men för 92 procent av den offentliga omsorgen* (tabell 9.1). Annorlunda uttryckt innebär detta att en betydligt mindre andel av mäns totala omsorgsarbete än av kvinnors utgörs av yrkesmässig omsorg.⁴⁴

Tre övergripande slutsatser kan dras av dessa beräkningar:

1. Tvärtemot vad många tror utförs större delen av det totala omsorgsarbetet för äldre och funktionshindrade av anhöriga och inte av det offentliga.
2. Den största delen av det totala omsorgsarbetet för äldre och funktionshindrade utförs av kvinnor vare sig de är anställda eller anhöriga.
3. Män utför en oproportionerlig låg andel av arbetet med att hjälpa äldre och funktionshindrade, både som anhöriga och – i ännu högre grad – som anställda i den offentliga äldre- och handikappomsorgen.

Äldre kvinnors och mäns omsorgsmönster

Nästan 70 procent av kommunernas insatser till äldre går till kvinnor. Cirka 180 000 kvinnor och 75 000 män har insatser från kommunerna. De flesta av dem är 80 år och äldre. Huvuddelen av kommunernas äldreomsorg utgörs av hemtjänst till äldre som bor kvar hemma och särskilt boende dit äldre flyttar permanent. Kom-

⁴³ Eftersom män oftare arbetar heltid är deras andel av den samlade arbetstiden inom den offentliga äldre- och handikappomsorgen något underskattad. Szebehely (2005a).

⁴⁴ Beräknat från tabell 1: 206 000 av kvinnors totalt 456 000 årsverk utgörs av offentliga omsorgsinsatser (45 procent); 18 000 av män totalt 233 000 årsverk (14 procent). Szebehely (2005a).

munerna har dessutom dagverksamhet och korttidsvård för äldre. Kommunerna ansvarar även för hemsjukvårdsinsatser i de särskilda boendena samt i ungefär hälften av fallen också för hemsjukvården i ordinärt boende, i övrigt är det landstingens uppgift. Korttidsvård, dagverksamhet och hemsjukvård är ofta ett komplement till hemtjänst.⁴⁵

Många fler kvinnor än män får med andra ord hemhjälp eller annan offentlig äldreomsorg någon gång. Denna skillnad kan förklaras med att det finns fler gamla kvinnor än män och dessa kvinnor har, genom att bli så gamla, sämre hälsa och funktionsförmåga än män.⁴⁶ Den viktigaste förklaringen till mäns och kvinnors skilda hjälpmönster är emellertid att kvinnor oftare lever ensamma. Sju av tio män är gifta till livets slut och får oftast den hjälp som de behöver av hustrun. Tre fjärdedelar av alla kvinnor lever ensamma under sina sista år och är därför mer beroende av hjälp från någon utanför det egna hushållet.⁴⁷ Kvinnors och mäns skilda hjälpmönster är därmed till stor del en fråga om demografi.

Men dessa sammantagna fenomen förklarar dock inte hela skillnaden mellan kvinnors och mäns hjälpmönster. Det finns nämligen könsskillnader även bland sammanboende. Marta Szebehely har analyserat material från Socialstyrelsens intervjustudie från år 2000 av ca 1500 hemmaboende äldre över 75 år. Resultaten visar att för gifta äldre är partnern den viktigaste omsorgsgivaren, detta gäller både kvinnor och män. Men det är vanligare att en hustru ensam hjälper sin man än tvärtom: tre fjärdedelar av de gifta männen som behöver hjälp får all sin hjälp av hustrun jämfört med hälften av de gifta kvinnorna. Gifta kvinnor som behöver hjälp får oftare än män i motsvarande situation hjälp från hemtjänsten och framför allt från döttrar och andra anhöriga. En hustru som vårdar står betydligt mer ensam om omsorgsansvaret än en man i motsvarande situation.⁴⁸

Flera studier visar att anhörigas omsorg för hemmaboende äldre är minst dubbelt så omfattande som den offentliga omsorgen.⁴⁹ Mer än dubbelt så många hemmaboende äldre över 75 år fick omsorg av närstående som av hemtjänsten år 2000. Nästan 70 procent av anhörigomsorgen gavs av en kvinna. Av barnen var det döttrarna som gav den mesta hjälpen. För både män och kvinnor var anhö-

⁴⁵ Socialstyrelsen (2004b).

⁴⁶ Batljan & Lagergren (2000), Szebehely (2000). Se även Larsson (2005).

⁴⁷ Lundin & Sundström (1994).

⁴⁸ Szebehely (2005a).

⁴⁹ Johansson (1991), Sundström, Johansson & Hassing (2002), Szebehely (2005a).

rigomsorgen mer omfattande än hemtjänstens insatser, men det fanns skillnader i varifrån anhörigomsorgen kom. Äldre män fick större delen av anhörigomsorgen från sin hustru medan äldre kvinnor fick den av andra anhöriga. För gifta kvinnor var döttrarnas insatser mer omfattande än hemtjänstens.⁵⁰

Hur stämmer då dessa hjälpmönster med de äldres egna önskemål? Vill de gamla helst ha hjälp från familjen/anhöriga eller föredrar de hemtjänstens insatser? Svaren tyder på att det inte är de äldres egna önskemål som avgör varifrån de får hjälpen, särskilt inte de äldre kvinnornas. Det finns betydligt fler äldre som får hjälp av anhöriga än som önskar det. Och mycket få äldre som får hjälp från anhöriga föredrar det. Det är t.ex. betydligt vanligare att gamla kvinnor får hjälp med duschning av sina döttrar än de som får hjälp av offentlig omsorg trots att kvinnorna uttryckt önskemål om det senare. Många äldre som får hjälp av anhöriga skulle hellre vilja ha det från hemtjänsten. Flera studier visar att äldre i Skandinavien föredrar offentliga insatser framför anhörigomsorg eller tjänster på den privata marknaden. Detta gäller särskilt för kvinnor. Glappet mellan vad man får och vad man vill är med andra ord mycket större för gamla kvinnor än för män, trots att kvinnor uttrycker ännu tydligare än män att de föredrar den offentliga hjälpen.⁵¹ Flera nordiska studier visar att för den som behöver hjälp är det ofta lättare att ta emot familjens hjälp om man även får hjälp från hemtjänsten. Att veta att barnen inte är ensamma om omsorgsansvaret är viktigt för den som behöver hjälp.⁵²

*Anhörigvårdares situation*⁵³

Familjens och närståendes insatser för omsorgsbehövande äldre har sedan 1990-talets början i växande grad visats intresse av svensk forskning. Däremot saknas till stor del forskning som belyser omsorgsarbetets konsekvenser och jämför exempelvis hälsa, arbete och ekonomi bland anhörigvårdare och personer som inte vårdar anhöriga. Förvånansvärt lite uppmärksamhet har ägnats åt dessa frågor och särskilt för anhörigvårdares möjligheter att kombinera

⁵⁰ Szebehely (2005a), författarens egna analyser av Socialstyrelsens intervjuundersökning år 2000.

⁵¹ Ibid.

⁵² Lingsom (1997), Hansen m.fl. (2002).

⁵³ Detta avsnitt utgör en sammanfattning av en översikt i Szebehely (2005a). Se denna översikt för referenser.

förvärvsarbete och omsorgsansvar. Här finns en enorm kunskapslucka. Det finns betydligt mer forskning om konsekvenser för kvinnor av arbetsdelningen i familjen när det gäller ansvar för barn och hushåll än när det gäller omsorgsansvar för äldre anhöriga. I aktuella kunskapsöversikter över könsskillnader i sjukskrivning diskuteras betydelsen av barn och hushållsansvar, men inga studier nämns som berör vilken betydelse anhörigas omsorg om äldre kan ha i sammanhanget.⁵⁴

I forskningen om anhörigas upplevelser av att vårda är de positiva erfarenheterna sammantaget vanligare än de negativa. *Bundenhet*, *stress* och *oro*, liksom känslor av *otillräcklighet* rapporteras. Kvinnor tycks i högre grad än män uppleva stress. Arbetet innehåller ofta *fysiskt tunga moment* som kan vara alltför tunga, särskilt för anhängvårdare som själva är äldre. Anhörigvården innebär även *meningsfullhet* och *tillfredsställelse*. De flesta tycker dock att det är viktigt att få *uppskattning* och *erkännande* för sin insats, t.ex. i form av ekonomiskt bidrag. Ekonomiskt bidrag uppfattas inte alltid som ersättning för utfört arbete utan snarare ett symboliskt uttryck för erkänsla för insatsen. Andra former av *stöd* är också viktigt, t.ex. avlösning för att minska bundenheten. Men det är inte ovanligt att anhängvårdare avstår från beviljat stöd från kommunen, trots att de både behöver och önskar avlösning. Den avlösning som erbjuds upplevs inte vara tillräckligt anpassad till både vårdarens och den sjukes rutiner, behov och önskemål.

Det fåtal svenska studier som belyser omsorgsarbetets konsekvenser har gett motstridiga resultat. En studie tyder på att personer som hjälper en omsorgsbehövande person som de inte bor tillsammans med har sämre hälsa än befolkningen i allmänhet. Ännu sämre hälsa har de som vårdar en anhörig som de bor tillsammans med. Denna grupp uppger även oftare att deras ekonomi har försämrats till följd av vårdinsatserna. Dessutom tyder studien på ett samband mellan omsorgsbörda och hälsa: ju fler hjälptimmar desto sämre hälsa och fler psykiska symtom.⁵⁵ En annan studie visar däremot inget samband mellan regelbunden omsorg om anhöriga och sjukskrivning, vare sig bland kvinnor eller män.⁵⁶

⁵⁴ SBU (2003), Backhans (2004) och RFV (2004a).

⁵⁵ Jeppsson Grassman (2001).

⁵⁶ Voss, Floderus & Diderichsen (2004).

Mål, lagstiftning och insatser

Enligt *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*, den nu gällande propositionen för äldrepolitiken, ska de grundläggande principerna som gällt de senaste årtiondena ligga kvar: äldre människor ska kunna åldras i trygghet med bibehållet oberoende och tillgång till god vård och omsorg. Här slås också fast att vård och omsorg om äldre ska vara solidariskt finansierad genom skattemedel och tillgänglig efter behov, inte efter köpkraft.⁵⁷ Jämställdhet nämns överhuvudtaget inte i denna proposition. Könsskillnader redovisas, men analyseras eller problematiseras inte. Samma sak gäller skrivelserna *Uppföljningen av den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken*.⁵⁸

Enligt den avgränsning som redogjordes för ovan kommer vi här att fokusera insatser för anhöriga som vårdar. Vi vill ändå nämna att regeringen på senare år har vidtagit en rad insatser för att stärka den offentliga äldreomsorgen vad gäller kvalitetssäkring, personalförsörjning och kompetens liksom forskning och utveckling. Detta beskrivs i *Uppföljningen av den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken*.⁵⁹ En maxtaxa infördes för äldreomsorgen år 2002.

Vuxna barns skyldighet att ge livsuppehälle och vård till sina åldriga föräldrar togs bort ur sociallagstiftningen 1956 och familjelagstiftningen 1979.⁶⁰ Detta innebar att äldre hjälpbehövande inte längre var beroende av hjälp från anhöriga, utan kunde få hjälp av samhället. I Socialtjänstlagen betonas det offentliga ansvaret: ”kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver”.⁶¹ Men för äkta makar finns vissa lagstadgade förpliktelser. Enligt äktenskapsbalken ska makar ”var och en efter sin förmåga bidra till det underhåll som behövs för att deras gemensamma och personliga behov skall tillgodoseas”. Lagen innebär att makar har skyldighet att gemensamt ta ansvar för sysslor i hushållet, men inte för personlig omvårdnad.⁶²

Under 1980- och 1990-talen har anhörigvårdarnas situation diskuterats allt mer.⁶³ Detta har lett till att behovet av olika former av stöd till anhöriga uppmärksammas. Forskning visar att en väl utbyggd offentlig omsorg av god kvalitet är det bästa stödet till

⁵⁷ Prop. 1997/98:113.

⁵⁸ Skr. 2002/03:30.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Sundström & Johansson (2004).

⁶¹ 2 kap. 2 § SoL.

⁶² Socialdepartementet (2004).

⁶³ Sundström & Johansson (2004).

anhöriga.⁶⁴ Det har hävdats att anhöriga får både indirekt och direkt stöd av omsorgen idag. Exempel på indirekt stöd är god tillgång till hemtjänst och äldreboende av god kvalitet, ett generöst pensionssystem och stöd till bra egna bostäder. Direkt anhörigstöd i form av ekonomiska bidrag eller direkta stöd- och avlastningsinsatser är inte särskilt omfattande i Sverige, men de lokala skillnaderna är stora.⁶⁵ Stöd- och avlastningsinsatser för anhöriga kan innebära både praktiskt och psykologiskt stöd. Avlösning för anhörigvårdare kan ske i form av korttidsvård och dagverksamhet. Anhörigvårdare kan också få psykologiskt/psykosocialt stöd genom anhöriggrupper eller andra typer av stödsamtal.⁶⁶ Trots att anhörigstöd har fått ökad uppmärksamhet i policysammanhang och satsningar har genomförts i kommunerna (vilka beskrivs nedan), har olika former av ekonomiska ersättningar till stor del lämnats utanför diskussionen. Idag är det mindre vanligt med ekonomisk ersättning för anhöriga som vårdar än för 20–25 år sedan.⁶⁷

I propositionen *Äldreomsorgen inför 90-talet* slog regeringen fast riktlinjen att samhället har förstahandsansvaret för att äldre människor får den vård och omsorg som de behöver, liksom att anhörigomsorgen ska vara ett frivilligt komplement.⁶⁸ Denna proposition betonar tydligare än såväl tidigare som senare dokument *både* anhörigas viktiga roll och samhällets ansvar. I detta sammanhang nämndes också jämställdhet:

Det förhållandet att en närstående åtar sig en vårduppgift får inte innebära att socialtjänsten och hälso- och sjukvården undandrar sig sitt ansvar. Inte ens vid akuta belastningar av samhällets service- och vårdverksamhet får ett alltför stort vårdansvar läggas på närstående. Om detta sker kan det skapa ett misstroende mot samhällets vilja att stötta de närstående. Eftersom det till stor del är kvinnorna som svarar för dessa vårdinsatser är det också från jämställdhetssynpunkt nödvändigt att närstående inte känner sig pressade att avstå från eget yrkesarbete för att ägna sig åt vård av närstående.⁶⁹

Det föredragande statsrådet kommenterade också remissinstansernas⁷⁰ farhågor över att utvecklingen mot att allt fler bor kvar hemma kommer att leda till allt större åtaganden för de närstående:

⁶⁴ Szebehely (2005a).

⁶⁵ Sundström & Johansson (2004).

⁶⁶ Prop. 1987/88:176.

⁶⁷ Szebehely (2005a).

⁶⁸ Prop. 1987/88:176.

⁶⁹ Prop. 1987/88:176 s. 92.

⁷⁰ Remissinstansernas yttrande gällde SOU 1987:21.

”Inte minst ur jämställdhetssynpunkt är det därför, enligt min mening, viktigt att noga följa utvecklingen på området. Den nyss beskrivna utvecklingen av service och vård i hemmet får inte medföra att ökade krav ställs på närstående.”⁷¹

I propositionen *Äldreomsorgen inför 90-talet* föreslogs att huvudmännen bör undersöka närståendes behov av insatser, beakta dem i sin planering samt informera närstående om möjligheten att få stöd och ge dem detta. Av propositionen framgick också att om anhöriga och närstående vill vårda någon som står dem nära bör de få stöd och hjälp av god kvalitet och i tillräcklig omfattning. Enligt förslag i propositionen infördes 1989 rätt till ersättning och ledighet för närståendevård i högst 30 dagar i form av den så kallade närståendepenningen. Ett villkor för rätt till närståendepenning är att den som vårdas är svårt sjuk och att hälsotillståndet är så nedsatt att det föreligger ett påtagligt hot mot den sjukes liv.

I den senare propositionen *Ändring i socialtjänstlagen* betonade regeringen återigen anhörigvårdarnas svåra situation och vikten av att synliggöra behovet av och utveckla stödet till dem.⁷² Enligt förslag i propositionen infördes vid årsskiftet 1997/98 ett tillägg i 5 kap. 10 § socialtjänstlagen: ”Socialnämnden bör genom stöd och avlösning underlätta för den som vårdar närstående som är långvarigt sjuka eller äldre eller som har funktionshinder”. I förarbetena till lagändringen nämns att anhörigstödet avser ”olika insatser som primärt syftar till att fysiskt, psykiskt och socialt underlätta den anhöriges situation”.⁷³ De former av stöd som diskuteras i propositionen är avlösning och psykosocialt stöd. Kommunernas frihet att själva besluta om stödets omfattning och inriktning betonas.

I Socialtjänstutredningens slutbetänkande år 1999 föreslogs att bestämmelsen borde skärpas och bli en särskilt reglerad skyldighet för socialtjänsten, genom att bestämmelsens inledande ”Socialnämnden bör...” ändras till ”Socialnämnden skall...”.⁷⁴ Regeringen avvisade detta i sin proposition *Ny socialtjänstlag m.m.*⁷⁵ Riksdagen har därefter på begäran av socialutskottet beslutat att ge regeringen i uppdrag att analysera de ekonomiska konsekvenserna av en sådan skyldighet för kommunerna. Enligt regeringens analys finns det inte något utrymme för ett statligt ekonomiskt åtagande utan att

⁷¹ Ibid. s. 93.

⁷² Prop. 1996/97:124.

⁷³ Ibid. s. 132.

⁷⁴ SOU 1999:97.

⁷⁵ Prop. 2000/01:80.

samtidigt göra avsevärda omfördelningar inom andra delar av det sociala välfärdssystemet. Regeringen betonade att ”det inte kan vara en skyldighet för en anhörig att bistå en närstående” och att en ”mer tvingande reglering kan få som effekt /.../ att stödinsatser till äldre dras ned ytterligare där det finns en anhörig, vilket ökar belastningen på dessa”.⁷⁶

I en rapport från Socialstyrelsen tolkas tillägget i Socialtjänstlagen om stöd och avlösning till närstående som ett erkännande av deras insatser och behov av stöd. Men det konstateras också att tillägget ”i praktiken tagits till intäkt för tolkningen att anhörigvård skulle vara en helt frivillig insats, där kommunen inte har någon annan skyldighet än att följa sina egna riktlinjer. Denna tolkning betyder att tillägget, som var tänkt att förstärka stödet till anhöriga blivit kontraproduktivt, det har i själva verket försvagats”.⁷⁷

”Ett område som utvecklats starkt över hela landet under de senaste åren är stödet till anhöriga”, konstaterar regeringen i den senaste budgetpropositionen.⁷⁸ Vid tre tillfällen under 1990-talet har regeringen fördelat stimulansmedel för att förnya och utveckla stödet till anhöriga och närstående som vårdar äldre, funktionshindrade och långvarigt sjuka. Det mest omfattande av dessa var det särskilda stimulansbidraget, Anhörig 300, på 100 miljoner årligen i tre år från 1999. Bidraget avsåg insatser som kommunen genomför i samverkan med anhöriga och frivilligorganisationer. Regeringen hävdade att ”det är viktigt att samarbetet mellan samhället och de frivilliga organisationerna ytterligare utvecklas”⁷⁹ med hänvisning till möjligheten att ta tillvara den kunskap som dessa organisationer utvecklat. Det stöd som nämns är ”praktiskt och psykologiskt/psykosocialt stöd”,⁸⁰ däremot nämns inte ekonomiskt stöd.

Inom ramen för arbetet med propositionen *Nationell handlingsplan för utveckling av svensk hälso- och sjukvård* tecknade regeringen ett avtal med Kommun- och Landstingsförbunden (nuvarande Sveriges Kommuner och Landsting) om att arbetet med att utveckla stödet till anhöriga skulle fortsätta.⁸¹ Under åren 2005–

⁷⁶ Prop. 2004/05:1 s. 148.

⁷⁷ Sundström & Johansson (2004) s. 56.

⁷⁸ Prop. 2004/05:1, vol. 6, s. 149.

⁷⁹ Prop. 1997/98:113. s. 113.

⁸⁰ Ibid. s. 114.

⁸¹ Prop. 1999/2000:149.

2007 avsätter regeringen 25 miljoner per år för fortsatt utveckling av stödformer för anhöriga.⁸²

I Socialstyrelsens utvärdering av Anhörig 300 konstateras att satsningen främst har medfört att anhörigas omsorgsinsatser har synliggjorts och nya stödformer som anhörigkonsulenter och anhörigcirkclar har utvecklats. Avlösning i form av korttidsboende fanns redan före reformen i stort sett i alla kommuner, medan avlösning i hemmet och dagverksamhet, som före reformen fanns i cirka 70 respektive 80 procent av kommunerna, efter projektperioden erbjöds i runt 90 procent av kommunerna. Ekonomisk ersättning i någon form förekom i knappt två tredjedelar av kommunerna såväl före som efter reformen.⁸³ Med fokus på individer och inte kommuner tycks dock avlösning som stöd för anhöriga inte ha utvecklats nämnvärt. Det sammanlagda antalet äldre som fick del av korttidsboende och dagverksamhet var oförändrat mellan 1999 och 2003, samtidigt som antalet 80 år och äldre i befolkningen ökade med 9 procent.⁸⁴

Utvecklingen inom äldreomsorgen

Minskad offentlig omsorg

Mätt i antalet personer har den offentliga äldreomsorgens kraftiga expansion under 1960- och 70-talen vänts till en näst intill lika kraftig nedgång. Det är framför allt hemtjänsten som har minskat och främst husliga sysslor. Jämfört med 1980 är det idag runt 100 000 färre (oavsett ålder) som får hjälp från hemtjänsten, samtidigt som antalet 80 år och äldre i befolkningen har ökat med mer än 200 000.⁸⁵ En del av denna minskning kan förklaras av förbättrad hälsa bland de äldre, men långt ifrån allt.⁸⁶ Också de äldsta (80 år och äldre), där hälsoförbättringarna har varit betydligt mer begränsade, har berörts av äldreomsorgsminskningen. Andelen av befolkningen 80 år och äldre som får del av hemtjänstens insatser har minskat från 34 procent år 1980 till cirka 20 procent år 2003, sam-

⁸² Prop. 2004/05:1.

⁸³ Socialstyrelsen (2002b).

⁸⁴ Socialstyrelsen (2003d, 2004a). Både korttidsboende och dagverksamhet även andra funktioner än att vara stöd till anhörigvårdare.

⁸⁵ Thorslund (2005).

⁸⁶ Batljan & Lagergren (2000).

tidigt som andelen som bor/vårdas i olika former av äldreboenden (inklusive geriatrisk vård) har minskat från 28 till runt 20 procent.⁸⁷

De offentliga resurserna för äldreomsorg minskade under 1990-talet, och även om det har skett en viss återhämtning har resurserna inte hållit jämna steg med ökningen av antalet äldre.⁸⁸ Förändringarna inom sjukvården har stor betydelse. Mellan 1992 och 2003 nära nog halverades antalet vårdplatser inom akutsjukvården, samtidigt som antalet 80 år och äldre i befolkningen ökade med 22 procent. Vårdtiderna förkortades kraftigt och äldre människor som lämnar sjukhuset med stora omsorgsbehov tar idag en större andel av den kommunala äldreomsorgens resurser. Som en följd har äldreomsorgens insatser kommit att koncentreras på en mindre och allt skröpligare grupp, medan äldre med mindre omfattande hjälpbehov oftare ställs utanför det kommunala åtagandet.⁸⁹

Socialstyrelsen ger en delvis mörk bild av den offentliga äldreomsorgens utveckling under 1990-talet. Hjälptilldelningen har blivit mer restriktiv, den har oftare utgått från tillgängliga resurser istället för från befintliga behov och en ökad andel vårduppgifter har förts över på anhöriga och andra närstående. ”Ofta tas det för givet – särskilt när det gäller samboende eller makar – att anhöriga kan, vill och orkar ställa upp för sin nästa”, konstaterar Socialstyrelsen.⁹⁰

”För många äldre har utvecklingen inneburit ett ökat beroende av anhöriga, att man får lov att anlita privat hjälp eller klara sig bäst man kan utan hjälp.”, konstaterar Socialstyrelsen.⁹¹ Myndigheten menar att utvecklingen har gått från en mer generell till en mer selektiv inriktad välfärd för de äldre. Det har blivit allt svårare att leva upp till målsättningen att vård ska ges på lika villkor och utifrån behov.⁹² Myndigheten efterlyser en diskussion inom riksdag och regering om hur det offentliga ansvaret för äldres vård och omsorg ska definieras i framtiden.⁹³

⁸⁷ Szebehely (2005a). Beräkningen bygger på Socialdepartementet (2003) och Socialstyrelsen (2004a). De senaste årens uppgifter är inte fullt ut jämförbara med tidigare år, men sammantaget har andelen som får del av äldreomsorgen minskat också sedan 2000, nu dock genom en minskning av det särskilda boendet och inte hemtjänsten (Socialstyrelsen 2004a).

⁸⁸ SOU 2001:79, Skr. 2003/04:102.

⁸⁹ Socialstyrelsen (2005).

⁹⁰ Socialstyrelsen (2000a) s. 147.

⁹¹ Socialstyrelsen (2000a) s. 8.

⁹² Ibid.

⁹³ Socialstyrelsen (2002).

Ökad anhörigomsorg

På senare år har kommunerna i sina bedömningar av om en äldre eller funktionshindrad person ska få hjälp med städning och inköp av dagligvaror i allt större utsträckning tagit hänsyn till om närstående kan utföra insatserna. Andelen kommuner som prövar om anhöriga och närstående kan utföra insatserna har fördubblats sedan år 1997. Då gjorde hälften av kommunerna en sådan prövning och idag gör en majoritet av kommunerna det. Vanligast är att man gör en sådan prövning i förhållande till make/maka/sambo. Var fjärde kommun utreder dessutom om närstående utanför hushållet kan utföra insatsen.⁹⁴ Detta agerande innebär ett avsteg från svensk lagstiftning. Som vi konstaterat tidigare har inte vuxna barn något lagstadgat ansvar att försörja eller vårda gamla föräldrar. Det finns inte heller något lagstadgat ansvar för makar, sambor eller registrerade partners att vårda den behövande parten.

Socialstyrelsen konstaterar att resultatet kan överraska mot bakgrund av att anhörigas situation och stödet till anhöriga som vårdar fått ökad uppmärksamhet på senare år och lett till lagändring och statliga stimulansmedel för att utveckla anhörigstödet. Myndigheten väcker frågan om denna uppmärksamhet har fått motsatt effekt än den avsedda: "En rakt motsatt tolkning är dock att denna uppmärksamhet istället skapat acceptans för ökade förväntningar på anhörigas medverkan i vård och omsorg".⁹⁵ I Socialstyrelsens lägesrapport över äldreomsorgen 2003 dras en liknande slutsats: "Paradoxalt är att samtidigt som många kommuner arbetar för att stödja anhöriga pågår en förskjutning mot alltmer informella insatser, genom att anhörigas och närståendes möjligheter att hjälpa till rutinmässigt tas med i biståndsbedömningen".⁹⁶

Socialstyrelsens bearbetningar av SCB:s ULF-studier för 1988/89 och 2002 visar att hjälpmönstren för äldre som bor kvar hemma har förändrats under 1990-talet. De vanligaste hjälpkällorna är maken/makan och barnen vid båda tillfällena. Anhöriginsatserna har relativt sett ökat för dem som behöver hjälp och detta har vägt upp den krympande offentliga hjälpen. Det är främst den offentliga hjälpen med hushållsarbete som har minskat, den personliga omvårdnaden har inte minskat lika mycket. Andelen äldre med över-

⁹⁴ Socialstyrelsen (2003a).

⁹⁵ Ibid. s. 7.

⁹⁶ Socialstyrelsen (2004b) s. 16.

lappande hjälp har minskat under perioden och fler förlitar sig enbart på hjälp från anhöriga.⁹⁷

Hemtjänsten har minskat under 1990-talet både för ensamboende och sammanboende äldre, men minskningen är störst för de sammanboende. Så länge en hjälpbehövande person är gift eller sambo klarar man sig i allmänhet med hjälp från partnern, vare sig den kompletteras av hemtjänst eller inte. Men detta komplement i form av offentlig omsorg har minskat under 1990-talet.⁹⁸

Att hemhjälpstäckningen koncentrerats till de ensamboende äldre var tydligt även vid en tidigare studie av Marta Szebehely, som bygger på en jämförelse mellan SCB:s UFL-studier för 1988/89 och Äldel-ULF-studien 1994. Redan 1994 var hemhjälp till sammanboende par ovanligt, särskilt när det var mannen som är den hjälpbehövande och även om vårdbehovet var omfattande. I praktiken innebär denna utveckling att gamla hustrur står allt mer ensamma med ett tungt vårdansvar för sina ännu äldre och skröpligare män. Gamla hustrur som vårdar sina män har med andra ord fått minskat stöd under 1990-talet, en utveckling som strider mot den nya bestämmelsen från 1998 om socialtjänstens ansvar för att ge stöd och avlastning till anhörigvårdare.⁹⁹

En beräkning utifrån Socialstyrelsens intervjuundersökningar av hemmaboende äldre visar på samma mönster: att närståendes insatser har ökat under 1990-talet. Mellan 1994 och 2000 har närståendes insatser ökat från 60 till 70 procent av alla hjälptimmar. Hemtjänstens andel minskade från 40 till 30 procent. Med andra ord gjorde närstående mer än dubbelt så mycket som hemtjänsten år 2000. De äldre som fick hemtjänst detta år var generellt sett skröpligare än 1994 och de fick färre hjälptimmar för motsvarande behov.¹⁰⁰

En bearbetning av samma kartläggningar visar att det är barnen som ger den mesta hjälpen till äldre som bor själva och att barnens insatser har ökat kraftigt under 1990-talet. Döttrarna var de vanligaste hjälparna under hela perioden. Den hjälp som gavs av söner och andra manliga släktingar har inte ökat, det har däremot hjälpen från döttrar och andra kvinnliga släktingar. År 2000 var det nästan tre gånger så vanligt att kvinnliga släktingar gav omsorg än manliga.¹⁰¹

⁹⁷ Malmberg & Sundström (2004).

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Szebehely (2000).

¹⁰⁰ Sundström, Johansson & Hassing (2002).

¹⁰¹ Johansson, Sundström & Hassing (2003).

Fyra av tio barn som hjälpte sina gamla föräldrar gjorde det på helt egen hand både under 1994 och 2000, dvs. utan någon hjälp av vare sig någon annan närstående eller det offentliga. Men det var vanligare att äldre som fick hjälp av sina söner också fick det av sina döttrar än tvärtom. Döttrarna stod med andra ord mer ensamma i sitt omsorgsansvar än sönerna och skillnaden ökade under 1990-talet. Omsorgsbehövande äldre som har flera barn rapporterade mycket oftare att en dotter hjälpte dem än en son. Det är dessutom vanligare att svärdöttrar hjälper äldre som enbart har söner än dem som har både söner och döttrar.¹⁰²

En annan svensk studie av vuxna barn med hjälpbehövande föräldrar visar att de flesta vill dela sitt omsorgsansvar med kommunen. En del kunde tänka sig att ge mer hjälp under förutsättning att kommunen tog ett större ansvar, men betydligt fler särskilt bland döttrarna kunde inte göra mer, antingen för att de redan gjorde mycket eller för att arbetet eller (oftare) avstånd utgjorde ett hinder.¹⁰³

Det är svårt att tolka ökningen av anhörigomsorgen på annat sätt än som en *påtvångad situation, ett tvång som särskilt berör kvinnor* på bägge sidor av omsorgsrelationen. Att anhörigas omsorgsinsatser har ökat beror knappast på förändrade preferenser, vare sig bland de äldre eller bland deras anhöriga. Inte heller kan det faktum att fler kvinnor än män får hjälp av döttrar och andra anhöriga utanför hushållet förklaras av att kvinnor mer än män skulle föredra sådan hjälp. Som vi konstaterat tidigare förhåller det sig tvärtom. Enligt forskning på området är en välutbyggd och välfungerande offentlig äldreomsorg det bästa stödet för anhöriga till omsorgsbehövande äldre. Det är bara om det finns en god offentlig äldreomsorg som anhörigomsorg kan vara ett fritt val för bägge parter.¹⁰⁴

Parallellt med minskningen av offentlig äldreomsorg under 1990-talet, har inte bara anhörigomsorgen ökat utan även tjänster köpta på en privat marknad. Här finns tydliga klasskillnader. Ökningen av privat köpta tjänster har varit störst bland högutbildade äldre, medan ökningen av anhörighjälp har varit störst bland lågutbildade äldre. Detta innebär att lågutbildade äldre kvinnor utgör den grupp som blivit mest beroende av sina anhörigas (i praktiken ofta döttrars) vilja och möjlighet att ge omsorg. Döttrarna till lågut-

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Sundström & Johansson (2004).

¹⁰⁴ Szebehely (2005a).

bildade äldre är i sin tur den grupp som fått sin valfrihet vad gäller att vårda sina gamla föräldrar beskuren allra mest.¹⁰⁵

Det saknas kunskap om effekterna av den minskade offentliga omsorgen och den ökade anhörigomsorgen vad gäller anhöriga kvinnors och mäns hälsa liksom deras möjligheter att förvärvsarbета och försörja sig. Forskningen på området är sparsam och det finns avsevärda brister i den offentliga statistiken. Möjligheterna att belysa dessa frågor har därför varit mycket begränsade. Detta är en anmärkningsvärd kunskapslucka som måste åtgärdas för att det ska vara möjligt att följa utvecklingen på området och dess konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.¹⁰⁶

Minskat ekonomiskt stöd till anhörigvårdare

Parallellt med att anhörigomsorgen ökat och den offentliga omsorgen minskat, har också samhällets olika typer av ekonomiskt stöd till anhörigvårdare minskat sedan början av 1980-talet. Minskningen gäller både antalet anhörigvårdare med viss ekonomisk ersättning och de belopp som betalas ut. Andelen anhöriga omsorgsgivare som inte får någon ekonomisk ersättning har också ökat sedan början av 1980-talet.¹⁰⁷

Mot bakgrund av brister i den offentliga statistiken är det inte möjligt att belysa konsekvenserna av att vårda anhöriga med eller utan ekonomisk ersättning på gruppnivå. Troligen ger olika former av ekonomisk ersättning delvis olika konsekvenser eftersom de ger olika villkor för arbetet. Men det fåtal kvalitativa studier som finns tyder på att ekonomisk ersättning generellt sett är uppskattat och välbehövligt bland anhörigvårdare. Utan ersättning skulle de ha utfört insatserna oavlönat eller inte kunnat vårda av ekonomiska skäl. I forskningen diskuteras i vad mån anhörigvård med och utan ekonomisk ersättning är en kvinnofälla, något som vi återkommer till längre fram.¹⁰⁸

Det finns dock grupper där ekonomiskt stöd till anhörigvård är vanligt förekommande och där även negativa konsekvenser rapporterats. Enligt Socialstyrelsens senaste lägesrapport är det tre

¹⁰⁵ SOU 2001:79. Resultaten bygger på en analys av ULF-data.

¹⁰⁶ Se Szebehely (2005a) för en genomgång av forskning och offentlig statistik som kan användas för att ur ett jämställdhetsperspektiv belysa konsekvenserna av utvecklingen, liksom för förslag på utveckling av offentlig statistik i detta syfte.

¹⁰⁷ Szebehely (2005a).

¹⁰⁸ För en översikt med referenser se Szebehely (2005a).

gångar vanligare med hemvårdsbidrag bland äldre födda i ett icke västland än bland äldre födda i Sverige eller i andra västländer.¹⁰⁹ I många kommuner är anhöriganställning eller anhörigbidrag den enda form av kommunalt stöd till äldre som tillhör etniska minoritetsgrupper.¹¹⁰ Detta tyder på att ekonomisk ersättning till anhöriga är en vanlig form av äldreomsorg när det gäller äldre som är födda i länder utanför västvärlden. Konsekvenserna för äldre invandrare och deras anhörigvårdare av att vårdas respektive vårda med anhörigbidrag är i stort sett okända.¹¹¹ En studie av tolv anhöriga till äldre invandrare, där hälften hade någon form av ekonomisk ersättning, visar dock att de inte kunde leva enbart på inkomsten för omsorgsarbetet, vilket var särskilt problematiskt för några yngre anhöriga som själva nyligen invandrat. Den ekonomiska ersättningen bidrog till att binda dem till ett tidskrävande hjälpåtagande som hindrade andra sysselsättningar och försörjningsmöjligheter och därmed deras integration i samhället.¹¹²

9.4 Barnomsorg

Barnomsorg ur jämställdhetsperspektiv

Barnomsorg är till skillnad från äldreomsorg en etablerad jämställdhetspolitisk fråga. Medan äldreomsorg fortfarande är en fråga som väntar på att uppmärksammas av jämställdhetspolitiken, tycks barnomsorg tvärtom väcka allt mindre intresse från detta håll.¹¹³ Åtminstone har intresset förflyttats från kravet på tillgång till omsorg till ett intresse för omsorgens pedagogiska innehåll (se nedan).

När det gäller barnomsorg får frågan om jämställdhet, i likhet med äldreomsorg, olika innebörd beroende på vilken aktör i omsorgsrelationen som man utgår från. Frågan om jämställdhet ur föräldrarnas perspektiv har traditionellt stått i fokus för jämställdhetspolitiken. När det gäller barnomsorg kan föräldrarna både ses som brukare och anhöriga. Jämställdhet innebär ur detta perspektiv att föräldrar har rätt till barnomsorg, eftersom det är en förutsättning för att både kvinnor och män ska kunna förena förvärvsarbete

¹⁰⁹ Socialstyrelsen (2005). Uppgifterna gäller Stockholms stad.

¹¹⁰ Svenska Kommunförbundet (2004).

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Forssell (2004).

¹¹³ T.ex. nämns barnomsorg endast två gånger i den senaste jämställdhetspolitiska propositionen Prop. 1993/94:147 i samband med att det konstateras att möjligheterna att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap är goda och ytterligare kommer att förbättras i Sverige.

med hem och barn. Jämställdhet ur de anställdas perspektiv, som gäller arbetsvillkoren, är också en väletablerad jämställdhetsfråga.

Frågan om jämställdhet ur barnens perspektiv har fått ökad uppmärksamhet på senare år, men den gäller inte längre tillgången på offentlig omsorg utan snarare bemötandet av barnen och innehållet i pedagogiken.¹¹⁴ I takt med att förskolan byggts ut och i princip full behovstäckning har uppnåtts under 2000-talet har barnomsorgen gått från att vara en social fråga till en utbildningsfråga i lagstiftning och politik. Fokus för det jämställdhetspolitiska intresset har flyttats från frågor om tillgång till omsorg i bemärkelsen föräldrars rätt till service, till frågor om innehåll i bemärkelsen verksamhetens kvalitet och pedagogik. Detta kan tolkas som att fokus har skiftats från föräldrarnas behov av service till barnens behov av utbildning.

Vi vill dock betona att även verksamhetens kvalitet är en viktig aspekt inte enbart ur barnens utan även ur föräldrarnas perspektiv. Kvinnorörelsens och jämställdhetspolitikens krav på ”daghem åt alla” har också innefattat kravet på omsorg av god kvalitet. Om kvaliteten upplevs som dålig är det i första hand kvinnorna som pressas att skära ner på förärvsarbete för att själva, eller med hjälp av en närstående kvinna, ta hand om barnen. Detta beror på flera faktorer som framkommit i statistik och forskning. Kvinnor har huvudansvaret för och tar en större del av omsorgsarbetet inom familjen vad gäller barn.¹¹⁵ Mäns föräldraskap är i högre utsträckning än kvinnors grundat på frivillighet och det ställs också lägre krav på män i detta hänseende. En strävan efter och ett ansvar för barns bästa är mer vägledande för kvinnors föräldraskap än mäns. Forskare menar att det också finns en vägledande norm om att barnets bästa innebär att tillbringa så mycket tid som möjligt i hemmet under de första åren, vilket innebär så sen förekolestart och så korta dagar på förskola som möjligt.¹¹⁶

Skolverket konstaterar att det finns ett starkt samband mellan barns närvarotider i förskolan och mödrarnas arbetstider. Fädernas arbetstider har en mycket svagare påverkan på barns närvarotid.¹¹⁷ Detta tyder på att det i praktiken faller på kvinnor att anpassa sitt

¹¹⁴ Uppmärksamheten kring den genuspedagogik som utvecklats på förskolan Tittmyran/Björntomten i Gävle är ett exempel, se Wahlström (2003), Svaleryd (2003). Ett annat är tillsättandet av Delegationen för jämställdhet i förskolan som enligt direktiven ska fokusera den pedagogiska verksamheten (Dir. 2003:101).

¹¹⁵ SCB (2003). För en mer utförlig redogörelse se kapitlet om pappapolitik.

¹¹⁶ För referenser och en mer utförlig redogörelse, se kapitlet om pappapolitik.

¹¹⁷ Skolverket (2004d).

förvärvsarbete till vad som tycks vara den förhärskande normen om barns bästa och att detta är en bidragande orsak till det utbredda deltidsarbetet bland kvinnor, särskilt småbarnsmödrar.¹¹⁸ En annan slutsats är att daghem/förskola och till viss del även fritidshem fortfarande är en förutsättning för mödrars förvärvsarbete men inte för fäders. Det är tydligt att småbarnsfäders bristande arbetsinsats vad gäller hem och barn är en bidragande orsak till kvinnors deltidsarbete. Mot bakgrund av detta kan upplevda brister i kvaliteten i förskolans och fritidshemmens verksamhet skapa ytterligare press på kvinnor att skära ner på förvärvsarbete. Upplevda kvalitetsbrister och normer om barns bästa kan dessutom anses vara mer legitima skäl för deltidsarbete än att synliggöra fädernas bristande ansvar.

Vi drar slutsatsen att det finns starka skäl för att ur ett jämställdhetsperspektiv uppmärksamma mäns obetalda insatser med hem och barn, liksom tillgängligheten och kvaliteten inom den offentliga barnomsorgen. I det tidigare kapitlet om pappapolitik har vi redogjort för omfattningen för kvinnors och mäns omsorgsarbete om barn inom familjen. I detta avsnitt koncentrerar vi oss på utvecklingen av den offentliga omsorgens tillgänglighet och kvalitet ur föräldrarnas perspektiv.

Från social fråga till utbildningsfråga

Barnomsorgspolitiken har vid olika tidpunkter setts som ett politiskt verktyg för att öka sysselsättningen, jämställdheten och jämlikheten.¹¹⁹ Det jämställdhetspolitiska syftet med barnomsorgens utbyggnad är att öka möjligheterna att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap. Från att ha byggts upp som en del av familjepolitiken och den sociala sektorn, blev barnomsorgen mot slutet av 1990-talet istället en del av utbildningspolitiken och -systemet. Barnomsorgen lyftes över från socialtjänstlagen till skollagen. Så här beskrivs den tidigare målsättningen för barnomsorgen i propositionen *Läroplan för förskolan*:

”Målsättningen har varit att förverkliga ett samhälleligt stöd för barns omsorg, omvårdnad och utveckling med det dubbla syftet att ge

¹¹⁸ Samma slutsats kan dras utifrån AKU. Se vidare i kapitlet om arbetsmarknad och arbetsliv.

¹¹⁹ Bergqvist & Nyberg (2001).

föräldrar möjlighet att förena föräldraskap med förvärvsarbete och att ge barn goda uppväxtvillkor för utveckling och lärande.”¹²⁰

Regeringen konstaterar i propositionen att utbyggnaden av barnomsorgen i princip är genomförd vilket innebär att en förutsättning för jämställdhet är uppfyllt, nämligen möjligheten att förena föräldraskap med förvärvsarbete. Regeringens avsikt med att göra barnomsorgen till en del av utbildningspolitiken är att ”det pedagogiska barnperspektivet blir tydligare – att förskolan i första hand skall vara till för barnets egen omsorg, utveckling och lärande”.¹²¹

Även om detta innebär en förskjutning i betoning av barnomsorgens syfte, hävdar regeringen att den familjepolitiska uppgiften och därmed det dubbla syftet i den gamla målsättningen ska ligga kvar: ”Förskolan skall både kunna erbjuda omsorg och främja barns utveckling samt vara organiserad så att föräldrar kan förvärvsarbete eller studera”.¹²²

Förskjutningen i betoning från tillgång på barnomsorg till dess innehåll eller kvalitet framgår också av den senaste propositionen om förskolan, *Kvalitet i förskolan*:

Förskolans resultat kan inte längre enbart mätas i andelen inskrivna barn och platskostnader. /.../ Kvaliteten i verksamheten är den av regeringen nu mest prioriterade frågan för förskolan. /.../ Den kanske allra viktigaste förutsättningen för förskolans kvalitet är att det finns kompetent personal i tillräcklig omfattning, så att barngrupperna inte blir för stora och personaltätheten blir tillräckligt hög.¹²³

Insatser

Barnomsorg är en samlande benämning för två typer av verksamheter: förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Förskoleverksamheten vänder sig till barn som inte går i skolan och den vanligaste formen är förskola (f.d. daghem), men här ingår också familjedaghem (s.k. dagmamma) och öppen förskola. Skolbarnomsorgen vänder sig till barn som går i skolan och bedrivs i form av fritidshem (6–12 år), öppen fritidsverksamhet (10–12 år) och familjedaghem.

¹²⁰ Prop. 1997/98:93 s. 7-8.

¹²¹ Prop. 1997/98:93 s. 8.

¹²² Ibid.

¹²³ Prop. 2004/05:11 s. 10.

Från att tidigare ha varit en helt oreglerad verksamhet infördes den första barnomsorgslagstiftningen 1975. Riksdagen beslutade 1976 om ett omfattande utbyggnadsprogram för barnomsorgen och att den skulle vara en lagfäst kommunal uppgift. Detta innebar att kommunerna blev skyldiga att planera utbyggnaden av platser. Bristen på platser ledde till att lagstiftningen skärptes 1995.¹²⁴ Kommunerna blev skyldiga att tillhandahålla barnomsorg för alla barn i åldern 1–12 år ”utan oskäligt dröjsmål” så nära barnets hem eller skola som möjligt och i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete och studier eller barnets eget behov. Med utan oskäligt dröjsmål menas högst tre till fyra månader.¹²⁵ Samtidigt skrevs vida och övergripande formuleringar som rör verksamhetens kvalitet in i lagen, bland annat: ”Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek”.¹²⁶

Efter det att barnomsorgen blivit en del av utbildningssystemet genomfördes en rad reformer med syfte att öka tillgängligheten och i förlängningen göra barnomsorgen till en del av den generella välfärden.¹²⁷ Rätt till förskola minst 3 timmar per dag eller 15 timmar per vecka infördes för arbetslösas barn 2001 och för föräldraledigas barn 2002. Samma år infördes maxtaxa i barnomsorgen med syftet att förbättra barnfamiljernas ekonomi och att minska marginaleffekterna och därigenom stimulera framförallt mödrar att gå upp i arbetstid.¹²⁸ 2003 infördes allmän avgiftsfri förskola för alla fyra- och femåringar med minst 525 timmar per år. Regeringen konstaterar att förskolan genom dessa reformer närmar sig den princip som gäller för skolan, att verksamheten ska vara avgiftsfri, tillgänglig och likvärdig för alla.¹²⁹

Kommunernas ökade kostnader till följd av dessa reformer har kompensrats på nationell nivå, genom ett särskilt statsbidrag och en höjning av det generella statsbidraget. Men det är oklart om detta gäller på kommunnivå.¹³⁰

I samband med att barnomsorgen blev en del av utbildningssystemet fick förskolan en läroplan (Lpfö 98) och skolans läroplan (Lpo 94) skulle tillämpas av fritidshem. Inte heller läroplanerna, som är förordningar, innehåller några konkreta skrivningar om

¹²⁴ Den skärpta lagstiftningen hade aviserats redan 1985 i regeringens principbeslut om att barnomsorgen skulle vara fullt utbyggd senast 1991 (Ds. 2001:57).

¹²⁵ Ds. 2001:57.

¹²⁶ Nu i Skollagen, 1997:1212, 3 §.

¹²⁷ Prop. 2004/05:11.

¹²⁸ Prop. 1999/2000:129.

¹²⁹ Prop. 2004/05:11.

¹³⁰ Skolverket (2004b), jfr. Svenska kommunförbundet (2003).

barngruppernas storlek eller sammansättning. Samma sak gäller för de allmänna råden för fritidshem. Allmänna råd för kvalitet i förskolan där barngruppernas storlek och personaltäthet tas upp utfärdades av Skolverket januari 2005. Ett statsbidrag för personalförstärkning i förskolan infördes samtidigt.¹³¹

Utvecklingen inom barnomsorgen

Barnomsorgens utveckling under 1990-talet karaktäriseras av omvandling, expansion och åtstramning.¹³² De höga födelsetalen i början av 1990-talet och skärpningarna av lagstiftningen därefter ledde till att både antalet och andelen barn i barnomsorg ökade. De offentliga medlen till barnomsorg minskade, men eftersom föräldraavgifterna ökade under samma tid blev resultatet att det totala ekonomiska utrymmet för verksamheten var oförändrat. Räknat per barn minskade resurserna till förskola och fritidshem med 20 procent i reella tal. Detta ledde till att barngrupperna blev större och personaltätheten minskade, särskilt för fritidshemmen men även för förskolan. Under de senaste åren har förskolan fått ökade resurser medan minskningarna har fortsatt för fritidshemmen.¹³³

Ökad tillgång på offentlig omsorg

Sedan 1980-talet har andelen barn i barnomsorg ökat kraftigt. Siffrorna kan dock inte jämföras rakt av över tid, eftersom sexåringarna lämnade förskolan 1998 för att börja i förskoleklass och fritidshem. Barnomsorgslagen 1995 och reformerna 2001–2002 har inneburit ökad tillgänglighet genom att kommunerna har genomfört en kraftig utbyggnad av barnomsorgen.¹³⁴ År 2002 efterfrågades förskoleplats för endast någon enstaka procent av alla barn i åldern ett till fem år. Regeringen konstaterar att förskolan nu är i princip fullt utbyggd.¹³⁵

År 1990 var 57 procent av alla barn mellan ett och sex år inskrivna i förskoleverksamhet.¹³⁶ År 2004 var 83 procent av alla barn

¹³¹ Skolverket (2005a), Prop. 2004/05:11.

¹³² Bergqvist & Nyberg (2001).

¹³³ Skolverket (2003a).

¹³⁴ Prop. 1997/98:93, Prop. 2004/05:11.

¹³⁵ Prop. 2004/05:11.

¹³⁶ Skolverket (1998).

i åldern ett till fem år inskrivna.¹³⁷ Andelen är högre bland äldre barn än bland yngre. 45 procent av ettåringarna är inskrivna i jämförelse med 96 procent av fyra- och femåringarna. År 1990 var 49 procent av alla barn mellan sju och nio år inskrivna i fritidshem. År 2004 var andelen inskrivna barn mellan sex och nio år 74 procent.¹³⁸

Tabell 9.3 nedan visar hur andelen barn i olika former av barnomsorg har utvecklats över tid fördelat efter tre omsorgsformer: offentlig barnomsorg (dvs. förskola/familjedaghem), hemma med förälder respektive privat/annan lösning (t.ex. släktingar, granne eller barnflicka). Källan är undersökningar där man har frågat föräldrarna hur de löst omsorgen om sina barn.¹³⁹

Tabell 9.3 Procentuell fördelning av barnomsorg efter omsorgsform 1987, 1996 och 2002*

Omsorgsform	1987 15 mån–6 år	1996 1–6 år	2002 1–5 år
Förskola/familjedaghem	55 %	72 %	85 %
Hemma med förälder	35 %	21 %	13 %
Privat/annan lösning	10 %	6 %	2 %

Källa: Skolverket (2004d), Szebehely (1998), SCB (1997).

*Uppgifterna för de olika åren är inte helt jämförbara p.g.a. att avgränsningen av barnens ålder skiljer sig något.

Även om åldersgruppen inte riktigt är densamma över tid, står det klart att det har skett en tydlig förskjutning från familjens omsorg (och helprivata lösningar) till offentligt finansierad/subventionerad barnomsorg mellan 1987 och 2002. Sedan 1987 har en allt större andel av barnen fått plats i offentlig omsorg och föräldrarnas omsorg om sina barn har därmed minskat.

År 1987 var 35 procent av förskolebarnen hemma med en förälder på dagarna, 2002 hade andelen sjunkit till 13 procent. Även andelen barn vars föräldrar turas om att vara hemma med barnet har minskat. Här rör det sig förmodligen om familjer där föräldrarna anpassar arbetstiderna så att de går "omlott" och på så sätt kan turas om att vara hemma med barnet. År 1996 hade 7 procent

¹³⁷ Andelen barn i förskola har ökat och andelen i familjedaghem har minskat. År 2004 var 76 procent inskrivna i förskola och 7 procent i familjedaghem.

¹³⁸ Officiell statistik för 2004 enligt Skolverkets hemsida.

¹³⁹ Skolverket (2004d), Szebehely (1998), SCB (1997).

av barnen denna form av omsorg, 2002 hade andelen sjunkit till 2 procent. Sedan 1999 har andelen barn som är hemma med arbetslös eller föräldraledig förälder minskat, från sammanlagt 14 procent av samtliga barn till 9 procent.¹⁴⁰

SCB:s tidsanvändningsundersökningar visar utvecklingen under 1990-talet. Småbarnsmammor (barn under 7 år) förvärvsarbetar lika mycket som förut, men de har minskat på både omsorg om egna barn och hushållsarbete med ca 4 timmar vardera per vecka. Småbarnspappor lägger inte ner mer tid på omsorg om egna barn och inte heller på hushållsarbete, men de har minskat sitt förvärvsarbete med 4 timmar per vecka. Däremot har pappor med barn från 7 år ökat sin tid för barnomsorg med nästan en timme per vecka.¹⁴¹

Barns närvarotider i förskolan tycks, som vi konstaterade tidigare, följa samma deltidsnorm som kvinnors förvärvsarbete. Medan det finns ett starkt samband mellan barns närvarotider i förskolan och mödrarnas arbetstider, påverkar fädernas arbetstider barns närvarotider i mycket mindre utsträckning.¹⁴² Barns närvarotider i förskolan har varit i stort sett oförändrade sedan mitten av 1990-talet. 1995/96 var den genomsnittliga närvarotiden ca 31 timmar per vecka.¹⁴³ År 1999 var den genomsnittliga närvarotiden oförändrad för att sjunka till ca 30 timmar per vecka 2002, enligt Skolverkets föräldraenkät. Minskningen mellan 1999 och 2002 beror framförallt på att närvarotider på upp till 15 veckotimmar har blivit vanligare. Detta är en följd av reformerna 2000–2001 som lett till att andelen barn till föräldralediga och arbetslösa har ökat i förskolan. För barn till föräldrar som förvärvsarbetar eller studerar är den genomsnittliga närvarotiden i princip oförändrad.¹⁴⁴ I en senare rapport drar Skolverket slutsatsen att de faktiska närvarotiderna inte har ökat p.g.a. maxtaxans införande.¹⁴⁵

Även i skolbarnomsorg har barnens genomsnittliga närvarotider blivit kortare mellan 1999 och 2002, enligt Skolverkets föräldraenkät. För de yngre skolbarnen, 7–9 åringarna, har den genomsnittliga närvarotiden i fritidshem minskat med ca 2–3 timmar i

¹⁴⁰ Skolverket (2004d).

¹⁴¹ SCB (2003). Denna utveckling kan tolkas på olika sätt, något som diskuteras av SCB (2003).

¹⁴² Skolverket (2004d).

¹⁴³ Socialstyrelsen (1996).

¹⁴⁴ Skolverket (2003a).

¹⁴⁵ Skolverket (2005b). Enligt Svenska kommunförbundet (2003) har de avtalade närvarotiderna ökat till följd av maxtaxan och de andra delarna i reformen, medan Skolverket (2005) menar att skillnader mellan faktiska och avtalade närvarotider inte är något större problem för kommunerna.

veckan 1999–2002. Hela minskningen beror på att andelen barn med närvarotimmar på högst 15 timmar i veckan har ökat.

Skolverkets och tidigare Socialstyrelsens uppföljningar av kommunernas skyldighet att tillhandahålla barnomsorg utan oskäligt dröjsmål visar att antalet kommuner som kan uppfylla lagstiftningen har ökat kontinuerligt sedan bestämmelserna infördes 1995.¹⁴⁶ Nästan alla kommuner, 94 procent, uppgav att de kunde uppfylla lagstiftningen för förskoleverksamheten år 2003. För plats i fritidshem var andelen 98 procent.¹⁴⁷ Trots att reformen var frivillig tillämpade samtliga kommuner maxtaxa under 2003.¹⁴⁸

Begränsad tillgång på nattomsorg

För föräldrar med obekväma eller oregelbundna arbetstider är tillgången på offentlig barnomsorg begränsad i jämförelse med andra grupper. Samtidigt har förvärvsarbete på obekväma eller oregelbunden arbetstid ökat kraftigt sedan 1980-talet, framförallt bland LO-anslutna.¹⁴⁹

Skolverket genomförde en studie av barnomsorg på obekväma arbetstid, dvs. kvällar, nätter eller helger, år 2003. Denna omsorg, som kallas för nattomsorg eller ”nattis”, förekom i ungefär hälften av landets kommuner (150 kommuner). Av de kommuner som inte hade nattomsorg uppgav flertalet (104 kommuner) att det inte fanns någon efterfrågan. 36 kommuner uppgav andra skäl, oftast att det fanns ett politiskt beslut i kommunen att inte tillhandahålla denna omsorg men även låg efterfrågan, ansträngd ekonomi och svårigheter att rekrytera personal. Skolverket uppskattar att det i ett 60-tal kommuner fanns en efterfrågan som inte var tillgodosedd som uppskattas till sammanlagt 300–400 platser, vilket motsvarar 10 procent av de barn som hade nattomsorg.¹⁵⁰

Det kan dock diskuteras vad ”efterfrågan” egentligen innebär i detta sammanhang. Mot bakgrund av att det råder oklarhet kring kommunernas skyldighet att erbjuda barnomsorg på obekväma arbetstid¹⁵¹ och denna form av omsorg endast finns i omkring

¹⁴⁶ Skolverket (2003a).

¹⁴⁷ Skolverket (2003b).

¹⁴⁸ Skolverket (2004a).

¹⁴⁹ LO (2003).

¹⁵⁰ Skolverket (2003d).

¹⁵¹ Kap. 2a § 6 Skollagen. Prop. 1993/94:11. Dom den 19 december 2002 Kammarrätten i Göteborg, målnr. 2085-2002. Skolverket beslut 2004-11-22 dnr. 51-2004:2060. Dom den 7 april 2005 Kammarrätten, målnr. 4271-04. Denna dom är överklagad till regeringsrätten.

hälften av landets kommuner, upplever troligen många föräldrar att det inte är någon större idé att efterfråga barnomsorg av kommunen. Istället får de lov att lösa behovet på annat sätt.

Bland LO-medlemmar, till skillnad från TCO och SACO, är förvärvsarbete på obekvämlig eller oregelbunden arbetstid mycket utbrett och har ökat markant sedan början av 1990-talet. 53 procent av LO-anslutna småbarnsmödrar har denna arbetstidsförläggning och 38 procent av småbarnsfäderna.¹⁵² Antalet LO-anslutna småbarnsmödrar är ca 142 000, varav 15 000 är ensamstående. Ungefär hälften i båda grupperna har behov av barnomsorg på obekvämlig arbetstid, men vi vet inte om de önskar offentlig omsorg eller om de vill eller kan lösa det på annat sätt. Sannolikt är dock den egentliga efterfrågan på barnomsorg på obekvämlig arbetstid betydligt högre än Skolverkets uppskattning och rimligtvis ökar efterfrågan i takt med att antalet föräldrar med obekvämlig eller oregelbunden arbetstid ökar.

De tidigare refererade studierna som visar att barn vars föräldrar turas om att vara hemma med barnet har minskat är intressanta i sammanhanget. Allt färre föräldrar tycks anpassa arbetstiderna så att de går "omlott" för att på så sätt turas om att vara hemma med barnet. Frågan är hur det allt större antalet föräldrar med obekvämliga eller oregelbundna arbetstider löser barnomsorgen och om deras lösningar är tillfredsställande. Vi drar slutsatsen att det är mycket angeläget att följa utvecklingen vad gäller tillgången till offentlig barnomsorg för föräldrar med obekvämlig eller oregelbunden arbetstid.

Sämre förutsättningar för kvalitet i den offentliga omsorgen

Parallellt med besparingarna inom förskola och skolbarnomsorg under 1990-talet fick kommunerna större frihet att bestämma över verksamhetens innehåll och hur barnomsorgen ska organiseras. Detta resulterade i generellt sett större barngrupper och minskad personaltäthet, men också större lokala skillnader. Detta gäller

¹⁵² För utvecklingen över tid, se LO (2003 s. 35). För LO-mödrar gäller att ju yngre barn desto mer av denna arbetstidsförläggning, medan LO-mäns deltidsarbete är relativt opåverkat av eventuella barn och deras ålder (LO 2003 s. 56-58). 15 procent av gifta/sammanboende småbarnsmödrar inom TCO arbetar på obekvämlig eller oregelbunden arbetstid och för SACO är andelen ännu lägre (LO 2003 s. 34).

både för förskola och fritidshem, men utvecklingen har varit särskilt markant för fritidshemmen.¹⁵³

Barngruppernas storlek och personaltätheten är viktiga kvalitetsfaktorer inom förskola och fritidshem. Forskningen på området visar att barngruppernas storlek och personaltätheten är viktiga förutsättningar men ingen garanti för en bra verksamhet. Det finns en rad andra faktorer som är betydelsefulla för kvaliteten och de samspelar på ett komplext sätt, framförallt barngruppens sammansättning, personalens kompetens och lokalernas storlek och beskaffenhet. Upptagningsområdets karaktär och personalens möjlighet till dialog med beslutsfattare har också betydelse. Områden där olika sociala problem är mer utbredda kräver att andra förutsättningar är goda för att kvaliteten ska kunna vara god.¹⁵⁴

En del av personalens kompetens har att göra med utbildningsnivån. Nästan all personal i förskola och fritidshem har någon form av utbildning för arbete med barn. Andelen anställda (årsarbetare) med pedagogisk högskoleutbildning steg under 1990-talet, men har sedan slutet av decenniet sjunkit något. I förskolan var andelen 51 procent och i fritidshemmen 56 procent år 2003.¹⁵⁵ Överhuvudtaget märks en professionalisering av förskoleverksamheten sedan början av 1990-talet på så sätt att personalens utbildningsnivå sammantaget har ökat, att de pedagogiska målsättningarna för verksamheten blivit tydligare och att allt fler barn går i förskola istället för familjedaghem.

I förskolan ökade både storleken på barngrupperna och antalet barn per årsarbetare med 25 procent mellan 1990 och 2003. Den genomsnittliga storleken på barngrupperna ökade från 13,8 till 17,2 barn, och det genomsnittliga antalet barn per årsarbetare ökade från 4,4 till 5,4 barn.¹⁵⁶

I fritidshemmen har ökningen varit dubbelt så stor som i förskolan. Både gruppstorleken och antalet inskrivna barn per årsarbetare har fördubblats mellan 1990 och 2003. Den genomsnittliga gruppstorleken har ökat från 17,8 till 30,1 barn. Genomsnittligt antal inskrivna barn per årsarbetare har ökat från 8,3 till 18,2. Integrationen mellan fritidshem och skola gör dock att utvecklingen är svår att tolka enbart utifrån dessa genomsnittssiffror.¹⁵⁷

¹⁵³ Bergqvist & Nyberg (2001).

¹⁵⁴ Skolverket (2003c).

¹⁵⁵ Skolverket (2003a, 2004e).

¹⁵⁶ Officiell statistik 1990-1998 och Skolverkets gruppstudier 2001-2002 enligt Skolverket (2003a), Officiell statistik 2003 enligt Skolverkets hemsida.

¹⁵⁷ Ibid.

Att skolstarten ändrades från 7 till 6 år innebär dessutom en genomsnittligt yngre barngrupp på fritidshemmen vilket troligen medför större arbetsbelastning. Motsvarande föryngring, och därmed större belastning gäller sannolikt också förskolan.

Medan situationen har stabiliserats inom förskolan sedan 1990-talets försämringar, har denna utveckling fortsatt för fritidshemmen. För förskolan har genomsnittstalen för gruppstorlekar och antal barn per årsarbetare varit konstanta de senaste åren, medan ökningen har fortsatt för fritidshemmen. Fritidsverksamheten präglas dessutom, till skillnad från förskolan, av växande skillnader på lokal nivå både vad gäller gruppstorlek och personaltätthet.¹⁵⁸ De lokala skillnaderna är betydligt större för fritidshemmen än för förskolan.¹⁵⁹

De ökade lokala skillnaderna skulle kunna vara ett uttryck för att verksamheten har anpassats till lokala förhållanden på ett bättre sätt, vilket var avsikten med den minskade statliga styrningen av barnomsorgen. Men så tycks inte vara fallet. Skolverkets nationella utvärdering av förskolan visar att möjligheterna att genomföra uppdraget enligt läroplanen skiljer sig mellan olika förskolor, beroende på barnens förutsättningar och behov, hur upptagningsområdet ser ut och hur resursstarka föräldrarna är. Förskolor i högresursområden har bättre förutsättningar och lyckas genomföra sitt uppdrag med större framgång än förskolor i lågresursområden. Men detta tar man i kommunerna inte hänsyn till när man fattar beslut om barngruppernas storlek. Oavsett om besluten fattas på lokal nivå eller på kommunnivå är det främst ekonomiska resurser och prioriteringar som avgör gruppstorleken. Detta tyder på att ökade gruppstorlekar i kombination med större lokala skillnader inneburit sämre måluppfyllelse och minskad likvärdighet.¹⁶⁰

Även om det rådde stor brist på platser i barnomsorg under 1980-talet och tidigare, hade de platser som fanns en relativt jämn och likvärdig kvalitet och relativ stor homogenitet, enligt forskarna Christina Bergqvist och Anita Nyberg. De klassmässiga skillnaderna i barnomsorgen finns kvar, men de har ändrat karaktär från att gälla tillgång till barnomsorg till dess kvalitet:

”Om skillnaden tidigare gick mellan dem som hade daghemsp plats och dem som inte hade det, går den idag snarare mellan dem som har

¹⁵⁸ Skolverket (2003c).

¹⁵⁹ Skolverket (2003c), Skolverket (2004a).

¹⁶⁰ Skolverket (2004c).

barnomsorg av hög kvalitet och dem som har barnomsorg av låg kvalitet”.¹⁶¹

En mycket hög andel föräldrar uppger att de är nöjda med den offentliga barnomsorgen i olika undersökningar, vanligtvis mellan 80 och 90 procent. Detta tycks inte ha förändrats under 1990-talet, trots minskad personaltäthet och större barngrupper. Men även om föräldrarna svarar att de är nöjda i allmänhet, är det vanligt att de ger kritik när frågorna ställs mer konkret. I den mån föräldrarna är missnöjda gäller det gruppstorlek och personaltäthet.¹⁶²

Trots denna kritik visar Skolverkets föräldraenkät att andelen föräldrar som uppger sig vara nöjda med barnets omsorgsform har ökat från 87 till 91 procent mellan 1999 och 2002. År 1999 fanns en relativt stor grupp arbetslösa och föräldralediga föräldrar vars barn inte hade plats trots att föräldrarna önskade det, en grupp som till följd av reformerna 2001–2002 minskat. En större andel föräldrar till barn 1–5 år som har offentlig barnomsorg år 2002 uppger sig vara nöjda (92 procent) än de som använder sig av andra lösningar (84 procent), dvs. är hemma själva med barnet eller använder sig av privata lösningar som släktingar, granne eller barnflicka.¹⁶³ Detta tyder på att för en del av de föräldrar som inte har sina barn i offentlig omsorg är det fortfarande resultatet av bristande tillgång snarare än egna önskemål. Sammantaget tycks det faktum att tillgången till offentlig omsorg har ökat vara mer utslagsgivande för om föräldrarna säger sig vara nöjda på ett övergripande plan, än att barngrupperna blivit större och personaltätheten minskat.

Slutsatser om utvecklingen inom barn- och äldreomsorg

Sammantaget visar utvecklingen inom offentlig barn- och äldreomsorg under 1990-talet på stora skillnader, något som har analyserats och sammanfattats av Marta Szebehely:

- medan behovstäckningen och tillgängligheten har ökat inom barnomsorgen, har den minskat inom äldreomsorgen,
- medan andelen som får omsorg har ökat inom barnomsorgen, har den minskat inom äldreomsorgen,

¹⁶¹ Bergqvist & Nyberg (2001) s. 282.

¹⁶² Bergqvist & Nyberg (2001), Skolverket (2004d), Svenska Kommunförbundet (1998).

¹⁶³ Skolverket (2004d).

- medan den omsorg som familj/närstående utför har minskat inom barnomsorgen, har den ökat inom äldreomsorgen,
- medan en minskad andel av föräldrarna köper privata barnomsorgstjänster, har andelen äldre som köper privat omsorg ökat.

Den offentliga barn- och äldreomsorgens utveckling under 1990-talet uppvisar också likheter, något som bara delvis har behandlats i detta sammanhang:

- arbetsmiljön tycks ha blivit sämre för de anställda,
- de anställdas sjukskrivningar har ökat kraftigt och
- det finns vissa tecken på att kvaliteten i omsorgen har försämrats eller åtminstone att likvärdigheten i kvalitet har minskat.¹⁶⁴

Resultaten tyder på en tydlig återföring av offentligt ansvar på kvinnor i familjen för äldreomsorgens del, men inte för barnomsorgens. Här följer sammanfattande slutsatser för äldreomsorg och barnomsorg var för sig.

Återförande av offentligt ansvar vad gäller äldreomsorg

Äldreomsorgens utveckling har sedan 1980-talet gått tvärs emot de grundläggande mål och principer som riksdagen beslutat om. Möjligheten har minskat för äldre människor att åldras med bibehållet oberoende och tillgång till god offentlig vård och omsorg efter behov. Samtidigt som antalet mycket gamla har ökat kraftigt har både antalet äldre med hemtjänst och antalet institutionsplatser för äldre minskat markant. Hemtjänsten har koncentrerats till de mest skröpliga, så att äldre med samma omsorgsbehov får färre hjälptimmar idag i jämförelse med början av 1980-talet.

För äldreomsorgens del har det skett *en förskjutning av omsorgsansvaret från den offentliga sektorn till familjen utan att de politiska målen eller lagarna har ändrats*. Framförallt kvinnliga anhöriga, ofta äldre makar och medelålders döttrar, har ökat sitt obetalda omsorgsarbete. För äldre som bor ensamma har hjälpen av döttrar och andra kvinnliga släktingar ökat kraftigt, medan hjälpen från söner och manliga släktingar är oförändrad. En förändring i biståndsbedömningen har ägt rum, där kommunerna oftare väger in anhörigas möjligheter att utföra insatserna. Trots att anhörigas omsorgsin-

¹⁶⁴ Szebehely (2005b).

satser har ökat och den offentliga omsorgen har minskat, har antalet anhöriga som får ekonomisk ersättning från kommunen minskat.

Den förskjutning mellan den offentliga äldreomsorgen och anhörigas obetalda och betalda insatser som har belagts med hjälp av forskning och offentlig statistik har illustrerats av Marta Szebehely enligt figur 9.5 nedan.¹⁶⁵ I figuren illustreras trenderna under två tidsperioder; dels visas med en streckad pil perioden från ungefär 1960 till 1980, dels visas med en heldragen pil perioden från 1980 fram till idag. Under 1960- och 1970-talen byggdes den offentliga äldreomsorgen ut, samtidigt som man också satsade på ekonomiskt stöd för vårdande anhöriga. Efter 1980 har det skett en minskning både av antalet äldre som får del av den offentliga äldreomsorgen och av antalet anhöriga som vårdar med ekonomiskt stöd. Samtidigt har antalet anhöriga som vårdar ökat. Antalet anhöriga som vårdar utan ekonomiskt stöd är därmed större idag än för 20–25 år sedan.¹⁶⁶

Figur 9.5 Förskjutningar mellan anhörigomsorg och offentlig äldreomsorg. Ur Szebehely (2005a)

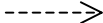
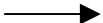
Vem utför?

		Anhöriga	”Det offentliga”	Marknaden	Frivilligsektorn
<i>Vem betalar?</i>	Obetalt arbete	1	4	7	10
	Offentlig finansiering	2	5	8	11

¹⁶⁵ Under senare år har det också skett förskjutningar från offentligt finansierad och offentligt utförd äldreomsorgen mot offentligt eller privat finansierad omsorg utförd på marknaden, cell 8 och 9 i modellen. Det är också möjligt att det har skett en ökning av offentligt finansierade eller obetalda frivilliginsatser (cell 10 och 11). I detta sammanhang när fokus är på samspelet mellan anhörigas och offentliga omsorgsinsatser lämnas dock dessa andra förskjutningar utanför diskussionen. Ur Szebehely (2005a).

¹⁶⁶ Szebehely (2005a).

Privat finansiering	3	6	9	12
---------------------	---	---	---	----

Förskjutningar 1960–1980 betecknas med 
 Förskjutningar 1980–2005 betecknas med 

Vi drar slutsatsen att ett *återförande av offentligt ansvar främst till kvinnor* har skett vad gäller äldreomsorg. Statistik och forskning som belyser effekterna av denna förändring vad gäller anhöriga kvinnors och mäns hälsa liksom deras möjligheter att förvärvsarbета och försörja sig saknas. Detta är en anmärkningsvärd kunskapslucka. Mot bakgrund av att denna utveckling i större utsträckning berört kvinnor än män, är det angeläget att belysa denna utveckling och dess följder ur ett jämställdhetsperspektiv.

Inget återförande av offentligt ansvar vad gäller barnomsorg

Under 1990-talet har småbarnsmödrar minskat på tiden för både omsorg om sina barn och hushållsarbete, medan småbarnsfädernas insatser är oförändrade. Samtidigt har tillgängligheten till offentlig barnomsorg ökat på flera olika sätt sedan början av 1990-talet. En allt större andel barn är inskrivna och nu råder i princip full behovstäckning. Nästan alla kommuner erbjuder plats inom 3–4 månader och alla tillämpar maxtaxa. Vistelsetiderna för de grupper barn som sedan tidigare varit i barnomsorg har inte minskat, utan den genomsnittliga minskningen i vistelsetider beror på att barn till föräldralediga och arbetslösa som tidigare stod utanför barnomsorgen nu har fått rätt till deltidsplats. Tillgängligheten till barnomsorg på obekvämt arbetstid har dock minskat samtidigt som denna typ av förvärvsarbete har ökat.

Förutsättningarna för kvaliteten i barnomsorgen har blivit sämre på vissa sätt och bättre på andra. Å ena sidan har barngrupperna blivit större och personaltätheten minskat, vilket har väckt missnöje bland föräldrar som i övrigt säger sig vara nöjda med verksamheten. Å andra sidan har det skett en professionalisering av förskoleverksamheten på så sätt att personalens utbildningsnivå har

ökat och att allt flera barn går i förskola istället för familjedaghem. Likvärdigheten i kvalitet har dock minskat inom barnomsorgen.

Slutsatsen är att vi inte kan se något återförande av offentligt ansvar till vare sig mödrar eller fäder vad gäller barnomsorg. En allt större andel barn i offentlig barnomsorg innebär en ökad grad av både offentlig finansiering och offentligt utförande av omsorgsarbetet. Även införandet av maxtaxan ökar den offentliga finansieringen. Med samma modell som användes för att illustrera äldreomsorgens utveckling, skulle barnomsorgens utveckling kunna illustreras på följande sätt:

Figur 9.6 Förskjutningar mellan föräldrars omsorg och offentlig barnomsorg

Vem utför?

		Anhöriga	”Det offentliga”	Marknaden	Frivilligsektorn
<i>Vem betalar?</i>	Obetalt arbete	1	4	7	10
	Offentlig finansiering	2	5	8	11
	Privat finansiering	3	6	9	12

Förskjutningar 1970–2005 betecknas med →

Förutom tillgång på barnomsorg på obekvämt arbetstid är jämställdhetsproblemet inte längre tillgången på omsorg utan omsorgens kvalitet. Detta tycks inte enbart vara ett jämställdhets-

problem utan ett generellt jämlikhetsproblem. Om kvaliteten upplevs som dålig, finns en uppenbar risk att främst mödrar pressas att minska sitt förvärvsarbete i framtiden.

9.5 Diskussion

Det finns många skäl till att fokusera äldreomsorgen snarare än barnomsorgen ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är tydligt att de statliga ambitionerna är högre vad gäller barnomsorg än äldreomsorg. För barnomsorgens del genomförs en rad reformer som ökar tillgängligheten och det deklarerats att samma princip ska råda som för skolan: barnomsorgen ska vara avgiftsfri, tillgänglig och likvärdig för alla. För äldreomsorgens del, däremot, påpekar både Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting att det offentliga åtagandet måste definieras eftersom utvecklingen sprungit ifrån lagstiftning och riktlinjer. För barnomsorgens del är tonen offensiv, för äldreomsorgens defensiv.

Barnomsorgen hanterar framtidens arbetare som ger framtida inkomster till statskassan, medan äldreomsorgen mot bakgrund av den demografiska utvecklingen bara kostar mer och mer. Betecknande nog har den kallats för "den resultatlösa omsorgen". Småbarnsföräldrar är i yrkesverksam ålder, medan det är personer som själva är pensionerade som står för den största delen av den obetalda äldreomsorgen.

Inte bara ambitionerna utan även utfallet skiljer sig tydligt åt. Ett återförande av offentligt ansvar har skett för äldreomsorgens del, men inte för barnomsorgens.

Vi delar Frida Widmalms bedömning i en bilaga till Långtidsutredningen: Med ett demografiskt betingat ökande behov av äldreomsorg, ansträngda kommunala budgetar och på längre sikt även rekryteringsproblem är det troligt att kommunerna kommer att fortsätta att öka trycket på de anhöriga.¹⁶⁷ Det är uppenbart att vi står inför ett vägskäl och att det finns en rad vägar att välja inför framtiden som troligen ger sinsemellan vitt skilda konsekvenser för de inblandade.

En väg som förespråkas i en rapport från Socialstyrelsen är att i möjligaste mån undvika att anhöriga står ensamma med ett tungt vårdansvar, men i övrigt acceptera ett återförande av offentligt ansvar på anhöriga så länge som det offentliga fortfarande tar en del

¹⁶⁷ SOU 2004:70.

av ansvaret. 63 procent av de anhöriga i en undersökning förespråkar ett gemensamt ansvar för gamla föräldrar, vilket får författarna att dra slutsatsen: "Beredskapen hos anhöriga att hjälpa skröpliga föräldrar är god. Det tycks finnas utrymme för att öka de informella insatserna ytterligare. Förutsättningen verkar vara samarbete mellan anhöriga och offentliga insatser, dvs. ett gemensamt ansvar."¹⁶⁸ Vi vill ifrågasätta dessa slutsatser. Av den refererade studien framgår nämligen att bland vuxna barn med hjälpbehövande föräldrar kunde visserligen en del tänka sig att ge mer hjälp under förutsättning att kommunen tog ett större ansvar, men betydligt fler särskilt bland döttrarna kunde inte göra mer, antingen för att de redan gjorde mycket eller för att arbetet eller (oftare) avstånd utgjorde ett hinder.¹⁶⁹

I rapporten konstateras vidare: "Äktenskap och samborelationer har en betydande omsorgspotential. De flesta gifta med hälsoproblem har en frisk partner. /.../ Generellt är äktenskapets omsorgskapacitet förbisedd, både socialpolitiskt och inom forskningen."¹⁷⁰ Vi drar istället slutsatsen att äktenskapets omsorgskapacitet är välutnyttjad och att socialpolitiken visat tecken på en betydande uppfinningsrikedom för att kunna utnyttja denna omsorgskapacitet ytterligare, t.ex. genom att konstruera stimulansbidrag som förutsätter kommuners och anhörigas samarbete med frivilligorganisationer.

En annan möjlig väg inför framtiden är att låta sig inspireras av andra europeiska länder, som har valt att möta det ökande behovet av äldreomsorg med ekonomiska bidrag till anhöriga och symboliska betalningar till frivilliga.¹⁷¹ Eftersom denna politik ger mycket vårdtid för begränsade offentliga ekonomiska insatser kan det vara frestande att styra den svenska äldrepolitiken i denna riktning, vilket har påpekats av Frida Widmalm i den tidigare nämnda bilagan till Finansdepartementets Långtidsutredning.¹⁷² Studier av flera europeiska länder, där systemet med symboliska bidrag för anhörig- och frivilligvård är väl utvecklat, visar att bidragen skapar en efterfrågan på svarta omsorgstjänster som framförallt utförs av invandrare utan uppehålls- och arbetstillstånd. En grå arbetsmarknad växer fram där gränserna mellan betalt och obetalt respektive formell och informell omsorg håller på att lösas upp. Bidragen

¹⁶⁸ Sundström & Johansson (2004) s. 47.

¹⁶⁹ Sundström & Johansson (2004).

¹⁷⁰ Ibid. s. 48.

¹⁷¹ Ungerson (1998, 2003, 2004).

¹⁷² SOU 2004:70.

ersätter vanligtvis endast en mindre del av det arbete som görs och det blir svårt för den som utför arbetet att säga nej till ytterligare insatser. Detta gäller i synnerhet anhöriga/närstående. Symboliska bidrag till anhöriga och frivilliga utövar känslomässig utpressning särskilt på kvinnor, genom att de binder kvinnor till obetalt omsorgsarbete för kärleks skull. Detta är ett arbete som kvinnor enligt våra könsnormer ska utföra av fri vilja och utan betalning, som ett tecken på kärlek. Symboliska bidrag förstärker dessa normer så att kvinnor pressas ytterligare att ge mer omsorg än vad de egentligen önskar. De riskerar att fastna i ett ensamt och ansvarstungt arbete med dåliga ekonomiska villkor utan de sociala förmåner som följer med ett ordinarie förvärvsarbete.¹⁷³

Att genom ekonomiska bidrag kompensera kvinnor för det inkomstbortfall som är en följd av att de tar huvuddelen av det obetalda arbetet inom familjen riskerar att befästa den norm som säger att detta är kvinnors arbete, inte mäns. Detta riskerar att förstärka könsuppdelningen på arbetsmarknaden, diskrimineringen av kvinnor på arbetsmarknaden och att befästa en ojämslidd arbetsfördelning inom familjen. Det är också möjligt att en sådan compensation skulle ge en inlåsningsseffekt, att kvinnor dras från arbetsmarknaden tillbaka in i hemmen. Det är troligt att en kontinental omsorgsmodell där familjen även i lagstiftning och målsättningar har det fulla ansvaret för omsorgen, skulle smyga sig in bakvägen om vi enbart satsar på ekonomiskt och annat stöd till anhöriga som vårdar äldre. Detta skulle kunna bidra till att nivån på den offentliga omsorgen inte återupprättas eller bibehålls. Denna modell är förknippad med låg kvinnlig förvärvsfrekvens och låga födelsetal.

Mot bakgrund av forskning som visar anhängvårdares svåra situation är frågan inte *om* de ska stödjas utan *hur*. Vår utgångspunkt, som har stöd i forskning, är att en välutvecklad offentlig omsorg av god kvalitet är det bästa stödet till anhöriga. Därutöver bör olika former av avlastning och stöd diskuteras, även ekonomiskt stöd. Anhängvård ska i största möjliga mån ska vara frivilligt från båda parter. Brister i den offentliga omsorgen får inte tvinga fram anhängomsorg. I detta sammanhang vill vi också påpeka att risken för våld och övergrepp troligen ökar om någon

¹⁷³ Ungerson (1998, 2003, 2004).

känner sig pressad eller tvingad att ge omsorg och/eller om villkoren för omsorgen blir alltför dåliga.¹⁷⁴

Marta Szebehely har redogjort för olika ståndpunkter i diskussionen om ekonomiskt stöd till anhöriga som vårdar. En ståndpunkt är att ekonomisk ersättning för anhängigomsorg är en *kvinnofälla* som riskerar att binda kvinnor hårdare till ett omsorgsansvar och därmed bidrar till att försvaga kvinnors position på arbetsmarknaden med åtföljande ekonomiska konsekvenser på både kort och lång sikt. En annan ståndpunkt är att den ekonomiska ersättningen är en *kompensation för ett inkomstbortfall* som gör att det ekonomiska straffet av att vårda blir mindre. Ytterligare en ståndpunkt är att det ekonomiska stödet snarast är ett *symboliskt uttryck för samhällets uppskattning* för en viktig insats.¹⁷⁵

I vad mån ekonomiskt stöd för anhängigvård förstärker eller försvagar kvinnors situation är enligt Marta Szebehely beroende av en rad faktorer. En central fråga i sammanhanget är: *vad är alternativet till avlönad anhängigomsorg – oavlönad omsorg eller offentlig äldreomsorg?* En annan viktig fråga är: *vilken relation har anhängigvårdaren till arbetsmarknaden?* Och framför allt: *är vårdaren över eller under pensionsåldern?* De olika formerna av ekonomisk ersättning för anhängigomsorg har sannolikt olika konsekvenser, både beroende på hur de är konstruerade och i vilka situationer de används. Marta Szebehely betonar att ekonomisk ersättning för anhängigvård inte får ersätta andra former av offentliga äldreomsorgsinsatser, utan ska utgöra ett alternativ till oavlönat omsorgsarbete.¹⁷⁶

Vilka ska utföra framtidens omsorg, under vilka villkor och hur ska det finansieras? Diskussionen om framtidens stora välfärdsfrågor bör i större utsträckning föras ur ett jämställdhetsperspektiv. Den största jämställdhetspolitiska utmaningen på äldreomsorgsområdet är att hitta vägar att utnyttja den enorma arbetskraftsreserv som män utgör, både som anhängigvårdare och, i ännu högre grad, som omsorgspersonal.¹⁷⁷

¹⁷⁴ För studier av och diskussion i frågan, se Stark & Regnér (2001) och Nationellt råd för kvinnofrid (2002), Eriksson (2001).

¹⁷⁵ Szebehely (2005a).

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Jfr. SOU 2004:70, Szebehely (2005a), Stark (2005).

9.6 Förslag till fortsatt arbete

För föräldrar med obekväma eller oregelbundna arbetstider är tillgången på offentlig barnomsorg begränsad i jämförelse med andra grupper. Samtidigt har över hälften av LO-anslutna småbarnsmödrar denna arbetstidsförläggning och den har ökat markant sedan början av 1990-talet. Behovet av och tillgången till barnomsorg på obekväma arbetstider bör uppmärksammas och följas.

I den sociala tillsynen av äldreomsorgen har det framkommit att kommuner väger in anhörigas möjligheter att utföra insatser vid behovsbedömningen. Socialstyrelsen och Länsstyrelserna bör i sin tillsyn granska och följa upp detta ur ett jämställdhetsperspektiv. Detta innebär att undersöka om bedömningarna av äldre kvinnors och mäns omsorgsbehov är likvärdiga.

Anhörigomsorgens konsekvenser för hälsa, arbete och ekonomi bör belysas, liksom om konsekvenserna skiljer sig mellan de som får och de som inte får ekonomisk ersättning för anhängvård. Det är också angeläget att belysa betydelsen av anhängvård som anledning till att förvärvsarbeta på deltid eller att helt stå utanför arbetskraften. För att kunna göra detta ur ett jämställdhetsperspektiv krävs att relevanta uppgifter regelbundet samlas in och analyseras. Marta Szebehely har i sin rapport till utredningen belyst vilka relevanta uppgifter som finns och vilka som saknas i den offentliga statistiken, liksom hur de kan användas för att följa utvecklingen.¹⁷⁸ Utifrån denna genomgång föreslår vi att följande uppgifter bör samlas in och användas för att följa utvecklingen på området i framtiden.

Kommuner och statistikansvariga myndigheter bör förbättra den offentliga statistiken så att den med könsuppdelade uppgifter synliggör omfattningen av, och i förlängningen även konsekvenserna av, såväl betalt som obetalt omsorgsarbete för anhöriga/närstående.

Socialstyrelsens verksamhetsstatistik över anhängomsorg som avlönas med offentliga medel, dvs. anhängbidrag liksom när anhöriga anställs som vårdbiträde eller personlig assistent, bör kompletteras med uppgifter om könet på den som vårdar liksom anställningens omfattning och varaktighet. Den del av SCB:s Undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) där den som får hjälp tillfrågas bör kompletteras med genomgående uppgifter om den anhöriga omsorgsgivarens kön. De frågor som ställdes till omsorgsgivaren i ULF-undersökningen 2002/03 bör ingå regel-

¹⁷⁸ Se Szebehely (2005a) för en mer utförlig redovisning.

bundet i undersökningen. Utifrån dessa uppgifter kan anhörigomsorgens konsekvenser för hälsa, arbete och ekonomi belysas. I denna undersökning bör även frågor om ekonomiskt stöd för anhörigvård läggas till, för att möjliggöra jämförelser mellan avlönade och oavlönade anhörigvårdares situation. Även de nya frågor från år 2005 i SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU), som belyser betydelsen av anhörigvård som anledning att förvärvsarbete deltid eller att helt stå utanför arbetskraften, bör redovisas könsuppdelat och analyseras tillsammans med uppgifterna från ULF.

Referenser

- Backhans Mona (2004) Varför är kvinnor mer sjukskrivna än män – en kunskapsöversikt. I: Hogstedt, Christer m.fl. (red.) *Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens*. Statens folkhälsoinstitut.
- Batljan, Ilija & Lagergren, Mårten (2000) *Kommer det att finnas en hjälpande hand?* LU 1999/2000, bilaga 8. Långtidsutredningen. Stockholm: Finansdepartementet.
- Batljan, Ilija (2005) *Föräldraförsäkring, en fråga om framtiden - Föräldraförsäkring, barnafödande och ekonomisk utsatthet bland barn i ett internationellt jämförande perspektiv*. Underlagsrapport till Föräldraförsäkringsutredningen (under publicering).
- Bergqvist, Christina & Nyberg, Anita (2001) Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990-talet. I: SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling. Antologi från Kommittén välfärdsbokslut*.
- Dir. 2003:101 *Jämställbetsdelegation för förskolan*.
- Dom den 19 december 2002 Kammarrätten i Göteborg, målnr. 2085-2002.
- Dom den 7 april 2005 Kammarrätten, målnr. 4271-04.
- Ds. 2001:57. *Barnafödandet i fokus. Från befolkningspolitik till ett barnvänligt samhälle*.

- Edebalk, Gunnar (1990) *Hemmaboendeideologins genombrott: åldringsvård och socialpolitik 1945–1965*. Meddelanden från Socialhögskolan 1990:4. Lunds universitet.
- Eriksson, Hjelde (2001) *Ofrid? Våld mot äldre kvinnor och män – en omfångsundersökning i Umeå kommun*. Brottsoffermyndigheten.
- Forssell, Emilia (2004) *Skyddandets förnuft. En studie om anhöriga till hjälpbehövande äldre som invandrat sent i livet*. Ak. avh. Rapport i socialt arbete nr. 109-2004. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Hammarström, Gunhild (2000) *Hur bra är hemtjänsten i Uppsala?* Uppsala Kommun/Sociologiska institutionen.
- Hansen, Eigil Boll m.fl. (2002) *Mange bække små... Om hjælp til svækkede ældre*. København: Fokus.
- Hirdman, Yvonne (1990) Genussystemet. I SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*.
- Jeppsson Grassman, Eva (2001) *Medmänniska och anhörig. En studie av informella hjälpinsatser*. Sköndalsinstitutets skriftserie, nr 17. Stockholm: Ersta Sköndals högskola.
- Johansson, Lennart, Sundström, Gerdt & Hassing, Linda B. (2003) State provision down, offspring's up: the reverse substitution of old-age care in Sweden. *Aging & Society*, nr. 23, s. 269-280.
- Johansson, Lennarth (1991) *Caring for the Next of Kin: on informal care of the elderly in Sweden*. Ak. avh. Uppsala universitet.
- Jónasdóttir, Anna G. (2003) *Kärlekskraft, makt och politiska intressen: en teori om patriarkatet i nutida västerländska samhällen*. Göteborg: Daidalos.
- Larsson, Kristina (2005) *Hemtjänsten och de äldres behov – en jämförelse över tid*. Socialstyrelsen.
- Lingsom, Susan (1997) *The Substitution Issue. Care policies and their consequences for family care* Ak. avh. NOVA-rapport 6/97. Oslo: NOVA.
- LO (2003) *Anställningsformer och arbetstider 2003*.
- Lundin Lars & Sundström Gerdt (1994) Det riskabla åldrandet. *Välfärdsbulletinen*, nr. 2/94, s. 7-9.

- Malmberg, Bo & Sundström, Gerdt (2004) *Äldres levnadsförhållanden 1988–2002. Hälsa, funktionsförmåga och vård- och omsorgsmönster.*
- Mossberg Sand, Ann-Britt (2000) *Ansvar, kärlek och försörjning: om anställda anhörigvårdare i Sverige.* Ak. avh. Göteborgs universitet, Sociologiska institutionen.
- Nationellt råd för kvinnofrid (2002) *Han var väl inte alltid så snäll – våld mot äldre kvinnor.* Näringsdepartementet.
- Regeringens budgetproposition för 2005, 2004/05:1, vol. 6.
- Regeringens proposition 1987/88:105 *Jämställdhetspolitiken inför 90-talet.*
- Regeringens proposition 1987/88:176 *Äldreomsorgen inför 90-talet.*
- Regeringens proposition 1993/94:11 *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m.*
- Regeringens proposition 1993/94:147 *Delad makt delat ansvar.*
- Regeringens proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen.*
- Regeringens proposition 1997/98:113 *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken.*
- Regeringens proposition 1997/98:93 *Läroplan för förskolan.*
- Regeringens proposition 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- Regeringens proposition 1999/2000:149 *Nationell handlingsplan för utveckling av svensk hälso- och sjukvård.*
- Regeringens proposition 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*
- Regeringens proposition 2004/05:11 *Kvalitet i förskolan.*
- Regeringens skrivelse 2002/03:30 *Uppföljningen av den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken.*
- Regeringens skrivelse 2003/04:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*
- RFV (2004) *Kvinnor, män och sjukfrånvaron. I Socialförsäkringsboken 2004. Riksförsäkringsverket.*

- SBU (2003) *Sjukskrivning - orsaker, konsekvenser och praxis. En systematisk litteraturöversikt*. Statens beredning för medicinsk utvärdering.
- SCB (1997) *Barnomsorgsundersökningen hösten 1996 hela riket*.
- SCB (2003) *Tid för vardagsliv. Kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91 och 2000/01*. Levnadsförhållanden rapport 99.
- Skolverket (1998) *Barnomsorgen i siffror 1998 barn och personal*. Rapport nr 152.
- Skolverket (2003a) *Reformen maxtaxa och allmän förskola m.m.* Rapport 231.
- Skolverket (2003b) *Plats utan oskäligt dröjsmål. Uppföljning av tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnomsorg i maj 2003*.
- Skolverket (2003c) *Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidsbem.*
- Skolverket (2003d) *Barnomsorg på obekväm arbetstid (nattomsorg)*. PM 2003-03-17.
- Skolverket (2004a) *Barn, elever, personal och utbildningsresultat 2004. Kommunal nivå*. Rapport 241.
- Skolverket (2004b) *Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m.* Rapport 245.
- Skolverket (2004c) *Förskola i brytningstid. Nationell utvärdering av förskolan*. Rapport 239.
- Skolverket (2004d) *Barns omsorg. Omsorgen om barn 1-12 år. Resultat av 2002 års föräldraenkät*. Rapport 258.
- Skolverket (2004e) *Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning 2004*.
- Skolverket (2005a) *Allmänna råd och kommentarer för kvalitet i förskolan*. Dnr. 2004:37.
- Skolverket (2005b) *Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m.* 2005. Rapport 261.
- Skolverket beslut 2004-11-22 dnr. 51-2004:2060.

- Socialdepartementet (2004) *Stöd till anhöriga som hjälper och vårdar närstående – alternativa lagändringar samt analys av de ekonomiska konsekvenserna*. PM S2004/6120/ST.
- Socialstyrelsen (1996) *Social service, vård och omsorg i Sverige 1996*.
- Socialstyrelsen (2000) *Äldreuppdraget. Slutrapport*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 2000:4.
- Socialstyrelsen (2002) *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken. Slutrapport 2002*.
- Socialstyrelsen (2002b) *Anhörig 300 – Slutrapport*.
- Socialstyrelsen (2003) *Ett år efter Anhörig 300. Uppföljning av kommunernas arbete med utveckling av anhörigstöd år 2002*.
- Socialstyrelsen (2004a) *Äldre – vård och omsorg år 2003. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen*. Statistik Socialtjänst 2004:3. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2004b) *Jämställd socialtjänst? Könsperspektiv på socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2005) *Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2004*.
- SOU 1987:21 *Äldreomsorg i utveckling. Slutbetänkande av Äldreberedningen*.
- SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling. Slutbetänkande från Socialtjänstutredningen*.
- SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande från Kommittén Välfärdsbokslut*.
- SOU 2003:123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd. Delbetänkande av Ansvarskommittén*.
- SOU 2003:91. *Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning. Slutbetänkande av den parlamentariska äldreberedningen SENIOR 2005*.
- SOU 2004:19. *Långtidsutredningen 2003/04*.
- SOU 2004:70. *Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04*.
- Stark, Agneta & Regnér, Åsa (1997) *Arbete - vem behöver, vem utför, vem betalar? En analysmodell med genusperspektiv*. I:

- Stark, Agneta (red.) *Ljusnande framtid eller ett långt farväl? Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning*. SOU 1997:115.
- Stark, Agneta & Regnér, Åsa (2001) *I vems händer? Om arbete, genus, åldrande och omsorg i tre EU-länder*. Tema Genus, Linköpings universitet.
- Stark, Agneta (2005) Warm Hands in Cold Age – On the Need of a New World Order of Care. I *Feminist Economic* vol. 11, nr. 2, July 2005, s. 7–36.
- Sundström, Gerdt & Johansson, Lennarth (2004) *Framtidens anhörigomsorg. Kommer de anhöriga vilja, kunna, orka ställa upp för de äldre i framtiden?* Socialstyrelsen.
- Sundström, Gerdt, Johansson, Lennarth & Hassing, Linda B. (2002) The shifting balance of long-term care in Sweden. *The Gerontologist*, 42, 3, 350-355.
- Sunesson, Sune (1990) Att spränga fattigvårdsskalet. I *Scenförändring*, Meddelanden från Socialhögskolan 1990:2, Lunds universitet.
- Svaleryd, Kajsa (2003) *Genuspedagogik: en tanke- och handlingsbok för arbete med barn och unga*. Stockholm: Liber.
- Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet (2004) *Kommunernas & landstingens ekonomiska läge – november 2004*.
- Svenska Kommunförbundet (1998) *Förändringar av kvalitet och produktivitet i barnomsorg, skola och äldreomsorg. 90 studier om 90-talet*.
- Svenska Kommunförbundet (2002) *Kommunala framtider - En långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*.
- Svenska Kommunförbundet (2003) *Maxtaxan inom barnomsorgen – så blev det*.
- Svenska Kommunförbundet (2004) *Aktuellt om äldreomsorgen oktober 2004*.
- Szebehely, Marta (1995) *Vardagens organisering. Om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Lund: Arkiv förlag.
- Szebehely, Marta (1998) Changing Divisions of Carework. Caring for Children and Frail Elderly People in Sweden. I: Lewis, Jane

(red.) *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate.

Szebehely, Marta (1999) Den svenska äldreomsorgens skiktning – igår och idag. I: Christensen & Syltevik (red.) *Omsorgens förvittring*. Bergen: Fagboksförlaget.

Szebehely, Marta (2000) Äldreomsorg i förändring – knappare resurser och nya organisationsformer. I: Szebehely, Marta (red.) *Välfärd, vård och omsorg. Antologi från Kommittén Välfärdsbokslut*. SOU 2000:38.

Szebehely, Marta (2003) Den nordiska hemtjänsten – bakgrund och omfattning. I: Szebehely, Marta (red.) *Hemhjälp i Norden – illustrationer och reflektioner*.

Szebehely, Marta (2004b) Nya trender, gamla traditioner. Svensk äldreomsorg i europeiskt perspektiv. I Florin, Christina & Bergqvist, Christina (red.) *Framtiden i samtiden. Könrelationer i förändring i Sverige och omvärlden*. Institutet för framtidsstudier.

Szebehely, Marta (2005) Care as employment and welfare provision – childcare and elder care in Sweden at the dawn of the 21st century. I: Dahl & Rask Eriksen (red.) *Dilemmas of Care – The Nordic Welfare State and Paid Care*. Ashgate: Aldershot

Szebehely, Marta (2005a) Anhörigas betalda och obetalda äldreomsorgsinsatser. I: *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen* SOU 2005:66.

Szebehely, Marta (2005b) Care as employment and welfare provision – child care and elder care in Sweden at the dawn of the 21st century. I: Dahl, Hanne M. & Eriksen Tine R. (red.) *Dilemmas of care in the Nordic welfare state: continuity and change*. Burlington: Ashgate.

Thorslund, Mats (2005) De äldre i gemenskapen. I: *I gemenskapen. Rapport från forskarseminarium i Umeå 26–27 januari 2005*. Försäkringskassan analyserar, 2005:2. Stockholm: Försäkringskassan.

Trydegård, Gun-Britt (2001) Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet. I: Szebehely, Marta (red.) *Välfärdstjänster i omvandling*. SOU 2001:52. Stockholm: Fritzes.

- Ungerson, Clare (1998) Betalning för omsorg – europeiska tendenser och feministiska dilemman. I: Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Szebehely, Marta (red.) *Vad förgår och vad består?* Lund Studies in Social Welfare.
- Ungerson, Clare (2003) Commodified care work in European labour markets. *European Societies* nr. 5, vol. 4, s. 377–396.
- Ungerson, Clare (2004) Whose empowerment and independence? A cross-national perspective on 'cash for care' schemes. *Ageing & Society* nr. 24, s. 189–212.
- Wærness, Kari (1983) *Kvinnor och omsorgsarbete*. Stockholm: Prisma.
- Wahlström, Kajsa (2003) *Flickor, pojkar och pedagoger: jämställdhetspedagogik i praktiken*. Stockholm: Sveriges utbildningsradio (UR).
- Voss Margaretha, Floderus Birgitta & Diderichsen, Finn (2004) How do job characteristics, family situation, domestic work, and lifestyle factors relate to sickness absence? A study based on Sweden Post. *J Occup Environ Med*, vol. 46, nr. 11, s. 1134–1143